

# ***Projet de loi 31 : quelques gains, mais de nombreux reculs en matière de droit au logement***

**Comité d'axe prioritaire Habitation de Saint-Laurent**

Mémoire soumis dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 31, à la *Commission de l'aménagement du territoire du gouvernement du Québec*.

20 septembre 2023

---

## **Présentation du CAP Habitation et de l'arrondissement Saint-Laurent (Montréal)**

Le Comité d'axe prioritaire Habitation (CAP Habitation) est l'instance principale de concertation sur le logement dans l'arrondissement de Saint-Laurent. Il relève du Comité des organismes sociaux de Saint-Laurent (COSSL), la Table de quartier multiréseau et multisectorielle de Saint-Laurent. Le mandat du CAP Habitation est d'améliorer l'accès aux logements abordables, de qualité dans le quartier. Douze membres communautaires et institutionnels siègent sur le comité.

Le territoire desservi par le CAP Habitation n'a pas été à l'abri de la crise du logement qui fait ravages dans chaque coin du Québec. Entre octobre 2021 et octobre 2022, le taux d'inoccupation du parc de logements locatifs privés à Saint-Laurent est passé de 3,8 % à 2,1 % et le loyer moyen a connu une hausse de 6% (de 923\$/mois à 974\$/mois)<sup>1</sup>. Déjà en 2021, **5 863 ménages locataires du quartier** consacraient plus de 30% de leur revenu au logement<sup>2</sup>.

Cette situation n'est plus tenable pour les locataires, qui doivent gruger de plus en plus dans leur budget mensuel pour pouvoir payer le loyer. Le gouvernement du Québec doit mettre en place des mesures structurantes pour mieux encadrer et protéger le droit au logement des Québécois et Québécoises.

## **Projet de loi 31**

Les locataires sont structurellement désavantagés face aux propriétaires qui disposent, en général, des revenus et des moyens beaucoup plus importants pour faire valoir leurs intérêts. Le projet de loi 31 aggraverait ce déséquilibre, car presque tous ses articles sont à l'avantage de la partie propriétaire.

---

<sup>1</sup> Société canadienne d'habitation et du logement (2022). Enquête sur les logements locatifs, données pour Montréal : [Tableaux de données tirés de l'Enquête sur logements locatifs | SCHL \(cmhc-schl.gc.ca\)](#)

<sup>2</sup> Statistiques Canada. Recensement 2021. [Tableau de profil, Saint-Laurent, Québec.](#)

Actuellement, à travers le Québec, il devient de plus en plus difficile, voire impossible, de trouver un logement à un prix raisonnable. Les loyers grimpent plus vite que l'inflation, et ce, année après année.

Plutôt que de répondre à cette crise, le projet de loi 31 permettrait aux propriétaires de hausser considérablement les loyers des immeubles neufs; de continuer à imposer des hausses abusives entre changements de locataires; de refuser une cession de bail en échange d'une résiliation (permettant ainsi de nouvelles hausses abusives); de continuer à évincer frauduleusement 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.

Ainsi, le CAP Habitation demande une refonte du projet de loi 31 pour y inclure des mesures vigoureuses pour réellement soulager les locataires du Québec du fardeau financier qui les accable.

### **Quelques gains, mais de nombreux reculs**

Après analyse, deux articles du projet de loi 31 (PL31) 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 : l'absence de réponse des locataires à un avis d'éviction équivaldrait enfin à un refus. Après 45 années d'attente, cette injustice serait enfin 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 locataires habitant des logements insalubres, très majoritairement des locataires à faible revenu, et qui demandent des réparations et/ou des dommages-intérêts plutôt élevés.

Ces deux articles, les deux seuls gains concrets des locataires contenus dans le PL31, ne constituent pas un rééquilibrage des relations locataires-propriétaires, mais corrigent une injustice historique et un dysfonctionnement dans les compétences du TAL. Mis à part les articles 2 et 27, l'ensemble du PL31 ne propose que des reculs pour les locataires. C'est pourquoi nous proposons une refonte du PL31 avec les 6 recommandations suivantes.

## **Recommandations**

### **1) La clause F**

L'article 1 du PL31 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.

**Recommandation 1**

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.

**2) Le régime d'indemnités à la suite d'une éviction**

L'article 4 du PL31 propose un régime d'indemnités pour les locataires qui se font évincer de leur logement qui ajoute, à la compensation actuelle de 3 mois de loyer, 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. La bonification des indemnités du PL31 toucherait seulement le plus petit nombre.

Les locataires ne veulent pas nécessairement obtenir de meilleures indemnités, mais surtout garder leur logement. 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 revient à normaliser la fraude 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 protéger les ménages habitant des logements locatifs privés qui sont encore abordables.

