

Un projet de loi qui amplifie le déséquilibre des relations entre locataires et propriétaires

Mémoire du Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ) présenté à la Commission de l'aménagement du territoire du gouvernement du Québec, lors des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 31

Septembre 2023



**REGROUPEMENT DES
COMITÉS LOGEMENT ET
ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES
DU QUÉBEC**

Le Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec

Le Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ) est un organisme militant de défense et de promotion du droit au logement qui revendique des mesures de contrôle du marché privé ainsi qu'un plus grand accès à la justice pour les locataires. Le RCLALQ est également un porte-parole politique pour les locataires, en particulier pour les ménages locataires à faible revenu.

Le Regroupement est né en 1978 sous le nom de « Regroupement pour le gel des loyers » afin de lutter contre les augmentations élevées de loyer. En 1980, l'organisme est devenu le Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec, dû à l'élargissement du mandat du regroupement au-delà du dossier du gel des loyers. Le RCLALQ regroupe aujourd'hui 60 organismes sur le territoire du Québec dont les intervenants et intervenantes rencontrent au quotidien des locataires qui vivent des problèmes de logement tels que l'insalubrité, des hausses de loyer, des problèmes d'accès au Tribunal administratif du logement, de la discrimination, la perte de leur logement causée par les différentes atteintes au parc locatif (reprise de logement, éviction, conversion en condos, Airbnb, etc.).

Résumé des recommandations

Recommandation 1

Que le gouvernement abandonne l'article 7 du projet de loi 31 autorisant les locateurs à refuser une cession de bail sans motif.

Que le gouvernement instaure un registre de tous les loyers du Québec accessible gratuitement et que ce registre soit mis à jour annuellement.

Que le gouvernement instaure un plafonnement des hausses de loyer annuelles à partir des indices publiés chaque année par le TAL.

Recommandation 2

Que le gouvernement abandonne l'article 1 du projet de loi 31 modifiant l'article 1955 du Code civil du Québec.

Que la clause F du bail obligatoire soit abolie et qu'un contrôle obligatoire des loyers, incluant un plafonnement et un registre des loyers, soit instauré pour tout logement, sauf pour les logements loués par les membres d'une coopérative d'habitation ou les locataires subventionnés d'un OSBL d'habitation.

Recommandation 3

Que toute reprise ou éviction de logement soit soumise au contrôle du Tribunal administratif du logement, et que la partie propriétaire fasse preuve au Tribunal administratif du logement de la réalisation du projet une année après autorisation de la reprise ou de l'éviction par le tribunal; que le manquement à cette obligation entraîne un jugement par défaut.

Que toute reprise ou éviction autorisée par le tribunal impose des indemnités correspondant à un minimum de 12 mois de loyer médian, plus un mois de loyer médian pour chaque année d'occupation comprise entre 12 et 24 mois, plus les frais de déménagement.

Que le gouvernement décrète un moratoire interdisant les évictions et reprises lorsque le taux d'inoccupation des logements est sous la barre des 3 %.

Recommandation 4

Que l'article 6 du projet de loi modifie l'article 1968 du Code civil du Québec de sorte que le fardeau de preuve soit le même pour tous les types de dommages compensatoires et punitifs demandés, donc automatiquement imputables sauf si les locateurs prouvent au tribunal que la reprise ou l'éviction a été faite de bonne foi.

Que les montants versés en dommages-intérêts par les locateurs suite à une reprise ou éviction de mauvaise foi couvre la hausse de loyer du ou de la locataire lésée pendant 5 ans ou 20% du profit de la vente de l'immeuble réalisée suite à une reprise ou éviction de mauvaise foi, le plus élevé des deux montants étant celui qui l'emporte.

Recommandation 5

Que les articles 29 et 30 portant sur la Loi sur le Tribunal administratif du logement autorisent le mandat de représentation par un mandataire membre d'un organisme à but non lucratif (OBNL) à vocation juridique, seulement dans les cas où un tel mandat serait gratuit.

Que la représentation par mandataire effectuée gratuitement par un conjoint, un parent, un allié ou un ami, soit maintenue.

Recommandation 6

Que le gouvernement abandonne les articles 8, 9 et 10 du projet de loi, modifiant la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal.

Que le gouvernement abandonne l'article 19, modifiant l'article 62 de la Loi sur la Société d'habitation du Québec.

Que le gouvernement développe 50 000 logements sociaux en 5 ans, autant en construction neuve que par l'acquisition ou l'achat-rénovation d'immeubles locatifs existants, dans les 3 tenures qui forment le modèle québécois de logement social sans but lucratif (logements publics gérés par les offices d'habitation, coopératives, OSBL d'habitation).

Introduction

Le projet de loi 31 est présenté par le cabinet de la Ministre de l'habitation comme un ensemble de modifications législatives visant à « préserver un équilibre entre les propriétaires et les locataires »¹. Or, cet équilibre n'existe tout simplement pas. Les locataires sont structurellement désavantagés face à des propriétaires qui disposent de moyens beaucoup plus importants. Mais quand bien même la situation était équilibrée, le projet de loi 31 contribuerait à un déséquilibre car tous ses articles, ou presque, sont à l'avantage de la partie propriétaire. Le projet de loi 31 doit ainsi être sérieusement amendé pour réellement viser l'équilibre des relations entre propriétaires et locataires.

Alors que les profits en immobilier atteignent des sommets stratosphériques², le Québec traverse actuellement une grave crise du logement et ce qui inquiète, c'est l'énorme difficulté, voir l'impossibilité de trouver un logement à un prix raisonnable. La réalité est que de manière générale, les loyers grimpent plus vite que l'inflation. Les loyers moyens ont augmenté de 75 % au Québec entre 2002 et 2021, alors que durant la même période, l'inflation liée à l'indice des prix à la consommation (IPC) est presque moitié moindre (43,1 %) ³. Ceci exclut la forte hausse du loyer moyen (9 %) entre 2021 et 2022 au Québec, alors que l'augmentation de l'IPC était de « seulement » 6,9 % pour la même période. Les prochaines années seront pénibles, car sur le marché des logements à louer, les hausses sont de plus en plus fortes, atteignant 14 % en moyenne pour l'ensemble du Québec entre 2022 et 2023⁴.

