

Projet de loi 31 - Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation.

Lettre à l'Assemblée nationale du Québec

13 septembre 2023

Assemblée nationale du Québec
Commission de l'aménagement du territoire
Hôtel du Parlement
1150, avenue Honoré-Mercier
Québec (Québec)

Objet : Projet de loi 31 – Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation

Madame la Ministre,

Mesdames et Messieurs membres de la Commission,

Je vous écris au nom du Centre Canadien du droit au logement (CCDL), l'une des principales organisations à but non lucratif du Canada œuvrant à l'avancement du droit au logement. Depuis plus de 35 ans, nous travaillons sans relâche pour promouvoir l'interrelation entre les droits de la personne et le logement, notamment en fournissant des services gratuits aux locataires confrontés à des évictions et à des abus des droits de la personne afin de leur permettre de conserver leur logement. À cette fin, le CCDL offre de l'éducation et de la formation sur le droit au logement dans tout le Canada, et contribue à l'amélioration des politiques en matière de logement par la recherche, le plaidoyer et la réforme du droit.

Nous souhaitons par la présente vous faire part de nos commentaires sur le projet de loi 31, Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation, et formuler des recommandations sur les articles proposés.

La crise du logement au Québec

Tous les grands centres urbains du Québec sont aux prises avec une crise de l'abordabilité du logement et un problème d'itinérance, exacerbés par la pandémie de COVID-19 et la hausse de l'inflation. Près de 375 000 ménages locataires québécois paient des loyers inabordables. Sur les 400 000 ménages locataires gagnant moins de 30 000 \$ par an, 65% consacrent plus de 30% de leurs revenus au logement et 20% y consacrent plus de la moitié de leurs revenus.¹

À une époque où l'inflation est élevée et les taux d'inoccupation faibles, les propriétaires sont incités à gonfler leurs profits coûte que coûte en exigeant des loyers excessifs, au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer la rentabilité de leurs immeubles. Au cours des cinq dernières années, les augmentations de loyer abusives sont devenues de plus en plus courantes. L'augmentation annuelle moyenne des loyers au Québec était de 3% en 2018, de 4-5% en 2019-2021 et de 9% en 2022. Elle devrait dépasser 10% en 2023.² De moins en moins d'options, voire parfois aucune, s'offrent donc aux ménages locataires à la recherche de logements avec un loyer correspondant à leur capacité de payer.

Le Québec dispose d'une politique de contrôle des loyers visant à prévenir les augmentations excessives de loyer, mais elle ne protège pas efficacement les locataires car cette politique de contrôle dépend de la capacité des locataires à contester ces augmentations de loyer.

Bien que la loi considère comme illégales les augmentations abusives de loyer, dans la pratique, ces augmentations ne sont jugées illégales que lorsqu'un locataire exerce son droit de demander un ajustement de loyer au Tribunal administratif du logement (TAL). Des augmentations qui ne seraient normalement pas permises peuvent être légalisées si elles ne sont pas contestées par les locataires. De fait, lorsqu'un logement est remis en location, les propriétaires peuvent contourner le contrôle des loyers en omettant de communiquer le loyer précédent au nouveau locataire. La loi québécoise exige que les propriétaires fournissent par écrit à tous les nouveaux locataires le montant du loyer précédent, mais cette exigence est largement inappliquée et 60% des nouveaux baux ne la respectent pas^{3(OBJ)}. Même lorsqu'un loyer est indiqué, les nouveaux locataires n'ont souvent aucun moyen d'en vérifier l'exactitude. Cette réalité est bien connue des locataires et des organisations de la société civile au Québec et elle ressort également dans les statistiques du TAL^{4(OBJ)}. Très peu de nouveaux locataires sont en mesure de contester efficacement les augmentations abusives de loyer.

L'application inefficace du contrôle des loyers accélère la perte de logements abordables au Québec. Les augmentations de loyer après un changement de locataires ont atteint 14,5% en 2022 à Montréal et 8,2% à Québec. Et à Montréal, l'écart entre les loyers moyens des logements s'étant libérés et ceux des logements n'ayant pas fait l'objet d'une nouvelle location s'établit à 28%.⁵ Les ménages locataires à faibles revenus sont de plus en plus exclus du marché du logement en raison de l'augmentation excessive des loyers. Les propriétaires sont également amenés à trouver des moyens créatifs d'évincer les locataires afin de procéder à des augmentations abusives de loyer à chaque changement de locataires.

Bien que les mises en chantier de logements locatifs augmentent d'une année à l'autre, ces derniers sont inabornables pour de nombreux locataires, en particulier pour ceux qui ont le plus besoin d'un logement abordable et convenable. Les nouvelles constructions locatives ont des taux d'inoccupation approchant les 6%, mais leurs loyers sont tout simplement trop élevés pour les locataires à revenus faibles ou modestes, étant 57% plus chers que les loyers moyens du marché. Les ménages locataires ont désespérément besoin de logements abordables et très abordables. Par exemple, à Montréal, seulement 1% des logements locatifs sont abordables pour les ménages à revenus faibles ou modestes.⁶

Avec de moins en moins d'options réellement abordables, les ménages québécois à revenus faibles ou modestes se retrouvent de plus en plus en situation de précarité en matière de logement et risquent de sombrer dans l'itinérance. Le gouvernement du Québec se trouve ainsi à un tournant crucial, qu'il doit saisir pour soutenir les locataires et s'assurer qu'ils ont accès à des logements sécuritaires et abordables.

