

Un projet de loi qui n'assurera pas davantage le droit au logement

Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire

Projet de loi 131

**Loi modifiant la Loi sur la Régie du logement et diverses lois
concernant le domaine municipal**

**Front d'action populaire
en réaménagement urbain
FRAPRU**

30 novembre 2010

À petit problème, petite solution

Le Front d'action populaire en réaménagement urbain est formé de 130 organismes de tous les coins du Québec dont 26 comités logement, associations de locataires et comités de citoyens et citoyennes qui sont directement au cœur de ses actions et de ses interventions.

Le FRAPRU est un regroupement qui intervient depuis 32 ans pour le plein respect du droit au logement pour toutes et tous. C'est sous cet angle que nous avons examiné le Projet de loi 131.

Ce projet de loi ne vise qu'un objectif : se conformer à la recommandation faite par la Protectrice du citoyen du Québec dans son dernier rapport annuel, soit de modifier la Loi sur la Régie du logement « pour donner explicitement aux régisseurs le pouvoir de déclarer la forclusion pour les citoyens qui abusent des procédures »¹. Cette recommandation avait été faite, suite à la décision du 2 septembre 2009 de la Cour supérieure les privant de cette possibilité.

Notre regroupement accepte évidemment que le gouvernement respecte les recommandations de la Protectrice du citoyen, en espérant toutefois qu'il accorde autant d'importance à ses préoccupations sur les délais d'attente des causes civiles à la Régie. Le FRAPRU est aussi d'accord pour que la Loi permette à la Régie d'éviter les abus de procédures, qu'ils viennent des locataires ou des propriétaires, à condition que les citoyens et citoyennes conservent leur droit à une défense pleine et entière.

Il ne faut cependant pas exagérer l'importance du problème des abus de procédures. En 2009-2010, le nombre total de demandes de rétractation d'une décision de la Régie, recours spécifiquement visé par le projet de loi, a été de 2390 dont 1934 demandes faites par des locataires et 456 par des propriétaires. Il ne s'agit que de 3,1 % des demandes adressées à la Régie et plusieurs d'entre elles étaient tout à fait légitimes.

Pendant ce temps, les grands problèmes qui empêchent le plein respect du droit au logement, eux, demeurent entiers et exigent des solutions autrement plus ambitieuses de la part du gouvernement.

¹ Protecteur du citoyen, *Rapport annuel 2009-2010*, p. 70

Le non-paiement de loyer, d'abord un problème d'incapacité de payer

Un de ces problèmes, directement en lien avec le projet de loi 131, est celui du non-paiement de loyer et de son corollaire, l'éviction des locataires qui en sont reconnus coupables.

Dans ses premiers commentaires sur le projet de loi 131, la Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (CORPIQ) écrivait : « La brèche dans la loi est exploitée malicieusement par des locataires qui multiplient les demandes d'appel afin de repousser indéfiniment leur éviction pour non-paiement de loyer ». Dans une entrevue au réseau de télévision TVA, le directeur des Affaires publiques de la CORPIQ, Hans Brouillette, allait plus loin encore : « C'était une aberration! Les propriétaires n'étaient jamais capables d'exécuter un jugement d'éviction. Le locataire demandait sans arrêt des rétractations ».

Or, selon des chiffres publiés dans *La Presse* du 14 octobre 2010, 1267 des 2390 demandes de rétractation faites en 2009-2010 touchaient le non-paiement de loyer². Durant la même période, 46 310 causes relatives au non-paiement étaient introduites ou relancées à la Régie. C'est près de 37 fois plus!

Quoi qu'en prétendent les associations de propriétaires, le problème du non-paiement de loyer dépasse et de loin celui des abus de procédure à la Régie du logement.

Il est, à notre avis, impossible de s'y attaquer, si on ne s'attaque pas d'abord au problème plus général qui en est la principale cause, celui de l'incapacité de payer.

Le tableau qui suit montre comment le non-paiement s'est aggravé presque continuellement depuis le début des années 2000, alors que le Québec est entré dans une période de pénurie de logements locatifs dont il n'est pas sorti et qui a laissé des traces profondes, dont la hausse marquée du coût du logement.

² Tommy Chouinard, *Régie du Logement : Québec veut enrayer les abus*, La Presse, 14 octobre 2010.