Le cabinet de la Ministre de l'habitation prétend répondre à ces inquiétudes dans son communiqué, voyant dans le projet de loi 31 « des mesures pour mieux protéger les locataires contre les hausses de loyer abusives ». Or, les données de la SCHL que nous citons ici excluent les immeubles de construction récente, soit la seule catégorie de logement visée par ce projet de loi. Les hausses abusives se répètent principalement dans le marché locatif construit de belle date et logeant l'immense majorité des locataires. Le projet de loi 31 ne répond en rien aux abus que ces personnes subissent.

Le projet de loi 31 aggraverait la crise, en permettant aux propriétaires, qui s'enrichissent plus que jamais dans le secteur d'activité économique le plus lucratif au Canada⁵, de hausser considérablement les loyers des immeubles neufs; de continuer à imposer des hausses abusives entre changement de locataires; de refuser une cession de bail en échange d'une résiliation permettant de nouvelles hausses abusives; de continuer à évincer frauduleusement

¹ *Dépôt d'un projet de loi proposant diverses modifications législatives en matière d'habitation*, communiqué du Cabinet de la ministre responsable de l'habitation, 9 juin 2023.

² Une étude de 2020 démontre que « le taux de rendement moyen annuel avant impôt pour un immeuble acheté il y a 15 ans a été de 24 % dans l'agglomération montréalaise ». L. Gaudreau, G. Hébert, J. Posca, *Analyse du marché de l'immobilier et de la rentabilité du logement locatif*, IRIS, 2020, p. 1.

³ Source: SCHL (Enquêtes sur les logements locatifs) et Institut de la statistique du Québec.

⁴ RCLALQ, *Crise du logement: on s'enfoncé encore plus – Enquête sur le prix des logements à louer au Québec*, juin 2023.

⁵ D.T. Cochrane, *The Rise of Corporate Profits in the Time of Covid*, Canadians for tax fairness, 2022.

des locataires, en échange d'une maigre compensation; de se faire représenter par des gestionnaires professionnels au tribunal. Enfin, le détournement des programmes de logements sociaux au profit du fallacieux logement « abordable » enfonce le dernier clou.

Le RCLALQ revendique une refonte du projet de loi 31 pour y inclure des solutions structurantes et réellement soulager les locataires du Québec du fardeau financier qui, partout au Québec, les accable et les appauvrit de façon inquiétante.

I Quelques gains

Le RCLALQ et ses membres, les comités logement et associations de locataires du Québec, ont identifié deux articles du projet de loi 31 (PL31) qui représentent des avancées pour les locataires. Il s'agit des articles 2 et 27.

L'article 2 propose de traiter les avis d'éviction au même titre que les avis de reprise. C'est une revendication historique du RCLALQ depuis ses débuts. En effet, depuis la refonte du Code civil du Québec en 1980, l'absence de réponse des locataires à un avis de reprise équivaut à un refus de la reprise, alors que l'absence de réponse à un avis d'éviction équivaut à accepter l'éviction sans conditions. La refonte de 1991 du Code civil n'avait pas corrigé cette incohérence, qui poussait des locataires à accepter des évictions contre leur gré. Après presque 45 années d'actions des membres du RCLALQ et de représentations auprès du gouvernement, cette injustice pourrait enfin être corrigée.

L'article 27 propose de lever toute limite monétaire en ce qui a trait à la compétence du Tribunal administratif du logement (TAL) dans le cas de demandes de mise aux normes des logements insalubres et de dommages-intérêts liés à la négligence des locataires. Concrètement, des locataires habitant des logements insalubres, très majoritairement des locataires à faible revenu, et qui demandent des réparations et/ou des dommages-intérêts plutôt élevés (dépassant une somme de 85 000 \$ en date d'aujourd'hui), n'auraient plus à s'adresser à la Cour du Québec. Le TAL étant un tribunal plus accessible pour les locataires à faible revenu, la limite monétaire de compétence du TAL pour les causes de logement insalubre représentait un dysfonctionnement qui attendait une résolution.

Ces deux articles, les deux seuls gains concrets des locataires contenus dans le PL31, ne constituent pas un rééquilibrage des relations locataires-proprétaires, mais corrigent une injustice historique et un dysfonctionnement dans les compétences du TAL.

II De nombreux reculs et de faux gains pour les locataires

Mis à part les articles 2 et 27, l'ensemble du PL31 propose des reculs majeurs pour les locataires, en particulier pour ce qui concerne la cession de bail. L'inscription au bail des hausses maximales pour les immeubles nouvellement construits et l'augmentation des indemnités dans le cas des évictions sont présentées comme des gains pour les locataires,

mais le RCLALQ et ses membres interprètent ces dispositions comme de faux gains. C'est pourquoi nous proposons une refonte du PL31 avec les recommandations suivantes.

1) La perte du droit à la cession de bail: un recul majeur

L'article 7 modifie la procédure de cession de bail en permettant aux locataires de refuser un avis de cession envoyé par les locataires, sans avoir à motiver le refus. Le bail serait alors résilié selon le bon vouloir des locataires concernés.

Cet article a été fort mal accueillie par les locataires, car les raisons mises de l'avant pour justifier le retrait de ce droit acquis⁶ ne tient pas la route: le cabinet de la Ministre de l'habitation dit vouloir offrir « plus de latitude » aux locataires lors de la cession de bail. Cette explication est irrecevable car elle revient à encourager les pratiques discriminatoires des locataires et les hausses de loyer abusives en permettant ces pratiques lors de la cession de bail. Or, les locataires ne possèdent pas de droit à la discrimination et aux hausses abusives. Le gouvernement devrait encourager la lutte contre la discrimination et faciliter la cession de bail, plutôt que de mettre fin à cette pratique honorable. Pour bien nous faire entendre, il faut faire un détour par un regard sur la discrimination en matière de logement.

