



Mémoire de la Ville de Montréal

Dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques concernant le projet de loi n° 67 intitulé :

Loi visant principalement à améliorer l'encadrement de l'hébergement touristique

Le 10 novembre 2015

TABLE DES MATIÈRES

Synthèse des recommandations	4
Introduction	5
1. Hébergement touristique et économie de partage	6
2. Enjeux pour les services municipaux dans la métropole	9
3. Outils de mise en œuvre et d'information	12
Conclusion	14

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1 : Dans un objectif d'efficacité et d'équité, que le gouvernement clarifie et précise la notion d'hébergement offert sur une base régulière. Cette notion ne devrait viser que les locations faites à des fins clairement commerciales. Si cette notion n'est pas clarifiée, cette loi sera extrêmement difficile à appliquer.

RECOMMANDATION 2 : Pour que les avis prévus à l'article 6.1 du projet de loi 67 soient applicables, qu'un partenariat financier et technique entre le gouvernement du Québec et la métropole soit convenu avant l'adoption du projet de loi.

RECOMMANDATION 3 : Dans un objectif de collaboration et d'information, que des ententes avec les plateformes de location soient prévues par le Gouvernement du Québec avec la Ville de Montréal, et ce, à propos des éléments suivants :

- le prélèvement d'une taxe par nuitée;
- la diffusion de l'information aux utilisateurs sur les lois et règlements provinciaux et municipaux;
- la transmission de données sur les utilisations, principalement à des fins statistiques.

RECOMMANDATION 4 : Afin que la population et les utilisateurs des plateformes soient bien informés de leurs obligations, que le gouvernement, conjointement avec la Ville de Montréal, fasse une campagne de sensibilisation et offre des outils d'information sur le nouveau cadre réglementaire applicable dans la métropole.

INTRODUCTION

La Ville de Montréal salue l'initiative du Gouvernement du Québec de tenir une consultation publique à propos du projet de loi no 67. Ainsi, par son intervention, la Ville de Montréal souhaite attirer l'attention du gouvernement sur les impacts potentiels du projet de loi pour la métropole. Quatre recommandations sont donc soumises à son examen, avec pour objectif de bonifier la démarche et de s'assurer que la réalité de la métropole soit prise en compte dans le présent projet de loi, car l'application efficiente du projet de loi exigera effectivement « un réflexe Montréal ».

Le 16 juin 2015, le conseil municipal de Montréal a adopté une motion afin que « [...] la Ville de Montréal demande au Gouvernement du Québec d'établir des règles pour l'encadrement des plateformes de location de logements entre particuliers, et que la Ville de Montréal collabore avec le Gouvernement du Québec dans l'élaboration de ces règles afin que les enjeux municipaux soient pris en compte ».

Le 22 octobre 2015, la ministre du Tourisme a présenté le projet de loi 67 visant principalement à améliorer l'encadrement de l'hébergement touristique. Dans un premier temps, le projet de loi modifie la Loi sur les établissements d'hébergement touristique. Dans un second temps, il prévoit des modifications à la Loi sur le ministère du Tourisme.

Le 4 novembre 2015, un avis a été publié dans la *Gazette officielle du Québec* concernant un projet de règlement modifiant l'actuel règlement sur les établissements d'hébergement touristique. S'il est édicté, le projet de règlement modifiera principalement la définition de ce qui constitue un établissement d'hébergement touristique.

Le projet de loi propose une série de mesures visant à définir la notion de touriste, client des établissements d'hébergement touristique. Il modifie des règles encadrant les attestations de classification de ces établissements, leur affichage et les inspections. Plus particulièrement, il prévoit que le ministère transférera aux municipalités un avis pour les informer d'une demande pour une nouvelle attestation ou un changement à une attestation déjà délivrée et leur donnant 45 jours pour informer le ministre si l'usage n'est pas conforme à la réglementation. Cette disposition remplace l'obligation pour le demandeur d'une attestation de joindre à sa demande un certificat de la municipalité certifiant que l'établissement ne contrevient à aucune réglementation. Le projet de loi prévoit aussi des dispositions en matière d'enquête et la révision des dispositions pénales.

