

**F A É C U M**

NOTE SUR LE PROJET DE LOI MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES EN MATIÈRE D'HABITATION

Le 9 juin 2023, la ministre responsable de l'Habitation de la Coalition Avenir Québec, France-Élaine Duranceau, a déposé un projet de loi intitulé *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation* aussi appelée projet de loi numéro 31 (PL31). Ce projet de loi représente une menace pour plusieurs outils légaux utilisés par les locataires du Québec afin de contrôler la hausse des coûts des loyers en pleine crise du logement. Considérant qu'une importante fraction de la population étudiante est locataire, ce projet de loi pourrait avoir un impact négatif significatif sur celle-ci, notamment en la plaçant dans une plus grande situation de précarité financière.

L'évolution du marché locatif depuis quelques années mine la sécurité financière de l'ensemble des locataires du Québec. La rareté des logements disponibles a effectivement causé une augmentation démesurée du prix des logements disponibles sur le marché. Entre 2020 et 2023, cette augmentation du prix des loyers a été très supérieure à l'inflation, elle-même anormalement élevée durant cette période. Selon les données compilées par le Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ), le prix moyen d'un logement de quatre pièces à Montréal atteint désormais 1615 \$, soit une augmentation de 23 % par rapport à 2020¹. Pour le Québec dans son ensemble, l'augmentation du prix moyen d'un logement de même taille atteint désormais 45 % sur cette période. L'inflation, pour sa part, s'établit à 16 % depuis 2020². Il est donc nécessaire de s'opposer à plusieurs dispositions du PL31 qui pourraient accentuer la crise du logement présentement ressentie à travers le Québec.

CESSION DE BAIL

Un outil important pour limiter les augmentations abusives de loyer au Québec pour les locataires est la cession de bail entre deux locataires. Une cession de bail vise à transférer l'entièreté des responsabilités d'une personne vis-à-vis à un bail à une seconde personne. Dans cette situation, il n'est pas possible pour

¹ Données puisées dans Regroupement des comités logements et associations de locataires du Québec. *Crise du logement : Enquête sur le prix des logements à louer au Québec*. Montréal, 2020. p.3. et *Ibid. Crise du logement : On s'enfoncé encore plus !*. Montréal, 2023. p.8.

² Statistique Canada, *Indice des prix à la consommation selon le groupe de produits, données mensuelles, variation en pourcentage désaisonnalisées*, Canada, provinces, Whitehorse, Yellowknife et Iqaluit (Tableau 18-10-0004-13; consulté le 15 septembre 2023), <https://doi.org/10.25318/1810000401-fra>.

une personne locatrice de modifier les conditions du bail durant le transfert, il n'est donc notamment pas possible d'augmenter le loyer. La situation actuelle prévoit que les propriétaires ne peuvent pas refuser une cession de bail sans motif sérieux. Or, le PL31 accorderait aux propriétaires le pouvoir de refuser toute cession de bail sans motif sérieux. En contrepartie, la personne locataire se retrouverait libérée de ses obligations et pourrait simplement quitter son logement advenant que son ou sa propriétaire refuse la cession de bail.

Une analyse de l'écart entre les chiffres compilés par le RCLALQ, qui mesure le prix des logements disponibles sur le marché, et ceux publiés par la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL), qui évalue le prix moyen des logements déjà loués, jette un éclairage révélateur sur l'une des principales sources de la crise actuelle. En effet, une différence importante entre le prix des logements disponibles sur le marché et celui de ceux déjà loués indique que le moment où un bail n'est pas reconduit est souvent propice à des hausses de loyers importantes.

Au Québec, l'écart entre le prix d'un logement de quatre pièces loué et d'un autre disponible sur le marché atteint, en 2023, 50,2 %³. Cet écart de prix est, en outre, en très forte augmentation depuis les dernières années puisqu'il se limitait à 27 %⁴ seulement en 2020. La situation est donc alarmante. Non seulement le prix des logements qui sont remis sur le marché est considérablement majoré, mais l'ampleur de cette majoration ne cesse de s'agrandir depuis au moins 2020 et il ne semble pas y avoir de signe que cette situation se résorbera prochainement.

Dans ces circonstances, il est essentiel que le gouvernement provincial s'abstienne d'introduire des mesures législatives qui auraient pour effet de multiplier les occasions où un logement peut retourner sur le marché et être l'objet de hausses de loyer importantes. À cette fin, il est nécessaire que le gouvernement retire de son projet de loi les dispositions qui visent à permettre aux propriétaires de refuser une cession de bail sans motif sérieux.

