Oui à la protection des locataires du Plateau Mont-Royal contre les évictions abusives !

Mémoire du Comité logement du Plateau-Mont-Royal (CLPMR) dans le cadre de la consultation publique sur le Règlement (01-277-87) modifiant le Règlement d'urbanisme de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal (01-277) afin d'encadrer l'usage des bâtiments résidentiels.

Présenté au bureau des élu-e-s de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal

par le

COMITÉ LOGEMENT
DU PLATEAU MONT-ROYAL

le 25 juin 2020

Comité logement du Plateau Mont-Royal
4450, rue St-Hubert, Bureau 328, Montréal, QC H2J 2W9
514 527-3495 ♦ clplateau@clpmr.com ♦ CLPMR.COM

Table des matières

Introduction *3*

Mise en contexte *4*

Évictions : un phénomène en pleine explosion **4**

Quelques constats de recherche **4**

Forte densité des cas expulsions sur le Plateau 5

Un phénomène spéculatif porté par des investisseurs corporatifs **5**

Des cibles de choix : grands logements et logements occupés de longue date **6**

L'éviction comme stratégie d'affaires **6**

Une cause perdue d'avance à la Régie du logement **7**

Analyse du projet de règlement *8*

Subdivisions : des brèches à refermer **8**

Recommandation 1 8

Recommandation 2 9

Agrandissement : protéger les locataires vulnérables pas les ménages privilégiés **9**

Recommandation 3 9

Recommandation 4 9

Des mesures de contrôle nécessaires contre les évictions de mauvaise foi **9**

Recommandation 5 10

Recommandation 6 10

Recommandation 7 10

Références *11*

Introduction

Le Comité logement du Plateau Mont-Royal (CLPMR) souhaite profiter de la consultation publique en cours pour faire valoir son point de vue sur le projet de Règlement (01-277-87) modifiant le Règlement d'urbanisme de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal (01-277) afin d'encadrer l'usage des bâtiments résidentiels.

Bien que des questions et des préoccupations demeurent, nous sommes d'avis que le projet de règlement est un premier pas dans la bonne direction. Nous pressons donc l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal d'aller de l'avant avec l'adoption du projet de règlement et nous l'encourageons, par ailleurs, à bonifier le projet en y introduisant des mesures supplémentaires afin de décourager les transformations d'immeubles à des fins purement spéculatives.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, nous souhaitons faire quelques observations rapides sur la formule de consultation retenue par l'arrondissement pour faire l'étude du projet de règlement.

La consultation virtuelle proposée était pour le moins précipitée. Annoncée moins d'une semaine avant d'être lancée publiquement, la consultation laissait très peu de temps aux parties intéressées de préparer leurs interventions. Un préavis d'au moins deux semaines aurait été souhaitable pour nous permettre d'informer les locataires de la tenue de la consultation publique et de ses modalités.

D'autant plus que la consultation se déroule sur fond de crise sanitaire ce qui, d'une part, rend les rencontres en personne et en groupe difficiles, voire impossibles, et, d'autre part, complique énormément le travail du CLPMR qui est appelé à venir en aide à des centaines de locataires aux prises avec des problèmes en lien avec les déménagements du 1er juillet. Tout ceci sans parler de l'incertitude et du stress vécus par les locataires aux prises avec des causes en éviction, dont le traitement par la Régie du logement reprend ces jours-ci après avoir été suspendu pendant des mois en raison la pandémie de covid-19.

Il faut également souligner que les modalités de participation, tant à la consultation virtuelle du 16 juin qu'à la consultation écrite en ligne, étaient particulièrement mal adaptées à la réalité des personnes directement concernées, soit les locataires visés par les évictions, des personnes souvent âgées, vulnérables ou peu scolarisées, et dont un certain nombre n'ont pas d'adresse de courrier électronique ni d'accès à Internet à la maison.

