

JANVIER 2019 Note socioéconomique

Spéculation immobilière et accès au logement :

Trois propositions pour Montréal

LOUIS GAUDREAU, chercheur
MANUEL JOHNSON, chercheur associé

La frénésie immobilière qui a gagné plusieurs villes canadiennes au cours des dernières décennies est devenue une source de préoccupation importante. Elle fait maintenant l'objet d'une surveillance attentive en raison des conséquences que l'éclatement d'une bulle spéculative pourrait avoir sur l'économie du Canada. On s'attarde surtout aux moyens à mettre en œuvre pour éviter qu'une telle situation ne se produise : resserrement des conditions d'accès au prêt hypothécaire, relèvement progressif des taux d'intérêt, taxes sur les investissements étrangers. Mais cela tend à occulter le fait que l'activité immobilière génère déjà un lot de problèmes, même en l'absence d'une crise économique. Cette activité crée une pression sur les prix et sur le parc résidentiel qui accentue les difficultés d'accès à un logement à prix raisonnable ainsi qu'à certains quartiers urbains désormais très convoités.

À Montréal, la situation affecte particulièrement le logement locatif qui constitue le socle sur lequel la plupart des quartiers centraux et adjacents au centre-ville ont été construits. Ce type d'habitation est actuellement la cible d'opérations de valorisation visant à le remplacer par des condominiums ou des produits résidentiels similaires. Comme nous le verrons, un autre effet de l'important réinvestissement observé dans le cadre bâti résidentiel montréalais depuis le début des années 2000 est la fragilisation du système de protection du logement locatif qui a été mis en place il y a plusieurs décennies et qui témoigne malgré tout de l'importance que l'on accorde comme société à ce type d'habitation. Dans le contexte

actuel, qui n'est plus celui des années 1970 et 1980 où ces protections ont été créées, de nouvelles mesures s'imposent, en particulier pour freiner l'érosion progressive du parc locatif qui menace le droit de nombreux ménages au logement et à la ville. Nous croyons que la Ville de Montréal a les moyens d'une action immédiate qui, à défaut de régler tous les problèmes, serait en mesure de ralentir ce processus. La municipalité pourrait notamment s'appuyer sur ses pouvoirs d'intervention directe dans le marché foncier, comme celui d'imposer des réserves foncières pour fins publiques et celui d'octroyer des permis pour la construction résidentielle. Elle pourrait également envisager la possibilité de se doter

d'un nouvel outil de planification, le zonage locatif, qui permettrait de mieux protéger certaines zones résidentielles plus à risque. Avant de présenter ces propositions de manière plus détaillée, nous exposerons les principes sur lesquels repose le système québécois de protection du logement locatif et qui appellent aujourd'hui de nouvelles actions. Nous étudierons le problème spécifique auquel est confrontée la Ville de Montréal, ce qui nous permettra d'identifier les domaines d'intervention à prioriser à l'échelle municipale.

Le droit au logement et la protection du logement locatif dans la législation québécoise

Dans le marché résidentiel comme dans la culture nord-américaine, le logement locatif occupe une place secondaire en regard de la propriété d'occupation qui constitue depuis longtemps la pierre d'assise des politiques publiques en matière d'habitation. La préférence traditionnellement accordée à ce mode d'occupation n'a cependant pas empêché les pouvoirs publics de reconnaître et de réaffirmer périodiquement l'importance de maintenir une offre suffisante de logements locatifs et de fournir des protections minimales aux individus qui sont encore nombreux à ne pas avoir accès à la propriété. Au Québec, plusieurs mesures ont été mises en œuvre à partir des années 1950, mais les plus importantes, adoptées dans les années 1970, ont établi les principes qui fondent aujourd'hui nos lois sur le logement locatif.

