



PROTECTEUR
DU CITOYEN

Écoute • Rigueur • Respect

MÉMOIRE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

**Adressé à la ministre du Tourisme dans
le cadre de la consultation sur le projet
de *Règlement sur l'hébergement
touristique***

Québec, le 13 mai 2022

LA MISSION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à une personne ou à un groupe de personnes. Il traite aussi les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics et les plaintes en cas de représailles liées à ces divulgations. Désigné par au moins les deux tiers des parlementaires et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement de plaintes, de signalements ou de divulgations, ou de sa propre initiative.

Le respect des personnes et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens et de citoyennes ou qui sont de nature systémique.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans l'intérêt des personnes concernées.

Le présent document est disponible en version électronique sur notre site Web (protecteurducitoyen.qc.ca), section **Enquêtes**, rubrique **Réactions aux projets de loi et de règlement**.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
1 L'encadrement de l'hébergement touristique collaboratif.....	2
1.1 Le phénomène de l'hébergement collaboratif.....	2
1.2 Les changements au cadre légal et réglementaire.....	2
2 Les plaintes reçues au Protecteur du citoyen.....	3
3 L'intervention du Protecteur du citoyen dans le cadre des consultations sur le projet de loi n° 100 – Loi sur l'hébergement touristique.....	3
4 Des ajouts à apporter au projet de <i>Règlement sur l'hébergement touristique</i>	4
4.1 L'affichage d'une offre de location.....	4
4.2 L'information aux citoyens voulant offrir leur résidence en location.....	5
5 Les cas donnant lieu à la suspension ou à l'annulation d'un enregistrement.....	6
6 La diffusion de l'information au sujet des obligations légales et réglementaires.....	7
Conclusion	8
Annexe : Liste des recommandations.....	9

INTRODUCTION

- 1 Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.
- 2 Conformément à ce mandat, le Protecteur du citoyen a pris connaissance du projet de *Règlement sur l'hébergement touristique* (le projet de règlement), publié à la *Gazette officielle* du 30 mars 2022. Le Protecteur du citoyen propose des modifications à apporter au projet de règlement.
- 3 En formulant ici quatre recommandations, le Protecteur du citoyen poursuit son objectif premier, qui est d'assurer le respect des droits des personnes qui font affaire avec les services publics.

1 L'ENCADREMENT DE L'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE COLLABORATIF

1.1 Le phénomène de l'hébergement collaboratif

- 4 Depuis la création de la plateforme d'hébergement collaboratif Airbnb en 2007, ce type d'offre d'hébergement, dit collaboratif, a connu un essor marqué, bouleversant non seulement le secteur traditionnel de l'hébergement touristique, mais également le marché immobilier et locatif, voire en certains endroits le vivre-ensemble.
- 5 En effet, l'arrivée parfois massive de touristes au cœur de secteurs résidentiels qui n'y étaient pas adaptés a engendré des problèmes importants de nuisance, de salubrité et de sécurité. Dans certains cas, l'activité commerciale ainsi exercée par certains investisseurs ne respecte pas l'usage prévu par les autorités locales. De plus, le retrait de maisons et de logements du parc de location à long terme exacerbe le problème de l'accès au logement et participe au phénomène de la hausse des prix des immeubles.