Recommandations

Le projet de loi 31 renforce les protections des locataires contre certains types d'évictions, et nous félicitons la ministre responsable de l'Habitation pour avoir comblé des lacunes juridiques en matière de prévention des évictions. Cependant, nous sommes profondément préoccupés par plusieurs articles qui pourraient nuire au cadre du contrôle des loyers au Québec.

Nous prions instamment le gouvernement du Québec d'adopter les recommandations présentées ci-après, afin de garantir que les locataires soient efficacement protégés contre les hausses de loyer excessives et qu'ils aient accès à des logements financièrement à leur portée.

1. Préciser les augmentations maximales de loyer pouvant être fixées dans les baux des logements locatifs nouvellement construits

Les logements locatifs nouvellement construits sont exemptés du contrôle des loyers pendant cinq ans. L'objectif de cette mesure est de stimuler la construction de nouveaux logements. Elle a toutefois pour conséquence d'exposer les locataires de logements neufs à des augmentations de loyer abusives.

Le projet de loi 31, alinéa 1, offre une certaine protection contre les augmentations de loyer excessives dans les nouveaux logements en prévoyant que le bail doit mentionner le montant maximum d'augmentation qui peut s'appliquer au loyer pendant la période d'exemption de cinq ans. Il s'agit là d'un pas en avant. Toutefois, pour être efficace, la loi doit préciser quel est ce montant maximum. Sinon, les propriétaires de ces logements continueront d'abuser des locataires simplement en imposant des augmentations maximales excessives dans les baux.

2. Renforcer l'application des règles de contrôle des loyers

Le projet de loi 31 comprend de nouvelles mesures de protection pour les locataires que les propriétaires cherchent à évincer en alléguant leur intention de subdiviser ou d'agrandir un logement ou d'en changer l'affectation. Celles-ci sont importantes, car de tels motifs sont souvent invoqués de mauvaise foi par les propriétaires pour mettre fin illégalement à des baux. Nous félicitons le gouvernement pour avoir proposé des modifications de procédure en vue d'aider les locataires à se défendre contre les évictions faites de mauvaise foi. Cela étant, tant que le contrôle des loyers ne sera pas appliqué de manière rigoureuse après un changement de locataires, les propriétaires de mauvaise foi continueront à vouloir expulser les locataires afin d'imposer des augmentations de loyer abusives.

La meilleure façon de protéger les locataires contre les évictions de mauvaise foi serait de supprimer cette possibilité en veillant à ce que le contrôle des loyers protège correctement les nouveaux locataires. Dans ce but, le gouvernement du Québec devrait établir un registre des loyers obligatoire, et mettre en place des protections additionnelles contre les augmentations de loyer abusives, ainsi que des sanctions lourdes pour les propriétaires qui essaient de contourner le contrôle des loyers.

3. Maintenir les règles existantes sur la cession de bail, ou adopter des solutions pour protéger les nouveaux locataires contre les augmentations abusives de loyer

L'alinéa 7 du projet de loi 31 permettrait aux propriétaires de refuser arbitrairement la cession d'un bail. Il s'agit d'un changement radical et inutile. La loi québécoise a toujours interdit à un propriétaire de s'opposer à une cession de bail sans raison sérieuse. En 1973, le gouvernement a adopté l'article 1893 du Code civil selon lequel les propriétaires et les locataires résidentiels ne peuvent se soustraire à cette clause de la loi. Ainsi, depuis 50 ans, les propriétaires sont tenus d'accepter les cessions de bail, à moins d'une raison sérieuse. La loi actuelle est raisonnable et ne doit pas être modifiée.

En raison de l'application inefficace du contrôle des loyers pour les nouvelles locations, la cession de bail est devenue un moyen important pour les locataires de préserver des loyers

abordables. Lors d'une cession de bail, comme le nouveau locataire traite directement avec l'ancien, il peut connaître le loyer en vigueur du logement. Cela empêche les propriétaires de se soustraire au contrôle des loyers en dissimulant le loyer précédent.

Étant donné que louer à un nouveau locataire peut être un moyen pour les propriétaires de contourner la loi sur le contrôle des loyers, il n'est pas surprenant que dans le marché actuel, certains propriétaires préfèrent ne pas accepter de cessions de bail raisonnables. Si les propriétaires sont autorisés à refuser des demandes de cession raisonnables, les augmentations de loyer abusives ne feront que se multiplier.

Il est impératif que le gouvernement prenne des mesures pour faire respecter le contrôle des loyers au Québec, à plus forte raison s'il supprime l'un des seuls moyens existants pour les locataires d'éviter les augmentations de loyer abusives.