Bref, on aurait voulu empêcher les principaux intéressés — les locataires menacé-e-s d'éviction — de participer activement au processus qu'on ne s'y serait pas pris autrement ! Il aurait fallu, à défaut d'offrir une possibilité de participer en personne en raison du contexte sanitaire, permettre le dépôt d'un mémoire sous forme verbale ou écrite. Par ailleurs, la limite de 750 caractères par question/commentaire dans le formulaire en ligne s'avère particulièrement limitative pour faire valoir des arguments ou soulever des questions de fond concernant le projet de règlement. De notre point de vue, le processus opaque et exclusif mis en place pour cette consultation souffre d'un grave manque de crédibilité et de sérieuses lacunes que nous tenons à porter à votre attention.

Mise en contexte

Constatant une nette tendance à la hausse des expulsions de logement sur le Plateau, le CLPMR fait campagne depuis des mois pour obtenir un encadrement accru des transformations d'immeubles locatifs, et ce afin de protéger les locataires contre les évictions abusives.

Évictions : un phénomène en pleine explosion

On le constate d'année en année, les évictions et les reprises de logement sont de plus en plus utilisées par les propriétaires pour se débarrasser de leurs locataires afin d'augmenter la rentabilité de leur immeuble. Rappelons qu'à l'échelle de Montréal, l'éviction et la reprise par le propriétaire représentaient 37 % des motifs de perte de logement pour les ménages qui s'étaient trouvés sans logis le 1er juillet 2019 au service de référence de l'office municipal d'habitation de Montréal (OMHM).

Le phénomène est particulièrement alarmant sur le Plateau Mont-Royal, où l'expulsion (et la menace d'expulsion) de logement affecte des centaines de locataires annuellement.

À titre indicatif, sur les quelque 1 656 demandes de services de locataires auprès du CLPMR en 2019-2020, 28 % concernaient des cas de reprises, d'évictions ou de rénovictions[1]. Il s'agit d'une augmentation de 4 % par rapport à l'année précédente… mais d'une hausse d'environ 200 % depuis 2014-2015 !

Ce sont donc plus de 400 locataires menacés d'éviction, de reprise ou de rénovictions qui nous ont contactés au cours de l'année. La majorité de ces locataires, pour la plupart très vulnérables (ainé-e-s, personnes seules à faible revenu, travailleurs et travailleuses à bas salaires), vivent dans leur logement depuis longtemps (plus de 10 ans) et paient un loyer au-dessous du marché. Signe que le phénomène est loin d'être marginal, 115 personnes ont par ailleurs participé aux 8 ateliers collectifs offerts par le CLPMR pour aider les locataires à faire face à la reprise ou à l'éviction.

Quelques constats de recherche

Une recherche-action lancée par le CLPMR en janvier 2020 vise d'ailleurs à mieux comprendre et cerner le phénomène des évictions. Le projet, intégré à un effort de recherche collaboratif sur l'enjeu des expulsions résidentielles sur le Plateau mené de pair avec des membres du Collectif de Recherche et d'ACtion sur l'Habitat (CRACH), a déjà permis de dégager un certain nombre de constats troublants.