La cession de bail n'est pas un mécanisme très populaire; une infime minorité (que nous estimons à 1% ou 2%) des baux signés chaque année passent par une cession de bail. Ainsi, en 2022, le TAL a rendu seulement 16 jugements relatifs à une demande d'autorisation d'une cession de bail, un nombre qui pourrait être à la baisse cette année⁷. Il n'en demeure pas moins que des locataires du Québec peuvent y avoir recours pour empêcher les propriétaires d'imposer des hausses abusives entre changements de locataires, et pour contourner la discrimination omniprésente dans l'accès au logement, surtout en période de pénurie de logement. On a entendu dire la Ministre de l'habitation que la cession de bail n'est pas destiné à cet usage. Mais la question n'est pas de savoir *si* la cession de bail peut être utilisé pour lutter contre la discrimination; il faut plutôt comprendre *pourquoi* cet usage est venu à exister?

Le phénomène de la discrimination est profondément ancré dans nos sociétés; on ne compte plus les données probantes qui font état de ce grave problème. Une bibliographie sommaire, mais tout de même imposante, se retrouve en annexe de ce mémoire et fait état de l'ampleur

⁶ Le droit à la cession de bail existe depuis 1973. À cette époque, le taux d'inoccupation était élevé et les associations de propriétaires étaient en faveur de ce droit. Mais lorsque le taux d'inoccupation est plus bas, ces mêmes associations changent d'avis, comme c'est le cas aujourd'hui. Ainsi en novembre 2001, la Cour du Québec a rejeté l'appel d'un propriétaire qui refusait une cession de bail pour des motifs frivoles. Le juge Jacques Désormeaux a pris soin de rappeler que « le droit pour un locataire de céder son bail en l'absence de motifs sérieux de la part du propriétaire constitue une limite et une condition d'exercice de la pleine propriété d'un bien ». Carignan c. Dubreuil, CQ 2001, par. 13.

⁷ La Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (CORPIQ) prétend posséder des « études » démontrant que 25% de propriétaires auraient « connu une cession de bail » en 2023 (CORPIQ, *Revitaliser le secteur locatif pour sortir de la crise*, 2023, p. 10). Rien ne permet de fonder cette donnée qui n'est corroborée par aucune source connue. Une action aussi conséquente que celle proposée dans l'article 7 du projet de loi ne peut pas être justifiée par des données aussi peu fiables.

des recherches sur ce sujet. D'ailleurs, le *Groupe d'action contre le racisme*, mis sur pied par le gouvernement du Québec en 2020, constate d'emblée que le secteur du logement est tellement traversé par des comportements racistes, à l'instar du secteur du travail, que les constats face à cette situation « justifient à eux seuls par le Gouvernement du Québec la mise en place du Groupe d'action contre le racisme »⁸.

Ce qui est au centre de la cession de bail, c'est la discrimination que subissent des locataires à la recherche d'un logement. Deux types de discrimination sont à l'œuvre: 1) une discrimination « statistique » lorsque des locateurs se basent sur les marqueurs identitaires des locataires « comme valeur d'approximation de leurs plus faibles revenus » pour leur refuser l'accès à un logement disponible, et 2) une discrimination « fondée sur l'intention malveillante, qui implique des préjugés personnels »⁹. Un contexte de pénurie de logements « encourage la discrimination », très souvent de nature économique, et « permet au propriétaire-bailleur d'être sélectif et d'accélérer les pratiques discriminatoires, comme l'augmentation des loyers »¹⁰. Les formulaires de location participent aussi à ces pratiques, en obligeant les locataires à dévoiler leurs sources de revenus, en plus de leur composition familiale.

L'usage de la cession de bail comme outil pour lutter contre la discrimination dans le logement est donc le *résultat* d'un contexte de discrimination rampante et de crise du logement. La cession de bail n'a pas pour but de lutter contre ces problèmes, mais *elle l'est devenue* par la force des choses. Il est certes possible d'instaurer des barrières à la discrimination. Le RCLALQ revendique plusieurs mesures à cet égard, dont un principe « premier arrivé, premier servi » pour la location d'un logement et une extension du domaine de compétence du TAL lors de la période de recherche d'un logement. Il est aussi possible d'apaiser la crise du logement avec un réinvestissement massif dans le logement social. Mais il est très important de comprendre que même si ces mesures étaient instaurées, il y aurait toujours des comportements discriminatoires de la part de certains locateurs, comme le démontrent plusieurs études, tant quantitatives que qualitatives¹¹. La discrimination est structurellement ancrée dans la capacité

⁸ Gouvernement du Québec, *Le racisme au Québec: tolérance zéro. Rapport du Groupe d'action contre le racisme*, 2020, p. 7. Malheureusement, le rapport demeure timide dans ses recommandations en proposant seulement de renforcer le traitement des plaintes individuelles.

⁹ McCullough, S., Sylvestre, G., Dudley, M., Vachon, M. (2023). *SHUT OUT – Discrimination in the Rental Housing Market: Barriers to Tenancy Access and Maintenance, Its Impacts, and Possible Interventions*. Winnipeg, MB: Institute of Urban Studies, University of Winnipeg (Étude réalisée pour la SCHL), p. vii.

¹⁰ *Ibid.*, p. ix.