4. Accroître les investissements dans le logement abordable

Le projet de loi 31 donne une plus grande portée aux énoncés décrivant l'aide en matière de logement dans plusieurs lois existantes. Tout en étant encouragés par le fait que le gouvernement puisse disposer de plus d'options en vue de fournir des logements abordables, nous craignons cependant que le secteur privé puisse être priorisé au détriment d'autres acteurs du logement procurant une plus grande abordabilité. Le secteur privé ne crée pas de logements véritablement abordables et en mesure de répondre aux besoins des ménages locataires québécois à faibles revenus. Cela est d'autant plus le cas en l'absence d'exigences minimales sur la proportion d'unités abordables et sur le niveau d'abordabilité dans les projets privés de développement.

En 2021, plus de 50 000 ménages étaient inscrits sur une liste d'attente pour un logement social dont 60% depuis plus de deux ans.⁷ À Montréal, les ménages doivent parfois attendre jusqu'à six ans avant d'avoir accès à un logement social.⁸ Les difficultés croissantes que rencontrent les locataires à faibles revenus pour accéder à des logements abordables les exposent au risque de devenir des sans-abris.

Nous exhortons le gouvernement à augmenter ses investissements dans le logement public, sans but lucratif et coopératif, et à instaurer des exigences minimales pour s'assurer que les logements fournis par le marché privé soient réellement abordables pour les ménages québécois.

5. Assurer un encadrement rigoureux des fournisseurs de logements abordables autant privés que sans but lucratif

Le projet de loi 31, alinéas 20 à 22, renforce le pouvoir de surveillance de la Société d'habitation du Québec (SHQ) sur les activités des fournisseurs de logements à but non lucratif qui reçoivent des subventions pour la réalisation de logements abordables. Les mêmes mécanismes de contrôle et d'audit devraient s'appliquer aux propriétaires privés qui bénéficient de subventions au logement. Contrairement aux promoteurs à but non lucratif, les propriétaires privés n'ont pas de mandat ou d'incitatifs les contraignant à fournir des logements qui soient abordables pour les locataires québécois. Un encadrement rigoureux est nécessaire pour s'assurer qu'ils respectent leurs obligations.

6. Donner la priorité aux personnes les plus touchées par le manque de logements abordables et convenables

Les locataires à revenus faibles ou modestes, y compris les personnes en situation de handicap, les familles monoparentales, les jeunes, les peuples autochtones, les nouveaux arrivants, les personnes noires, les communautés racialisées et les autres communautés en quête d'équité, sont touchés de manière disproportionnée par la crise du logement. Le gouvernement devrait accorder la priorité aux personnes les plus affectées par les problèmes d'abordabilité et de mauvaise qualité des logements en s'engageant et en collaborant de manière significative avec ces communautés afin d'élaborer des solutions durables, et en investissant le maximum de ressources disponibles pour répondre aux besoins des locataires à faibles revenus.

Conclusion

Si le projet de loi 31 prévoit de nouveaux mécanismes pour mieux garantir la sécurité d'occupation des locataires, il supprime par ailleurs ceux qui confèrent au Québec son avantage en matière d'abordabilité du logement. Par conséquent, nous préconisons que le gouvernement reconsidère les articles qui mineraient le contrôle des loyers et de renforcer ceux qui protégeraient les locataires contre les augmentations de loyer abusives et les évictions.

Nous serions heureux de pouvoir mettre à contribution notre expertise en matière d'habitation et nous demeurons disponibles pour poursuivre les échanges avec la ministre responsable de l'Habitation afin de garantir que les Québécois puissent vivre dans des logements abordables qui leur assurent la sécurité d'occupation.

Veuillez agréer, Madame la Ministre et Mesdames et Messieurs membres de la Commission, mes salutations distinguées.

Le directeur des politiques et de la réforme du droit,



Dale Whitmore
Centre Canadien du droit au logement (CCDL)

¹ Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), [Crises du logement et droits humains au Québec](#), rapport déposé à la Défenseure fédérale du logement, décembre 2022.

² CBC/Radio-Canada, Entrevue avec l'économiste F. Cortellino de la SCHL, 28 avril 2023 : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1975118/schl-prevision-loyer-augmentation-2023>.

³ Vivre en Ville et Léger, [Registre des loyers, volet Québec: Sondage web auprès de Québécois\(es\), mai 2023](#).

⁴ En 2021-2022, par exemple, des demandes de fixation de loyer ont été déposées pour 6 651 locations en cours, mais pour 351 nouvelles locations seulement : Tribunal administratif du logement, [Rapport annuel de gestion 2021-2022](#), décembre 2022.

⁵ Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), [Rapport sur le marché locatif](#), janvier 2023.

⁶ *Ibid.*

⁷ Statistique Canada, [Statut de liste d'attente ainsi que la durée, selon le mode d'occupation, y compris les logements sociaux et abordables](#), juillet 2022.

⁸ CBC/Radio-Canada, [How long do Canadians in need have to wait for affordable housing? Depends where they live](#), 15 juillet 2023.