Ensuite, le projet de loi prévoit des modifications aux fonctions du ministre et l'ajout de la possibilité que l'ensemble de celles-ci, dont la promotion internationale, puisse être confiée à un organisme reconnu ou à un regroupement d'organismes reconnu. Il prévoit aussi que les fins auxquelles les sommes provenant de la taxe sur l'hébergement peuvent servir, qui sont versées aux associations de tourisme régionales (ATR), pourront être définies par le ministre.

1. Hébergement touristique et économie du partage

Contexte actuel

La Loi actuelle sur les établissements touristiques s'applique aux établissements qui offrent, contre rémunération, de l'hébergement aux touristes. Toute personne qui exploite un établissement d'hébergement touristique doit détenir une attestation de classification de cet établissement. Selon le règlement actuel sur les établissements touristiques, « [...] constitue un établissement d'hébergement touristique tout établissement exploité par une personne qui offre en location à des touristes, contre rémunération, au moins une unité d'hébergement pour une période n'excédant pas 31 jours. En sont exclues, les unités d'hébergement offertes sur une base occasionnelle ». Cette dernière notion n'est pas clairement définie.

Ainsi, une personne qui loue de façon régulière à des touristes une chambre inutilisée dans son appartement se trouve à proposer un service d'hébergement touristique. Si elle le fait sans les autorisations requises, elle commet une infraction et s'expose à des amendes. Par contre, proposer un hébergement gratuit à des voyageurs ou effectuer un « échange de maison » n'est pas illégal d'après la loi.

Croissance de l'économie de partage

Les plateformes de location de logements gagnent en popularité et peuvent affecter le marché de l'hébergement touristique traditionnel. Ces pratiques de location peuvent avoir des effets tant négatifs (compétition avec d'autres secteurs de l'hébergement touristique, impacts sur le milieu résidentiel, perte de logements locatifs) que positifs (augmentation et diversification de la clientèle touristique, diversité de l'offre d'hébergement touristique, revenu d'appoint pour un locateur occasionnel). Il se révèle nécessaire d'encadrer ces pratiques de location afin d'atténuer les effets négatifs, de bénéficier des effets positifs et de

ne pas trop compromettre la liberté des particuliers, notamment ceux qui le font sur une base véritablement occasionnelle. La location sur une base occasionnelle n'étant pas illégale selon la loi et ne devant pas le devenir.

La Ville de Montréal est d'avis que la loi devrait encadrer ceux dont les pratiques de location sont faites à des fins clairement commerciales. En revanche, elle ne devrait pas empêcher l'émergence d'entreprises de l'économie de partage au Québec.

Il faut bien prendre conscience que l'économie de partage (ou économie collaborative) est une nouvelle forme d'économie basée sur la location d'un service (transport, hôtellerie, services de nettoyage, etc.), plutôt que l'acquisition de celui-ci. Si l'on en croit des études et des articles¹, cette nouvelle forme d'économie n'est pas temporaire, elle devrait croître et être de plus en plus à la base de la croissance économique. En conséquence, les gouvernements devraient réfléchir à de nouvelles formes de fiscalité et de réglementations qui prennent en considération l'économie de partage. Par contre, il est évident qu'avec l'émergence d'entreprises de l'économie collaborative, une compétition déloyale peut s'installer.

D'un point de vue économique, l'économie du partage liée au logement a également des avantages :

- Elle permet la rentabilisation d'équipements sous-utilisés, créant un revenu net supplémentaire dans l'économie;
- Elle génère d'importants revenus pour les entreprises qui y sont engagées;
- Elle fait augmenter la demande pour de nouveaux services, donc permet d'augmenter l'assiette fiscale;
- Elle renforce l'attractivité de Montréal comme destination touristique.

