



Mémoire

Du

Regroupement des comités logement et associations de
locataires du Québec

À

Office de consultation publique de Montréal

Révision du Plan d'urbanisme de Montréal

Juin 2004

A. Le Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ)

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 préconise des mesures de contrôle du marché privé, tout en favorisant le droit à l'association et un plus grand accès à la justice pour les locataires. Fondé en 1978, il compte, parmi ses membres, 16 comités logement de Montréal (Annexe 1).

L'accès au logement et le maintien dans les lieux sont les préoccupations centrales du RCLALQ. Le contrôle des loyers, la discrimination et la collecte abusive de renseignements personnels lors de la recherche de logement, les reprises de logement, la conversion de logements locatifs en copropriété divise et la salubrité des logements sont ses plus importants dossiers. Récemment, il collaborait à la mise en place d'un nouveau Code du logement à Montréal

B. Protéger les logements existants et les gens qui ont déjà choisi Montréal

1. L'insalubrité: un travail loin d'être terminé

a) Les données

Selon le recensement de 2001, à Montréal, 64% des logements avaient besoin d'un entretien régulier (peinture, nettoyage du système de chauffage, etc.), 27% avaient besoin de réparations mineures (carreaux de planchers détachés ou manquants, briques descellées, bardeaux arrachés, marches, rampes ou revêtements extérieurs défectueux,) et 8,5% avaient besoin de réparations majeures (plomberie ou installation électrique défectueuse, structure des murs, des planchers ou des plafonds devant être réparées)¹.

La promotion de l'entretien préventif est préférable au grand bouleversement qu'occasionnent les travaux majeurs. L'entretien régulier des logements ou des maisons de chambres n'entraîne pas de fortes augmentations de loyer lors du renouvellement du bail ni d'évacuation temporaire, deux situations qui mettent en péril le droit au maintien dans les lieux des ménages locataires.

Même si la Ville de Montréal possède déjà un code du logement, l'application du code demeure inégale d'un arrondissement à l'autre. Plusieurs raisons expliquent ce phénomène. Le nombre insuffisant d'inspecteurs en place, l'inapplication des sanctions prévues en cas d'inexécution des travaux par les propriétaires, l'attitude complaisante de certains inspecteurs, le laxisme dans l'application de la réglementation, les délais abusifs dans le cheminement d'une plainte, l'absence de volonté politique de sévir face à des propriétaires récalcitrants, le manque de cohésion des interventions entre les différents acteurs concernés (Service d'inspection, Département de santé publique, Régie du logement) sont autant de facteurs qui expliquent ces disparités.

¹ Définitions de : *entretien régulier, réparation mineure et réparation majeure*, tirées de la variable *état du logement* du *Dictionnaire du recensement de 2001*, #92-378-X1F, p. 212-213. Les statistiques sont présentées dans le tableau #95F0325XCB01003 au catalogue. L'appréciation de l'état du logement est faite par l'occupant du logement au moment du recensement.

b) L'entretien des logements

La qualité d'un logement exige un entretien régulier et la réalisation des réparations mineures et majeures au fur et à mesure que les défauts apparaissent. Au Québec, il existe un encadrement juridique qui précise les obligations des propriétaires et des locataires par rapport à la qualité du logement², mais les locataires ont beaucoup de difficulté à faire appliquer ces règles, surtout lorsqu'ils sont dans des situations précaires soit par leurs revenus insuffisants soit par leur statut de nouveaux arrivants au pays. Le cas du Centre Place l'Acadie illustre d'une manière dramatique l'incapacité des locataires à obtenir de leur propriétaire qu'il assume ses obligations par rapport à la qualité des logements³.

L'obligation principale du locateur par rapport à la qualité du logement est de le délivrer en bon état de réparation de toute espèce et en bon état de propreté et de le maintenir en bon état d'habitabilité pendant toute la durée du bail⁴. Le locataire de son côté a l'obligation de maintenir le logement en bon état de propreté et d'effectuer les menues réparations d'entretien tout en ayant l'obligation de ne pas dégrader les lieux loués⁵.