**Causes pour non-paiement de loyer
introduites ou relancées à la Régie du logement
2000-2010**

Année	Recouvrement- résiliation	Résiliation- retards fréquents	Causes relancées	Total
2000-2001	35 228	3 233	1 481	39 942
2001-2002	36 258	3 942	1 546	41 746
2002-2003	34 400	5 620	1 463	41 483
2003-2004	35 637	6 305	1 922	43 864
2004-2005	36 020	6 740	1 982	44 742
2005-2006	37 344	5 759	1 839	44 942
2006-2007	37 744	4 907	1 883	44 534
2007-2008	38 844	4 954	1 899	45 697
2008-2009	39 874	5 002	1 942	46 818
2009-2010	39 596	4 937	1 782	46 315
Augmentation 2000-2010 Nombre	4 368	1 704	301	6 373
Augmentation 2000-2010 Pourcentage	12,4 %	52,7 %	20,3 %	16,0 %

Sources: Régie du logement, *Rapports annuels de gestion*, 2000-2001 à 2009-2010.

Le tableau suivant montre quant à lui comment le coût moyen des loyers a augmenté durant la même période à l'échelle du Québec et dans les six grandes régions métropolitaines.

**Coût moyen des loyers
2000-2009**

Lieu	Loyer moyen 2000 \$	Loyer moyen 2009 \$	Augmentation %
Québec (ensemble)	495	640	29,3
RMR de Montréal	509	669	31,4
RMR de Québec	518	676	30,5
RMR de Gatineau	544	690	26,8
RMR de Sherbrooke	437	553	26,5
RMR de Trois-Rivières	413	520	25,9
RMR de Saguenay	438	518	18,3

Sources : SCHL, *Rapports sur le marché locatif*, automne 2000 à automne 2009.

La crise économique des dernières années a contribué à l'aggravation du problème, particulièrement en 2007-2008 et 2008-2009. Certaines régions plus durement touchées par la crise ont vu le nombre de causes pour non-paiement de loyer exploser.

**Causes pour non-paiement de loyer
dans certains bureaux régionaux de la Régie du logement
2006-2007 à 2009-2010**

Bureau régional	2006-2007	2009-2010	Augmentation %
Shawinigan	203	299	47,3
Rivière-du-Loup	101	128	26,7
Gatineau	2238	2765	23,5
Saguenay	523	631	20,7
Saint-Jérôme	1916	2277	18,8
Trois-Rivières	645	763	18,3
Sherbrooke	1284	1487	15,8
Drummondville	609	699	14,8
Rouyn-Noranda	863	986	14,3
Saint-Hyacinthe	350	395	12,9

Source : Données obtenues de la Régie du logement par le FRAPRU.

Ajoutons que le bureau montréalais de la Régie a reçu pas moins de 22 266 causes de non-paiement de loyer en 2009-2010, soit 48,1 % de l'ensemble des causes de tout le Québec. L'île de Montréal ne compte pourtant que 40,6 % des locataires du Québec.

Or, c'est un des aspects essentiels du droit au logement, soit la sécurité d'occupation, qui est en jeu derrière le problème du non-paiement de loyer et de son aggravation depuis dix ans.

En mai 2006, un comité de l'ONU s'en est inquiété lors de son dernier examen du respect par le Canada et les provinces du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels ratifié par le Québec trente ans plus tôt. Il notait alors « avec préoccupation particulière que de nombreuses expulsions sont effectuées en raison de très faibles retards de paiement de loyer, sans considération pour les obligations qui incombent à l'État partie en vertu du Pacte ». Le Comité de l'ONU recommandait « de prendre des mesures appropriées d'ordre législatif ou autre, pour qu'un logement de substitution soit fourni à ceux qui sont touchés par ces expulsions afin qu'ils ne se retrouvent pas sans toit »³.

Or, non seulement le gouvernement n'a-t-il pas respecté ces recommandations, mais la Régie du logement continue de n'accorder aucun espace aux locataires pour qu'ils

³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales, Canada*, 22 mai 2006, observations 29 et 63.

puissent au moins expliquer la raison du non-paiement. La Régie n'accepte pas de motifs raisonnables, même quand il s'agit de raisons aussi sérieuses que le retard d'un chèque d'assurance-emploi ou de la CSST. Les propriétaires, eux, n'ont pas à démontrer le préjudice qu'ils subissent, par exemple s'ils ont eu quelque difficulté que ce soit à s'acquitter de leurs paiements hypothécaires.