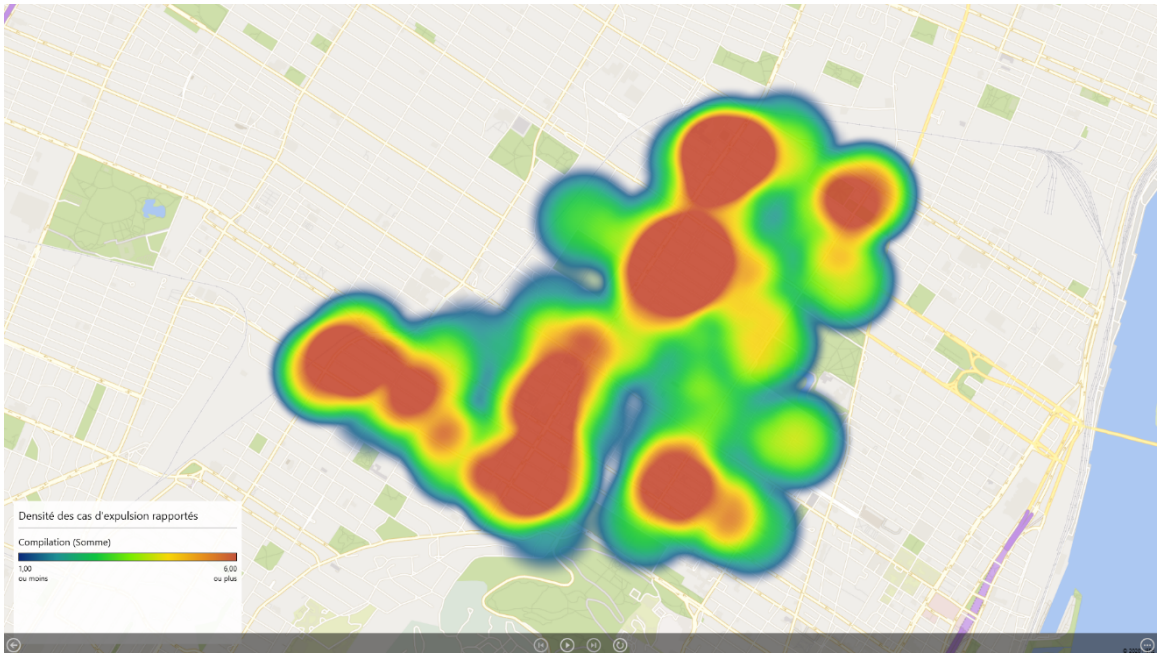
---

[1] Le CLMPR entend par rénoviction le fait pour des propriétaires d'utiliser le prétexte des travaux majeurs (Art. 1922 à 1929 du C.c.Q) afin de résilier des baux hors cour. Dans la majorité des cas, les propriétaires :

- font pression sur des locataires, voire usent de harcèlement afin que les personnes quittent, plutôt que d'être relocalisées temporairement;
- menacent d'augmenter abusivement les loyers suite aux travaux;
- offrent des montants d'argent afin de convaincre les locataires de résilier leur bail;
- ou envoient des avis de non-renouvellement qui ne respectent aucune législation.

D'une part, on voit que les tentatives rapportées de reprises de logement, d'éviction ou de rénoviction, sont réparties sur l'ensemble du territoire, mais avec des concentrations plus denses dans certains secteurs, tel que répertorié sur la cartographie ci-dessous.

Carte de densité des cas d'expulsion documentés sur le Plateau



Un phénomène spéculatif porté par des investisseurs corporatifs

L'analyse des données détaillées sur quelque 400 cas documentés d'expulsion (ou de tentative d'expulsion) depuis 10 ans montre par ailleurs une progression marquée des évictions et des rénovations majeures. Dans un rapport d'étape produit en mars dernier l'équipe de recherche avançait l'hypothèse suivante : « L'importance des reprises au début de la période à l'étude pourrait indiquer que ce processus était en grande partie porté par des ménages plus fortunés souhaitant s'établir dans le quartier, tandis que la popularité nouvelle des évictions et des rénovictions tendrait à démontrer que la gentrification s'effectuerait désormais à l'initiative d'investisseurs plus clairement intéressés par le potentiel commercial de mise en valeur de leur propriété que par la possibilité de l'occuper. »

Cette hypothèse semble se confirmer à l'analyse des données pour 2019-2020, où près de la moitié des cas impliquent des personnes morales comme propriétaires : la proportion de propriétaires incorporés impliqués dans des cas d'expulsion était de 48 % cette année. Ceci contraste nettement avec les années précédentes au cours desquelles les propriétaires particuliers étaient largement majoritaires (impliqués dans 80 % des cas entre 2010 et 2014, et 60 % des cas entre 2015 et 2019).

En clair, les familles qui procèdent à des expulsions pour s'installer ou demeurer sur le Plateau représentent à peine la moitié des cas que nous avons répertoriés, et les évictions demeurent donc largement le fait de spéculateurs qui délogent des locataires pour augmenter la rentabilité de leurs investissements immobiliers.