L'exécution des obligations du propriétaire de livrer et maintenir un logement en bon état d'habitabilité est compromise par l'absence de définition d'un logement habitable, tout en sachant qu'un logement impropre à l'habitation est celui dont l'état constitue une menace sérieuse pour la santé ou la sécurité des occupants ou du public⁶. Pour aider à résoudre cette difficulté, les normes d'entretien et de sécurité contenues dans les codes fédéral et provincial du bâtiment ou les codes municipaux relatifs à la salubrité et à l'entretien des logements devraient donner un contenu détaillé de ces obligations⁷.

Le Règlement de la Ville de Montréal relatif à la salubrité et à l'entretien des logements⁸ contient un correctif important, qui permet aux autorités compétentes de la Ville d'effectuer les réparations à la place des propriétaires récalcitrants. De plus, la création d'un Fonds municipal d'intervention, réclamée depuis longtemps par le RCLALQ, a permis de financer ces opérations. Toutefois, les locataires risquent de faire les frais de la négligence des propriétaires, puisque l'intervention de la ville peut aussi signifier pour eux une évacuation des logements pour permettre la réalisation des travaux qui rendront les logements conformes aux normes d'habitabilité. De plus, à leur retour dans le logement rénové, ils vont subir une augmentation de loyer reliée aux coûts des travaux exécutés à moins que des mesures d'exception excluent ceux-ci du calcul de l'augmentation de loyer en raison de la négligence reconnue du propriétaire.

² Les articles 1864 à 1869, et 1910 à 1929 du *Code civil du Québec* précisent les règles à suivre pour l'entretien du logement et pour les différents types de réparations et la Régie du logement a juridiction pour statuer sur l'exécution des obligations respectives des locataires et des propriétaires. Des obligations supplémentaires sont inscrites dans les règlements municipaux relatifs à la salubrité et à l'entretien des logements, notamment le Règlement 03-096 de la Ville de Montréal.

³ La Régie du logement a statué sur ce dossier dans la décision publiée [2003] J.L. 221 à 234 et a reconnu la négligence du locateur par rapport à ses obligations relatives au maintien de la qualité du logement. Cependant, ce cas montre que les réparations n'avaient pas été faites jusqu'alors, malgré plusieurs condamnations par la Cour municipale de Montréal pour non-respect du *Règlement sur le logement* et malgré des inspections répétées tant des inspecteurs de la ville que des policiers du quartier.

⁴ Art. 1864, 1910 et 1911 du *Code civil du Québec*.

⁵ Art. 1864, 1862 et 1911 du *Code civil du Québec*.

⁶ Art. 1913 du *Code civil du Québec*.

⁷ L'art. 1912 du *Code civil du Québec* reconnaît que toute loi relative à l'entretien, à l'habitabilité, à la sécurité ou à la salubrité d'un logement crée des obligations qui font partie du bail.

⁸ Règlement 03-096 de la Ville de Montréal.

c) Les programmes de subventions des réparations mineures ou majeures

En ce qui concerne les réparations mineures ou majeures qui requièrent des mises de fonds plus importantes, il existe des programmes de subvention à la restauration des logements qui devraient faciliter leur réalisation. La *Loi nationale sur l'habitation*⁹ et la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*¹⁰ comprennent des dispositions qui donnent accès à des programmes de subvention aux propriétaires qui ont besoin d'une aide financière pour mettre leurs logements aux normes, qu'ils soient propriétaires bailleurs ou propriétaires occupants. La ville de Montréal offre également de telles subventions en lien avec les programmes gouvernementaux¹¹.

Toutefois, la situation des locataires dont les logements font l'objet de telles réparations subventionnées est parfois difficile, tant en raison des conditions de réalisation de ces travaux qu'en raison des répercussions sur l'augmentation ultérieure des loyers. Pour le moment, les litiges relatifs à la mise en œuvre de ces programmes subventionnés sont exclus de la juridiction de la Régie du logement¹². Cette exclusion devrait être levée pour permettre aux locataires qui auraient consenti à des conditions désavantageuses pour l'exécution des travaux ou pour les augmentations de loyer qui en résulteraient, puissent demander à la Régie du logement de statuer sur ces différends. Les propriétaires devraient en particulier être obligés de déclarer les subventions qu'ils ont reçues pour rénover leurs immeubles résidentiels locatifs lorsqu'ils font des demandes d'augmentation de loyer, de façon à ce que les locataires n'assument pas indûment des factures qui ont été payées à l'aide des subventions.

