



MEMO / NOTE DE SERVICE

Information previously distributed / Information distribué auparavant

TO: Planning and Housing Committee

DESTINATAIRE : Comité de la planification et du logement

**FROM: Ryan Perrault, General
Manager
Emergency and Protective Services**

**Contact :
Valérie Bietlot, Manager
Public Policy Development Branch,
Emergency and Protective Services
613-580-2424 x23521
valerie.bietlot@ottawa.ca**

**EXPÉDITEUR : Ryan Perrault,
Directeur général
Services de protection et d'urgence**

**Personne ressource :
Valérie Bietlot, Gestionnaire
Direction de l'élaboration de
politiques publiques, Services de
protection et d'urgences
613-580-2424 x23521
valerie.bietlot@ottawa.ca**

DATE: 15 janvier 2025

FILE NUMBER: ACS2025-EPS-PPD-0001

**SUBJECT: Feasibility Assessment – Development of a Renovation Licence and
Relocation By-law**

**OBJET : Étude de faisabilité – Création d'un règlement sur le permis de
rénovation et la relocalisation**

RÉSUMÉ

La présente note de service est soumise en réponse à la demande du Conseil du 1^{er} mai 2024 ([ACS2024-OCC-CCS-0045](#)), à savoir que le personnel évalue la possibilité de créer un règlement municipal sur les « rénovictions » ainsi que les tâches, les coûts et le calendrier qu'un tel projet impliquerait.

Dans l'ensemble, l'étude de faisabilité effectuée par le personnel ne soutient pas un tel projet de règlement municipal pour l'instant. Plusieurs facteurs sont en cause :

- **Législation** : La *Loi de 2023 visant à aider les acheteurs et à protéger les locataires* (projet de loi 97) a apporté plusieurs modifications à la *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation* de manière à encadrer précisément les expulsions de mauvaise foi et à répondre aux questions mêmes dont traiterait un règlement municipal sur les rénovictions. Cependant, ces modifications ne sont pas encore en vigueur, et tout éventuel règlement municipal pourrait devoir être modifié pour des raisons de conformité en cas de conflit ou de redondance. Le document 1 contient une description des modifications législatives à venir. En outre, le personnel souligne que les relations locateur-locataire relèvent de la compétence provinciale et que les litiges concernant les expulsions (y compris celles relatives aux rénovations) et le loyer sont uniquement du ressort de la Commission de la location immobilière (Tribunaux décisionnels Ontario). Ainsi, les règlements municipaux de ce type sont une nouveauté, et le pouvoir des municipalités de réglementer ce domaine en Ontario n'a encore jamais été éprouvé.
- **Répercussions inconnues et non vérifiées** : Des règlements municipaux traitant des expulsions pour rénovations ont récemment été adoptés à Hamilton, Toronto et London. Cela dit, le personnel fait remarquer qu'aucun n'a encore été mis en œuvre. Il serait donc prudent de reporter, pour un minimum d'un an, tout projet de règlement sur les rénovictions afin d'avoir la chance d'apprendre de l'expérience de ces villes. Cela permettrait de déterminer si un contrôle plus soutenu des expulsions pour rénovations pourrait entraîner davantage de demandes d'expulsions pour usage personnel, un résultat qui limiterait l'efficacité des programmes ayant pour seul objectif de lutter contre les rénovictions. Il serait également prudent de savoir si les droits à payer et les conditions à remplir pour obtenir un permis de rénovation ne risquent pas de freiner les travaux de

rénovation et de réaménagement nécessaires, ce qui nuirait à la qualité, à la disponibilité et à l'abordabilité des logements locatifs. Ces constats rejoignent l'approche adoptée par la [Ville de Guelph](#).

- Considérations financières : Le personnel de la ville n'a pas actuellement la capacité requise pour développer le règlement en question. Il sera donc nécessaire d'obtenir de l'expertise externe pour effectuer ce travail, et on estime avoir besoin d'un budget important pour la recherche, l'élaboration de politiques et les travaux associés ainsi que pour les activités de consultation et de mobilisation nécessaires à l'élaboration d'un règlement municipal. Il faudra aussi compter les fonds requis pour sa mise en œuvre et son application. Les fonds proviendraient à la fois des frais d'utilisation et des taxes, puisque le budget et les ressources actuels ne permettent pas de réaliser un tel projet. À titre de référence, Hamilton estime que son régime pourrait lui coûter environ 1 million de dollars annuellement, et Toronto, 1,8 million, sans compter les coûts de mise en œuvre ponctuels dans chaque ville.

Pendant que la Ville d'Ottawa continue de suivre la mise en œuvre des règlements sur les rénovictions dans les municipalités susmentionnées et attend les modifications législatives de l'Ontario, le personnel continue d'entreprendre des initiatives importantes pour offrir des options de logement abordable aux résidents d'Ottawa, par l'intermédiaire du Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance de la Ville. En outre, le nouveau Plan financier à long terme des Services du logement (2025-2030) ([ACS2024-FCS-FIN-0011](#)) et le document Stratégie et compte rendu : investissement pour le logement abordable de 2024 ([ACS2024-SI-HSI-0016](#)) prévoient une enveloppe pour la création de nouveaux logements locatifs abordables et avec services de soutien ainsi que de subventions au logement. La Ville finance également les services d'aide juridique aux locataires offerts par trois parajuristes d'Aide Logement et d'Action-Logement par le biais de programmes et d'un budget établis. Le personnel de la Ville s'est d'ailleurs penché sur des programmes de fonds de défense des locataires comparables à Toronto et à Hamilton ([ACS2023-CSS-GEN-014](#)) et fera rapport des stratégies de prévention de la perte de logements au Conseil au quatrième trimestre.