1.2 Les changements au cadre légal et réglementaire

- 6 Au cours des dernières années, le ministère du Tourisme (Ministère) a proposé plusieurs ajustements au cadre légal et réglementaire régissant l'hébergement touristique, notamment afin d'encadrer l'hébergement collaboratif. La *Loi sur les établissements d'hébergement touristique* prévoit depuis 2001 l'obligation de détenir une attestation de classification pour offrir de la location à court terme. Cependant, avant 2016, peu de vérifications étaient réalisées à cet égard.
- 7 Un premier resserrement a lieu en 2016, alors que le Ministère se dote de pouvoirs d'enquête et rehausse le montant des amendes exigibles de ceux qui offrent de la location à court terme sans détenir une attestation. Le paragraphe 8 de l'article 37 de la Loi établit alors qu'une personne qui offre de l'hébergement touristique sans détenir une attestation de classification est passible d'une amende de 2 500 \$ à 25 000 \$ dans le cas d'une personne physique et de 5 000 \$ à 50 000 \$ dans les autres cas. Le nombre d'inspecteurs passe à ce moment de 2 à 18.
- 8 Puis, en juin 2018, une modification à la Loi y introduit l'article 55.1, confiant au ministre du Revenu la responsabilité de mener les inspections et les enquêtes et d'émettre les constats d'infraction. Cependant, quelques semaines plus tard, le 31 juillet 2018, la ministre du Tourisme annonce que l'attestation de classification devient optionnelle pour ceux offrant leur résidence principale en location.
- 9 Plus récemment, le 1^{er} mai 2020, le *Règlement sur les établissements d'hébergement touristique* entrait en vigueur et instaurait une nouvelle catégorie d'établissement d'hébergement touristique : l'établissement de résidence principale. Il devenait alors obligatoire pour les personnes physiques souhaitant offrir en location leur résidence principale de détenir une attestation de classification sous la forme d'un avis écrit et d'un numéro d'établissement. Depuis, ce numéro doit être indiqué dans toute annonce ou publicité en lien avec une offre de location. Le règlement a été adopté en novembre 2019,

le formulaire d'attestation a été mis en ligne le 1^{er} février 2020 et une période transitoire de trois mois a été prévue pour permettre aux gens de se conformer à leurs nouvelles obligations.

2 LES PLAINTES REÇUES AU PROTECTEUR DU CITOYEN

- 10 Entre novembre 2020 et septembre 2021, le Protecteur du citoyen a traité plusieurs plaintes de personnes ayant reçu des constats d'infraction pour avoir offert en location leur résidence sans détenir l'attestation de classification. Certains ont mentionné qu'il n'y aurait pas eu suffisamment de publicité concernant les nouvelles normes, alors que d'autres s'étaient fiés à des informations erronées, qui n'étaient plus à jour, mais qu'il était toujours possible de trouver sur Internet.
- 11 Dans le cours du traitement des plaintes reçues, le Protecteur du citoyen relève plusieurs disparités entre les règles en vigueur et les informations disponibles, divergences qui pouvaient semer la confusion chez les citoyens. Entre 2013 et 2016, le Ministère a diffusé des publicités indiquant qu'une attestation était obligatoire, une information reprise dans le Guide d'interprétation de la loi mis en ligne le 14 juin 2018. Cependant, le 31 juillet 2018, le communiqué de la ministre du Tourisme mentionné plus haut annonçait que l'attestation était optionnelle pour ceux qui offrent leur résidence principale en location. En novembre 2018, un nouveau Guide d'interprétation, mentionnant cette fois le caractère optionnel de l'attestation, est mis en ligne. À la suite de la modification réglementaire de novembre 2019, qui rendait pourtant obligatoire de détenir une attestation, ce guide désormais désuet est demeuré disponible sur le site du gouvernement du Québec, et ce, jusqu'à l'intervention du Protecteur du citoyen au cours de l'été 2021.
- 12 De plus, des vérifications du Protecteur du citoyen ont montré que le communiqué du 31 juillet 2018 était régulièrement proposé par les moteurs de recherche sur Internet. De surcroît, en date du 20 juillet 2021, soit plus d'un an après que les inspecteurs de Revenu Québec ont commencé à exercer un contrôle sur les offres d'hébergement collaboratif, le site Internet de la plus importante plateforme, Airbnb, indiquait toujours que l'attestation était optionnelle.

3 L'INTERVENTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS SUR LE PROJET DE LOI N^o 100 – LOI SUR L'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE

- 13 Le projet de loi n^o 100, *Loi sur l'hébergement touristique*, présenté par la ministre du Tourisme en juin 2021¹, avait comme objectif de moderniser le cadre législatif, notamment par l'abolition du système de classification et son remplacement par un enregistrement en ligne et une déclaration annuelle de l'offre d'hébergement. Par ailleurs, dans le but d'exercer un meilleur contrôle sur l'hébergement collaboratif, le projet de loi prévoyait aussi que la ministre peut refuser, suspendre ou annuler un

¹ *Loi sur l'hébergement touristique* [2021, chapitre 30], adoptée le 7 octobre 2021, mais non encore en vigueur.

enregistrement dans certaines circonstances, lorsqu'une municipalité lui en fait la demande.