L'un des piliers de la législation québécoise en matière de logement est le droit des locataires au maintien dans les lieux. Tout locataire doit pouvoir demeurer dans son logement après l'expiration de son bail, et ce, même s'il est en conflit avec son propriétaire ou que persistent des désaccords entre les parties quant aux conditions du renouvellement de leur contrat. Aux termes de l'article 1936 du Code civil du Québec, le locataire a *de facto* un droit au maintien dans les lieux et « ne peut être évincé de son logement que dans les cas prévus par la loi ». Il ne perd son droit d'occupation qu'après avoir été reconnu coupable par la Régie du logement de ne pas avoir respecté ses obligations contractuelles (le paiement du loyer, l'usage du bien avec prudence et diligence ou ne pas troubler la jouissance des autres locataires) ou lorsque le propriétaire souhaite procéder à une reprise de logement ou à des travaux ayant pour objectif de subdiviser, agrandir ou changer l'affectation des unités résidentielles de son immeuble. Le droit au maintien dans les lieux a été introduit dans le Code civil en 1973. Auparavant, si, à l'expiration du bail, le locataire

et le propriétaire ne parvenaient pas à s'entendre sur les termes de sa reconduction, il fallait obtenir l'autorisation judiciaire de le prolonger. Désormais, le bail est reconduit automatiquement, de plein droit et dans les mêmes conditions, à moins que les parties n'en aient convenu autrement^a. Par exemple, le fait que les parties ne s'entendent pas sur le loyer à payer ne prive pas le locataire de son droit au maintien dans les lieux. À l'époque, la décision de limiter ainsi le droit de propriété et d'empêcher le propriétaire d'évincer le locataire au moindre désaccord a été justifiée par la nécessité, dans une société industrialisée et urbanisée, de mieux équilibrer les relations et les négociations entre les deux parties.

La reconnaissance du droit au maintien dans les lieux des locataires a franchi une autre étape importante en 1979, alors qu'il a été étendu aux colocataires et aux conjoint-e-s (non plus au seul signataire du bail) et qu'il s'est vu reconnaître le statut de disposition d'ordre public, c'est-à-dire à laquelle il est impossible de déroger, même par contrat. C'est aussi à cette occasion que fut créée la Régie du logement chargée d'entendre les litiges entre propriétaires et locataires, et qui devait permettre aux deux parties d'avoir accès à un tribunal peu dispendieux et ne nécessitant pas la représentation par avocat. Depuis sa création, la Régie du logement est également responsable de l'application des règles de fixation des loyers, qui permettent non pas d'interdire les hausses de loyer, mais de ne les autoriser que lorsqu'elles sont justifiées par une augmentation démontrée des dépenses du propriétaire pour son immeuble. Ainsi, les mesures de 1973 et 1979 ont marqué un tournant important en faisant du droit de se loger une limite opposable au droit du propriétaire de disposer de son bien à sa guise. Comme le soulignait le gouvernement du Québec en 1977 dans son *Livre blanc sur les relations entre locateurs et locataires*, ce « droit au logement [n'avait] d'existence concrète pour les locataires que dans la mesure où ils [pouvaient] occuper un logement de façon stable et continue^b ».

L'intervention de l'État guidée par l'atteinte de cet objectif ne s'est d'ailleurs pas limitée à garantir des droits aux locataires. Elle s'est aussi traduite par des mesures visant à conserver le parc de logements locatifs et à baliser les pratiques ayant pour effet d'en diminuer la quantité. Par exemple, la loi de 1979 qui instituait la Régie du logement prévoyait également des dispositions encadrant les

a Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, *Loi concernant le louage des choses*, Québec, 1973, en ligne : bibliotheque.assnat.qc.ca/guides/ft/le-code-civil-du-quebec-du-bas-canada-a-aujourd-hui/358-1973-projet-de-loi-2?ref=103.

b Gouvernement du Québec, *Livre blanc sur les relations entre locateurs et locataires*, 1977, p. 21.

démolitions et les changements d'affectation. Mais la pratique qui, depuis les années 1970, a le plus retenu l'attention est celle de la conversion en copropriété divise. Familièrement appelée condominium ou « condo », la copropriété divise est un mode de propriété qui a été introduit au Code civil du Québec en 1969. Comme son nom l'indique, elle permet de diviser la propriété d'un immeuble en différentes parts privatives qui peuvent être achetées par différentes personnes. Ainsi, quand on convertit un immeuble locatif en condos, on transforme en propriétés distinctes un ensemble de logements qui faisaient jusqu'alors partie d'un tout. Les condos qui résultent de cette opération peuvent être mis en location, mais habituellement la conversion est réalisée dans le but de permettre l'occupation par un propriétaire, ce qui a pour effet de retirer des logements du marché locatif.