Il est essentiel, pour prévenir les expulsions de mauvaise foi, que les locataires aient accès à de l'information et à des ressources expliquant leurs droits et la façon de les exercer. En ce sens, il pourrait être utile de faire des démarches auprès de la province de l'Ontario pour qu'elle prenne les mesures suivantes :

- Faire entrer en vigueur les dispositions susmentionnées de la *Loi de 2006 sur la location à usage d'habitation* qui visent à protéger les locataires et à prévenir les expulsions illégales.
- Financer d'autres ressources éducatives pour les locataires concernant les rénovations et les expulsions.
- Offrir plus de financement aux cliniques juridiques financées par la province pour qu'elles puissent mieux protéger et informer les locataires et prévenir les expulsions illégales.

Le personnel reconnaît qu'il est fort probable que des expulsions illégales se produisent dans la ville. Or, le peu de données disponibles sur le revenu des ménages et les loyers ne lui permet pas de tirer de conclusions définitives. Le personnel est également conscient du tort que subissent les personnes forcées de quitter leur domicile, quelle qu'en soit la raison, qu'elle soit légale ou non. Il estime qu'un accroissement des efforts d'information et du soutien juridique, financé par la province, serait la solution la plus bénéfique et la plus rapide pour les locataires, sans les coûts et les risques supplémentaires définis dans l'étude de faisabilité.

CONTEXTE

Le 1^{er} mai 2024, le Conseil a adopté la motion [ACS2024-OCC-CCS-0045](#), qui renfermait la directive suivante destinée au personnel :

Demander au directeur général des Services de protection et d'urgence, en consultation avec la Direction générale des services sociaux et communautaires, la Direction générale de la planification, de l'immobilier et du développement économique et les Services juridiques, d'examiner le Règlement sur le permis de rénovation et la relocalisation de Hamilton et de rendre compte au comité permanent concerné du Conseil au plus tard au quatrième trimestre de 2024, avec une évaluation préliminaire de la viabilité de l'élaboration d'un règlement semblable « contre les rénovictions » à la Ville d'Ottawa qui devrait contenir un aperçu du calendrier prévu, des coûts et des ressources nécessaires pour effectuer ce travail, ainsi que des projets prévus ou approuvés dans les plans de travail existants des directions générales qui devraient être reportés.

Le terme « rénovictions » fait référence aux expulsions auxquelles un locateur procède afin de rénover un immeuble locatif et de remplacer les anciens locataires par d'autres qui paieront un loyer plus élevé une fois les travaux terminés. Dans ces cas, on

soupçonne souvent le locateur d'agir de mauvaise foi et d'utiliser illégalement le prétexte des rénovations pour mettre fin à la location. Il faut savoir toutefois que ces mesures ne sont pas toujours prises de mauvaise foi, car il arrive qu'un immeuble ait réellement besoin d'être rénové après plusieurs années ou décennies de location, et alors, les travaux peuvent nécessiter de libérer les logements.

À des fins de neutralité, le mot « expulsion » ne désignera dans la présente note de service que l'action de déloger des locataires. Ainsi, ce terme s'entendra ici d'une expulsion légale ou non légale aux termes de la *Loi sur la location à usage d'habitation* de l'Ontario.

Compétence provinciale

La *Loi sur la location à usage d'habitation* régit la relation entre les locateurs et les locataires en Ontario, y compris le moment et la méthode qui peuvent être choisis pour expulser quelqu'un de son logement. La Loi autorise les expulsions lorsque le locateur souhaite réparer ou rénover un logement **et** que les travaux sont si importants qu'ils exigent un permis de construire et la libre possession du logement locatif. Les litiges en matière d'expulsion et de loyer sont exclusivement du ressort de la Commission de la location immobilière.

Dans tous les cas, l'expulsion doit se faire selon les processus établis, qui comprennent la remise au locataire par le locateur d'un avis de résiliation de la location (formule N13) si des travaux de rénovation ou de réparation sont en cause. Cet avis doit être remis au moins 120 jours avant la résiliation.

Le locataire qui est expulsé légalement en raison de travaux de rénovation a le droit de reprendre son logement au même loyer qu'avant (droit de première option) s'il a avisé le locateur de son intention par écrit. Lorsque le locataire revient dans le logement, l'augmentation de loyer ne doit pas dépasser celle qui aurait pu être légalement demandée s'il n'y avait pas eu interruption de la location. Le locataire qui souhaite retourner dans son logement après les travaux a également droit à une indemnité égale au loyer de la durée des travaux effectués dans le logement, jusqu'à concurrence de quelques mois (selon la taille de l'immeuble locatif).

Le locataire qui refuse d'exercer son droit de première option a également droit à une indemnité égale à quelques mois de loyer (selon la taille de l'immeuble locatif) ou à un autre logement locatif comparable.

Ville de Hamilton

En avril 2024, la Ville de Hamilton adoptait son règlement sur le permis de rénovation et la relocalisation (*Renovation Licence and Relocation By-law*) pour encadrer la réparation et la rénovation des logements locatifs, et approuvait d'importants investissements afin de se doter des ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre et à l'application du nouveau règlement à son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025. Ce règlement s'applique à tous les logements locatifs. L'un de ses principaux objectifs est de permettre à la Ville d'être au fait des avis d'expulsion remis aux locataires afin de leur offrir le soutien nécessaire, de limiter les conséquences sur leur vie et d'éviter que les locataires soient délogés lorsque possible. Le personnel de Hamilton indique que ce règlement ne peut empêcher les expulsions, et que la Ville ne peut s'immiscer dans la relation locateur-locataire ni dans le processus de location. Il souligne également qu'il faut adopter une approche équilibrée pour éviter de dissuader les locateurs de faire les réparations et les rénovations nécessaires dans les immeubles vieillissants.