d) Recommandations

1. Le renforcement des pouvoirs municipaux lorsque les infractions relevées menacent la santé ou la sécurité des occupant-e-s en autorisant les inspecteurs à émettre des contraventions pour chaque infraction ou à faire exécuter les travaux aux frais du propriétaire.
2. L'établissement d'amendes qui couvrent minimalement les frais judiciaires encourus par les municipalités pour poursuivre les contrevenant-e-s.
3. La mise sur pied d'un fonds d'urgence pour l'exécution de travaux qui représentent un danger pour la santé ou la sécurité des occupant-e-s.
4. L'instauration de mesures de relogement temporaire par les municipalités lors d'éviction de locataires pour cause d'insalubrité ou d'incendie.
5. Le respect de la réglementation qui régit les relations locataire/propriétaire lors de travaux majeurs nécessitant l'éviction temporaire des locataires.

⁹ L.R. 1985, c. N-11. La partie VI de cette loi est consacrée à la réparation, la remise en état, l'amélioration et la transformation des immeubles. Le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) est issu de cette partie et demeure en vigueur au Canada.

¹⁰ L.R.Q. chapitre S-8.

¹¹ Voir à ce sujet le guide du propriétaire dans le dossier *Habiter Montréal*, qui prévoit des aides pour la rénovation résidentielle.

¹² Art. 1929 du *Code civil du Québec*. Normalement ces programmes de subvention prévoient des ententes entre les propriétaires et les locataires sur les conditions de réalisation des rénovations, et les augmentations de loyer sont encadrées par les dispositions spécifiques de ces programmes. Il serait cependant nécessaire que la Régie du logement arbitre les litiges qui peuvent survenir au cours de la réalisation des travaux et par la suite dans l'application des mesures de contrôle des augmentations de loyer.

6. L'expropriation d'un immeuble, en cas de non respect des constats d'infraction par le propriétaire, doit être utilisé en priorité pour du logement social.
7. Les infractions signalées en fonction du code doit être applicable à l'immeuble, c'est-à-dire transférable au nouveau propriétaire en cas de vente, afin d'accélérer les démarches visant à rendre l'immeuble, le logement ou les accessoires conformes aux normes.
8. L'obligation de fournir aux plaignant-e-s une copie du rapport de l'inspecteur.
9. La mise sur pied d'un Comité d'experts (épidémiologiste, médecin, ingénieur en bâtiment) afin de fournir l'expertise nécessaire à la résolution du problème.
10. La visite d'un logement ou d'un immeuble par un inspecteur doit relever tous les éléments pouvant être dangereux pour la santé ou la sécurité des occupant-e-s.
11. L'établissement d'un plan de formation spécialement adapté aux inspecteurs afin d'améliorer leurs connaissances et d'uniformiser leurs pratiques. Cette formation s'avère nécessaire lorsqu'il y a présence de moisissures dans le logement.
12. L'élaboration de protocoles d'entente entre les différents acteurs concernés (Service des permis et inspection, Direction de la santé publique, CLSC, Régie du logement) afin de soutenir les interventions posées.
13. Que les normes d'entretien et de sécurité contenues dans le code municipal relatives à la salubrité et à l'entretien des logements donnent un contenu détaillé des obligations concernant les notions de «logement en bon état d'habitabilité» et de «logement impropre à l'habitation».
14. Levée de l'exclusion de la juridiction de la Régie du logement sur les litiges relatifs à la mise en œuvre des programmes subventionnés de rénovations.
15. Obliger les propriétaires à déclarer les subventions qu'ils ont reçues pour rénover leurs immeubles résidentiels locatifs lorsqu'ils font des demandes d'augmentation de loyer.

2. Pour un vrai moratoire sur la conversion des logements locatifs en copropriété divisée

a) La situation

Un moratoire sur la conversion des immeubles locatifs en copropriété a été imposé en 1975¹³, pour protéger le parc résidentiel locatif menacé par l'attrait de la copropriété divisée qui avait été introduite dans le *Code civil du Bas Canada* en 1969¹⁴. Pendant une douzaine d'années, la conversion a ainsi été interdite, conduisant à de nombreuses opérations de contournement de la loi.