Un petit nombre de propriétaires sont d'ailleurs impliqués dans un grand nombre des cas étudiés. Pour la période 2010-2020, 38 propriétaires sont impliqués dans 111 cas (soit plus du quart de l'ensemble des cas). En 2019-2020, 57 des 129 cas rapportés provenaient de 17 propriétaires et étaient répartis dans 22 immeubles différents. C'est ce qui nous amenait à conclure dans le rapport d'étape en mars que : « Pour certains propriétaires professionnalisés, l'expulsion apparaît ainsi comme une stratégie d'affaires. »

Des cibles de choix : grands logements et logements occupés de longue date

Autre signe que c'est l'intérêt spéculatif qui guide en grande partie le processus des expulsions : ce sont les grands logements, donc les plus rares, et les logements dont le prix se situe sous le niveau du marché qui sont les plus visés par des expulsions. Pour l'ensemble des logements visés entre 2010 et 2020, le loyer moyen s'élevait à 778 $, alors que la moyenne dans l'arrondissement était déjà de 823 $ en 2011, avant de passer à 965 $ en 2018 puis 1005 $ en 2019. Cet écart est encore plus marqué pour les logements de grande taille (5 ½ et plus) qui affichent des loyers moyens (entre 857 $ et 985 $ selon la taille), soit nettement moins que les moyennes du marché qui étaient de 1251 $ en 2016 et 1601 $ en 2019.

Le corollaire de ce constat est que les locataires qui occupent leur logement depuis longtemps sont particulièrement visés.

La durée moyenne d'occupation des logements visés par des expulsions est de 17,7 ans et la moitié des cas rapportés concernent des logements occupés depuis plus de 10 ans.

L'éviction comme stratégie d'affaires

À contrario, une forte proportion de propriétaires procède aux expulsions moins d'un an après avoir acheté l'immeuble. Le temps médian s'étant écoulé entre l'acquisition de l'immeuble et la demande d'expulsion était de 1,5 an. Près de la moitié des demandeurs (48 %) détenaient l'immeuble depuis 5 ans ou moins et près du tiers (30 %) depuis moins d'un an. Pour l'année 2019-2020, cette proportion s'élève à 55 % pour les propriétaires depuis 5 ans ou moins et à 36 % pour ceux qui le sont depuis moins d'un an.

Or, bien que la majorité des évictions soient le fait de nouveaux acheteurs, les évictions apparaissent par ailleurs comme un moyen particulièrement efficace pour des propriétaires de se débarrasser de locataires avec qui ils entretiennent des relations conflictuelles. En effet, environ le quart des locataires touchés rapporte avoir des relations conflictuelles avec leurs propriétaires.

Près de la moitié des locataires (48 %) expriment par ailleurs des doutes sur la bonne foi du propriétaire, et avec raison : sur 102 demandes d'éviction et de rénoviction rapportées au CLPMR entre 2017 et 2020, un permis n'a été délivré que dans 26 cas (25,5 %), essentiellement dans des dossiers de rénoviction (25 permis sur 26). Sur 28 cas d'éviction et de rénovictions en 2017-2018 et 2018-2019, seulement 2 permis ont été accordés.

Notre rapport d'étape avançait d'ailleurs que :

> *« les vérifications préliminaires que nous avons effectuées laissent croire que les doutes d'un nombre important de répondants.es quant à la bonne foi du propriétaire pourraient être fondés et que, de manière encore plus préoccupante d'un point de vue règlementaire, les mécanismes prévus pour éviter les expulsions sous de faux prétexte seraient relativement inefficaces ».*

Une cause perdue d'avance à la Régie du logement?

Une analyse détaillée de la jurisprudence des dossiers d'expulsion recensés sur le Plateau depuis 10 ans est en cours, mais des constats préliminaires montrent déjà que, sur quelque 178 cas liés à des tentatives d'expulsion ayant été portés devant la Régie du logement depuis 2010, une nette majorité de décisions défavorables aux locataires a été rendue. Il faut noter que pour environ le quart des dossiers, le litige s'est résolu par des ententes (avant, pendant ou après audience), et on peut donc en conclure que c'est environ les trois quarts des cas qui mènent à l'expulsion des locataires.

Dans le cas d'évictions que nous avons documentées, à peine le tiers des locataires qui ont porté leur cause devant la Régie ont obtenu gain de cause. Notons qu'une analyse de l'ensemble de la jurisprudence à la Régie du logement en matière d'expulsions au Québec en 2014-2015 avait établi que 80 % des demandes d'éviction contestées sont autorisées par le tribunal. Autant dire que les locataires qui réussissent à convaincre la régie de refuser l'éviction sont l'exception plutôt que la règle.