**Recommandation 2**

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 %.

### 3) Les dommages-intérêts et punitifs pour reprise ou éviction de mauvaise foi

L'article 6 du PL31 renverse le fardeau de preuve lors des procédures de recouvrement de dommages-intérêts à la suite d'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; cependant, dans le cas de dommages punitifs, les locataires devront démontrer la mauvaise foi des propriétaires pour obtenir ces montants.

Les dommages punitifs représentent les montants de dédommagement les plus substantiels que les locataires peuvent obtenir en réparation d'une reprise ou d'une éviction de mauvaise foi. Un fardeau de preuve renversé seulement pour les dommages-intérêts n'est pas dissuasif contre les locateurs fraudeurs et malveillants. Il aurait également comme effet de faciliter seulement les dommages-intérêts, ce qui mènerait à l'oubli des dommages punitifs.

Les sommes moyennes de dommages-intérêts reçues par les locataires sont minimales en regard du traumatisme vécu par suite de perte d'un logement sans avoir commis de faute, et aussi en regard des immenses profits réalisés par ces opérations spéculatives. Ne rien changer au déséquilibre actuel équivaut à prendre parti contre les locataires. 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 disponibilité, d'entamer une poursuite à la suite d'une reprise ou éviction de mauvaise foi.

#### **Recommandation 3**

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

### 4) La perte du droit à la cession de bail

L'article 7 modifie la procédure de cession de bail en permettant aux locataires de refuser un avis de cession envoyé par les propriétaires, pour quelque motif que ce soit, sérieux ou frivole. Le bail serait alors résilié selon le bon vouloir des locataires concernés.

Cet article a été fort mal accueilli par les comités logement et associations de locataires, car les raisons mises de l'avant pour justifier le retrait de ce droit acquis depuis 1973 reviennent à encourager les pratiques discriminatoires des locateurs et les hausses de loyer abusives en permettant ces pratiques lors de la cession de bail. La discrimination doit être combattue, car elle est structurellement ancrée dans la capacité des locateurs à refuser de louer un logement et s'amplifie en contexte de rareté 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 transigés passent par une cession de bail. L'usage de la cession de bail comme outil pour lutter contre la discrimination dans le logement est le *résultat* d'un contexte de discrimination et de crise du logement.

La cession de bail permet aussi aux locataires d'appliquer la loi sur la fixation des loyers. La section G du bail, qui oblige à dévoiler le prix du bail précédent, est une fausse solution, car elle n'est pas renforcée contre les propriétaires fautifs. Le PL31 donnerait aux propriétaires le champ libre pour hausser les loyers dans des situations de cession de bail et accentuerait donc un déséquilibre inquiétant qui sévit dans le marché immobilier locatif.

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

#### **Recommandation 4**

Que le gouvernement abandonne l'article 7 du projet de loi 31 autorisant les locateurs à refuser une cession de bail pour des motifs frivoles.

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.

### **5) La représentation par mandataire**

L'article 27 du PL31 propose de permettre aux parties de se faire représenter au TAL par un mandataire, sans autre formalité, alors que la loi actuelle exige que le mandat de représentation soit gratuit et fourni par écrit, signé par la personne représentée par mandat.

L'abandon de ces exigences infligerait un sérieux recul face à la situation actuelle. La représentation par mandataire avantage les locateurs qui peuvent mandater un gestionnaire, concierge, ou tout autre

professionnel, pour les représenter et mener la démarche juridique en leur nom, moyennant une rémunération moindre qu'un avocat membre du Barreau. Les locataires n'ont pas les moyens d'embaucher des mandataires professionnels. Le PL31 propose un recul qui nous ramènerait au siècle précédent et reconduirait un déséquilibre structurel dans le déroulement d'une audience au TAL. Or, en tant que concertation sur le logement, nous constatons que les comités logement sont surchargés de travail et sans moyen financier pour faire des représentations par mandat.

Il y a toutefois moyen de corriger ce déséquilibre avec la même idée d'une représentation par mandataire. Nous recommandons à cet effet que la représentation par mandat ne soit possible que via un mandat gratuit ou par le recours à des OSBL juridiques. Ainsi, les locataires moins fortunés seront à égalité avec leurs vis-à-vis mieux nantis.

#### **Recommandation 5**

Que l'article 27 portant sur la Loi sur le Tribunal administratif du logement autorise le mandat de représentation seulement si ce mandat est gratuit ou s'il est porté par un OSBL juridique.

### **6) Logement social**

Finalement, le CAP Habitation 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).