En d'autres mots, les régisseurs n'ont pas à apprécier la preuve. Leur seule question est de savoir si le loyer a été payé ou non. Pourquoi la Régie ne tente-t-elle pas plutôt de fixer des modalités de paiement du loyer, en tentant de trouver des arrangements possibles, comme c'est le cas pour les faillites?

Le défunt projet de loi 26 présenté par le gouvernement précédent leur aurait au moins donné une chance supplémentaire, en permettant aux locataires d'éviter la résiliation du bail en payant « avant que le jugement qui accorde la résiliation du bail ne devienne exécutoire ». Cette possibilité existe présentement, mais uniquement avant qu'il y ait jugement.

Comme le problème du non-paiement est occasionné en très large partie par un problème plus permanent d'incapacité de payer, il faudrait cependant beaucoup plus pour résoudre le problème.

1. **Accroître de manière récurrente l'offre de logements sociaux pour permettre à un plus grand nombre de locataires d'avoir accès à des loyers respectant leur capacité de payer.** Le recensement canadien de 2006 dénombrait 203 085 ménages locataires québécois consacrant plus de la moitié de leur revenu pour se loger dont 87 075 qui y engloutissent plus de 80 %.

Or, dans son dernier *Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion 2010-2015*, le gouvernement ne prévoit que « la réalisation de 3000 nouveaux logements communautaires et sociaux au cours de la période 2010-2014 ». Tout au plus, laisse-t-il la porte ouverte en disant que « d'autres annonces pourraient être effectuées pendant la période d'application du Plan d'action »⁴. Bref, passés les 3000 logements prévus dans le dernier budget Bachand, rien n'est assuré pour la suite du programme AccèsLogis en place depuis 1997 au Québec.

Le FRAPRU reconnaît les efforts faits par le gouvernement québécois en matière de logement social, particulièrement depuis 2002. Il faut cependant poursuivre ces efforts. Le gouvernement aurait même tout avantage à les intensifier de manière à répondre plus adéquatement aux besoins. Pour un, le FRAPRU propose le financement de 50 000 nouveaux logements sociaux en 5 ans, sous la forme de coopératives et d'OSBL d'habitation, mais aussi de HLM.

2. **Renforcer le contrôle des loyers.** L'augmentation du coût des loyers survenue depuis 2000 démontre jusqu'à quel point le contrôle actuel est insuffisant pour

⁴ *Le Québec mobilisé contre la pauvreté, Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015*, p. 35.

freiner les hausses, en particulier en cas de déménagement des locataires. Plusieurs propriétaires ne remplissent même pas l'obligation d'indiquer sur le bail le plus bas loyer payé au cours des douze derniers mois ou indiquent le mauvais loyer.

Le contrôle des loyers devrait être universel, obligatoire et appuyé par un registre des baux, comme le demande le Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ).

3. **Indexer les principaux paramètres du programme d'allocation-logement et élargir son admissibilité aux personnes seules et aux couples sans enfants de moins de 55 ans.** Le programme est tellement inadéquat et méconnu que le nombre de ménages qui reçoivent une telle aide financière a diminué de 45 000 entre 2000 et 2009, dont 14 000 en 2008-2009, alors que la crise économique sévissait et que la demande d'aide aurait conséquemment dû être plus importante.

Quant au montant d'aide accordé, il n'est toujours en moyenne que de 56 \$ par mois, soit le même montant qu'en 1997, alors que le loyer moyen, lui, a augmenté de 161 \$ par mois au Québec depuis ce moment⁵. Enfin, l'exclusion des personnes seules de moins de 55 ans est d'autant plus intolérable que le recensement de 2006 a démontré que c'est cette catégorie de ménages qui devait consacrer le plus haut pourcentage de leur revenu au logement. Ces personnes comptaient en effet pour 40 % de l'ensemble des locataires consacrant plus de la moitié de leur revenu en loyer et 49 % de ceux qui doivent y engloutir plus de 80 %.

⁵ Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Rapports sur le marché locatif*, automne 1997 à automne 2009.