¹¹ Nombre de recherches effectuées dans les 40 dernières années démontrent la présence de discrimination dans le logement : Garon-Audy, M. (1988) *Une expérience de testing de la discrimination raciale dans le logement à Montréal*. Montréal: Direction de la recherche, Commission des droits de la personne; McAndrew, M. et Potvin, M. (1996). *Le racisme au Québec : éléments d'un diagnostic*. Rapport final soumis au Ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles par le Centre d'études ethniques de l'Université de Montréal; Garon, M. (1997). *Pauvreté et droit à l'égalité dans le logement : une approche systémique*, Étude de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse; Ledoyen, A. (2003). « Le discours sur la différence et l'accès des minorités au logement », Communication présentée lors du Colloque CEETUM 2003, *Racisme et discrimination : les tensions et les défis d'une société plurielle*; Eid, P. (2006). *Mémoire sur le document de consultation "vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination"*, Mémoire de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse; Goyer, R. (2020). "Le logement et les

des locateurs à refuser de louer un logement et s'amplifie en contexte de rareté de logement. C'est pourquoi la cession de bail demeure une voie de secours pour des locataires discriminé.e.s à la recherche d'un logement.

La cession de bail permet aussi aux locataires d'appliquer la loi sur la fixation des loyers, que nombre de propriétaires n'observent pas du tout, comme le démontrent nos rapports annuels sur le coût des logements offerts en location¹². La section G du bail, qui oblige à dévoiler le prix du bail précédent, est une fausse solution car aucune contrainte ne la renforce. Peut-on sérieusement prétendre que les locataires acceptent volontairement de négocier leur loyer à la hausse? Or, le PL31 ne propose rien de moins que de reconduire ce mépris des lois lors de la cession de bail. En permettant aux propriétaires de prononcer unilatéralement une résiliation de bail suite à un avis de cession, le PL31 donne aux propriétaires le champ libre pour hausser les loyers dans ce type de situation et vient donc accentuer un déséquilibre inquiétant qui sévit dans le marché immobilier locatif.

Le droit à la cession d'un bail de logement deviendrait alors une coquille vide qui ne servirait plus à rien, car les locataires ne prendraient jamais les devants d'une cession si le résultat risque de tourner en résiliation de bail. Or, la cession de bail est un droit acquis qui a une importance capitale dans la lutte contre la discrimination et dans l'application des règles entourant la fixation des loyers. Retirer ce droit ne fait rien de moins qu'aggraver le déséquilibre que les locataires subissent.

Pour un réel équilibre, le RCLALQ recommande d'instaurer un registre des loyers ainsi qu'un plafonnement des hausses de loyer annuelles qui s'appuierait sur la méthode utilisée par le Tribunal administratif du logement pour établir annuellement ses indices d'augmentation.

Recommandation 1

Que le gouvernement abandonne l'article 7 du projet de loi 31 autorisant les locateurs à refuser une cession de bail sans motif.

Que le gouvernement instaure un registre de tous les loyers du Québec accessible gratuitement et que ce registre soit mis à jour annuellement.

Que le gouvernement instaure un plafonnement des hausses de loyer annuelles à partir des indices publiés chaque année par le TAL.

inégalités sociales: Xénophobie et violence symbolique dans l'expérience du logement de locataires montréalais". *Nouvelles Pratiques sociales*, Volume 31, No 2, p. 145–162.

¹² Depuis 2020, le RCLALQ publie annuellement une enquête sur le prix des logements à louer sur Kijiji qui démontre sans aucune ambiguïté que les loyers offerts en location dépassent très largement les loyers moyens occupés par les locataires: *La flambée des loyers* (2020), *Les loyers explosent* (2021), *Sans loi ni toit* (2022) et *Crise du logement, on s'enfonçe encore plus* (2023).

2) La clause F

Les locataires qui signent un bail d'un logement dans un immeuble construit il y a moins de cinq ans (ou ayant changé d'affectation dans les cinq dernières années) vivent sous la crainte d'une hausse de loyer abusive, car la loi leur interdit de contester leur augmentation de loyer. L'article 1 du PL31, que le cabinet de la Ministre de l'habitation cite comme étant « des mesures pour mieux protéger les locataires contre les hausses de loyer abusives », permettrait aux locataires de savoir d'avance le montant maximal du loyer pour les cinq années qui suivent la date à laquelle l'immeuble est prêt pour l'habitation. Autrement dit, les locataires seraient maintenant informés de l'abus qu'ils ou elles auront à subir, sans possibilité de contester l'abus. Ce n'est pas une protection, ni un rééquilibrage. Il faut tout simplement permettre aux locataires de contester les hausses de loyer. Les données probantes des récentes recherches montrent qu'un contrôle robuste des loyers est une bonne chose pour calmer le marché et ne constitue pas du tout un frein à l'entretien des immeubles (voir bibliographie à l'annexe 2).

Recommandation 2

Que le gouvernement abandonne l'article 1 du projet de loi 31 modifiant l'article 1955 du Code civil du Québec.

Que la clause F du bail obligatoire soit abolie et qu'un contrôle obligatoire des loyers, incluant un plafonnement et un registre des loyers, soit instauré pour tout logement, sauf pour les logements loués par les membres d'une coopérative d'habitation ou les locataires subventionnés d'un OSBL d'habitation.

3) Le régime d'indemnités suite à une éviction

Le PL31 propose de modifier le régime d'indemnités pour les locataires qui se font évincer de leur logement (article 4). Plutôt que de fixer ce montant à 3 mois de loyer pour tous les cas, il est proposé de fixer le montant selon la durée d'occupation. Une limite minimale de 3 mois de loyer serait imposée, avec l'ajout d'un mois de loyer par année d'occupation (maximum 24 mois de loyer en indemnités), en plus des frais de déménagement.

Cette bonification des indemnités ne touche cependant que les procédures d'éviction, qui sont bien moins nombreuses que les reprises. Nos données compilées à partir des jugements rendus publics montrent 217 décisions pour éviction en 2021 au TAL et 185 en 2022¹³ pour l'ensemble du Québec; en comparaison, le nombre de demandes de reprise déposées au TAL était autour de dix fois plus élevé, soit de 1 970 en 2020-2021 et de 2 540 en 2021-2022¹⁴. La bonification des indemnités du PL31 toucherait donc le plus petit nombre.

¹³ Source: Tribunal administratif du logement (TAL), base de données publiques CANLII.

