



Front d'action populaire en réaménagement urbain

1431 rue Fullum, # 201, Montréal (Québec) H2K 0B5 | Tél. : 514 522-1010

Télec. : 514 527-3403 | Courriel : frapru@frapru.qc.ca | www.frapru.qc.ca

CAT – 047M

C.P. – P.L. 16

Domaine municipal
VERSION RÉVISÉE

Mémoire du FRAPRU

**Présenté dans le cadre des consultations
sur le projet de loi n°16 visant principalement
l'encadrement des inspections en bâtiment
et de la copropriété divise,
le remplacement de la dénomination de la Régie du logement
et l'amélioration de ses règles de fonctionnement
et modifiant la Loi sur la Société d'habitation du Québec
et diverses dispositions législatives
concernant le domaine municipal**

Des instances plus fortes et plus efficaces pour faire progresser le droit au logement

Déposé à la Commission de l'aménagement du territoire

Québec, le 13 mai 2019

Table des matières

Introduction	3
Concernant les modifications prévues à la Loi sur la Régie du logement	3
Au sujet du changement de nom de la Régie du logement, pour devenir le Tribunal administratif sur le logement	3
Au sujet de l'accès à la justice... sous toutes ses formes	4
Accélérer le traitement des dossiers... à quel prix?	5
Concernant les modifications prévues à la Loi sur la Société d'habitation du Québec	7
Recommandations du FRAPRU	8
Concernant la Régie du logement	8
Garantir un réel accès à la justice	8
Protéger le parc de logements locatifs abordables et habitables et assurer des recours efficace pour les locataires lors de la fixation des loyers	9
Concernant la Société d'habitation du Québec (SHQ)	10
Autres recommandations	10

PRÉSENTATION

Le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) est un regroupement formé de 146 organismes sociaux actifs dans les différentes régions au Québec, dont 29 groupes communautaires sans but lucratif qui sont au cœur de ses décisions et de ses interventions.

Lui-même incorporé depuis 40 ans en vertu de la 3^e partie de la Loi sur les compagnies, le FRAPRU intervient principalement sur les enjeux reliés au droit au logement et à l'aménagement urbain. Il est également actif dans les luttes contre la pauvreté, pour la reconstruction du filet social, pour une fiscalité plus juste et équitable, de même que pour une meilleure reconnaissance des organismes d'action communautaire autonome.

INTRODUCTION

Notre regroupement est appelé à interpeler tant la Régie du logement que la Société d'habitation du Québec. Il mesure régulièrement les limites de leurs pouvoirs d'action et des ressources qui leur sont allouées.

Cet état de situation est particulièrement déplorable alors que les conditions de logement des ménages locataires sont mises à mal par une importante pénurie de logements dans plusieurs des grandes villes du Québec, par une financiarisation du logement¹ dans les quartiers centraux jugés les plus attrayants par le marché, ayant pour conséquence un processus de gentrification accéléré, auquel contribue le détournement des logements locatifs vers un usage d'hébergement touristique, avec la complicité de plateforme internet comme Airbnb qui affectent les locataires autant de grandes villes que de petites municipalités, et par une détérioration des logements — notamment en zones inondables — parce que vieillissants et peu, voire mal entretenus.

C'est dans ce contexte, et malgré de très courts délais pour le faire, que le FRAPRU a analysé les articles du projet de loi 16 portant sur la Régie du logement (68 à 102) et la Société d'habitation du Québec (103 à 106).

CONCERNANT LES MODIFICATIONS PRÉVUES À LA LOI SUR LA RÉGIE DU LOGEMENT

Le FRAPRU, comme le [Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec](#), espère depuis longtemps une révision substantielle de la Loi sur la Régie du logement qui permette, non seulement d'accélérer le traitement des dossiers déposés par les locataires, mais également d'obtenir la mise en place de tous les outils requis par la Régie pour qu'elle contribue à la reconnaissance pleine et entière du droit au logement.

Au sujet du changement de nom de la Régie du logement, pour devenir le Tribunal administratif sur le logement

Le FRAPRU ne s'oppose pas au changement de nom de la Régie du logement, pour devenir le Tribunal administratif sur le logement, s'il n'a pas d'autre conséquence à cette modification cosmétique, tout en y voyant une dépense plutôt inutile pour faire progresser l'accès à la justice et le droit au logement.