En 1987, la «levée du moratoire» sur la conversion des immeubles locatifs en copropriété divisée par la modification des articles 51 et suivants de la *Loi sur la Régie du logement*¹⁵ a permis la conversion des immeubles locatifs au Québec, en dehors de l'Île de Montréal, mais en a maintenu l'interdiction dans les

¹³ *Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires*, L.Q. 1975, c. 84, art. 16.

¹⁴ *Loi sur la copropriété par déclaration*, L.Q. 1969, c. 76. Cette loi a introduit dans le *Code civil du Bas Canada* les articles 441b à 442q qui établissent les règles relatives à la copropriété divisée.

¹⁵ L.R.Q. 1987, c.77.

municipalités situées sur l'Île de Montréal¹⁶. Cependant, les municipalités où la conversion est permise peuvent adopter des règlements qui fixent des conditions plus restrictives pour le faire alors que les municipalités situées sur l'Île de Montréal peuvent adopter des règlements qui dérogent à l'interdiction en respectant des critères fixés par les dispositions de la *Loi sur la Régie du logement*¹⁷. Plusieurs municipalités situées sur l'Île de Montréal ont donc adopté des règlements qui dérogent à l'interdiction de convertir, notamment Montréal, Verdun et Outremont. La nouvelle Ville de Montréal n'a toujours pas adopté un tel règlement de dérogation, si bien que ce sont ceux des anciennes municipalités qui sont en vigueur jusqu'à l'adoption d'un règlement couvrant cet aspect.

Le Règlement de la Ville de Montréal (ancienne ville) a été adopté en 1993¹⁸ et a été modifié à deux reprises, en 1997¹⁹ et en 2000²⁰, ce qui a eu pour effet un assouplissement des conditions de la conversion des immeubles locatifs en copropriété divise. Pour certaines catégories d'immeubles locatifs, il n'est pas nécessaire de tenir compte du taux d'inoccupation des logements locatifs, ce qui rend la conversion possible malgré des taux d'inoccupation nettement inférieurs à 3 %, considéré comme le taux d'équilibre entre l'offre et la demande de logements.

Une autre forme de conversion des immeubles locatifs s'est développée au cours des années utilisant la vente en copropriété par indivision d'immeubles résidentiels locatifs. Généralement, à Montréal notamment, elle a lieu dans des immeubles de petite dimension (duplex, triplex ou immeubles locatifs d'une dizaine de logements) et se traduit par la vente de parts dans l'indivision. Les locataires de ces immeubles font souvent l'objet de reprise de possession ou d'éviction temporaire pour réparations majeures, si bien que les acquéreurs peuvent occuper le logement ainsi libéré, acquis en copropriété par indivision. Par la suite, l'immeuble occupé par les copropriétaires indivis peut être transformé en copropriété divise avec l'autorisation de la Régie du logement²¹.

Si la conversion des immeubles locatifs en copropriété divise contribue à l'élargissement de l'assiette fiscale municipale, chaque logement constituant une fraction de la copropriété divise étant assujéti à la taxe foncière municipale, elle a certainement aggravé la pénurie de logements locatifs, notamment à Montréal. Des mesures rigoureuses doivent être prises pour rendre les dispositions de la *Loi sur la Régie du logement* plus efficaces dans le contrôle de la conversion des immeubles locatifs en copropriétés divise et par indivision.

Le portrait de la conversion en condominiums ailleurs qu'à Montréal reste à faire. Il demeure aussi incomplet pour Montréal.

b) Recommandation

16. Appliquer à tous les cas de conversion en copropriété divise et par indivision le critère interdisant la conversion si le taux d'inoccupation des logements est inférieur à 3 %, de façon à minimiser l'impact de la conversion des immeubles locatifs sur la pénurie de logements.
17. Interdire l'usage de fonds publics pour soutenir la conversion des logements locatifs en copropriétés divisées.

¹⁶ Art. 51 de la *Loi sur la Régie du logement*, L.R.Q. c. R-8.1.

¹⁷ Art. 54.13 et 54.14 de la *Loi sur la Régie du logement*, L.R.Q. c.R-8.1.

¹⁸ Règlement # 93-87 sur la conversion des immeubles en copropriété divise, adopté le 14 juin 1993.