Pressé d'agir face à la conversion en condos qui pouvait, si elle gagnait en popularité, réduire le parc de logements locatifs et porter atteinte au droit au maintien dans les lieux des locataires, le gouvernement du Québec a, dès 1973, exigé que toute conversion soit d'abord autorisée par la Commission des loyers (l'ancêtre de la Régie du logement). Il a par la suite imposé un moratoire complet sur cette pratique en 1975, qui sera levé en 1987 pour faciliter l'accès à la propriété des ménages qui n'avaient pas les moyens de s'acheter une maison unifamiliale. Cependant, la levée du moratoire s'est accompagnée de deux conditions importantes. La première consistait à soumettre toute demande de conversion à un examen de la Régie du logement. Celui-ci visait à vérifier si le logement concerné n'avait pas préalablement fait l'objet de travaux dans le but de préparer sa conversion ou d'en augmenter la valeur de revente et à s'assurer que le propriétaire n'avait pas tenté d'évincer ses locataires à cette fin^a. La seconde fut de maintenir l'interdiction de convertir en condos sur l'ensemble du territoire de la Ville de Montréal, en accordant toutefois à l'administration municipale le pouvoir d'établir les conditions particulières dans lesquelles il serait possible d'y déroger. Avec les fusions municipales survenues en 2002, le pouvoir de faire exception à l'interdiction de convertir en condos sera dévolu aux arrondissements montréalais, qui en feront d'ailleurs un usage assez variable^b. De cette manière, le gouvernement permettait la conversion en copropriété divise à Montréal, mais laissait aux pouvoirs

locaux le soin de déterminer où et quand celle-ci pouvait être autorisée. Il reconnaissait d'une part la particularité du contexte montréalais qui exigeait que les mesures provinciales de protection du logement locatif lui soient adaptées et, d'autre part, le fait que le palier municipal était le mieux placé pour évaluer ses besoins résidentiels, en lui accordant la possibilité de fixer par règlement le mode de tenure résidentielle (locative, copropriété...) dont il fallait encourager le développement et le maintien dans certains secteurs. Comme nous le verrons, c'est en tablant sur ce même principe que la Ville de Montréal pourrait tenter de répondre aux nouveaux problèmes auxquels elle est confrontée.

Ces pouvoirs provinciaux et municipaux de protection des locataires et du logement locatif sont toujours en vigueur aujourd'hui. S'ils n'ont jamais été entièrement efficaces, ils le sont sans doute encore moins depuis le début des années 2000, alors que s'est amorcée une période de grande croissance immobilière qui, surtout à Montréal, mais aussi dans d'autres centres urbains, s'est traduite par une forte pression sur le marché de l'habitation locative. Dans certains secteurs de la métropole où l'activité est particulièrement importante, plus spécialement dans les quartiers adjacents au centre-ville qui composent le noyau historique du logement locatif montréalais, plusieurs facteurs tendent à démontrer que la persistance d'unités résidentielles locatives en quantité suffisante et à prix abordable pourrait être mise en péril.

Boom immobilier montréalais et pression accrue sur le logement locatif

La forte activité immobilière des deux dernières décennies à Montréal trouve sa manifestation la plus visible dans l'importante construction résidentielle à laquelle elle a donné lieu, au point où, comme dans d'autres villes canadiennes, elle fait désormais l'objet d'une surveillance attentive de la part des pouvoirs publics. Le graphique 1 donne un aperçu de cette activité dans la région métropolitaine de Montréal et montre que celle-ci a été particulièrement intense entre 2002 et 2012.