Cependant, le FRAPRU tient à rappeler à la Commission et au gouvernement l'un des mandats qui incombe à la Régie, qui n'est pas administratif, mais qui est fondamental et qui

¹ L'expression « financiarisation du logement » désigne la façon dont les investissements en capital dans le secteur du logement dissocient de plus en plus le logement de sa fonction sociale.

doit demeurer, celui « de renseigner les locateurs et les locataires sur leurs droits et obligations résultant du bail d'un logement et sur toute matière visée dans la présente loi ». C'est une responsabilité qui doit être mieux assumée par le Tribunal administratif sur le logement qu'elle ne l'a été par la Régie.

Très régulièrement, le FRAPRU et ses membres participants (le plus souvent des comités logement et des associations de locataires) reçoivent des appels de la part de locataires annonçant d'entrée jeu : « c'est la Régie qui m'a dit de vous appeler »; d'autres disent : « j'ai essayé d'appeler à la Régie, mais je n'ai pas réussi à parler à personne ».

La conversation qui s'ensuit démontre que ces locataires n'y ont reçu aucune information sur les démarches à entreprendre pour contester une augmentation de loyer, pour réclamer des travaux dans leur logement ou pour savoir comment réagir à un avis de reprise de logement suspect; la Régie, par manque de personnel dédié à ce mandat, leur indique simplement : « Appelez le FRAPRU ou appelez votre comité logement! ».

Pire, la Régie du logement ne fait aucun effort significatif pour informer la population sur ce que sont les conditions légales de location d'un logement et de renouvellement d'un bail locatif. Cette absence de campagne publique est particulièrement dommageable dans les milieux où s'installent les ménages nouvellement arrivés au Québec, de même que ceux constitués de jeunes personnes, plus ou moins expérimentées (pensons ici aux milieux environnants des CÉGEP et des universités). Nombre de ces ménages connaissent peu ou mal leurs droits et recours et cèdent trop souvent à la pression de leurs propriétaires, même leur demande est abusive. Ils sont d'autant plus vulnérables s'ils font l'objet de discrimination systémique (et effrontée), notamment en période de pénurie de logements locatifs. On a vu des ménages, par exemple, se faire demander de déménager à quelques semaines d'avis, « parce que mon fils a besoin du logement »; d'autres se faire imposer une hausse de loyer en cours de bail « parce qu'il a fallu remplacer les balcons ».

Le nouveau Tribunal administratif sur le logement doit non seulement conserver le mandat « de renseigner les locateurs et les locataires sur leurs droits et obligations », mais doit mieux le faire que la Régie du logement, et le gouvernement doit lui en donner les moyens.

Au sujet de l'accès à la justice... sous toutes ses formes

Le FRAPRU accueille favorablement les dispositions du projet de loi 16 prévoyant le soutien des personnes âgées ou malades par des tiers qui ne seraient ni leur conjoint ou conjointe, ni un avocat ou une avocate, lorsqu'elles doivent se présenter devant la Régie du logement. Cependant, nous pensons que ces dispositions devraient aussi être offertes à un plus grand nombre de personnes se trouvant dans diverses situations de vulnérabilité et qui ne peuvent assumer les frais de représentation légale.

De même, le FRAPRU apprécie qu'on veuille faciliter la preuve par expertise professionnelle, si elle doit être faite par un membre du corps médical, policier ou d'un service de prévention incendie. Mais cela ne suffit pas.

Les locataires qui s'adressent à la Régie du logement ne demandent pas ici de traiter un litige autour d'un bien de consommation ordinaire ou d'un service anodin; ils mettent en jeu leur accès à un logement, lequel est un besoin essentiel pour garantir leur sécurité. Ils sont en droit d'espérer des délais de traitement de dossiers rapides, efficaces et justes (sans favoritisme), de même que des conditions d'audience décentes, sur tout le territoire québécois. Or, ce n'est pas le cas actuellement.

Malgré la nouvelle méthode utilisée depuis quelques années pour la mise au rôle des demandes à la Régie du logement — qui a effectivement permis d'accélérer un tant soit peu le traitement de celles touchant aux questions de salubrité — et malgré les fonds supplémentaires qui ont été consentis à la Régie pour accroître le nombre de régisseurs, de régisseuses, de greffiers et de greffières, cela n'a pas suffi.

Par ailleurs, après des années de compressions budgétaires importantes, la Régie du logement a fermé plusieurs bureaux régionaux et réduit ses services dans d'autres, obligeant les populations éloignées des grands centres de traiter avec elle par boîtes vocales, courriels et visioconférences. Les populations de la Côte-Nord, de la Gaspésie, du Centre-du-Québec, de l'Abitibi, etc., sont littéralement laissées pour compte. Même à proximité des plus grandes villes, l'absence de moyens de transport public privent les locataires à faible revenu de l'accès à la justice. C'est le cas par exemple en Montérégie et dans Chaudière-Appalaches.