Hébergement touristique offert sur une base occasionnelle en opposition à régulière

Le projet de loi précise que « [...] on entend par touriste une personne qui fait un voyage d'au moins une nuit et d'au plus un an, à l'extérieur de la municipalité où se trouve son lieu de résidence, à des fins d'agrément ou d'affaires ou pour effectuer un travail rémunéré, et

1. Georgios ZERVAS, Davide PROSERPIO, John W. BYERS (2015), *The Rise of the Sharing Economy : Estimating the Impact of Airbnb on the Hotel Industry*
PwC (2015), *The Sharing Economy - Consumer Intelligence Series*
Vision Critical and Crowd Companies, *Sharing is the New Buying : How to Win in the Collaborative Economy*
Entrepreneur.com (2015), *Airbnb and Uber Are Just the Beginning - What's Next for the Sharing Economy*
Forbes (2015), *Tax Challenges for the Uber Economy*

qui utilise des services d'hébergement privé ou commercial ». De plus le projet de règlement modifie la définition d'établissements d'hébergement touristique en la remplaçant par ceci : « Constitue un établissement d'hébergement touristique tout établissement dans lequel au moins une unité d'hébergement est offerte en location contre rémunération, pour une période n'excédant pas 31 jours, à des touristes sur une base régulière et dont la disponibilité de l'unité est rendue publique. »

Afin de maintenir et d'accroître l'attractivité de Montréal et du Québec sur le plan touristique, une offre d'hébergement diversifiée permettant de répondre à une variété de besoins et de budgets doit être maintenue. Il est donc inévitable de composer avec les plateformes de location de logements entre particuliers. En revanche, il est important de déterminer des mesures afin d'éviter des pertes éventuelles de logement en location de longue durée et de préserver la quiétude des quartiers montréalais (bruit, stationnement, propreté, etc.).

La Ville de Montréal est d'avis qu'il est important que la taxation agisse de façon juste en créant un équilibre entre les formes plus traditionnelles d'hébergement et l'économie de partage. Pour Montréal, qui est un précurseur en matière d'économie collaborative, avec l'auto et le vélo partage, par exemple, il est important que l'activité touristique engendrée par les plateformes de type Airbnb puisse tout de même se développer, d'autant que l'économie collaborative est appelée, semble-t-il, à occuper une place de plus en plus grande dans l'économie en général.

Il ne faut toutefois pas que ces règles soient contraignantes au point d'empêcher ce type de location ou de le rendre complètement inintéressant pour le locateur occasionnel de même que pour le consommateur. La Ville ne souhaite pas établir des règles qui seraient en défaveur d'une partie de la clientèle touristique et de l'économie collaborative. Les nouvelles dispositions devraient permettre de distinguer le locateur occasionnel de celui qui est dans une logique commerciale. Si la définition de ce qui est considéré comme un établissement d'hébergement touristique est trop étendue, elle risque de réduire de beaucoup l'activité économique liée à une frange particulière de touristes à la recherche d'une expérience urbaine différente.

Les définitions présentées dans le projet de loi et le projet de règlement ne permettent ni facilement ni clairement d'établir si un locateur se trouve assujéti à la loi parce que la notion d'unité offerte sur une base régulière n'est pas explicitée. Les impacts deviennent très

importants lorsqu'une unité devient assujettie à la loi : la demande d'attestation requiert l'assurance que les règlements d'urbanisme sont respectés, qu'une modification ou une dérogation est obtenue, ce qui ajoute une démarche et des frais. S'additionnent les frais d'attestation annuels, l'imposition de la taxe d'hébergement, l'obligation d'avoir une assurance responsabilité civile d'au moins 2 M\$, l'obligation d'afficher sa classification à la vue du public, les infractions et les amendes qui y sont associées.

Le fait qu'il soit difficile de déterminer avec précision qui sera assujetti risque d'avoir un impact important sur la Ville de Montréal et ses arrondissements. À court terme, ceux-ci pourraient être confrontés à une demande accrue et possiblement à des procédures de modification ou de dérogation réglementaires.

La ministre du Tourisme a précisé qu'il n'est pas dans l'intention du gouvernement d'encadrer les particuliers « [...] qui louent leur condo, leur chalet ou leur maison deux, trois ou quatre semaines par année »². Il ne veut pas non plus réglementer les sites Internet de location à proprement parler, comme Airbnb, mais bien les utilisateurs de ces sites qui louent leurs logements à des fins commerciales tout en passant sous le radar de la réglementation.