En plus de ce nouveau règlement, la Ville de Hamilton cherche à résoudre le problème de disponibilité et de qualité des logements locatifs au moyen d'initiatives, envisagées ou imminentes, dont un règlement concernant la location à court terme. Hamilton se dotera également d'un règlement régissant la sécurité des immeubles d'appartements afin d'imposer des normes de biens-fonds aux propriétaires d'immeubles locatifs et d'améliorer l'état des logements locatifs dans l'ensemble de la ville. Lorsqu'il sera pleinement en fonction, ce programme nécessitera 25 postes à temps plein dans plusieurs services de la Ville ainsi qu'un budget annuel total de 3 094 350 \$.

Portrait des expulsions à Hamilton

Un rapport du personnel de Hamilton présenté en 2023 ([rapport PED23072 – 19 octobre 2023](#)) explique que le loyer moyen du marché de la ville a de loin dépassé l'inflation ces dernières années, alors que le loyer de certains locataires occupant depuis longtemps des logements aux loyers contrôlés demeure sous les seuils du marché depuis longtemps. Cette situation a créé un incitatif financier : des locateurs expulsent des locataires afin de pouvoir augmenter le loyer de leurs logements au prix du marché. En 2022, 132 formules N13 ont été soumises selon les données transmises par la Commission de la location immobilière. Le personnel de Hamilton indique toutefois que le nombre de personnes expulsées et délogées pourrait être plus élevé puisque des locataires pourraient avoir accepté de quitter leur logement en échange d'une indemnité sans se prévaloir des processus et recours prévus par la *Loi sur la location à usage d'habitation*. Il explique aussi que l'infrastructure résidentielle

vieillissante contribue à ce phénomène d'expulsion qui guette quelque 72 000 ménages locataires dans la ville.

Éléments clés du règlement de Hamilton

Voici les règles prévues par le règlement de Hamilton sur le permis de rénovation et la relocalisation :

- Le locateur doit faire sa demande de permis de rénovation à la Ville dans les sept jours suivant la remise de la formule N13 au locataire.
- Il doit accompagner sa demande d'une copie du permis de construire associé ainsi que d'un rapport d'un ingénieur en titre confirmant que les travaux de rénovation ou de réparation nécessitent de libérer le logement, et fournir au personnel de la Ville une copie de la formule N13 remise au locataire.
- Il doit remettre à chaque locataire à qui il a signifié une formule N13 le guide des droits du locataire de la Ville, qui présente aux locataires l'information de base sur leurs droits en lien avec l'expulsion et les dirige vers les ressources d'aide disponibles en cas de besoin.
- Il doit confirmer qu'il a proposé au locataire un logement temporaire ou une indemnité pour la durée des travaux dans les cas où le locataire a exercé son droit de première option en vue de reprendre le logement après les travaux en vertu de la *Loi sur la location à usage d'habitation*. Le logement temporaire offert doit être comparable à celui qui doit être libéré. Le propriétaire doit aviser la Ville des arrangements (logement ou indemnité) pris avec le locataire.
- L'indemnité offerte doit correspondre à la différence entre le loyer à libérer et le loyer moyen du marché pour un logement comportant le même nombre de chambres (d'après le rapport annuel de la Société canadienne d'hypothèques et de logement).

Le règlement de Hamilton prévoit des pénalités en cas d'infraction, comme le défaut d'obtenir un permis de rénovation dans les délais prescrits après la remise de la formule N13 au locataire, de remettre le guide éducatif au locataire ou de se conformer aux modalités du permis. Le personnel de Hamilton a expliqué que le règlement serait principalement appliqué de façon réactive, soit à la réception par la Ville d'un avis d'expulsion, la formule N13, fourni par le locateur ou le locataire.

Modèle financier et calendrier de mise en œuvre à Hamilton

Le Conseil municipal de Hamilton a procédé à d'importants investissements opérationnels et en capital pour concrétiser son projet de règlement. Les coûts annuels pour l'administration et l'application du règlement, lorsqu'il sera pleinement mis en œuvre en 2025, sont estimés à 942 850 \$, et seront ainsi répartis :

- 906 000 \$ pour l'ajout de huit équivalents temps plein au sein des Services des règlements municipaux, des Services juridiques et des Services du logement de la Ville;
- 26 850 \$ en coûts de fonctionnement pour trois véhicules;
- 10 000 \$ pour le rayonnement, la sensibilisation et les communications.

En outre, le Conseil a approuvé des dépenses ponctuelles : des dépenses d'immobilisations de 163 575 \$ pour l'achat de trois véhicules, un budget de transition de 150 000 \$ et un budget initial de consultation de 100 000 \$ pour évaluer la viabilité d'un règlement comme celui de New Westminster, en Colombie-Britannique.

Le permis de rénovation de la Ville de Hamilton sera assorti de droits de 715 \$, plus frais annuels de renouvellement de 125 \$. Ces frais permettront à la Ville de recouvrer environ dix pour cent des coûts de mise en œuvre, d'administration et d'application du règlement. Ce faible ratio de recouvrement des coûts a été établi en toute connaissance de cause, le but étant d'éviter des conséquences négatives pour les locataires. En effet, s'il en coûtait trop cher aux locateurs de se conformer, ceux-ci pourraient par exemple choisir de vendre l'immeuble plutôt que de le rénover ou augmenter les loyers au-delà du taux légal.