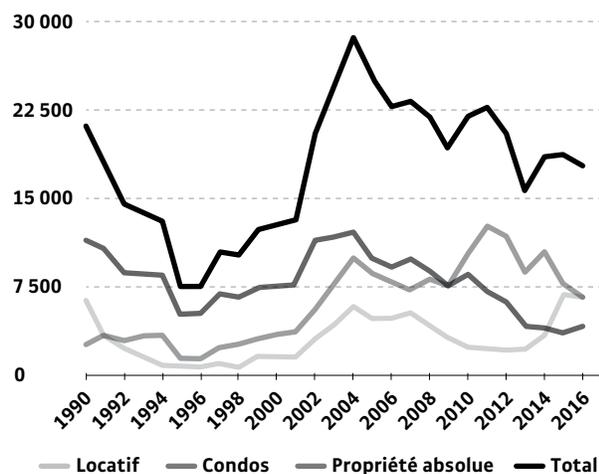
Ces résultats ont très certainement été nourris par la reprise de la construction neuve après plusieurs années de ralentissement au début des années 1990. Le regain d'activité s'est amorcé dès le milieu de la décennie, en s'appuyant en grande partie sur la propriété absolue (la maison pour propriétaire occupant). Cette dernière a été progressivement rejointe puis remplacée au tournant des années 2000 par le condominium. Que ce soit sous la forme de la tour

a Pour une description plus complète des conditions imposées par la Régie du logement avant d'autoriser la conversion d'un immeuble en copropriété divise, voir les articles 51 à 54 de la *Loi sur la Régie du logement*, legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/R-8.1/.

b Pour quelques exemples de règlements d'arrondissement sur les conversions en copropriété divise, voir ville.montreal.qc.ca/banque311/recherche/souscategorie/70/140.

Graphique 1

Nombres d'unités résidentielles mises en chantier dans la région métropolitaine de Montréal



SOURCE : SCHL, *Indicateurs du marché de l'habitation*, Montréal, 1990-2016.

de moyenne ou de grande envergure ou du projet de plus faible densité inséré dans la trame résidentielle des quartiers anciens, le condo a connu une grande diffusion au cours de cette période, particulièrement dans les quartiers centraux de la ville. Depuis 2013, on assiste également à un retour du logement locatif neuf. Ce produit résidentiel a d'abord regagné en popularité dans les projets de condominiums situés à proximité du centre-ville, où de nombreux investisseurs ont fait l'acquisition d'unités de copropriétés dans le but de les mettre en location. Plus récemment, on observe une recrudescence des projets de tours locatives neuves calquées sur le modèle du condominium. Celles-ci incluent des services réservés à leurs résidents (salles d'entraînement, espaces de travail...) et s'adressent à des clientèles très ciblées (jeunes travailleurs autonomes, retraités...) disposant de revenus moyens ou élevés, mais qui ne parviennent plus à se qualifier pour l'obtention d'un prêt hypothécaire depuis que le gouvernement fédéral en a resserré les critères d'admissibilité. Globalement, la hausse de la construction résidentielle a contribué à une augmentation générale des parcs de logements dans la région métropolitaine de Montréal depuis 2000, et ce, autant dans le secteur de l'habitation locative que dans celui de la propriété d'occupation^a. Cependant, cette réalité en cache une autre, celle de l'érosion discrète et de

la raréfaction progressive du logement locatif à coût moindre dans le parc résidentiel de certains secteurs de la ville.