> *Il est d'ailleurs largement établi que la production par la propriétaire d'un permis d'agrandissement ou de subdivision émis par l'arrondissement constitue, règle générale, une preuve satisfaisante aux yeux de la Régie pour établir le caractère sérieux et légal du projet motivant la demande d'éviction d'un locataire, soit le seul et unique critère sur lequel la Régie est appelée à se prononcer en matière d'éviction.*

En d'autres mots, le permis émis par l'arrondissement est un atout pratiquement imbattable dans la main d'un propriétaire qui souhaite évincer un locataire d'un logement… ou l'ensemble des locataires d'un immeuble !

Analyse du projet de règlement

Tel que mentionné d'entrée de jeu, le projet de règlement nous semble constituer un pas dans la bonne direction. Nous avons cependant des réserves concernant certaines des exceptions prévues au règlement et nous nous inquiétons au demeurant de savoir quels seront les critères et les balises qui permettront à des propriétaires de faire accepter des projets qui dérogent au règlement par le biais de demandes de projet particulier.

Subdivisions : des brèches à refermer

En matière de subdivision, nous craignons que l'exception prévue pour le retour au nombre d'unités ou à l'emplacement d'origine puisse accentuer l'attrait spéculatif envers les triplex dont deux étages ont déjà été fusionnés ou pour les duplex convertis en cottage.

Ceci risquerait davantage de contribuer à rendre ce type de propriété inabordable pour les familles qui désirent acheter ce type de propriétés pour s'y installer que d'inciter les promoteurs immobiliers à créer de nouvelles unités de logement locatif abordables, que ce soit pour des familles en particulier ou pour les ménages en général.

Selon les données compilées dans le cadre de notre recherche-action sur les évictions, environ un cas sur 10 d'éviction pour subdivision se rapporte déjà à un duplex ou à un triplex et nous craignons une recrudescence des évictions dans les immeubles de trois logements ou moins si cette exception est maintenue.

Recommandation 1

Nous recommandons d'interdire les subdivisions pour toutes les catégories d'immeubles afin d'éviter que l'interdiction dans les immeubles de plus de 3 logements ne pousse des spéculateurs à se rabattre sur les plus petits immeubles.

Notre principale réserve en matière de subdivision concerne l'exception en matière de retrait d'espaces « non habitables ». Cette idée qu'on puisse subdiviser un logement en retirant un espace non habitable (présumément pour le fusionner à un autre logement existant ou à une nouvelle unité) est une porte ouverte à toutes sortes d'abus et de contradictions. D'autant plus que, selon les définitions contenues dans le projet de règlement, l'espace retiré pourrait être « un espace de commodité tel qu'un espace dont la hauteur libre est inférieure à 2 m, un garage, une salle de bain et une salle de toilette ».

Une exception aussi floue risque de créer de la confusion sur ce qui est autorisé ou pas en matière de subdivision et de laisser une trop grande place à l'arbitraire dans la délivrance des permis. Des propriétaires pourraient par exemple chercher à contourner les contraintes imposées dans le projet de règlement en proposant un projet de subdivision *et* d'agrandissement.

Ce type de projet hybride est par ailleurs assez fréquent dans les cas d'éviction de masse, où un propriétaire souhaite évincer l'ensemble des locataires de l'immeuble et propose de reconfigurer l'entièreté de l'édifice par une combinaison d'agrandissements et de subdivisions dans les différentes unités.

Recommandation 2

Nous recommandons de retirer l'exception sur les espaces non habitables pour empêcher de créer une brèche qui pourra être utilisée par des propriétaires de mauvaise foi pour procéder à l'éviction de locataires.

Agrandissement : protéger les locataires vulnérables, pas les ménages privilégiés

Au chapitre des agrandissements dans les duplex et triplex, nous nous inquiétons des exceptions prévues qui permettront encore de retirer un logement de ces immeubles, même sous réserve de limiter la superficie maximale de plancher lors de la conversion d'un duplex en cottage.