- 14 À la lumière des plaintes reçues, qui montraient des problèmes au niveau des informations véhiculées et des conséquences pécuniaires importantes pour des citoyens mal informés, le Protecteur du citoyen est intervenu dans le cadre des consultations sur le projet de loi n° 100. Dans une lettre datée du 23 septembre 2021 adressée à la présidente de la Commission de l'économie et du travail, il a salué la volonté de moderniser et de simplifier les règles visant à encadrer l'hébergement touristique. Le Protecteur du citoyen considérait néanmoins que la refonte de la loi aurait constitué une bonne occasion de réduire le nombre de situations de non-conformité engendrées par des citoyens qui sont simplement mal renseignés. Il proposait donc que la Loi prévoie l'obligation d'inscrire le numéro d'enregistrement lors de la publication de l'offre de location d'hébergement à court terme². Cette mesure visait à diminuer le nombre de non-conformités en empêchant, à la source, la publication d'annonces contrevenant à la Loi.

4 DES AJOUTS À APPORTER AU PROJET DE RÈGLEMENT SUR L'HÉBERGEMENT TOURISTIQUE

4.1 L'affichage d'une offre de location

- 15 La section V du projet de règlement porte sur les « autres conditions » à respecter en matière d'hébergement touristique. Son article 9 prévoit :

La personne qui exploite un établissement d'hébergement touristique doit indiquer distinctement le numéro d'enregistrement et, le cas échéant, le nom de son établissement dans toute publicité utilisée pour en faire la promotion et sur tout site Internet, qu'il soit ou non transactionnel, utilisé en lien avec l'exploitation de son établissement. Lorsque la publicité est effectuée de façon verbale, l'indication du numéro d'enregistrement est remplacée par une mention à l'effet que l'établissement est enregistré conformément à la Loi sur l'hébergement touristique (2021, chapitre 30).

Elle doit également afficher à la vue de la clientèle touristique, à l'entrée principale de l'établissement, un avis écrit indiquant le numéro d'enregistrement, l'adresse civique et, le cas échéant, le nom de l'établissement ainsi que sa catégorie.

- 16 Cet article ne répond pas au problème soulevé précédemment. En attribuant toute la responsabilité à la personne qui exploite un établissement d'hébergement touristique et en n'obligeant pas les intermédiaires, notamment les plateformes d'hébergement collaboratif, à publier uniquement les offres de location indiquant un numéro d'enregistrement, il ne concourt pas à réduire le nombre de non-conformités engendrées par la méconnaissance de la loi.

² La recommandation du Protecteur du citoyen se lisait ainsi :

« R-1 Que le projet de loi n° 100 soit modifié par l'ajout d'une disposition prévoyant que la publication d'une offre de location d'hébergement à court terme doit obligatoirement inclure le numéro d'enregistrement de l'établissement touristique. »

- 17 Le Protecteur du citoyen est d'avis que des dispositions du règlement devraient viser le contenu de l'offre de location en tant que telle, ainsi que les personnes ou entreprises qui participent à sa diffusion. Le Ministère pourrait notamment s'inspirer de la législation française en cette matière³.

Considérant ce qui précède :

- R-1** Que le projet de règlement soit modifié par l'ajout, dans la section V ayant trait aux autres conditions, d'une disposition prévoyant que toute offre de location d'hébergement touristique doit contenir le numéro d'enregistrement octroyé conformément à la *Loi sur l'hébergement touristique* et à ses règlements.
- R-2** Que le projet de règlement soit modifié par l'ajout, dans la section V ayant trait aux autres conditions, d'une disposition prévoyant que la personne qui agit comme intermédiaire pour faire la promotion de l'offre d'hébergement dans toute publicité et sur tout site Internet, qu'il soit ou non transactionnel, doit afficher ou diffuser uniquement les offres de location d'établissements d'hébergement touristique qui indiquent un numéro d'enregistrement, conformément à la *Loi sur l'hébergement touristique* et à ses règlements.
- R-3** Que l'article 14 du projet de règlement, relatif aux infractions, soit modifié pour inclure, en plus des articles 8 et 9, les dispositions ajoutées conformément aux recommandations R-1 et R-2.