¹⁹ Règlement # 97-185 sur la conversion des immeubles en copropriété divise, adopté le 5 décembre 1997.

²⁰ Règlement # 00-003 sur la conversion des immeubles en copropriété divise, adopté le 8 mars 2000.

²¹ Art. 51 de la *Loi sur la Régie du logement*, L.R.Q. c. R-8.1.

3. Ne pas subventionner les reprises de logement

a) Situation

Actuellement, la Ville de Montréal subventionne la transformation de plex en cottage. Pour procéder, le propriétaire doit déloger son locataire de son domicile par la reprise de logement. Pour le RCLALQ, il s'agit d'une utilisation abusive de la reprise de logement qui ne devrait pas être permise. L'aide financière de la Ville encourage ces abus et fait disparaître des logements locatifs qui sont souvent loués à un coût raisonnable.

Dans la version préliminaire du plan d'urbanisme, on suggère de favoriser l'accès à la propriété dans les plex existants. Aller de l'avant avec une telle orientation amènerait une menace supplémentaire au droit au maintien dans les lieux et augmenterait les pressions que subissent les locataires pour quitter leur logement.

b) Recommandation

18. Abolir les subventions à la transformation de plex en cottage.
19. Empêcher l'accès à la propriété dans les logements existants.

C. Du logement social

a) Situation

Dans la version préliminaire du Plan d'urbanisme, on propose de voir à la construction de 60 000 à 75 000 logements d'ici 2014. Outre la mention accordée à l'Opération 5000 logements déjà en cours et qui sera complétée en 2005, la version préliminaire laisse peu de place au logement social. L'enrobage d'inclusion sociale ne doit pas masquer que des condos « à coût abordable » ne logeront jamais les Montréalais et les Montréalaises qui consacrent plus de 30% de leur revenu au loyer (37,5% des ménages locataires en 2001). L'utilisation de fonds publics de la SHQ pour faire construire des logements privés et des copropriétés nous apparaît très discutable.

b) Recommandations

20. Que d'ici 2014, Montréal développe 35 000 logements sociaux dont la moitié en HLM.
21. Mettre en place une réglementation obligeant l'inclusion d'une part significative de logements sociaux (HLM, coopératives et OSBL d'habitation) dans tout nouveau projet résidentiel privé d'importance.
22. Doter la Ville d'une réserve foncière pour fins de logement social.
23. Prévoir les sommes nécessaires pour décontaminer les sites destinés au logement social.
24. Interdire l'usage de fonds publics pour soutenir la construction de condominiums.

D. Annexe 1

Liste des membres du RCLALQ

Région de Montréal

Acef de l'île Jésus
Association des locataires de l'Île des Sœurs
Comité d'action des citoyens et des citoyennes de Verdun
Comité logement Ahuntsic-Cartierville
Comité logement de la Petite Patrie
Comité logement du Plateau Mont-Royal
Conseil communautaire de Notre-Dame-de-Grâce
Infologis de l'est de l'Île de Montréal
Entraide logement Hochelaga-Maisonneuve

Action dignité Saint-Léonard
Association des locataires de Villaray
Comité d'action Parc Extension
Comité logement Centre-sud
Comité logement de Rosemont
Comité logement Montréal-Nord
Projet Genèse
Popir Comité logement St-Henri
Regroupement des Auberges du Cœur

Région de la Montérégie

Comité logement Beauharnois
Comité logement de la Montérégie
Comité logement Valleyfield

Régions Québec et Chaudière-Appalaches

Association des locataires de Thetford Mines
Bureau d'animation et information logement du Québec Métropolitain (BAIL)
Mouvement Personne D'Abord du Québec Métropolitain
Comité logement d'aide aux locataires (Ste-Foy)

Région de l'Outaouais

Les Œuvres Isidore Ostiguy

Logemen'occupe

Région de la Mauricie

Comité logement de Trois-Rivières

Régions Bas Saint-Laurent et Gaspésie

Abattons les échelons socio-économiques d'Amqui (Alese)

Régions des Laurentides et de Lanaudière

Carrefour d'Actions Populaires de St-Jérôme
Mouvement d'éducation populaire autonome de Lanaudière (MEPAL)
RDAS Mont-Laurier

Région des Bois-Francs

Association des locataires des Bois-Francs