Le personnel de Hamilton anticipe un important travail de préparation en vue de la mise en œuvre du règlement, et Ottawa devra probablement prévoir une approche similaire. À Hamilton, une période de transition de 12 mois a été établie entre l'approbation initiale du règlement par le Conseil et sa mise en œuvre en janvier 2025. Il faudra une année entière pour recruter et former le personnel, créer des ressources et des brochures éducatives et d'autre matériel de communication, faire le travail de diffusion auprès des communautés touchées, des locateurs et des locataires, et créer un portail de paiement, les documents de demande et d'autres outils d'application avant de pouvoir commencer à recevoir des demandes de permis.

Risques et défis à Hamilton

Le rapport de la Ville de Hamilton a relevé plusieurs risques et défis. Son règlement sur le permis de rénovation et la relocalisation est le premier règlement de la sorte en Ontario, et seulement le deuxième après un règlement municipal similaire adopté à New Westminster, en Colombie-Britannique (instauré en 2019 et abrogé en 2021). L'efficacité de cette approche n'a donc pas été mise à l'épreuve à grande échelle, et sa capacité à réduire le nombre d'expulsions illégales ou à préserver le parc de logements locatifs demeure inconnue. De plus, si le Conseil a fait d'importants investissements opérationnels et en ressources humaines pour la mise en œuvre du règlement, il ne sait pas au final quels seront les besoins exacts du nouveau régime.

La *Loi de 2023 visant à aider les acheteurs et à protéger les locataires* (projet de loi 97) apportera à la *Loi sur la location à usage d'habitation* des modifications qui traiteront des mêmes questions et contiendront des éléments identiques à ce qu'on trouve dans le règlement sur le permis de rénovation et la relocalisation de Hamilton. Ces modifications ne sont pas encore en vigueur. Lorsqu'ils seront en vigueur, il est probable que plusieurs dispositions du règlement de Hamilton, s'avérant redondantes ou contradictoires, devront être modifiées ou abrogées pour éviter tout conflit avec la Loi provinciale. Pour limiter ce risque, le personnel a proposé une solution : que le Conseil suspende ces travaux et recommande une nouvelle procédure lorsque les modifications apportées à la *Loi sur la location à usage d'habitation* entreront en vigueur. Le Conseil de Hamilton a néanmoins décidé de procéder à la mise en œuvre du règlement en raison de l'incertitude quant au moment où la réglementation provinciale prendrait effet.

Programme de soutien aux locataires de Hamilton

Le règlement de Hamilton sur le permis de rénovation et la relocalisation fait partie d'un plus vaste programme de soutien aux locataires qui propose les améliorations et les initiatives suivantes :

1. Élargissement du programme de défense des locataires et du fonds de défense juridique par l'intermédiaire d'un partenaire d'aide juridique communautaire afin de soutenir les locataires qui se retrouvent devant la Commission de la location immobilière à la suite d'une expulsion ou d'une autre procédure.
2. Renforcement de la capacité organisationnelle communautaire des groupes de locataires par la création de deux postes au sein d'organismes communautaires partenaires afin de faciliter les interventions de proximité auprès des locataires et la coordination des cas de défense des droits des locataires.

3. Création d'une gamme complète de ressources et documents informatifs pour les locataires et les locateurs, à diffuser de diverses manières dans la communauté.
4. Création d'une table de recherche communautaire codirigée par le personnel de la Ville responsable du logement et des partenaires communautaires, qui améliorera la coordination et l'intégration des ressources destinées aux locataires, planifiera et mènera des activités de consultation directe auprès des locataires et fera rapport des besoins futurs, entre autres choses.

Pour réaliser les initiatives ci-dessus, il a fallu des investissements annuels de 1,314 million de dollars, dont la création de six postes permanents à temps plein dans plusieurs services de la Ville, ainsi qu'une dépense ponctuelle en immobilisations de 50 000 \$ pour l'achat d'un véhicule.

New Westminster, Colombie-Britannique – Règlement municipal sur le régime d'encadrement et de permis pour les logements locatifs (*Business Regulations and Licensing [Rental Units]*)

Le personnel de Hamilton avait envisagé de créer un règlement municipal semblable à celui adopté, et maintenant abrogé, par New Westminster, en Colombie-Britannique ([rapport PED23072, Hamilton](#)). Le règlement de New Westminster sur le régime d'encadrement et de permis pour les logements locatifs exigeait des locateurs qu'ils obtiennent un permis pour leurs logements locatifs et qu'ils permettent aux locataires de rester dans leur logement ou dans le même bâtiment durant les rénovations. Le rapport explique que ce règlement a été abrogé en 2021 parce que le gouvernement de la Colombie-Britannique avait intégré dans la législation provinciale des protections encore plus robustes pour les locataires. La Ville de New Westminster examine actuellement les nouvelles dispositions de la loi provinciale pour déterminer, s'il y a lieu, les prochaines étapes.

Le régime de New Westminster reposait sur la charte communautaire et la loi sur la location résidentielle de la Colombie-Britannique (*Residential Tenancy Act*), qui, ensemble, établissent les pouvoirs de la municipalité en matière de contrôle des logements locatifs et des propriétés résidentielles. De tels pouvoirs n'existent pas en Ontario, puisque ces questions sont de compétence exclusivement provinciale : elles sont encadrées par la *Loi sur la location à usage d'habitation*, et les litiges entre locateurs et locataires sont traités par la Commission de la location immobilière. Par

conséquent, tout règlement municipal en Ontario portant sur les locations résidentielles peut être sujet à des contestations juridiques pour défaut de compétence.