Recommandation 1

Qu'une cession de bail ne puisse pas être refusée par une personne locatrice sans motif sérieux.

REGISTRE DES LOYERS

À l'heure actuelle, lors de la signature d'un bail, les propriétaires d'immeubles locatifs ont l'obligation d'inscrire à une clause du bail nommée clause G le plus petit loyer payé durant l'année précédente⁵. Cette

³ Regroupement des comités logements et des associations de locataires du Québec. *Crise du logement : on s'enfoncé encore plus*. Op. cit. p. 7.

⁴ Ibid., La flambée des loyers : Enquête sur le prix des logements à louer au Québec. Op. cit., p. 2.

⁵ Educaloi, « La section 'G' du bail, un chien de garde contre les hausses de loyer excessives », 14 septembre 2023, <https://educaloi.qc.ca/actualites-juridiques/section-g-chien-garde-hausses-excessives/>.

mesure vise à permettre aux signataires du bail d'évaluer si le nouveau prix proposé est juste en comparaison à ce qui était payé avant. Une telle mesure devrait donc permettre un meilleur contrôle des loyers. Elle permettrait alors aux locataires de faire un choix éclairé au moment de la signature du bail et de ne pas signer le bail lorsque la hausse de loyer est jugée trop élevée. Avec la crise du logement ayant lieu au Québec, il est fort probable qu'une autre personne signe le bail malgré l'importante hausse de loyer faute de trouver un autre logement où la hausse du loyer serait plus raisonnable. Alternativement, il serait possible pour une personne locataire de déposer une demande de fixation de loyer au Tribunal administratif du logement (TAL) après la signature d'un bail si elle jugeait que l'augmentation de loyer était trop élevée. La demande de fixation de loyer permettrait alors au TAL de modifier le coût à la baisse advenant que la hausse de loyer ait effectivement été trop élevée. Or, cette avenue requiert beaucoup de temps et d'efforts sans garantie que le loyer soit révisé.

Dans cette optique, il appert que cette exigence de compléter la clause G ne parvient pas réellement à limiter les hausses de loyer abusives. Cette incapacité découle d'un problème général à l'ensemble du droit du logement au Québec, soit que les locataires doivent amorcer de leur propre chef des démarches auprès du TAL si leurs droits sont enfreints en y déposant une demande de fixation du loyer. Dans le cas de la clause G, cela signifie qu'il est de la responsabilité de la personne locataire de faire une demande de fixation de loyer auprès du TAL si elle juge que l'écart entre le prix indiqué sur le nouveau bail et celui inscrit à la clause G est injustifié ou que le montant indiqué est incorrect⁶.

Or, à l'heure actuelle, plusieurs facteurs limitent grandement la capacité des locataires à prendre en charge cette responsabilité. D'emblée, il est important de mentionner que la connaissance du droit du logement varie considérablement au sein de la population locataire. Étant donné les courts délais prévus pour entamer des recours concernant la clause G – entre 10 jours et 2 mois selon le cas de figure⁷ – il est indéniable que de nombreuses personnes acceptent finalement des augmentations de loyer dont elles auraient pu contester la hausse, faute d'information ou de temps. De même, il est très difficile pour une personne locataire de valider les informations qui se trouvent à la clause G du bail advenant une erreur de la part des propriétaires. Il s'agit par ailleurs d'un constat largement répandu parmi les organismes communautaires oeuvrant auprès des locataires :

Comme aucun registre n'existe pour recenser les loyers, les locataires ne peuvent pas valider l'information fournie par le propriétaire dans la section G du bail et donc, amorcer un recours dans l'éventualité d'une augmentation abusive entre changements de locataires⁸.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Regroupement des comités logements et associations de locataires du Québec. Améliorer l'état des logements locatifs et enrayer les hausses abusives de loyer : un projet à bonifier pour en réaliser les objectifs. Montréal, 2022. p. 9.

De même, il est très difficile, voire impossible pour des locataires, d'obtenir l'entièreté des informations pouvant justifier une hausse de loyer plus élevée lors d'un déménagement. Par exemple, afin de justifier une hausse de loyer, une personne locatrice pourrait invoquer, devant le Tribunal administratif du logement, les hausses des assurances reliées à sa propriété ou même le coût des travaux effectués au cours de la dernière année. Or, ces informations ne sont pas disponibles aux locataires. Les locataires doivent alors faire aveuglément confiance à la personne propriétaire ou déposer une demande de fixation de loyer au TAL afin de s'assurer que la hausse de loyer est raisonnable.

Également, l'application de la clause G se trouve restreinte par la réalité du marché locatif actuel. La rareté des logements dissuade les locataires de prendre des mesures légales contre leur propriétaire. En effet, même si le cadre légal offre un certain degré de protection aux locataires, plusieurs pourraient hésiter à faire valoir leurs droits par crainte de détériorer leur relation avec la personne propriétaire d'un logement qui aura été extrêmement difficile à trouver. En revanche, le marché actuel fournit à ces propriétaires un fort incitatif financier à falsifier les montants inscrits à la clause G afin de hausser leur loyer plus fortement sans courir un risque important de se faire imposer une sanction comme une fixation du loyer à la baisse. Bref, les pressions exercées de part et d'autre par un marché en surchauffe agissent comme un important frein à l'utilisation adéquate de la clause G.

À cet effet, des organismes communautaires œuvrant dans le milieu du logement comme *Vivre en ville* tentent de s'attaquer à ce manque d'information en mettant en place un registre des loyers. Bien que cet outil soit intéressant, ce sont actuellement les locataires qui déposent des informations dans ce registre. Comme il n'est pas obligatoire pour les propriétaires d'y inscrire les informations relatives au loyer de leurs logements, la portée de ce registre est grandement limitée. Il est donc nécessaire que le gouvernement provincial mette en place un registre de déclaration obligatoire des loyers afin que l'ensemble des locataires du Québec puissent avoir accès aux informations nécessaires pour prendre une décision éclairée lors de la signature de leur bail. De même, il est nécessaire que lorsqu'une hausse de loyer anormalement élevée est détectée dans ce registre, que le TAL fasse immédiatement et automatiquement enquête afin de libérer les locataires de la responsabilité de déposer des demandes de fixation de loyer.

Recommandation 2

Que le gouvernement provincial mette en place un registre de déclaration obligatoire des loyers.

Recommandation 3

Qu'une hausse de loyer anormalement élevée détectée à l'aide des informations récoltées par un registre de loyer gouvernemental déclenche automatiquement une enquête de la part du Tribunal administratif du logement.

CLAUSE F

Le cadre réglementaire actuel ne permet pas aux locataires de réaliser une demande de fixation de loyer pour les immeubles dont l'âge est inférieur à cinq ans. À ses origines, cette particularité du droit locatif visait à diminuer le risque financier que devait prendre en charge le promoteur immobilier lors de la construction initiale d'un immeuble. Toutefois, il y a aujourd'hui lieu de s'interroger sur la pertinence du maintien de cette clause dans la mesure où la profitabilité des deux principales sources de revenus du secteur immobilier – les loyers et les gains en capitaux liés à la revente d'un immeuble — sont en très forte augmentation depuis au moins 2020. Comme mentionné précédemment, le prix moyen des logements de deux pièces a bondi de 45 % depuis 2020. Le prix des immeubles, tous types confondus, a quant à lui augmenté de 28 % sur la même période⁹. Dans ce contexte, la nécessité de limiter le risque financier auquel s'exposent les personnes investissant dans l'immobilier au détriment de la santé financière des locataires s'avère injustifiée.

Le PL31 propose que la clause F du bail indique le plus haut loyer qui pourrait être chargé à une personne locatrice dans les 5 années suivant la construction d'un immeuble locatif. Or, ces modifications ne parviendront pas à limiter les hausses auxquelles font face les locataires. Dans le cadre d'un marché immobilier qui avantage fortement les propriétaires, il est essentiel que le gouvernement prenne des mesures fortes pour aider les locataires. À cet effet, il est nécessaire que le gouvernement interdise les hausses de loyers non réglementées pour les immeubles de moins de 5 ans.

Recommandation 4

Que le gouvernement du Québec interdise les hausses de loyers non réglementées pour les immeubles construits il y a moins de cinq ans.

CONCLUSION

Il est nécessaire que le gouvernement québécois modifie son projet de loi afin qu'il ne contribue pas plus largement à la crise du logement subie par le Québec actuellement. Cette crise a un impact particulièrement sévère pour les groupes les plus précaires, comme la population étudiante. Les défis croissants auxquels une large partie de la population étudiante est confrontée pour trouver un logement peuvent avoir des implications très concrètes sur la poursuite de leurs projets académiques. Dans cette optique, il est essentiel que le gouvernement provincial travaille à mieux protéger les locataires plutôt que les propriétaires afin que l'accès à un logement abordable ne soit pas un obstacle à la poursuite des projets académiques des personnes étudiantes et à l'accessibilité des universités pour l'ensemble de la population du Québec.

⁹ Société canadienne d'hypothèque et de logement, *Perspectives du marché de l'habitation*. 2023. p. 60.