Comment le gouvernement entend-il définir le cas d'une famille qui annonce sur une plateforme la disponibilité de son appartement plusieurs fois par année, pour des périodes de moins de 31 jours chaque fois ?

Comment le gouvernement entend-il définir le cas du jeune qui, tout au long de l'année, offre sur une plateforme une petite chambre ou le divan de son appartement à différents jeunes touristes qui viendront profiter des divers quartiers et milieux de vie montréalais et à qui il fera connaître sa vision de la métropole ?

Comment les inspecteurs pourront-ils déterminer ce qui est une unité offerte de façon régulière ou non ?

Plusieurs villes ayant réglementé le secteur imposent aux locateurs occasionnels une durée maximale de location, exigent que le locateur habite le logement pendant un nombre de

2. *Le Devoir*, 5 novembre 2015.

jours déterminé et puisse donc le louer pour le temps restant ou exigent même que le locateur soit présent au moment de la location.

Pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas inclus des critères similaires pour préciser les unités qui seraient assujetties ou non à la loi ?

RECOMMANDATION 1 : Dans un objectif d'efficacité et d'équité, que le gouvernement clarifie et précise la notion d'hébergement offert sur une base régulière. Cette notion ne devrait viser que les locations offertes à des fins clairement commerciales. Si cette notion n'est pas clarifiée, cette loi sera extrêmement difficile à appliquer.

2. Enjeux pour les services municipaux dans la métropole

La Ville de Montréal est prête à collaborer et à mettre l'épaule à la roue, mais pas à n'importe quel prix. Si la définition n'est pas précise, cette loi sera très difficile à appliquer. Le gouvernement devrait conclure un partenariat avec Montréal pour assurer une application adéquate dans les arrondissements.

Impact sur le logement

Une enquête réalisée par Radio-Canada en décembre 2014 recensait 4372 annonces montréalaises sur Airbnb, la plateforme de location la plus populaire. Celles-ci sont principalement localisées dans les quartiers centraux, le Plateau-Mont-Royal étant l'arrondissement le plus touché. Ce marché devenant de plus en plus populaire, il peut générer certaines problématiques, telles la réduction du parc de logements et l'augmentation de plaintes en matière de nuisances dans les milieux de vie.

Outils de réglementation municipale

Les municipalités disposent d'outils réglementaires pour encadrer l'hébergement touristique, particulièrement sur le plan de la distribution sur le territoire. Elles peuvent agir également sur les nuisances afin d'assurer un environnement de qualité à leurs résidents.

Un bref inventaire de la réglementation de zonage des arrondissements de Montréal les plus touchés par les locations de type Airbnb a été réalisé (Ville-Marie, Plateau-Mont-Royal,

Rosemont – La-Petite-Patrie, Mercier – Hochelaga-Maisonneuve, LaSalle, Verdun). Ceux-ci définissent et autorisent certains types d'établissements d'hébergement. La plupart des règlements de zonage prévoient qu'un certificat d'occupation est requis pour l'exploitation d'un établissement touristique en fonction de certaines conditions qui varient selon le type d'établissement tout comme les secteurs où sont autorisés ces établissements qui sont différents selon le type. Par exemple, un gîte touristique pourrait être autorisé dans un secteur résidentiel où sont autorisés les bâtiments de trois logements et plus, alors qu'un hôtel pourrait être autorisé dans certains secteurs de commerce. Les arrondissements se sont inspirés largement des catégories d'hébergement touristique présentes dans la loi.

Avis de conformité

L'article 6.1 de la loi édictée par le projet de loi no 67 prévoit que : « [...] sur réception d'une demande d'attestation de classification à l'égard d'un établissement d'hébergement touristique pour lequel aucune attestation n'a été délivrée, ou d'une demande visant à changer la catégorie d'établissement d'hébergement touristique, le type ou le nombre d'unités d'hébergement offertes, le ministre transmet un avis à la municipalité sur le territoire de laquelle est situé l'établissement l'informant de la demande et de l'usage projeté ».