Toronto – Règlement municipal sur les permis de rénovation de logements (*Rental Renovation Licence By-law*)

Le 30 octobre 2024, le comité de la planification et du logement de la Ville de Toronto a recommandé au Conseil municipal d'adopter un règlement municipal sur les permis de rénovation de logements ([rapport 2024.PH16.4](#)). Le modèle suggéré est similaire à celui de Hamilton; la date de mise en œuvre proposée est le 31 juillet 2025. Les droits de permis recommandés sont de 700 \$, un montant qui sera rajusté annuellement selon le taux d'inflation. Ces droits devraient permettre un taux de recouvrement de six pour cent, pour un budget de 2,08 millions de dollars (en 2026). L'enveloppe permettra d'ajouter 14 postes et couvrira la somme annuelle de 300 000 \$ pour l'information et la communication auprès des locataires. Il a été recommandé d'y ajouter un montant de 200 000 \$ pour créer du matériel de communication et d'information initial dans plusieurs langues. Le Conseil municipal de Toronto étudiera le rapport le 13 novembre 2024. Le comité de la planification et du logement a également demandé au personnel de recommander des mesures de protection temporaires à déployer dans l'immédiat, mesures que le Conseil examinera le même jour.

London – Permis de réparation de logement locatif

La Ville de London a adopté un régime de permis de réparation de logement locatif le 24 septembre 2024. Le règlement municipal exige des locataires qu'ils présentent leur demande de permis dans les sept jours civils suivant la remise de la formule N13 à leurs locataires. Les droits de permis sont de 600 \$, et le locateur doit fournir un rapport préparé par un architecte ou un ingénieur en titre pour démontrer que le logement doit être libéré pour l'exécution des travaux.

Les coûts du programme ont initialement été estimés à 581 000 \$ par année, pour un total de six postes. L'estimation a été revue depuis : un total de trois postes et de 300 000 \$ annuellement ont été approuvés.

Contrairement au modèle de Hamilton, celui de London n'exige pas des locataires qu'ils indemnisent les locataires pour la différence de loyer ou leur fournissent un logement temporaire. Toutefois, l'exclusion de telles mesures a fait l'objet d'une forte opposition de la part des défenseurs des locataires et des personnes à faible revenu.

Examen des lois, initiatives et programmes pertinents

Le document 1 contient une liste préliminaire des lois, programmes et services en lien avec le logement locatif. On y retrouve également de l'information plus détaillée sur le Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance de la Ville, les initiatives de sensibilisation des locateurs et locataires, et le fonds de défense des locataires. Y sont aussi présentées les données préliminaires sur la population et les loyers moyens de 2023 dans les villes de VECTOM (Vancouver, Edmonton, Calgary, Toronto, Ottawa et Montréal), ainsi qu'à Hamilton et New Westminster. Le personnel fait remarquer que la liste et les données devront être révisées, mises à jour et étudiées si le Conseil souhaite aller de l'avant avec un règlement sur les expulsions.

ANALYSE

Si le Conseil décide de faire un examen réglementaire complet pour trouver une solution aux expulsions illégales effectuées en vue de travaux de rénovation, il faudra prévoir un budget important et une période d'analyse d'environ 12 mois afin d'effectuer la recherche, les consultations et mobilisations, l'élaboration de politiques et la rédaction du règlement (description détaillée ci-dessous). Actuellement, le personnel ne pourrait pas entreprendre ces travaux sans l'aide d'un consultant, et malgré cela, il faudrait que la Direction générale des services de protection et d'urgence supervise le tout et que d'autres directions générales participent au projet.

Cet examen permettrait également de déterminer le coût pour mettre en œuvre un tel règlement à Ottawa, qui pourrait se compter en millions si l'on se base sur les prédictions de Hamilton. Notons que Hamilton estime les coûts de mise en œuvre à 942 850 \$ annuellement, ce qui comprend la rémunération de huit nouveaux postes à temps plein. Ottawa abrite une population 1,8 fois plus grande que celle de Hamilton, et compte 1,9 fois son nombre de logements locatifs (selon les données du recensement de 2023). De plus, son territoire fait 2,5 fois celui de Hamilton. Généralement parlant, tout porte à croire qu'un programme semblable à Ottawa nécessiterait l'ajout de 12 à 15 ETP et coûterait entre 1,8 et 2,2 millions de dollars annuellement. Et puisqu'il ne serait pas en lien avec la croissance, les redevances d'aménagement seraient exclues comme source de financement; il faudrait puiser les fonds à même les taxes ou les frais de service.

Suivant son étude de faisabilité, le personnel ne recommande pas la création d'un règlement municipal tant qu'il ne pourra pas se pencher sur 12 mois de données pour connaître l'efficacité des cadres de diverses municipalités et apprendre de leurs expériences, et tant qu'il ne pourra pas solutionner les conflits que pourrait engendrer la modification du cadre provincial.

Comme indiqué plus haut, les modifications qui seront apportées à la *Loi sur la location à usage d'habitation* pourraient couvrir les mêmes questions que celles du règlement de Hamilton et contenir des dispositions identiques. Ces nouvelles mesures visent à prévenir les expulsions de mauvaise foi, **tant pour** des raisons d'usage personnel (formule N12) que de rénovations (formule N13). Sera notamment exigé un rapport d'un ingénieur qualifié confirmant que les travaux de rénovation ou de réparation nécessitent de libérer le logement, comme le demande Hamilton. Ces modifications visent également à limiter les expulsions abusives pour usage personnel (formule N12). En vertu des changements proposés, si le membre de la famille désigné ne s'installe pas dans le logement dans les délais impartis, l'expulsion sera réputée de mauvaise foi, ce qui donnera droit au locataire expulsé de recevoir une indemnité et exposera le locateur à des amendes. Les amendes pour expulsion illégale au moyen des formules N12 et N13 ont été doublées dans la nouvelle législation; elles sont passées de 50 000 \$ à 100 000 \$ pour les particuliers et de 250 000 \$ à 500 000 \$ pour les personnes morales.