Certes, le nouveau Tribunal pourra ordonner l'utilisation de « moyens technologiques appropriés disponibles », mais ce ne saurait être suffisant et adéquat puisque les ménages locataires, souvent parmi les plus vulnérables (plus pauvres, moins scolarisés et moins informés) sont moins à l'aise avec ce type de technologies. Dans ce contexte, il est prévisible qu'ils ne seront pas à armes égales pour faire valoir leurs droits.

Accélérer le traitement des dossiers... à quel prix?

Dans l'absolu, on ne peut qu'adhérer à l'objectif visé par le projet de loi 16 d'accélérer le traitement des dossiers. Cependant, le FRAPRU émet de très grandes réserves quant aux procédures proposées pour « traiter sur dossier » ou en conciliation. Bien que cela ne soit possible qu'avec le consentement de toutes les parties, pour les mêmes raisons que celles évoquées plus haut, nous doutons que les locataires disposent de toute la latitude requise pour prendre des décisions éclairées à ces propos.

Par ailleurs, il n'est pas rare que durant leur audience, la seule interaction avec le régisseur ou la régisseuse permette à des locataires vulnérables de faire valoir une preuve qui autrement ne serait pas apparue au dossier. Une telle perte de contact, dans l'espoir d'obtenir réparation dans un délai raisonnable, risque fort d'être plus dommageable qu'utile.

Les locataires sont très généralement plus pauvres que leur propriétaire, moins scolarisés et sont plus difficilement représentés par un avocat ou une avocate; il est courant en effet, que leur demande d'aide juridique soit refusée sous prétexte que leur dossier aurait « peu de chance de succès ». Lorsqu'il y a pénurie de logements locatifs comme celle que nous

connaissions dans plusieurs grandes villes, le rapport de force est encore plus déséquilibré. Or c'est une évidence qu'en situation de précarité, on résiste plus difficilement aux pressions indues et que si elles sont généralisées, les droits des locataires ne sauraient que régresser.

Par ailleurs, le FRAPRU déplore que rien ne soit prévu dans le projet de loi 16 pour redresser l'iniquité qui s'est construite au fil des ans dans la gestion de mise au rôle des dossiers à la Régie du logement. En effet, il est devenu commun d'admettre que les demandes des propriétaires déposées en cas de non paiement de loyer ou de retards fréquents soient traitées parmi les priorités, au même titre que celles déposées par les locataires réclamant des travaux majeurs parce que leur santé physique, voire leur vie, est menacée.

Selon le Rapport annuel de gestion de la Régie du logement de 2017-2018, le délai de traitement des dossiers était alors de 7,6 mois, toutes causes confondues. On trouve toutefois un écart important entre les causes de résiliation de bail pour non-paiement de loyer portées par les propriétaires, entendues dans un délai moyen de 1,5 mois, et les causes civiles prioritaires (concernant les résiliations pour tout autre motif) pour lesquelles le délai atteint 14,5 mois ou les causes civiles générales, entre autres présentées par les locataires pour obtenir des dommages-intérêts ou une réduction de loyer lorsque le logement est en mauvais état, dont le délai atteint 14,9 mois. De plus, il est scandalisant de constater que même les causes civiles considérées comme urgentes où il y a un impact sur la santé des locataires prennent davantage de temps à être entendues que les causes de résiliation pour non-paiement (1,7 mois, en 2017-2018).

Une autre problématique ignorée par le projet de loi 16 est la conclusion systématique des cas de non-paiement de loyer par une éviction. Peu importe la teneur de la dette, peu importe le contexte (perte d'un proche, perte subite d'un emploi, maladie, etc.), peu importe que le ou la locataire ait voulu maladroitement se faire justice en retenant le loyer en raison d'un entretien défaillant, la loi actuelle ne permet pas aux régisseurs et aux régisseuses de porter un jugement sur le contexte et d'y adapter leur décision. À cet égard, le Québec devrait s'inspirer de l'Ontario, où les juges de la Commission de la location immobilière (*Landlord and Tenant Board*), l'équivalent ontarien de la Régie québécoise, sont obligés d'examiner les circonstances sociales et sanitaires dans toute requête demandant l'expulsion d'un ménage locataire, tel que le prescrit l'article 83 de la Loi sur la location à usage d'habitation.

Dans certains cas, l'éviction pour non-paiement de loyer mènera les locataires à la rue, ou dans une situation de logement encore plus précaire. Pourtant, l'ONU Habitat est claire [dans sa définition du droit à un logement convenable](#), que le Québec s'est engagé à respecter en adhérant au Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels : « Les expulsions ne devraient pas avoir pour effet que des gens se retrouvent sans abri ou exposés à d'autres violations de leurs droits fondamentaux ».

Rappelons qu'au Québec, à peine 11 % du parc de logements locatifs est du logement social, et qu'avec la hausse continue du prix des loyers sur le marché privé, une part importante des locataires ont de plus en plus de mal à joindre les deux bouts. Ainsi, pour diminuer le nombre

de causes de non-paiement de loyer, le gouvernement du Québec doit agir de façon plus structurante en prévoyant un réel contrôle des loyers et en investissant davantage dans le logement social comme nous l'expliquons dans la section qui suit.

CONCERNANT LES MODIFICATIONS PRÉVUES À LA LOI SUR LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC

Selon le FRAPRU, le dépôt d'un projet de loi modifiant la Loi sur la Société d'habitation du Québec aurait été l'opportunité de renforcer les pouvoirs de la de la Société d'habitation du Québec, tant au plan légal que budgétaire. Certes, parce qu'il y a pénurie de logements locatifs dans plusieurs villes. Aussi parce qu'il est urgent de réaliser les milliers de logements sociaux annoncés au cours des 10 dernières années, mais toujours pas livrés, faute d'un financement adéquat du programme AccèsLogis. Mais également parce que selon le recensement de 2016, pas moins de 244 120 ménages locataires québécois ont des besoins impérieux de logement, c'est-à-dire qu'ils habitent dans un logement trop cher, en mauvais état et/ou trop petit; notons au passage que leur revenu médian n'est que de 17 612 \$ par an.

Le FRAPRU souhaite que la Société d'habitation du Québec soit elle aussi mieux outillée pour réaliser sa mission, notamment les objets cités aux sous-points 3, 6 et 7 de l'article 3 de sa loi constitutive :

« (...) 3° de mettre à la disposition des citoyens du Québec des logements à loyer modique;

(...)

6° de promouvoir l'amélioration de l'habitat;

7° de permettre ou d'améliorer l'accessibilité des personnes handicapées à un établissement. »

Par ailleurs, afin que les différentes composantes du [droit à un logement convenable](#) que le Québec s'est engagé à respecter se retrouvent dans la loi, l'alinéa 6 précédemment cité devrait être modifié afin d'y ajouter après habitat : habitabilité, accessibilité, adaptabilité et abordabilité sans discrimination.

La conjoncture est également favorable à une bonification des moyens mis à la disposition de la Société parce que l'économie du Québec va bien et que nous avons collectivement les ressources nécessaires de mettre en œuvre un grand chantier de logements sociaux pour répondre aux besoins les plus urgents. D'autant que la Stratégie canadienne sur le logement, adoptée par Ottawa en 2017, prévoit des investissements fédéraux de l'ordre de 30 milliards \$ en 10 ans dans le domaine du logement.

Dans l'état actuel des choses, le FRAPRU ne s'oppose pas aux modifications prévues à la Loi sur la Société d'habitation du Québec, mais les trouvent bien insuffisantes.

RECOMMANDATIONS DU FRAPRU

Le FRAPRU est d'avis que le gouvernement et les organismes publics que sont la Régie du logement et la Société d'habitation du Québec doivent faire beaucoup plus que ce qu'ils font actuellement, pour mieux protéger le parc de logements abordables et assurer le droit au logement de toutes et de tous, quelque soit leur revenu. Pour cela, le gouvernement du Québec doit leur allouer des ressources suffisantes.

Concernant la Régie du logement

Garantir un réel accès à la justice

Comme le [Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec](#), dont il appuie l'ensemble des recommandations, le FRAPRU recommande :

- que la Régie tienne compte des motifs invoqués par les locataires pour le non-paiement du loyer, notamment l'état de santé, la situation personnelle et familiale et l'état du logement, que la loi permette aux régisseurs et aux régisseuses de porter un jugement sur le contexte et d'y adapter leur décision;
- que le gouvernement du Québec accorde à la Régie du logement (ou au Tribunal administratif sur le logement) les ressources nécessaires :
 - pour engager le nombre de juges suffisant pour entendre les causes, portées à la Régie, plutôt que d'augmenter le nombre de greffiers spéciaux;
 - pour rouvrir des bureaux dans les régions éloignées des grands centres, afin que les locataires puissent être entendus devant un régisseur ou une régisseuses, si désiré, dans un délai raisonnable;
 - pour assurer adéquatement son mandat de renseigner les locateurs et les locataires sur leurs droits et obligations;
 - et pour informer la population, par de grandes campagnes d'information, sur les conditions légales de location de logement et de renouvellement des baux locatifs;
- que la Régie du logement (ou au Tribunal administratif sur le logement) révise sa gestion de la mise au rôle des dossiers pour que cesse le traitement prioritaire accordé par la Régie aux dossiers en non-paiement de loyer et que le processus et les critères de mise au rôle soient clairs, publics et justes;
- que la visioconférence ou tout autre moyen technologique ne soient pas utilisés comme moyen de limiter les déplacements des juges, mais qu'elle soit utilisée comme mesure d'accès à la justice pour les situations où les parties et leurs témoins ne pourraient autrement être présents pour les audiences;

- **que l'article 90 du projet de loi 16 soit modifié afin de permettre à l'ensemble des locataires non représentés d'être assistés par un tiers de confiance lors de l'audience.**

Protéger le parc de logements locatifs abordables et habitables et assurer des recours efficace pour les locataires lors de la fixation des loyers

Le FRAPRU recommande également que le gouvernement du Québec :

- **adopte un code national du logement, décrivant les conditions minimales d'habitabilité des logements locatifs;**
- **et accorde aux municipalités les ressources financières requises pour assurer la mise en œuvre et l'application d'un tel code, garantissant notamment aux locataires l'accès à des rapports d'expertise pouvant soutenir leurs demandes de travaux et/ou de réduction conséquente de loyer auprès de la Régie du logement (ou du Tribunal administratif sur le logement).**

Pour permettre aux locataires d'avoir pleinement accès à l'information indispensable pour faire valoir leurs droits, ce qui est une condition sine qua non pour maintenir des loyers aussi abordables que possible, le FRAPRU recommande au gouvernement du Québec :

- **de mettre en place un registre des loyers, ce qui rendrait effective l'obligation faite aux propriétaires de déclarer le loyer antérieur lors d'une nouvelle location.**

Le FRAPRU recommande également que la Régie protège le parc de logements locatifs et le droit au maintien dans les lieux :

- **En interdisant les évictions pour fins de subdivision, d'agrandissement et de changement d'affectation;**
- **En interdisant les reprises de logement lorsque le taux d'inoccupation est inférieur à 3%;**
- **En assurant une extrême vigilance vis-à-vis des demandes de reprise de logement et d'éviction, notamment pour déceler les pratiques de mauvaise foi;**
- **En assurant un suivi étroit des reprises et évictions accordées pour en vérifier la réalisation;**
- **En condamnant lourdement tout propriétaire qui aurait agi de mauvaise foi;**
- **En augmentant considérablement les indemnités versées aux locataires quand la reprise ou l'éviction est accordée.**

Concernant la Société d'habitation du Québec (SHQ)

Afin de stopper la pénurie de logements qui sévit dans plusieurs villes du Québec et afin de répondre aux besoins les plus urgents des locataires ayant des besoins impérieux de logement, dans le respect de l'esprit de la loi de la Société d'habitation du Québec (SHQ), le FRAPRU recommande au gouvernement du Québec d'accorder à la SHQ les ressources nécessaires pour qu'elle puisse :

- **concrétiser dans les plus courts délais possibles l'engagement de réaliser tous les logements sociaux programmés depuis 10 ans, mais non livrés à cause d'un financement inadéquat du programme AccèsLogis;**
- **relancer un plan quinquennal ambitieux de développement d'autres logements sociaux.**

Autres recommandations

Le FRAPRU recommande également au gouvernement :

- que la Charte des droits et libertés de la personnes du Québec soit modifiée afin que le droit à un logement suffisant soit explicitement reconnu comme faisant partie du droit, garanti par l'article 45 de la Charte, à des mesures sociales et financières, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent;
- d'augmenter les ressources et les budgets mis à la disposition de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec, afin qu'elle puisse agir avec plus d'efficacité dans le traitement des plaintes contre la discrimination en matière de logement;
- d'analyser, avec le concours des organismes de défense collective des droits œuvrant auprès des locataires à faible revenu, les conditions requises à la mise en place d'un fonds de dépannage pour les ménages à risque de perdre leur logement, à cause d'une diminution soudaine et imprévue de leur revenu ou suite à tout autre événement fortuit et hors de leur contrôle les empêchant de payer leur loyer en temps voulu.