¹⁴ Source: TAL, *Rapport annuel de gestion 2021-2022*, p. 47. À noter que la comparaison est sûrement correcte bien qu'imparfaite, car le TAL ne publie pas de données sur les évictions.

Ce que les locataires demandent, ce n'est toutefois pas tant une plus grande somme d'argent, c'est plutôt de garder leur logement, surtout quand il sont victimes d'une opération spéculative. Nos données d'enquête montrent qu'une grande partie, voire la majorité, des évictions et reprises sont de nature frauduleuses ou malveillantes¹⁵. Le problème est qu'aucune procédure contraignante ne vérifie si les projets de reprise ou d'éviction présentés aux locataires se sont conformés à la demande initiale. Il n'existe pas non plus un mécanisme efficace de fixation de loyer lors de la remise du logement sur le marché. Tout repose sur la perspicacité et les tentatives de vérification ou d'enquête de la part des anciens ou nouveaux locataires.

Le PL31 doit s'attaquer au phénomène des reprises et évictions frauduleuses, qui ciblent toujours les locataires moins nantis ou vulnérables. La simple bonification des indemnités, sans autre mesure pour baliser la fraude, revient à normaliser celle-ci et à lui attribuer un coût monétaire qui évacue la question humaine.

Pour un réel équilibre, il est impératif de renforcer les droits des locataires et de protéger les ménages habitant des logements locatifs privés qui sont encore abordables.

Recommandation 3

Que toute reprise ou éviction de logement soit soumise au contrôle du Tribunal administratif du logement, et que la partie propriétaire fasse preuve au Tribunal administratif du logement de la réalisation du projet une année après autorisation de la reprise ou de l'éviction par le tribunal; que le manquement à cette obligation entraîne un jugement par défaut.

Que toute reprise ou éviction autorisée par le tribunal impose des indemnités correspondant à un minimum de 12 mois de loyer médian, plus un mois de loyer médian pour chaque année d'occupation comprise entre 12 et 24 mois, plus les frais de déménagement.

Que le gouvernement décrète un moratoire interdisant les évictions et reprises lorsque le taux d'inoccupation des logements est sous la barre des 3 %.

4) Les dommages-intérêts suite à une reprise ou éviction de mauvaise foi

L'article 6 du PL31 renverse le fardeau de preuve lors des procédures de recouvrement de dommages-intérêts matériels ou moraux suite à une reprise ou une éviction de mauvaise foi. Le locateur aurait à prouver sa bonne foi au TAL pour éviter de payer des dommages-intérêts matériels ou moraux; par contre, dans le cas de dommages-intérêts punitifs, les locataires devront démontrer la mauvaise foi des propriétaires pour obtenir ces montants.

¹⁵ Selon un rapport terrain, 74% des opérations de reprise et d'éviction enquêtées seraient frauduleuses ou malveillantes. Comité logement de la Petite Patrie, *Entre fraude et spéculation. Enquête sur les reprises et évictions de logement*, 2020, p. 15.

Les dommages-intérêts punitifs représentent des montants substantiels que les locataires peuvent obtenir en réparation d'une reprise ou d'une éviction de mauvaise foi, tandis que les dommages-intérêts matériels et moraux ont été chiffrés à une médiane de 4 300 \$ pour ces causes¹⁶. En renversant le fardeau de preuve uniquement pour les dommages-intérêts matériels et moraux, qui ne dépassent jamais quelques milliers de dollars tout au plus, le PL31 conforte les locateurs fraudeurs et malveillants dans leurs opérations spéculatives. Il aurait aussi comme effet pervers de faciliter seulement les dommages-intérêts, ce qui mènerait à l'oubli des dommages-intérêts punitifs.

Les sommes moyennes de dommages-intérêts reçues par les locataires sont minimales en regard du traumatisme vécu suite à la perte d'un logement sans avoir commis de faute, et aussi en regard des immenses profits réalisés par ces opérations spéculatives. La loi n'est tout simplement pas dissuasive. Le renversement du fardeau de preuve n'est pas une mauvaise idée, mais elle s'inscrit dans un contexte légal où l'absence de vigilance et de punitions sévères ne changeront rien à la situation. Il ne faut pas s'étonner que très peu de locataires engagent ce type de poursuite: le jeu n'en vaut pas la chandelle.

Ne rien changer au déséquilibre actuel équivaut à prendre partie contre les locataires. Il est plutôt nécessaire de punir sévèrement les fraudes avec des mesures dissuasives. Surtout, il faut agir en amont et prévenir les reprises et évictions frauduleuses, et donc mettre en œuvre notre recommandation 2, car la grande majorité des locataires n'ont ni les moyens financiers, ni la force mentale, d'entamer une poursuite suite à une reprise ou éviction de mauvaise foi.

Recommandation 4

Que l'article 6 du projet de loi 31 modifie l'article 1968 du Code civil du Québec de sorte que le fardeau de preuve soit le même pour tous les types de dommages compensatoires **et** punitifs demandés, donc automatiquement imputables sauf si les locateurs prouvent au tribunal que la reprise ou l'éviction a été faite de bonne foi.

Que les montants versés en dommages-intérêts par les locateurs suite à une reprise ou éviction de mauvaise foi couvre la hausse de loyer du ou de la locataire lésée pendant 5 ans ou 20% du profit de la vente de l'immeuble réalisée suite à une reprise ou éviction de mauvaise foi, le plus élevé des deux montants étant celui qui l'emporte.

5) La représentation par mandataire

Les articles 29 et 30 du PL31 proposent de modifier l'article 72 de la loi sur le TAL afin de permettre aux parties de se faire représenter au TAL par un mandataire sans exiger la gratuité, alors que la loi actuelle exige que le mandat de représentation soit gratuit.

¹⁶ Martin Gallié, Julie Brunet et Richard-Alexandre Laniel, *Les expulsions de logement « sans faute » : le cas des reprises et des évictions*, Service aux collectivités de l'UQAM, Montréal, 2017, p. 24.