4.2 L'information aux citoyens voulant offrir leur résidence en location

- 18 Plusieurs citoyens qui s'étaient vu imposer un constat d'infraction parce qu'ils n'avaient pas indiqué leur numéro d'enregistrement dans leur annonce ou qu'ils ne détenaient pas d'attestation ont soulevé qu'ils n'avaient pas été informés du changement réglementaire et de l'obligation de détenir une attestation pour offrir leur résidence principale à la location à court terme. Dans le cadre de son analyse du présent projet de règlement, le Protecteur du citoyen a été informé par un représentant du Ministère que celui-ci prévoit émettre un communiqué, produire un tableau explicatif et mettre à jour le Guide d'interprétation. Les trois mandataires qui procéderont aux enregistrements, soit la Corporation de l'industrie touristique du Québec, Camping Québec et la Fédération des pourvoiries du Québec, feront vraisemblablement aussi des annonces à cet égard. Ces informations seront cependant dirigées vers ceux qui suivent déjà ces organisations sur les réseaux sociaux, ce qui n'est pas nécessairement le cas des citoyens qui songent à offrir leur résidence en location.

³ Le *Code du tourisme* français prévoit notamment que les plateformes doivent enlever les annonces ne comportant pas le numéro de licence, sous peine de sanction. Cette obligation d'afficher le numéro de licence porte sur les offres de location en soi et non sur *celui qui offre*.

- 19 Afin de pallier le problème de la méconnaissance de leurs obligations par les citoyens, il conviendrait que les intermédiaires, notamment les plateformes d'hébergement collaboratif, soient tenus légalement d'informer leurs utilisateurs au sujet de l'obligation d'obtenir un numéro d'enregistrement et de l'afficher⁴.

Considérant ce qui précède :

R-4 Que le projet de Règlement soit modifié par l'ajout, dans la section V ayant trait aux autres conditions, d'une disposition prévoyant que la personne qui agit comme intermédiaire pour faire la promotion de l'offre d'hébergement dans toute publicité et sur tout site Internet, qu'il soit ou non transactionnel, doit informer le locateur d'un hébergement touristique de son obligation d'enregistrement en vertu de la *Loi sur l'hébergement touristique* et de ses règlements.

5 LES CAS DONNANT LIEU À LA SUSPENSION OU À L'ANNULATION D'UN ENREGISTREMENT

- 20 L'article 12 de la *Loi sur l'hébergement touristique* prévoit que le ministre peut, à la demande d'une municipalité et dans les cas prévus par règlement du gouvernement, suspendre ou annuler l'enregistrement d'un établissement d'hébergement touristique.
- 21 L'article 10 du projet de règlement énonce les cas pouvant entraîner une telle suspension ou annulation de l'enregistrement :

Constituent les cas pouvant entraîner la suspension ou l'annulation de l'enregistrement d'un établissement touristique en application de l'article 12 de la Loi sur l'hébergement touristique (2021, Chapitre 30) :

1° le fait pour l'exploitant de l'établissement d'avoir commis, au cours d'une période de 12 mois, au moins deux infractions prévues par tout règlement municipal en matière d'usages, de nuisances, de salubrité ou de sécurité en lien avec l'exploitation de l'établissement, pour lesquels il a été déclaré coupable;

2° le fait pour les clients d'un établissement de résidence principale d'avoir commis lors de l'utilisation de cet établissement, au cours d'une période de 12 mois, au moins deux infractions prévues par tout règlement municipal en matière de nuisances, de salubrité ou de sécurité, pour lesquelles ces personnes ont été déclarées coupables.