Voici d'autres risques à considérer si la Ville effectue un examen réglementaire maintenant :

- Un contrôle plus serré des expulsions pour rénovations pourrait faire augmenter l'utilisation du motif d'expulsion pour usage personnel, ce qui limiterait l'efficacité des programmes qui visent exclusivement les rénovictions.
- Si la Ville se tourne vers un régime de permis de rénovation comme à Hamilton, les droits à payer et les conditions à remplir pour obtenir un permis pourraient décourager les locateurs de faire les travaux de rénovation et de réaménagement nécessaires, ce qui se répercuterait sur la qualité, la disponibilité et l'abordabilité des logements locatifs.
- Il plane actuellement une incertitude autour des nouvelles exigences provinciales quant aux professionnels qui pourront fournir une attestation indépendante de la nécessité de libérer le logement à rénover. Les modifications législatives envisagées restent à venir, comme mentionné plus tôt. Ainsi, la Ville devra peut-être subséquemment modifier son nouveau règlement pour se conformer à la législation provinciale.

Création d'un règlement garantissant la protection contre les expulsions à Ottawa –
Portée des travaux

La création d'un règlement municipal pour protéger les locataires des expulsions pour rénovations nécessiterait des travaux majeurs, dont les suivants :

- Vérifier si le Conseil municipal est légalement habilité à mettre en place un régime anti-rénovictions, avec tout ce que cela implique. Il faudrait notamment évaluer les conflits potentiels avec les lois provinciales ainsi que les limites, le cas échéant, du pouvoir du Conseil de réglementer ce domaine.
- Déterminer la quantité et la nature des expulsions pour élaborer un cadre réglementaire efficace et évaluer la demande possible en services d'application et en programmes de soutien ainsi que les conséquences et les avantages pour la communauté. Des données ont été obtenues de la Commission de la location immobilière par l'entremise d'une demande d'accès à l'information sur le nombre de formules N5, N12, N13 et L5 remises à Ottawa de 2010 à 2023. Ces données seront fournies en réponse à la demande de renseignements d'un membre du Conseil au sujet de la soumission de formules N5, N12 et N13 et d'avis d'augmentation de loyer supérieure au taux légal à la Commission de la location immobilière pour Ottawa, déposée avec le présent rapport. Les données comprennent l'information suivante :
 - Moratoire sur les expulsions – Entre le 19 mars et le 14 septembre 2020, puis entre le 8 avril et le 2 juin 2021, un moratoire a été imposé sur les expulsions résidentielles, compte tenu du fait que la perte de logement était un facteur de risque au regard de la COVID-19.
 - Gel des loyers – En plus du moratoire, un gel des loyers a également été instauré dans toute la province du 1^{er} janvier au 31 décembre 2021.
 - Augmentation du nombre d'avis signifiés – Le nombre de formules N5 et L5 a diminué en 2020 pendant la pandémie et la période de gel des loyers, mais le nombre d'avis remis, pour toutes les formules, a drastiquement augmenté par la suite. Les tableaux ci-dessous montrent l'augmentation totale et l'augmentation annuelle du nombre d'avis remis.

Tableau 1 – Avis remis de 2010 à 2023

Type d'avis ou de demande	Total en 2010	Total en 2023	Augmentation annuelle moyenne (2010 à 2023)
N5	394	804	8 pour cent
N12	107	505	29 pour cent
N13	7	104	107 pour cent

Type d'avis ou de demande	Total en 2010	Total en 2023	Augmentation annuelle moyenne (2010 à 2023)
L5	0	187	88 pour cent

Tableau 2 – Avis remis de 2020 à 2023

Type d'avis ou de demande	Total en 2020	Total en 2023	Augmentation annuelle moyenne (2020 à 2023)
N5	553	804	15 pour cent
N12	277	505	27 pour cent
N13	41	104	51 pour cent
L5	35	187	156 pour cent

Glossaire

N5 : Expulsion pour entrave à la jouissance raisonnable, dommages ou surpeuplement

N12 : Expulsion pour utilisation du logement locatif par le locateur

N13 : Expulsion pour rénovation ou démolition

L5 : Augmentation de loyer supérieure au taux légal

Le personnel reconnaît l'augmentation du nombre d'avis remis pour expulsion et pour augmentation de loyer supérieure aux taux légaux illustrée par les données ci-dessus. Cependant, parce que les données de la Commission n'incluent pas le revenu des ménages ni les loyers, elles ne permettent pas de tirer de conclusions définitives. En plus des facteurs économiques post-pandémie bien documentés comme la hausse de l'inflation, des taux d'intérêt et du loyer du marché privé ainsi que du moratoire sur les expulsions, de nombreux autres facteurs pourraient expliquer les taux actuels d'avis d'expulsion. Le personnel est conscient qu'il est très probable que des expulsions illégales pour rénovations aient cours dans la ville.