Cette modification infligerait un sérieux recul aux locataires. En 2005, la Cour du Québec a obligé la Régie du logement à mettre un frein aux actes juridiques par mandataire, avec le jugement Guerreiro¹⁷. La représentation par mandataire avantage les locataires qui peuvent désigner gestionnaire, concierge, ou tout autre professionnel, pour les représenter et mener la démarche juridique en leur nom, et cela à moindre coût qu'un avocat membre du Barreau.

Ces mandats étaient courants avant 2005 et le jugement Guerreiro y a mis fin. Ce fut une bonne chose et il n'est pas désirable de revenir à cette époque. Les locataires n'ont pas les moyens d'embaucher des mandataires professionnels et l'aide juridique repose sur des critères d'admissibilité basés, entre autres, sur un revenu maximal strict. Même la nature du litige ou les services juridiques requis ne sont pas tous couverts ou offerts (par exemple, le coût d'un mandataire n'est pas reconnu par l'aide juridique).

Il a été mentionné dans l'espace public que les comités logement pourraient se saisir de l'occasion et représenter les locataires par mandat. C'est une bien mauvaise idée, si c'est l'intention derrière cet article. Les comités logement sont surchargés de travail et n'ont pas les moyens financiers pour ce type d'entreprise. De plus, les comités logement sont fiers de fonder leurs interventions sur une relation de confiance avec les locataires, et celle-ci serait mise en péril s'il leur fallait se transformer en centre de service mandaté pour plaider des causes au TAL. Enfin, les comités logement ne souhaitent aucunement gérer les conflits d'intérêts sous-jacents à ce qui distingue la représentation juridique à une cause au TAL et leur mission, centrée sur la justice sociale et la défense des droits des locataires moins nantis.

La représentation par mandataire tel que le propose le PL31 rajouterait donc un déséquilibre structurel entre locataires et locataires que la jurisprudence avait corrigé. Il est toutefois possible d'améliorer l'accès à la justice avec l'idée d'une représentation par mandataire. Le RCLALQ recommande à cet effet que la représentation par mandat ne soit possible que via des organismes à but non lucratif (OBNL) à vocation juridique avec gratuité du mandat. Nous recommandons également que la disposition de l'article 72 de la loi sur le TAL, qui autorise explicitement la représentation mandatée et gratuite par un conjoint, parent, allié ou ami, soit maintenue.

Recommandation 5

Que les articles 29 et 30 portant sur la Loi sur le Tribunal administratif du logement autorisent le mandat de représentation par un mandataire membre d'un organisme à but non lucratif (OBNL) à vocation juridique, seulement dans les cas où un tel mandat serait gratuit.

Que la représentation par mandataire effectuée gratuitement par un conjoint, un parent, un allié ou un ami, soit maintenue.

¹⁷ Harvey c. Guerreiro, Cour du Québec 2005.

6) Logement social

Le PL31 apporte plusieurs reculs majeurs en ce qui concerne le logement social et à ce sujet, le RCLALQ appuie et soutient sans réserve les recommandations du mémoire du FRAPRU qui ont trait au logement social.

Recommandation 6

Que le gouvernement abandonne les articles 8, 9 et 10 du projet de loi, modifiant la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal.

Que le gouvernement abandonne l'article 19, modifiant l'article 62 de la Loi sur la Société d'habitation du Québec.

Que le gouvernement développe 50 000 logements sociaux en 5 ans, autant en construction neuve que par l'acquisition ou l'achat-rénovation d'immeubles locatifs existants, dans les 3 tenures qui forment le modèle québécois de logement social sans but lucratif (logements publics gérés par les offices d'habitation, coopératives, OSBL d'habitation).

ANNEXE 1

Les données probantes sur la discrimination: une bibliographie sélective et non-exhaustive. *Les données probantes sur la discrimination en matière de logement sont nombreuses. Pour les personnes souhaitant en savoir plus, nous avons rassemblé cette bibliographie sommaire qui illustre l'ampleur des recherches sur ce phénomène.*

Bergeron-Gaudin, J. V., Dufour, P., & Latendresse, A. (2020). *Une brèche féministe dans les luttes relatives au logement: l'expérience d'Information-Ressources Femmes et Logement, 1986-1995*. Cahiers de géographie du Québec, 64(181), 83-95.

Conseil des Montréalaises. (2019). *Se loger à Montréal: Avis sur la discrimination des femmes en situation de handicap et le logement*.

Dion, K. L. (2001). « Immigrants' Perceptions of Housing Discrimination in Toronto: The Housing New Canadians Project », *Journal of Social Issues*, 57, 3 : 523-539.

Eid, P. (2006). *Mémoire sur le document de consultation "vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination"*, Mémoire de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

Flage, A. (2018). Ethnic and gender discrimination in the rental housing market: Evidence from a meta-analysis of correspondence tests, 2006–2017. *Journal of Housing Economics*, 41, 251-273.

Gahagan, J., Redden, M., & National LGBT Housing Matters Research Team. (2020). *LGBT Housing Matters: Results of the Canadian LGBT older adults and housing project*. *The Gender and Health Promotion Studies Unit*, Dalhousie University

Garon, M. (1997). *Pauvreté et droit à l'égalité dans le logement : une approche systémique*, Étude de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

Garon-Audy, M. (1988) *Une expérience de testing de la discrimination raciale dans le logement à Montréal*. Montréal: Direction de la recherche, Commission des droits de la personne.

Goyer, R. (2020). "Le logement et les inégalités sociales: Xénophobie et violence symbolique dans l'expérience du logement de locataires montréalais". *Nouvelles Pratiques sociales*, Volume 31, No 2, p. 145–162.

<https://www.erudit.org/en/journals/nps/1900-v1-n1-nps05980/1076649ar/abstract/>

Gupta, P. 2022. *Race et sécurité du logement : La sécurité d'occupation au Canada*. Le Bureau du défenseur fédéral du logement.