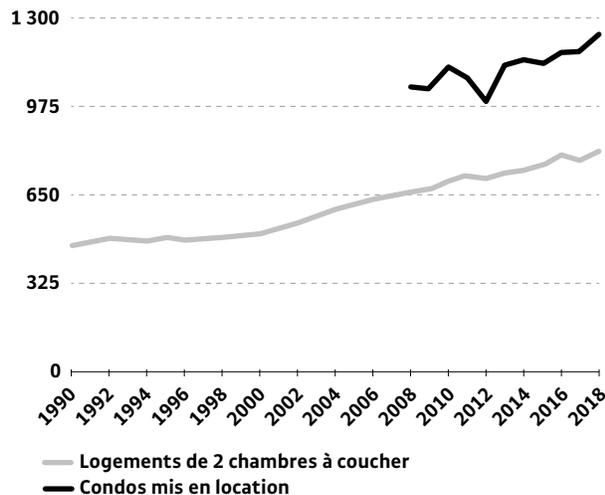
Ce phénomène s'explique d'abord par le fait que, bien qu'il se construise plus de logements locatifs depuis quelques années et qu'on annonce que cette tendance pourrait se poursuivre pendant un certain temps encore, les habitations locatives neuves sont beaucoup plus chères que les autres parce qu'elles échappent au mécanisme de fixation des loyers de la Régie du logement. Au cours des cinq années suivant leur construction, il n'y a aucune limite au prix auquel ces logements peuvent être mis en location et, lorsque cette période est échuë et que les locataires obtiennent le droit de contester devant la Régie une augmentation de loyer jugée abusive, il est impossible de revenir en arrière. Le loyer établi pendant les cinq premières années d'existence de l'immeuble sert donc de référence pour la suite. Alimenté par le contexte propice à l'investissement des dernières années, ce traitement favorable réservé au logement neuf a eu pour effet d'en pousser le prix à des niveaux nettement plus élevés que la moyenne du marché. En 2016 au Québec, le loyer des logements construits au cours des 16 dernières années était supérieur de 152 \$ (ou 21 %) à la moyenne de l'ensemble des logements. Depuis le début des années 2000, un logement neuf se loue en moyenne 146 \$ de plus qu'un logement plus ancien^a. Dans la région métropolitaine de Montréal, la différence est encore plus importante. En octobre 2018, les logements construits après 2005 y étaient mis en location au prix mensuel moyen de 1165 \$, soit 358 \$ de plus que le loyer moyen (807 \$). Sur le marché des condos mis en location, on retrouve un écart similaire. Le loyer moyen y était de 1235 \$ en 2018^b (graphique 2)^c.

a Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec, *Prévisions économiques 2017-2018*, p. 22-23. Disponible en ligne : apchq.com/download/04a5be0b5673a3fd2d5aa5f85fce863f89e3272d.pdf.

b Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Indicateurs du marché de l'habitation*, Montréal, 1990-2016.

c Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Rapport sur le marché locatif 2018, Faits saillants - Québec et Rapport sur le marché locatif 2018, RMR de Montréal*.

Graphique 2

Loyer par type de logements – Région métropolitaine de Montréal (\$)

SOURCE : SCHL, Indicateurs du marché de l'habitation, Montréal, 1990-2016, *Marché locatif secondaire, quelques régions métropolitaines, 2008-2016, Rapport sur le marché locatif 2018, Faits saillants - Québec et Rapport sur le marché locatif 2018, RMR de Montréal.*

Le déclin du logement locatif à moindre coût a aussi pour origine le réinvestissement dans certains secteurs plus anciens de la ville. Dans ces quartiers situés à proximité du centre-ville, les immeubles résidentiels sont en grande demande et ont vu leur valeur commerciale croître considérablement au cours des dernières années (tableau 1). En l'espace de 5 ans seulement, cette augmentation se situe, selon les arrondissements, entre 18 et 32 % pour les condos (les appartements mis en vente) et entre 27 et 45 % pour les maisons unifamiliales. Le tableau 1 montre également que dans plusieurs arrondissements centraux de la ville, comme Ville-Marie, le Sud-Ouest, le Plateau-Mont-Royal, Rosemont-La-Petite Patrie et Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension, la hausse est passablement supérieure à la moyenne montréalaise.

Dans ce contexte, les locataires, surtout ceux qui demeurent dans leur logement depuis longtemps, font face à des pressions accrues afin qu'ils consentent à des augmentations de loyer ou à quitter leur logement pour que ce dernier puisse être reloué plus cher ou converti en condo. Comme ces tractations se déroulent souvent en dehors des tribunaux, il existe peu de données attestant du phénomène. Les comités logement et les avocats spécialisés dans le domaine sont par contre nombreux à constater une hausse des demandes d'aide de locataires subissant des pressions pour quitter leur logement. Les