La municipalité doit, dans les 45 jours de l'avis, informer le ministre si l'usage projeté n'est pas conforme à la réglementation municipale d'urbanisme relative aux usages adoptée en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1)³.

Il s'agit d'une nouvelle obligation pour les municipalités qui va dans le sens d'une meilleure cohérence, mais qui, dans la formulation actuelle du projet de loi, engendrera un alourdissement de sa responsabilité dans l'application de la loi. Il importe de tenir compte de la réalité municipale, et particulièrement de celle de Montréal et de ses arrondissements.

Le gouvernement a-t-il bien évalué la complexité de l'application de cette réglementation sur le terrain ?

À Montréal, ce sont les arrondissements qui détiennent la compétence d'aménagement permettant de déterminer le zonage et les usages qui autorisent ou non les catégories

3. Assemblée nationale, Projet de loi no 67, Loi visant principalement à améliorer l'encadrement de l'hébergement touristique, [HTTP://WWW.ASSNAT.QC.CA/FR/TRAVAUX-PARLEMENTAIRES/PROJETS-LOI/PROJET-LOI-67-41-1.HTML](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-67-41-1.html)

d'hébergement. Certains d'entre eux ayant des règlements régissant de façon importante ce type d'usage, il est nécessaire d'établir une collaboration en amont avec ceux-ci pour éviter de devoir refuser de trop nombreuses demandes d'attestation, sachant que le demandeur aurait nécessairement dû faire des démarches en premier auprès de l'arrondissement pour rendre son projet conforme. Dans les faits, certaines des unités visées sont souvent situées en zones résidentielles ou en zones mixtes et sont donc non conformes. Un processus complet permettant d'autoriser l'exercice d'un usage conditionnel est alors nécessaire.

L'application de l'article 6.1 pourra s'avérer aussi très difficile sans un arrimage avec la réglementation municipale. Les changements proposés par le gouvernement auront un impact sur le nombre de locateurs assujettis. Plusieurs devront faire des demandes de modifications ou de dérogation auprès des arrondissements. Il n'est pas possible d'évaluer l'ampleur de la situation, car on peut pas déterminer clairement combien de locateurs seront réellement assujettis à la nouvelle définition d'hébergement touristique. Les projets de loi et de règlement pourraient engendrer d'importantes problématiques (volume et complexité des demandes, application de critères imprécis, possibilité de dérogations). Selon le degré de précision de la définition des unités qui seront assujetties et selon le nombre d'établissements qui devront se conformer, l'impact sur la métropole et ses arrondissements aura une ampleur variable dans les quartiers. Un partenariat avec la métropole pour l'application de cette loi devrait être prévu par le gouvernement.

RECOMMANDATION 2 : Pour que les avis prévus à l'article 6.1 du projet de loi 67 soient applicables, qu'un partenariat financier et technique entre le Gouvernement du Québec et la métropole soit convenu avant l'adoption du projet de loi.

3. Outils de mise en œuvre et d'information

Comme le projet de loi apporte des changements importants dans les façons de faire et que les personnes visées par ces changements sont autant les citoyens du Québec que des citoyens du monde entier, il est essentiel de prévoir une information adéquate pour que le projet de loi soit appliqué de manière efficace.

S’inspirer de ce qui se fait ailleurs, dans les relations avec les plateformes de location

Face à la popularité grandissante des plateformes de location de logements entre particuliers, certaines villes ont décidé d'imposer des règles afin de les autoriser tout en exerçant un certain contrôle.