Hogan, B. & Brent, B. (2011). « Racial and Ethnic Biases in Rental Housing: An Audit Study of Online Apartment Listings », *City & Community*, 10, 4 : 351-372.

Hulchanski, J.D. (1994). *Discrimination in Ontario's Rental Housing Market. The Role of Minimum Income Criteria*, une étude préparée pour la Ontario Human Rights Commission.

Lamy, Denis. (2008). *Le bail résidentiel, la Charte québécoise et les dommages exemplaires*. Wilson & Lafleur.

Ledoyen, A. (2003). « Le discours sur la différence et l'accès des minorités au logement », Communication présentée lors du Colloque CEETUM 2003, *Racisme et discrimination : les tensions et les défis d'une société plurielle*.

<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/51132>

Leloup, X., & Zhu, N. (2006). Différence dans la qualité de logement: immigrants et non-immigrants à Montréal, Toronto et Vancouver. *Journal of International Migration and Integration / Revue De L'intégration Et De La Migration Internationale*. 7(2), 133–166.

<https://doi.org/10.1007/s12134-006-1007-z>

McAndrew, M. et Potvin, M. (1996). Le racisme au Québec : éléments d'un diagnostic. Rapport final soumis au Ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles par le Centre d'études ethniques de l'Université de Montréal.

McCullough, S., Sylvestre, G., Dudley, M., Vachon, M. (2023). SHUT OUT – Discrimination in the Rental Housing Market: Barriers to Tenancy Access and Maintenance, Its Impacts, and Possible Interventions. Winnipeg, MB: Institute of Urban Studies, The University of Winnipeg. (Étude réalisée pour la SCHL). Une version française condensée est disponible à ce lien: <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/cmhc/professional/housing-markets-data-and-research/housing-research/research-reports/2023/denied-renting-lived-experiences-rental-discrimination-fr.pdf?rev=647d6855-7b5a-4902-a1c9-081cd7cceb84>

McDowell, K. (2021). LGBTQ2 vulnerability in the Canadian housing sector (Community Housing Canada Rep. No. 2). <https://doi.org/10.7939/r3-bac5-2503>

Montminy, K. et al. (2017). "L'accès au logement pour les personnes racisées et autochtones", dans *Commentaires présentés au comité pour l'élimination de la discrimination raciale relativement à l'examen des 21ème à 23ème rapports périodiques du Canada dans le cadre de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. https://www.cdpedj.gc.ca/storage/app/media/publications/commentaires_CERD_2017_Fr.pdf

Novac, S., Darden, J., Hulchanski, D., & Seguin, A.-M. (2002). *Housing Discrimination in Canada: The State of Knowledge*, Ottawa, SCHL. http://www.hnc.utoronto.ca/pdfs/home/Novac_Discrimination-Lit-Re.pdf

RCLALQ. (2021). *Discrimination systémique dans le milieu locatif québécois : quand trouver un logement est un véritable parcours à obstacles. Enquête sur les pratiques discriminatoires vécues par les ménages locataires lors de la recherche d'un logement.*

RCLALQ. (2020). *Discrimination et logement: une pandémie qui conduit au mal-logement. Recueil de témoignages de locataires à qui on a refusé la location d'un logement pour des motifs liés à la COVID-19 alors que le Québec traverse la pire crise du logement des 15 dernières années.*

RCLALQ. (2019). *Discrimination et logement: voir le 1er juillet approcher avec horreur. Recueil de témoignages de locataires à qui l'on a refusé la location d'un logement en raison de leur âge, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur état civil, de leur condition sociale, de leur emploi ou de leur origine et d'annonces de logement à louer à caractère discriminatoire.*

RCLALQ. (2012). *Le livre de la honte. La discrimination dans la recherche de logement.*

Reiser C. & Breault, G. (2021). *Discriminations en matière de logement et pistes d'action pour l'arrondissement Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension.* Association des locataires de Villeray.

Reiser, C. (2020). *Se loger dans un quartier tremplin : trajectoires et stratégies résidentielles des familles immigrantes à Parc-Extension et Saint-Michel,* Montréal. Thèse réalisée en cotutelle internationale entre l'Université de Montréal et l'Université de Paris.

Rocher E. & Rutland T. (2019). « La diversité sans diversité : différences « raciales » et accès au logement dans deux villes plurielles francophones (Montréal et Saint-Denis) », *L'Information géographique*, 2019/3 (Vol. 83), p. 19-38. DOI : 10.3917/lig.903.0019. URL : <https://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2019-3-page-19.htm>

Shon, J. L. P. K., & Robello, S. (2010). *Inégalités des transitions de logement, discrimination et ségrégation perçues. Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France. Premiers résultats*, Document de travail, (168), 95-100.

Teixeira, C. (2008). Barriers and outcomes in the housing searches of new immigrants and refugees: A case study of "Black" Africans in Toronto's rental market. *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 23, no 1, p. 253-76. 10.1007/s10901-008-9118-9

Thomas, R., Blackmore, H., & Gahagan, J. (2023). *Identifying barriers associated with LGBT seniors' housing: opportunities moving forward in the Canadian context.* Canadian Planning and Policy/Aménagement et politique au Canada, 2023, 84-109.

ANNEXE 2

Les données probantes sur les bienfaits d'un contrôle robuste des loyers. On entend souvent dire que la science économique serait unanime à dire qu'un contrôle des loyers serait un désastre. Or, ce n'est plus vrai depuis longtemps. Les études récentes, et basées sur des données probantes, montrent qu'au contraire, un contrôle des loyers robuste est efficace pour protéger les locataires et n'a pas d'effet négatif sur la construction neuve et les rénovations. En voici un échantillon.

Anas, Alex. (1997). *Rent control with matching economies: A model of European housing market regulation*. *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 15(1), 111–137. <https://doi.org/10.1023/A:1007705623147>

Arbaci, Sonia. (2019). *Paradoxes of segregation: Housing systems, welfare regimes and ethnic residential change in Southern European Cities*. Wiley-Blackwell.