moyens pour y parvenir sont variables. Le propriétaire peut soit offrir de racheter le bail, c'est-à-dire proposer au locataire une compensation financière en échange de son départ, ou informer ce dernier de son intention de reprendre le logement ou d'y effectuer des travaux majeurs. Le Regroupement des comités logements et associations de locataires du Québec rapportait récemment que ces pratiques semblaient se concentrer dans des segments particuliers du marché de l'habitation. Sur les 139 cas de reprise de logement et d'éviction pour subdivision, agrandissement ou changement d'affectation rapportés aux comités logement de quatre arrondissements centraux de Montréal en 2018, la très grande majorité concernait des logements habités depuis longtemps par les mêmes locataires (en moyenne 12,9 années), dont le loyer était inférieur à la moyenne (65,3 %), situés dans des immeubles de moins de 6 logements (des plex-79,1 %) et dont un nouveau propriétaire venait de faire l'acquisition au cours des 3 dernières années (63 %)^a. Les locataires ont parfois des recours face à ces démarches, mais ils sont peu nombreux à les exercer, soit parce qu'ils n'en connaissent pas l'existence, soit parce qu'ils n'ont pas confiance en leurs chances de succès. Il faut dire que, dans les cas d'éviction pour agrandissement, subdivision ou changement d'affectation, il est relativement facile pour un propriétaire d'obtenir l'autorisation nécessaire de la Régie du logement. Il ne suffit que de s'y présenter avec les plans et permis municipaux en main pour convaincre le tribunal du bien-fondé de ses projets. Que les propriétaires fassent usage de ces moyens de bonne ou de mauvaise foi, par appât du gain ou pour faire face à un endettement grandissant, il en résulte dans tous les cas une fragilisation du statut de locataire et du droit fondamental au maintien dans les lieux.

Enfin, la raréfaction du logement à moindre coût est attribuable à la perte d'unités résidentielles locatives dans des zones où celles-ci étaient relativement accessibles. Ces pertes n'apparaissent pas dans les statistiques sur les parcs de logements compilées à l'échelle de la ville ni même à celle des arrondissements, parce qu'elles ont été plus que compensées, en quantité du moins, par la construction neuve des dernières années. Par contre, la hausse globale du nombre de logements locatifs à Montréal depuis le début des années 2000

^a Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ), « Le RCLALQ dénonce les expulsions de locataires pour le profit », 13 décembre 2018, en ligne : rclalq.qc.ca/rclalq-denonce-expulsions-de-locataires-pour-le-profit/ Radio-canada.ca, « Une réforme de la Régie du logement réclamée pour contrer les évictions "pour le profit" », 13 décembre 2018, en ligne : ici.radio-canada.ca/nouvelle/1141838/evictions-reforme-regie-logement-regroupement-comites-logement-locataires-rclalq

Tableau 1

Valeur moyenne des résidences par arrondissement (\$)

	2011		2014		2016		Variation 2011-2016 (%)	
	Unifami- liale	App.- condos	Unifami- liale	App.- condos	Unifami- liale	App.- condos	Unifami- liale	App.- condos
Verdun	498 000 \$	323 100 \$	633 700 \$	373 500 \$	657 500 \$	370 900 \$	32,03	14,79
Ville-Marie	713 200 \$	336 600 \$	908 900 \$	395 600 \$	977 800 \$	426 900 \$	37,10	26,83
Sud-Ouest	291 000 \$	241 300 \$	376 000 \$	285 100 \$	415 900 \$	316 700 \$	42,92	31,25
Plateau	511 100 \$	290 300 \$	670 300 \$	354 400 \$	737 200 \$	365 600 \$	44,24	25,94
Mercier-Hochelaga- Maisonneuve	280 300 \$	198 900 \$	330 700 \$	233 500 \$	356 400 \$	235 400 \$	27,15	18,35
Ahuntsic	391 400 \$	207 400 \$	488 900 \$	245 400 \$	513 500 \$	247 300 \$	31,20	19,24
Rosemont-La Petite-Patrie	343 400 \$	231 500 \$	446 200 \$	288 400 \$	497 600 \$	306 000 \$	44,90	32,18
Villeray-Saint-Michel- Parc-Extension	253 400 \$	219 500 \$	326 100 \$	260 800 \$	364 100 \$	278 900 \$	43,69	27,06
Côte-des-Neiges-Notre- Dame-de-Grâce	501 400 \$	307 400 \$	632 500 \$	357 700 \$	676 800 \$	363 300 \$	34,98	18,18
Montréal-Ville	351 200 \$	261 700 \$	430 400 \$	308 000 \$	455 500 \$	319 700 \$	29,70	22,16

SOURCE : Ville de Montréal, Rôle d'évaluation foncière.

dissimule le fait que dans certains segments du marché, notamment ceux des plex et multiplex, et dans des secteurs ayant été particulièrement touchés par la récente période d'effervescence immobilière, les parcs d'unités locatives ont amorcé un déclin appréciable. Ces logements perdus sont certes remplacés par ceux construits ailleurs, mais, comme nous l'avons illustré, ils ne le sont pas à un prix équivalent. Le déclin dont il est question ici n'est donc pas celui du logement locatif en général, mais de l'habitation qui, sans nécessairement être accessible financièrement à tous et toutes, l'était beaucoup plus que les nouvelles constructions ou les appartements mis aux enchères par des spéculateurs après avoir obtenu le départ de leurs occupants.

À titre d'exemple, examinons plus attentivement l'exemple du quartier montréalais de Pointe-Saint-Charles (tableau 2). Entre 2011 et 2016, celui-ci a enregistré une hausse globale du nombre de ménages qui y résident, autant chez les propriétaires occupants que chez les locataires, ce qui montre que plus de locataires et de propriétaires ont trouvé à s'y loger en 2016 que cinq ans auparavant. Cette augmentation a été plus marquée parmi les propriétaires et a sans doute été favorisée par la construction de condominiums neufs sur d'anciens sites industriels ou des terrains vacants. Cependant, en observant la situation d'un peu plus près, on constate que tous les secteurs du quartier n'ont pas connu la hausse dont témoignent ces statistiques.

L'un des secteurs les plus pauvres du quartier et où les loyers sont les moins chers a connu une évolution tout autre. Il est situé au sud de la rue Wellington et est délimité par l'autoroute 10 et les ateliers du CN (secteur de recensement 0072.00). Le nombre de ménages locataires y a diminué (-115) tout en étant compensé par une hausse à peu près équivalente du nombre de ménages propriétaires (+140). Puisque le nombre total de ménages est demeuré relativement stable au cours de cette période, on peut supposer que ces mouvements de population n'y ont pas, pour la plupart, été provoqués par l'ajout de nouvelles unités résidentielles,

Tableau 2

Ménages propriétaires et locataires à Pointe-Saint-Charles, 2011-2016

	Pointe Saint-Charles		Secteur 0072.00	
	2011	2016	2011	2016
Nb de ménages locataires	5070	5190 (+120)	1310	1195 (-115)
Nb de ménages pro- priétaires	1930	2450 (+520)	465	605 (+140)
Nb total de ménages	7000	7640 (+640)	1775	1800 (+25)

SOURCE : Statistique Canada, Recensement, 2011 et 2016.

mais par le remplacement des locataires par des propriétaires occupants. Ainsi, même si, dans l'ensemble du quartier, il y a plus de locataires qu'il n'y en avait en 2011, c'est dans ses segments les plus abordables que le logement locatif semble le plus vulnérable.

Les conversions en copropriété

L'un des principaux facteurs en cause dans ce processus est la conversion en copropriété. Celle-ci a fait l'objet de trois études récentes dans les quartiers Petite-Patrie, Hochelaga-Maisonneuve et Villeray qui, sans recourir aux mêmes méthodes de recherche ni parvenir aux mêmes conclusions quant à l'ampleur du phénomène, semblent s'accorder sur le fait que celui-ci s'est accéléré depuis le début des années 2000 et qu'il pourrait encore s'intensifier à l'avenir. Dans La Petite-Patrie, l'enquête permet d'observer que sur les principales rues résidentielles du quartier (celles qui sont orientées dans l'axe nord-sud), la proportion d'immeubles non détenus en copropriété et dans lesquelles on retrouve des logements locatifs a fondu de près de 20 % en un peu plus de 20 ans, passant de 96 % en 1991 à 77 % en 2013^a. Ces chiffres incluent par contre tous les logements qui, avant la conversion, faisaient partie d'un immeuble locatif sans pour autant être mis en location parce qu'ils étaient occupés par leur propriétaire. En tentant d'exclure cette variable, l'étude sur Hochelaga-Maisonneuve estime quant à elle que les conversions en condos y ont soustrait 364 logements à la location entre 2003 et 2014. Elle indique également que les conversions ont en majorité été réalisées dans des immeubles de trois logements et moins^b. Dans le quartier Villeray, qui fait partie de l'arrondissement Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, on évalue à 229 le nombre de logements transformés en condos au cours de la même période^c.