Des délais qui resteront beaucoup trop longs

Si le projet de loi 131 ne permettra pas de s'attaquer plus efficacement au problème du non-paiement de loyer et de l'éviction des locataires, il n'assurera pas davantage une réduction des délais d'attente à la Régie du logement. Or, ceux-ci représentent aussi un frein au plein exercice du droit au logement. Dans son dernier Rapport annuel, la Protectrice du citoyen donne l'exemple d'un locataire qui « doit se résigner à déménager quand il s'aperçoit que l'état du logement met en péril la santé des occupants, alors qu'il demande simplement au propriétaire de respecter son obligation de fournir un logement en bon état d'habitabilité »⁶.

Même si les propriétaires se plaignent des délais dont ils seraient victimes dans les cas de non-paiement, ceux-ci demeurent les plus rapides à la Régie du logement. Dans ces cas, le délai moyen avant audition est de 5,6 semaines, selon le dernier rapport de la Régie. C'est moins que les causes urgentes (6,3 semaines) et surtout que les causes prioritaires (37,3 semaines) et les causes dites générales mais qui touchent souvent à la qualité de vie des locataires (75,3 semaines)⁷.

La mise au rôle des causes désavantage visiblement les locataires et devrait être revue. Quant aux ressources financières de la Régie, elles sont de plus en plus insuffisantes. En 1992-1993, ses dépenses totales se chiffraient à 17,2 millions \$. Dix-sept ans plus tard, elles n'avaient augmenté que d'un maigre 10 % pour atteindre 18,9 millions \$, ce qui est évidemment bien loin de l'évolution du coût de la vie.

Au cours de l'année financière 2009-2010, la Régie ne disposait en théorie que de 36 régisseurs (en réalité, une moyenne de 33,8) et de 6 greffiers spéciaux. Or, dans son dernier rapport, la Régie prévient que la situation ne s'améliorera pas, puisque le plan de relève des régisseurs qui lui avait permis temporairement d'en augmenter le nombre prendra fin le 31 mars 2011⁸.

Le rapport indique aussi que « la Régie du logement n'échappe pas aux restrictions budgétaires adoptées par le gouvernement du Québec ». Il précise que « l'organisation doit composer, entre autres choses, avec une diminution importante de son budget de fonctionnement » et que « sur le plan des ressources humaines, la Régie ne peut remplacer que quatre personnes sur dix qui partent à la retraite (à l'exception des régisseurs) ». Qui a dit que les compressions budgétaires n'affectaient pas les services à la population?

Le budget de la Régie doit être augmenté de manière impérative, ne serait-ce que pour disposer de manière permanente d'un nombre suffisant de régisseurs.

⁶ Protecteur du citoyen, op. cit. p. 68.

⁷ Régie du logement, *Rapport annuel de gestion 2009-2010*, p. 70

⁸ Idem, p. 27

Pour le plein respect du droit au logement

Le FRAPRU aurait pu aborder bien d'autres problèmes qui empêchent la pleine réalisation du droit au logement. Nous avons choisi de nous en tenir à ceux qui avaient un lien plus direct avec le projet de loi 131.

Il faudra bien plus que quelques lignes d'un projet de loi sans grandes conséquences pour que le gouvernement québécois joue son rôle en cette matière. Cela exigerait évidemment que le ministre qui en est responsable démontre un plus grand intérêt et ait réellement le temps de s'en occuper, ce qui est bien difficile quand il a en même temps la responsabilité... des affaires municipales, des régions, de l'occupation du territoire, de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation.

Pour se guider en la matière, le gouvernement aurait avantage à prendre connaissance des observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU sur le respect de ces droits, dont celui au logement, au Canada et dans les provinces : « Le Comité recommande de nouveau aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de considérer la lutte contre le phénomène des sans-abri et l'insuffisance de logements comme une situation d'urgence nationale et de rétablir ou d'accroître, si besoin est, les programmes de logements sociaux destinés aux démunis, d'améliorer et de renforcer comme il convient les lois de lutte contre la discrimination dans le domaine du logement, de porter les montants des allocations-logement et des prestations sociales à un niveau réaliste et de fournir des services d'appui adéquats aux personnes handicapées »⁹.

Ce n'est assurément pas le présent projet de loi qui est à même de nous convaincre que le gouvernement prend toute la mesure de l'urgence de la situation!

⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, op. cit., observation 62.