Les principales villes ayant réglementé sont : San Francisco, Portland, New York, Paris, Barcelone, Amsterdam et Londres. Il s’agit souvent de grandes villes ayant un important achalandage touristique, où la saison touristique est étendue et où la préservation du parc locatif est un enjeu crucial. La très grande majorité des villes ont créé une taxe d’hébergement qui s’applique par nuitée. La plateforme Airbnb prélève d’ailleurs cette taxe pour plusieurs villes. Certaines villes, dont San Francisco et Portland, exigent qu’une personne souhaitant offrir un hébergement soit inscrite à un registre et paie un droit d’enregistrement. Elles exigent aussi une preuve d’assurance. Certaines villes imposent une durée maximale de location. Il est parfois précisé que le locateur doit habiter le logement pendant un nombre de jours déterminé et peut donc le louer le reste du temps. Une réglementation plus sévère exige dans certains cas que le locateur soit présent dans le logement au moment de la location. Dans ces cas, les locations par des locateurs qui n’habitent pas le logement sont donc exclues.

La ville d’Amsterdam s’est entendue avec Airbnb afin que cette dernière fournisse de l’information et assure des liens vers la réglementation locale. Un résumé des règles locales sera également fourni sur le site et l’utilisateur devra déclarer qu’il les comprend et les accepte avant de pouvoir afficher son annonce.

À l’instar de quelques grandes villes, des ententes avec les plateformes de location devraient être prévues par le Gouvernement du Québec, en collaboration avec la Ville de Montréal, à propos des éléments suivants :

- Le prélèvement d’une taxe par nuitée;
- La diffusion de l’information aux utilisateurs sur les lois et règlements provinciaux et municipaux;
- La transmission de données sur les utilisations, principalement à des fins statistiques.

À l'instar de l'entente entre Airbnb et Amsterdam, il serait pertinent que les plateformes informent le locateur clairement et brièvement des lois et règlements provinciaux et municipaux et qu'elles l'obligent à accepter les conditions d'utilisation. La transmission de données pourrait permettre au gouvernement et à la Ville de Montréal de veiller au respect du cadre réglementaire. Cela permettrait également d'établir un portrait de la situation, d'obtenir des statistiques fiables et d'évaluer l'impact sur le parc de logement locatif.

RECOMMANDATION 3 : Dans un objectif de collaboration et d'information, que des ententes avec les plateformes de location soient prévues par le Gouvernement du Québec avec la Ville de Montréal, et ce, à propos des éléments suivants :

- **le prélèvement d'une taxe par nuitée;**
- **La diffusion de l'information aux utilisateurs sur les lois et règlements provinciaux et municipaux;**
- **La transmission de données sur les utilisations, principalement à des fins statistiques.**

Développer des outils d'information et de sensibilisation

De manière générale, une campagne de sensibilisation auprès du grand public devrait être faite et des outils d'information sur le nouveau cadre réglementaire devraient être développés afin de bien informer la population ainsi que les utilisateurs de ces plateformes de leurs obligations et des sanctions auxquelles ils s'exposent s'ils contreviennent à la loi. La Ville de Montréal souhaite participer au développement des outils de sensibilisation afin d'y intégrer les réalités urbaines et réglementaires propres à la métropole.

RECOMMANDATION 4 : Afin de bien informer la population ainsi que les utilisateurs des plateformes de leurs obligations, que le gouvernement, conjointement avec la Ville de Montréal, fasse une campagne de sensibilisation et développe des outils d'information sur le nouveau cadre réglementaire applicable dans la métropole.

4. CONCLUSION

En conclusion, la Ville de Montréal est favorable à un meilleur encadrement du secteur de l'hébergement touristique, mais elle croit que les règles ne concernent que les locateurs qui sont clairement dans une optique commerciale. Ces règles ne doivent pas nuire au développement de l'économie de partage au Québec et plus particulièrement à son attraction touristique.

De plus, la mise en œuvre du projet de loi aura assurément des impacts sur les arrondissements de la Ville de Montréal, mais leur ampleur reste encore difficile à déterminer. Il serait nécessaire qu'en amont de l'application de la loi une collaboration soit établie avec le gouvernement pour permettre à la Ville d'évaluer ces impacts et d'adapter le processus ainsi que la réglementation au besoin.

Enfin, il serait souhaitable que le gouvernement et la Ville de Montréal collaborent avec les plateformes de location, ce qui pourrait assurer une meilleure mise en œuvre des lois et règlements.