Arnott, Richard. (1995). *Time for revisionism on rent control?* *Journal of Economic Perspectives*, 9 (1), 99–120. <https://doi.org/10.1257/jep.9.1.99>

Arnott, Richard. (2003). *Tenancy rent control*. *Swedish Economic Policy Review*, 10, 89–121.

Arnott, Richard, & Igarashi, Masahiro. (2000). *Rent control, mismatch costs and search efficiency*. *Regional Science and Urban Economics*, 30(3), 249–288. [https://doi.org/10.1016/S0166-0462\(00\)00033-8](https://doi.org/10.1016/S0166-0462(00)00033-8)

Bonneval, Loïc. (2019, February 8). *Does rent control prevent investment in real estate?* *Metropolitics*. <https://www.metropolitiques.eu/Does-Rent-Control-Prevent-Investment-inReal-Estate.html>

Diamond, Rebecca, McQuade, Timothy, & Qian, Franklin. (2019). *The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco*. (National Bureau of Economic Research Working Paper No. 24181). National Bureau of Economic Research.

IRIS, *Analyse du marché de l'immobilier et de la rentabilité du logement locatif*, 2020.

Jenkins, Blair. (2009). *Rent control: Do economists agree?* *Econ Journal Watch*, 6, 73–112.

Kutty, Nandinee. (1996). *The impact of rent control on housing maintenance: A dynamic analysis incorporating European and North American rent regulations*. *Housing Studies*, 11(1), 69–88. <https://doi.org/10.1080/02673039608720846>

Lind, Hans. (2001). *Rent regulation: A conceptual and comparative analysis*. *European Journal of Housing Policy*, 1(1), 41–57. <https://doi.org/10.1080/14616710110036436>

Mason, Joshua W. (2019, November 13). *Considerations on rent control*. Testimony Before Jersey City Council on Rent Control.

<https://jwmason.org/slackwire/considerations-on-rent-control/>

Cameron Murray, *Rent control is totally normal price-cap regulation*, 16 septembre 2019,

<https://www.fresheconomicthinking.com/p/rent-control-is-totally-normal-price.html>

Cameron Murray, *Evil rent control revisited*, 10 mars 2021,

<https://www.fresheconomicthinking.com/p/evil-rent-control-revisited>

Olsen, Edgar. (1988). *What do economists know about the effect of rent control on housing maintenance?* Journal of Real Estate Finance and Economics, 1(3), 295–307. <https://doi.org/10.1007/BF00658922>

PolicyLink, the Centre for Popular Democracy, and the Right to the City Alliance. 2019. *Our homes, our future: How rent control can build healthy, stable communities*. <https://www.policylink.org/resources-tools/our-homes-our-future>

Slater, Tom. (2021) *From displacements to rent control and housing justice*, Urban Geography, 42:5, 701-712, DOI: 10.1080/02723638.2021.1958473

ANNEXE 3 - Les membres du RCLALQ

Abitibi-Témiscamingue

- Association des locataires de l'Abitibi-Témiscamingue

Bas-Saint-Laurent

- Comité Logement du Bas St-Laurent
- ADDS de la Matapédia

Capitale Nationale

- Bureau d'Animation et Information Logement (Québec)
- Comité des CitoyenNEs du quartier St-Sauveur
- Comité logement d'aide aux locataires de Québec-Ouest
- Mouvement Personne d'Abord du Québec Métropolitain
- Action-logement Duberger Les Saules
- La Ruche Vanier

Centre-du-Québec

- Action Location Drummondville
- Association des locataires du Centre-du-Québec

Chaudière-Appalaches

- ACEF Rive-sud de Québec
- ACEF Appalache-Beauce-Etchemins

Gaspésie

- Action logement de l'Est

Lanaudière

- Action-Logement Lanaudière

Laurentides

- Association de promotion et d'éducation en logement
- Carrefour d'Actions Populaires de Saint-Jérôme
- Conseil régional de développement social des Laurentides

Laval

- ACEF de Laval

Mauricie

- Infologis Mauricie

Montérégie

- ACEF Montérégie-Est
- Action logement Pierre-de-Saurel (Sorel-Tracy)
- Comité logement Beauharnois
- Comité logement Montérégie
- Comité logement de Valleyfield
- Comité logement La Virevolte (Longueuil)
- Comité logement Logemen'mêle (Saint-Hyacinthe)

- Comité logement Rive-Sud
- Association des locataires HLM de Bienville

Montréal

- Action Dignité de Saint-Léonard
- ADDS-MM
- Association des locataires du Village Olympique
- Association des locataires de Villera y
- Centre éducatif communautaire René-Goupil (St-Michel)
- Vivre St-Michel en Santé
- Comité d'action des Citoyennes et Citoyens de Verdun
- Comité d'action Parc Extension
- Comité BAILS (Hochelaga-Maisonneuve)
- Comité des locataires du Rigaud
- Comité logement Ahuntsic-Cartierville
- Comité logement de Lachine-Lasalle
- Comité logement Montréal-Nord
- Comité logement de la Petite Patrie
- Comité logement du Plateau Mont-Royal
- Comité logement de Rosemont
- Comité logement Saint-Laurent
- Comité logement Ville-Marie
- Logis-Action (Notre-Dame-de-Grâce)
- Entraide Logement Hochelaga-Maisonneuve
- Infologis de l'Est de l'Île de Montréal
- La Maisonnée
- OEIL Côte-des-Neiges
- POPIR-Comité logement (St-Henri)
- Projet Genèse (Côte-des-Neiges)
- R.I.L. (Pointe-Saint-Charles)
- Regroupement des Auberges du cœur du Québec
- Services juridiques communautaires de Pointe-Saint-Charles et Petite-Bourgogne
- Table de quartier du Sud-Ouest de l'Île de Montréal

Outaouais

- Logemen'Occupe (Gatineau)

Saguenay-Lac-Saint-Jean

- Loge m'entraide (Chicoutimi)