- 22 Selon les informations obtenues du Ministère par le Protecteur du citoyen, l'élaboration de la procédure visant à assurer un traitement uniforme des demandes de suspension ou d'annulation provenant des municipalités n'est pas achevée et les critères sur lesquelles les analystes baseront leur appréciation des cas n'ont pas encore été déterminés.

⁴ Le *Code du tourisme* français leur impose d'ailleurs une telle obligation.

23 Le Protecteur du citoyen considère que la procédure de traitement des demandes de suspension et d'annulation provenant des municipalités devrait être élaborée rapidement. Il estime en outre essentiel que cette procédure respecte les principes de la justice administrative.

6 LA DIFFUSION DE L'INFORMATION AU SUJET DES OBLIGATIONS LÉGALES ET RÉGLEMENTAIRES

24 Puisque le cadre légal couvre toute offre de location, que celle-ci soit publiée ou non, la publicisation de cette obligation devrait être élargie afin de rejoindre l'ensemble de la population.

25 De surcroît, à la lumière des problèmes qu'il a identifiés, le Protecteur du citoyen souhaite souligner l'importance que les guides requis soit rendus disponibles rapidement sur le site Internet du gouvernement et que le Ministère s'assure que toutes les informations caduques en soient retirées.

CONCLUSION

- 26 Le Protecteur du citoyen souscrit aux objectifs visés par les modifications au cadre légal et réglementaire proposées par la *Loi sur l'hébergement touristique* et le projet de *Règlement sur l'hébergement touristique*. Le resserrement de l'encadrement du phénomène de l'hébergement collaboratif afin que cette activité puisse se dérouler de façon à assurer davantage le respect des règlements municipaux et des droits des autres citoyens est certainement bienvenu.
- 27 Les recommandations et commentaires du Protecteur du citoyen visent à bonifier le projet de règlement et à concourir à l'implantation effective du nouvel encadrement de l'hébergement touristique en réduisant le nombre de non-conformités, et en particulier celles commises par des citoyens de bonne foi, mais mal informés.

ANNEXE : LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R-1** Que le projet de règlement soit modifié par l'ajout, dans la section V ayant trait aux autres conditions, d'une disposition prévoyant que toute offre de location d'hébergement touristique doit contenir le numéro d'enregistrement octroyé conformément à la *Loi sur l'hébergement touristique* et à ses règlements.
- R-2** Que le projet de règlement soit modifié par l'ajout, dans la section V ayant trait aux autres conditions, d'une disposition prévoyant que la personne qui agit comme intermédiaire pour faire la promotion de l'offre d'hébergement dans toute publicité et sur tout site Internet, qu'il soit ou non transactionnel, doit afficher ou diffuser uniquement les offres de location d'établissements d'hébergement touristique qui indiquent un numéro d'enregistrement, conformément à la *Loi sur l'hébergement touristique* et à ses règlements.
- R-3** Que l'article 14 du projet de règlement, relatif aux infractions, soit modifié pour inclure, en plus des articles 8 et 9, les dispositions ajoutées conformément aux recommandations R-1 et R-2.
- R-4** Que le projet de Règlement soit modifié par l'ajout, dans la section V ayant trait aux autres conditions, d'une disposition prévoyant que la personne qui agit comme intermédiaire pour faire la promotion de l'offre d'hébergement dans toute publicité et sur tout site Internet, qu'il soit ou non transactionnel, doit informer le locateur d'un hébergement touristique de son obligation d'enregistrement en vertu de la *Loi sur l'hébergement touristique* et de ses règlements.



PROTECTEUR
DU CITOYEN

Écoute • Rigueur • Respect

Bureau de Québec
800, place D'Youville, 19^e étage
Québec (Québec) G1R 3P4
Téléphone : 418 643-2688

Bureau de Montréal
1080, côte du Beaver Hall
10^e étage, bureau 1000
Montréal (Québec) H2Z 1S8
Téléphone : 514 873-2032

protecteurducitoyen.qc.ca
Téléphone sans frais : 1 800 463-5070
Télécopieur : 1 866 902-7130
protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca