

CAT - 011M

C. P. PL 31

Loi modifiant diverses dispositions
législatives en matière d'habitation

Version : 13/09/2023

Mémoire

Soumis à : La Commission de l'aménagement du territoire, Assemblée nationale du Québec.

Objet : Projet de loi no 31 : Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation. Printemps 2023.

Consultation particulière, mardi le 19 septembre 2023

Mario Polèse, professeur émérite, Institut nationale de la recherche scientifique (INRS).

mario.polese@inrs.ca

Mémoire déposé à titre privé. Les opinions exprimées n'engagent que l'auteur.

Mes commentaires portent davantage sur l'esprit du projet de loi, sur sa finalité, que sur des dispositions particulières. La recherche de l'équilibre doit rester au cœur de la loi. Cependant, cet équilibre doit reposer sur l'adhésion à des objectifs communs.

Pour situer les propos qui suivront, il est utile de rappeler quelques données.

Une formule qui marche : protéger les locataires et le parc locatif

Les locataires du Québec paient, toutes proportions gardées, leur loyer moins cher que leurs confrères et consœurs des autres provinces¹. Les locataires de Drummondville, à titre d'exemple, consacrent en moyenne 21,1% de leur revenu au loyer comparativement à 43% pour les locataires de Peterborough, Ontario, deux villes de taille comparable. Cet avantage québécois s'explique en partie par des coûts de développement immobilier moins élevés (dont l'absence, du moins jusqu'à récemment, de redevances d'aménagement), mais aussi par un régime de contrôle des loyers propre au Québec.

Pour mieux situer les prix des loyers au Québec, j'ai mis en relation, à l'aide d'une analyse de régression, les loyers moyens et la valeur moyenne des maisons pour 135 villes canadiennes (population 10,000 et plus : recensement de 2021). Les loyers au Québec sont systématiquement en bas (résidus négatifs en jargon économétrique) de ce que la relation aurait prédit. Le loyer à Montréal est 13,3% en deçà de ce que le prix des maisons aurait prédit, ou encore -18% à Sherbrooke et -20% à Trois-Rivières, indice d'un avantage distinctif propre aux locataires québécois.

Notons que les loyers plus bas (plus *justes* serait peut-être plus exact) au Québec ne se sont pas traduits par un moins bon entretien du parc immobilier ou encore par une absence de nouvelles constructions. Un récent sondage Léger nous apprend que 90% des locataires québécois estiment leur logement en bon état². Les données historiques du SCHL nous apprennent également que les mises en chantier (sur une base par habitant) de logements locatifs se sont maintenues, en gros, à des niveaux au-dessus de celles de l'Ontario au cours des derniers vingt ans³; c'est à dire, jusqu'au renversement actuel.

Bref, le régime québécois en matière d'habitation locative marche plutôt bien, certainement lorsqu'on se compare à d'autres. Le modèle québécois est perfectible, certes ; mais, il a jusque là réussi l'exploit de concilier la protection du locataire (contre notamment des hausses abusives de loyer) et la protection du parc existant de logements, et cela sans visiblement nuire à la construction nouvelle, ce qui n'est pas un mince exploit. Comme disent nos amis américains : « si ce n'est pas cassé, ne le répare pas »⁴; ce qui m'amène à mon premier commentaire d'ordre général.

¹ Voir M. Polèse « L'avantage québécois. Pourquoi se loger coûte-il moins cher au Québec qu'en Ontario. » *Options politiques*, le 7 août 2023 : [Pourquoi se loger coûte-t-il moins cher au Québec qu'en Ontario? \(irpp.org\)](https://www.irpp.org/fr/2023/08/07/l-avantage-quebecois-pourquoi-se-loger-coute-il-moins-cher-au-quebec-qu-en-ontario/)

² Source: <https://vivreenville.org/media/1407724/registre-des-loyers-volet-quebec-sondage-web-aupre%CC%80s-de-quebecoises.pdf>

³ Source : SCHL, Portail de l'information sur l'habitation : www03.cmhc-schl.gc.ca/hmip-pimh/fr#Profile/1/1/Canada

⁴ Original: « *If ain't broke don't fix it* »

Commentaires d'ordre général

1 – Réaffirmer l'indépendance du TAL. Le volet le plus encourageant du projet de loi 31 est, sans fausse ironie, ce qu'il ne fait pas. Dit de façon positive, il garde intact le mandat du Tribunal administratif du logement (TAL); ce qu'il faut applaudir. L'expérience des dernières quarante-trois ans (c'est-à-dire, depuis sa fondation en 1980 comme Régie du logement) nous apprend que les deux fondements du bon fonctionnement du TAL sont l'indépendance et l'impartialité.

Je ne sais pas s'il serait opportun d'inscrire l'indépendance du TAL dans la loi. Elle est peut-être déjà implicite. Toutefois, j'insiste sur l'importance d'assurer l'impartialité du TAL et, en parallèle, qu'il soit perçu comme tel par tous les acteurs.

Pour cela, les méthodes de calcul de fixation des hausses du loyer doivent être bien comprises et transparentes. Il serait souhaitable qu'elles soient établies de façon clairement indépendante, actuellement arrêtées, si j'ai bien compris, par voie réglementaire. Pour ma part, je serais favorable à laisser au TAL la pleine liberté d'établir les méthodes de fixation du loyer, à condition en parallèle de lui donner les appuis nécessaires en matière d'analyse économique, sociale et juridique. Bref, c'est à l'État québécois de fixer les objectifs de la politique (voir prochain commentaire) et au TAL de les réaliser, en toute indépendance.

2 – Réaffirmer le double mandat du TAL. Là encore, je ne suis pas sûr que cela nécessitera la réécriture de la loi. Favoriser la conciliation entre locataires et locataires et la conservation du parc de logements font déjà partie de la mission du TAL. Cependant, ce sera peut-être utile de la rendre plus explicite pour bien envoyer le message que la loi a pour objectif (c'est ma lecture) non pas seulement d'assurer le juste équilibre entre les droits des locataires et les droits des locataires, mais aussi d'assurer la conservation et l'amélioration du parc locatif existant (voir ainsi commentaire 4). Cette finalité n'est pas seulement dans l'intérêt des locataires, mais de tous les Québécois.

3 - Ne pas demander au projet de loi de faire ce qu'il ne peut pas faire. Il n'est pas une réponse à la crise du logement. Ici, il s'agit moins d'une recommandation que d'une nécessaire précision pour éviter tout malentendu sur les objectifs du projet de loi. Assurer l'équilibre entre la protection du locataire et la conservation du parc de logement est déjà tout un défi. La crise actuelle du logement (et qui risque de s'accroître⁵) a surtout pour origine un déséquilibre manifeste (et grandissant) entre la demande et l'offre de logements. L'offre n'est pas au rendez-vous. La protection du locataire (à savoir, contre des hausses ou évictions abusives) et stimuler la construction de nouveaux logements, subventionnés (sociaux) ou privés, sont deux choses distinctes. La stimulation de l'offre appelle d'autres instruments, mais qui ne sont pas du ressort du projet de loi. De meilleurs garde-fous contre des hausses abusives de loyer, aussi souhaitables soient-elles, ne feront rien pour accroître l'offre de logements et atténuer la crise du logement.

⁵ Voir : A. Beaudin et M. Polèse « Crise du logement. Le pire est à venir, à moins d'agir vite ». *La Presse*, le 24 août 2023 : <https://www.lapresse.ca/debats/opinions/2023-08-24/crise-du-logement/le-pire-est-a-venir-a-moins-d-agir-vite.php>

Bref, il faut se garder de voir le projet de loi comme une solution à la crise du logement. Toutefois, la crise invite le législateur à faire attention à ne pas introduire, involontairement, de nouveaux obstacles à la construction neuve.

Ceci étant dit, il existe des voies par lesquelles le projet de loi, amendé en conséquence, pourrait contribuer à accroître l'offre. J'invite le législateur à explorer la possibilité d'étendre la notion « conservation du parc de logements » (inscrite dans la mission du TAL) à inclure des rénovations ou démolitions qui ont pour but d'accroître l'offre existante. Je me permets alors, pour clore cette partie du mémoire, d'y aller avec une proposition. Je m'excuse si la formulation ne respecte pas les normes d'un texte de loi (je ne suis pas juriste).

4- Faciliter l'ajout d'unités de logement au parc existant et la transition énergétique

Pour des demandes introduites devant le TAL de rénovation majeure ou de démolition, nécessitant des évictions, que celui-ci tienne compte, avec préjugé favorable, de l'intention du propriétaire d'accroître, de façon significative, l'offre de logements locatifs, que ce soit par l'agrandissement ou le remplacement de l'immeuble existant ou toute autre transformation permettant l'ajout significatif d'unités de logement, comme à titre d'exemple l'ajout d'un annexe, d'un étage ou la transformation de places ou terrains de stationnement en logements⁶. L'inclusion de logements sociaux (avec, on l'espère, financement public assuré) sera un facteur favorable additionnel à prendre en compte. Le préjugé favorable à l'égard des demandes en ce sens restera en vigueur tant que le taux d'inoccupation (logements locatifs) de la région reste en deçà de 3%. En parallèle, il sera souhaitable que les compensations prévues pour les locataires touchés soient bonifiées à l'aide de fonds publics.

L'intention derrière cette proposition, le lecteur l'aura deviné, est d'accroître le potentiel du parc existant; ce qui interpelle également les administrations municipales, dont les plans de zonage et les encadrements réglementaires en vigueur, mais dont la discussion dépasse les ambitions de ce mémoire.

Finalement, une logique analogue pourra s'appliquer, mais pas forcément limitée à la durée de la crise actuelle du logement, à toute amélioration majeure qui va dans le sens de la transition énergétique et la lutte aux changements climatiques (exemples : meilleure isolation; toit solaire; changement du système de chauffage...). Cependant, dans les deux cas, faut-il le rappeler, cela nous ramène à l'équilibre, toujours délicat, entre des hausses raisonnables du loyer et la rentabilité des améliorations majeures.

⁶ Attention : je parle d'ajouts significatifs au parc existant et non pas de subdivisions, donc à l'exclusion, notamment, de la subdivision de grands logements occupés par des familles.

Commentaires spécifiques sur les modifications proposées dans le Projet de loi 31

Je vais m'en tenir au cinq modifications dans le premier paragraphe des Notes Explicatives du Projet de loi 31 (Document PDF). Je n'ai pas d'opinion sur les autres modifications proposées. Les modifications sont citées de façon résumée.

1. *Le locateur d'un logement situé dans un immeuble nouvellement bâti ou qui a fait l'objet d'un changement d'affectation récent doit indiquer au bail le montant maximal qu'il pourrait imposer à titre de loyer durant les cinq années à venir.*

Cette disposition me semble mal avisée et difficile d'application. Elle risque, dans les faits, de prendre la forme d'un exercice fictif à valeur surtout symbolique. D'une part, cinq ans est une éternité en économie, toute prévision forcément douteuse, et d'autre part elle ne saurait avoir de valeur juridique. Un exercice futile.

De plus, cette modification se trouve en contradiction avec l'esprit fondateur du régime québécois de contrôle « équilibré » des loyers, qui veut que les prix du neuf soient fixés par le marché et que le contrôle ensuite porte sur les hausses subséquentes, modèle qui a fait ses preuves. C'est en bonne partie ce volet distinctif du modèle québécois qui lui a permis de réguler les hausses du loyer sans pour autant nuire à la construction neuve; ce qui, je répète, n'est pas un mince exploit.

2. *Ajout d'une présomption selon laquelle le locataire ayant reçu un avis d'éviction de son logement est réputé l'avoir refusé s'il ne répond pas dans le délai imparti.*

Indécis. Il est difficile de prévoir à l'avance l'impact de cette modification. D'une part, nous voulons prévenir des évictions abusives. Mais d'autre part, nous voulons aussi inciter les propriétaires à bonifier l'offre (revoir commentaire 4).

3. *Apporte des modifications au montant de l'indemnité que le locateur doit verser au locataire qu'il évince*

D'accord, sans autre commentaire.

4. *Obligation pour le locateur, dans le cadre d'un recours en dommages-intérêts résultant d'une reprise d'un logement ou d'une éviction, de prouver que celle-ci a été faite de bonne foi. OUI*

D'accord, sans autre commentaire.

5. *Permet au locateur d'un logement de mettre fin au bail après avoir reçu un avis de cession du bail par le locataire. OUI*

D'accord. Je comprends que les associations de défense des locataires soient en désaccord avec cette modification. Cependant, le maintien du droit de librement céder son bail à autrui n'est pas le bon moyen pour lutter contre des hausses abusives de loyer. Le maintien du régime actuel risque, surtout en situation de crise de logement, de créer un marché secondaire de baux (à céder), ce qui n'était certes pas l'objectif visé au départ. De plus, cela tombe sous le sens que le locateur ait un droit de regard sur l'arrivée d'un nouveau locataire.

Mots de la fin

Toute politique d'habitation est nécessairement un exercice d'équilibre, la conciliation continuelle des objectifs parfois opposés. Comme j'ai voulu le démontrer, le modèle québécois, notamment au plan de contrôle des loyers, a jusqu'ici plutôt bien fonctionné. La recherche de l'équilibre doit rester la pierre angulaire de la loi. Certaines modifications déplairont aux associations de défense des locataires et d'autres aux associations de propriétaires; c'est dans l'ordre des choses, mais aussi la signature d'une loi équilibrée.