- Analyser le marché immobilier, le parc locatif et le paysage de l'aménagement à Ottawa pour définir la portée d'un éventuel règlement et cibler des politiques pouvant servir de leviers afin de travailler à une échelle locale sur les causes fondamentales et les conditions entourant les expulsions illégales pour rénovations :

- La nouvelle évaluation des besoins en logements, attendue au premier trimestre de 2025, fournira des indicateurs clés concernant le parc de logements.
 - Comprendre à une échelle locale les causes fondamentales et les conditions entourant les expulsions illégales en travaillant avec les locataires et les locateurs.
 - Il faudra l'expertise de consultants en immobilier commercial pour obtenir de l'information et des données sur le marché immobilier d'Ottawa, en particulier sur les investissements dans le logement locatif.
- Repérer les différences dans les règlements et services municipaux en Ontario et mesurer les répercussions associées afin de cibler des pratiques prometteuses tant pour prévenir que pour régler les expulsions illégales pour rénovations, et peut-être pour mettre en lumière des moyens de solutionner les lacunes dans l'ensemble du régime des logements locatifs à Ottawa.
 - Analyser la loi, les règlements municipaux et les programmes et services en place ou en cours d'élaboration au niveau fédéral, provincial et municipal pour déterminer les croisements ou leur complémentarité avec un éventuel règlement municipal visant à protéger les locataires des rénovictions.
 - Déterminer le nombre d'immeubles construits à des fins de location comptant cinq logements ou plus, un travail essentiel puisque ce seuil détermine les droits accordés aux locataires évincés en vertu de la *Loi sur la location à usage d'habitation*.
 - Étudier les projets immobiliers en cours et prévus ainsi que les éventuels avantages et les possibles conséquences non voulues du règlement proposé.
 - Examiner les répercussions sur l'accessibilité et le soutien offert. Cette phase des travaux aurait pour but d'évaluer dans quelle mesure les résidents handicapés peuvent être disproportionnellement touchés par les expulsions illégales. D'après le personnel, il manque de logements accessibles dans le parc locatif privé, ce qui augmente la pression sur le secteur du logement communautaire, à qui l'on demande de fournir des logements appropriés.
 - Consulter et mobiliser les groupes suivants :

- Locataires et locateurs, y compris les associations et les groupes de défense;
 - Organismes de logements et de services sociaux, y compris les centres de santé communautaires et les organismes jeunesse;
 - Propriétaires et gestionnaires d'immeubles, promoteurs immobiliers et secteur immobilier;
 - Ingénieurs et autres professionnels pouvant attester qu'un logement doit être libéré pour des travaux de rénovation;
 - Communauté autochtone;
 - Groupes en quête d'équité (Comité consultatif sur l'accessibilité, Ottawa Disability Coalition, Conseil sur le vieillissement d'Ottawa et autres organismes de défense);
 - Associations communautaires, dont la Fédération des associations civiques d'Ottawa.
- Échanger et se concerter avec d'autres directions générales et services de la Ville : Services sociaux et communautaires; Services de protection et d'urgence; Initiatives stratégiques; Services de la planification, de l'aménagement et des bâtiments; Finances et services organisationnels (ServiceOttawa et Services de technologie de l'information); et Services juridiques.
 - Élaborer le modèle financier à mettre en place : déterminer les investissements et les ressources nécessaires pour administrer, gérer et faire appliquer le nouveau règlement municipal et toutes les ressources de soutien non réglementaires associées.
 - Rédiger le règlement et créer les programmes et les processus connexes.

Option de recours à un consultant externe – Budget et échéancier projetés

Pour estimer les fonds et le temps nécessaires à l'examen réglementaire envisagé, le personnel s'est basé sur l'Étude sur les logements locatifs précédente (2018-2019), pour laquelle la Ville a embauché deux consultants, et qui impliquait des travaux de recherche, de collecte et d'analyse de données, des consultations publiques et internes et la formulation de recommandations, pour un total de 300 000 \$. Le personnel estime

que l'examen proposé requiert un budget important pour un consultant externe, y compris :

- **Services professionnels** pour l'étude et l'analyse du marché du logement locatif et du marché immobilier à Ottawa, l'examen des règlements d'autres municipalités, les recherches et conseils juridiques, et l'élaboration et la rédaction du règlement municipal et d'autres politiques possibles.
- **Coût logistique des consultations publiques**, y compris la traduction simultanée et l'interprétation en langue des signes.
- **Communications**, y compris le matériel multilingue (traduction, graphisme, promotion payante).

La durée estimée de ces travaux est de 12 mois.

Le personnel indique que si le Conseil fait élaborer le règlement municipal par des consultants, il faudra tout de même du personnel à la Direction générale des services de protection et d'urgence pour administrer les contrats de service des consultants et des autres professionnels et pour rédiger un ou plusieurs rapports à soumettre au Comité et au Conseil, entre autres tâches. Ce soutien interne nécessiterait probablement de reporter l'un des examens prévus au Plan de travail de l'examen des règlements municipaux 2023-2026 au prochain mandat du Conseil.

Option d'élaboration du règlement municipal à l'interne – Budget et échéancier projetés

Si le Conseil demande au personnel de la Ville d'effectuer l'examen réglementaire à l'interne, ce sont les Services de protection et d'urgence qui chapeauteraient les travaux, aidés des directions générales des Services sociaux et communautaires et des Services de la planification, de l'aménagement et du bâtiment. Ces travaux auraient des répercussions sur deux projets des Services de protection et d'urgence figurant au Plan de travail de l'examen des règlements municipaux 2023-2026, projets qu'il faudrait reporter au prochain mandat du Conseil.

Voici une estimation de budget nécessaire si l'examen est fait à l'interne :

- **Frais de consultation** (de 140 000 à 150 000 \$) pour obtenir de l'information et des analyses sur le marché locatif qui sont exclues de l'évaluation des besoins en logement en cours.