Alors que les évictions pour agrandissement représentent déjà environ 15 % des évictions rapportées, cette exception risque également de mener à une recrudescence des évictions dans les immeubles de moins de trois logements.

Cette exception risque par ailleurs de favoriser des ménages et familles plus aisées au détriment de ménages locataires, et notamment de familles moins nanties, mais déjà établies dans le quartier. En favorisant ainsi une minorité de familles privilégiées qui ont la capacité financière d'acheter et d'entreprendre des travaux majeurs d'agrandissement, en plus de se priver de revenus locatifs, on risque de perpétuer une forme de discrimination systémique et de favoriser l'homogénéisation de nos quartiers.

Recommandation 3

Nous recommandons d'interdire la réduction du nombre de logements dans tous les bâtiments, suivant l'avis émis par des membres du comité consultatif d'urbanisme lors de l'élaboration du projet de règlement.

De façon plus large, nous tenons à signaler que le fait d'interdire les *fusions*, qui impliquent le retrait d'une unité de logement dans un immeuble, n'aura pas d'effet sur les projets qui visent l'*agrandissement d'unités existantes* par l'ajout de superficie (par exemple, via l'annexion d'un espace non habitable au logement, comme un garage, une terrasse couverte, etc.). Or, de tels projets d'agrandissements sans fusion permettent aux propriétaires d'obtenir facilement l'éviction de locataires par la Régie du logement.

Recommandation 4

Nous recommandons d'interdire les agrandissements même s'il n'en résulte pas de réduction du nombre d'unités de logement afin d'empêcher les propriétaires mal intentionnés de prétexter un agrandissement substantiel pour obtenir l'éviction de locataires.

Des mesures de contrôle nécessaires contre les évictions de mauvaise foi

On sait que des projets de subdivision ou d'agrandissement servent souvent de subterfuge à des spéculateurs immobiliers pour contourner le droit au maintien dans les lieux des locataires et procéder à des évictions de mauvaise foi, soit pour augmenter la valeur de revente de leurs immeubles ou pour relouer les logements plus chers. Dans certains cas, les propriétaires ne réalisent jamais les travaux de transformation et se contentent de relouer les logements (tels quels ou rénovés) en augmentant considérablement le loyer.

Recommandation 5

Nous recommandons à l'arrondissement de mettre en place des mesures de contrôle lorsqu'un permis d'agrandissement ou de subdivision est délivré, par exemple une vérification systématique avant l'émission et après l'expiration du permis, pour s'assurer que les travaux proposés ont bel et bien été réalisés.

Des recours légaux sont prévus pour les locataires qui ont fait l'objet d'une éviction de mauvaise foi, mais il est très difficile pour les locataires d'exercer ce type de recours en raison de la difficulté de prouver (ou parfois même de savoir) que le projet d'agrandissement ou de subdivision ayant servi à justifier leur éviction ne s'est pas réalisé.

Recommandation 6

Nous recommandons à l'arrondissement d'établir un régime de sanctions pour les propriétaires ayant procédé à une éviction sans avoir réalisé les travaux d'agrandissement ou de subdivision proposés.

Recommandation 7

Nous recommandons de mettre en place un mécanisme destiné à informer les locataires évincés en cas de non-réalisation des travaux prévus par leur ancien propriétaire afin de les aider à exercer leurs recours.

Références

Comité logement du Plateau Mont-Royal, La mobilisation des locataires porte ses fruits ! Rapport d'activités 2019-2020, Juin 2020. 32 pages.

Louis Gaudreau, Université du Québec à Montréal, Renaud Goyer, Université du Québec à Montréal, Simon Van Vliet, chargé de projet au Comité logement du Plateau Mont-Royal, Ted Rutland, Université Concordia (Collectif de recherche et d'action sur l'habitat). Les expulsions résidentielles sur le Plateau-Mont-Royal. Un premier aperçu. Rapport préliminaire de recherche. Mars 2020. 27 pages.

Martin Gallié (UQAM), Julie Brunet (UQAM) et Richard-Alexandre Laniel (UQAM), Les expulsions de logement « sans faute » : Le cas des reprises et des évictions. Janvier 2017. 30 pages.