- **Coût logistique des consultations publiques** (65 000 \$), y compris la traduction simultanée et l'interprétation en langue des signes.
- **Communications** (35 000 \$), y compris le matériel multilingue (traduction, graphisme, promotion payante).

La durée estimée de ces travaux est de 12 mois.

Évaluation et mitigation des risques associés au projet de règlement d'Ottawa

Une évaluation préliminaire du régime de Hamilton a permis de relever plusieurs risques qui se transposeraient probablement à Ottawa si la Ville allait de l'avant avec un projet semblable. Les voici :

- Le risque d'exiger un examen indépendant des plans de rénovation pour attester que les logements à rénover doivent être libérés.
 - L'administration provinciale n'a pas encore déterminé, dans les modifications qu'elle apportera à la *Loi sur la location à usage d'habitation*, quels professionnels pourront effectuer cet examen ni les modalités associées. Tant que ces décisions ne seront pas prises, le personnel ne pourra pas évaluer les coûts et la disponibilité de ces services à Ottawa, ni les répercussions possibles de cette exigence sur les rénovations et les réaménagements justifiés.
 - La Ville d'Ottawa ne peut pas se charger d'examiner elle-même les plans de construction et de rénovation en raison des pouvoirs limités que lui donne la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Ces examens devront être effectués à l'externe.
- Un encadrement plus serré des avis d'expulsion pour rénovations (formule N13) pourrait entraîner une augmentation des avis d'expulsion pour usage personnel (formule N12). Des données préliminaires démontrent que c'est ce qui s'est produit lorsque la Colombie-Britannique a instauré de nouvelles mesures, un sujet qui a été soulevé lors de discussions avec le personnel de Vancouver et de Victoria.
- Un article de *CBC* du 29 juillet 2024 rapportait que les demandes d'expulsion pour usage personnel avaient augmenté de 86 pour cent en Ontario depuis 2020. Le personnel n'a pas encore évalué le nombre d'expulsions de ce type à Ottawa. Cela dit, le modèle de Hamilton n'offre pas de solution à ce problème.

Par ailleurs, si le gouvernement provincial a introduit de nouvelles exigences pour les locateurs souhaitant expulser des locataires pour un usage personnel du logement, cette réglementation n'est pas encore en vigueur; on ne peut donc pas en déterminer l'efficacité.

- Il se peut que les droits à payer et les conditions à remplir pour obtenir un permis de rénovation freinent des travaux de rénovations et de réaménagement nécessaires, ce qui pourrait miner la qualité, la disponibilité et l'abordabilité des logements locatifs.

CONCLUSION

De façon générale, l'étude de faisabilité effectuée par le personnel n'appuie pas l'instauration d'un règlement municipal pour le moment, en raison des risques décrits ci-dessus. Si toutefois les travaux à cet effet devaient commencer durant le présent mandat du Conseil, il faudrait allouer à ce projet les fonds susmentionnés. À ce jour, les directions générales n'ont pas la capacité interne requise pour effectuer ces travaux; il faudrait donc faire appel à des services professionnels externes. En outre, pour chapeauter le travail des consultants et se coordonner à l'interne, il faudrait modifier le plan de travail de plusieurs directions générales afin de donner la priorité à cette initiative, et la portée de ces modifications ne pourrait être connue qu'une fois le plan de travail des consultants entièrement défini. Nous estimons que si le Conseil demande au personnel de la Ville d'effectuer cet examen, plusieurs directions générales devraient y participer, et certains projets déjà prévus devraient être reportés ou décalés.

Le personnel indique que pour commencer, plutôt que de s'attaquer aux cas d'expulsions illégales pour rénovations, il vaudrait mieux s'employer à revendiquer un meilleur financement provincial afin de créer du matériel éducatif pour les locataires et des voies de communication avec eux, et à augmenter le financement affecté à la défense juridique des locataires par l'entremise d'Aide Logement et d'Action-Logement, comme mentionné plus haut.

Le personnel reconnaît l'augmentation observée du nombre d'avis d'expulsion et d'augmentation de loyer supérieure au taux légal. Toutefois, l'absence d'informations sur le revenu des ménages et les loyers dans les données de la Commission l'empêche de formuler des conclusions définitives. En plus des facteurs économiques post-pandémie bien documentés comme la hausse de l'inflation, des taux d'intérêt et du loyer du marché privé ainsi que du moratoire sur les expulsions, de nombreux autres facteurs pourraient expliquer les taux actuels d'avis d'expulsion.

Le personnel est conscient qu'il est très probable que des expulsions illégales pour rénovations aient cours dans la ville. Il est également conscient du tort que subissent les personnes forcées de quitter leur domicile, quelle qu'en soit la raison, qu'elle soit légale ou non. D'après son analyse, la solution la plus avantageuse et la plus rapide pour les locataires, sans les coûts et les risques supplémentaires définis dans l'étude de faisabilité, serait d'accroître les efforts d'information et le soutien juridique.

Le personnel ajoute que la Ville participe actuellement à une table ronde des municipalités sur les politiques pour contrer les expulsions avec le personnel des villes de Toronto, de Hamilton, de London et de Mississauga, et que ce groupe pourrait faciliter l'élaboration ou l'évaluation d'autres options de politiques pour résoudre le problème des expulsions illégales.

Ryan Perrault
Directeur général
Services de protection et d'urgence

cc: Équipe de la haute direction

DOCUMENTATION À L'APPUI

Document 1 – Analyse de la législation liée au logement locatif