Dans tous les secteurs étudiés, la conversion en condos, qui est soumise à des restrictions variables selon les arrondissements, n'est pas la seule pratique ayant

pour effet de retirer des logements locatifs du marché. Un autre type de copropriété gagne en popularité dans ces mêmes secteurs, avec la même conséquence de soustraire des logements à la location. Il s'agit de la copropriété indivise. Celle-ci se distingue de la copropriété divise (le condo) en ce qu'elle ne s'accompagne pas d'un partage de l'immeuble entre les copropriétaires. En principe, dans ce type de copropriété, ceux-ci détiennent une part non spécifique de l'immeuble, que l'on dit pour cette raison « indivise », qui équivaut à une portion de sa valeur globale. Cependant, des changements apportés au Code civil du Québec en 1994 ont eu pour effet d'atténuer dans la pratique, voire d'éliminer, les effets de la distinction juridique entre les copropriétés divise et indivise. Ces modifications permettent entre autres aux copropriétaires indivis de s'attribuer des parts privatives de l'immeuble qu'ils détiennent conjointement, de les hypothéquer sans obtenir le consentement préalable des autres et donc de se comporter à l'égard de celles-ci comme s'il s'agissait de leur propriété exclusive. En d'autres termes, ils sont désormais autorisés à reproduire dans la structure juridique de la copropriété indivise les principaux avantages de la copropriété divise, ce qui était impossible auparavant. Ils peuvent ainsi faire du condo, ou quelque chose d'assez semblable, là où cette forme résidentielle serait normalement interdite ou, du moins, sans avoir à faire approuver leurs démarches par un conseil d'arrondissement et la Régie du logement.

Grâce aux nouveaux usages qui en sont permis, la copropriété indivise a alimenté les conversions d'immeubles observées dans plusieurs quartiers depuis le début des années 2000 ainsi que la perte d'unités locatives au sein du parc résidentiel existant. Dans l'arrondissement Plateau–Mont-Royal, une recherche réalisée à partir d'un échantillon de 8 îlots d'habitation a démontré que, dans ces seuls secteurs résidentiels, 405 logements avaient été convertis en copropriété indivise entre 2001 et 2011^d. Selon l'étude de Sénécal et Vachon sur le quartier Hochelaga-Maisonneuve, 471 logements auraient été retirés de la location de cette manière entre 2003 et 2014^e. Par contre, ces observations, tout comme celles qui ont été effectuées dans le quartier Villeray, ne sont sans doute pas révélatrices de la progression réelle de la copropriété indivise dans ces quartiers. Elles sont tirées d'une analyse du rôle d'évaluation foncière de la Ville de Montréal qui dresse un inventaire de l'ensemble des immeubles situés sur son

a Comité logement de la Petite-Patrie et Laboratoire urbain de l'Université Concordia, *La conversion en condos et la copropriété indivise dans le quartier Petite-Patrie*, vol. 18, 2014, p. 5.

b Sénécal, Gilles et Nathalie Vachon, *Dénombrement, localisation et évolution de la copropriété dans le quartier Hochelaga-Maisonneuve*, Rapport préliminaire remis à M. Réal Ménard, maire de l'Arrondissement Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, Institut national de recherche scientifique, Centre Urbanisation, Culture, Société, 2016, p. 26 et 39.

c Guilbaut-Houde, Antoine, *Le logement locatif dans Villeray : la transformation du parc de logements locatifs et ses coûts sociaux*, Mémoire de maîtrise, Institut national de recherche scientifique, Centre Urbanisation, Culture, Société, 2016, p. 31 à 47.

d Ville de Montréal, Cabinet de la deuxième opposition, *La progression invisible des copropriétés indivises*, analyse fondée sur une étude réalisée par NourEddine Ben Yarro, 2011, 33 p. En ligne : docplayer.fr/7278520-La-progression-invisible-des.html.

e *Ibid.*, p. 39.

Tableau 3

Ventes d'unités résidentielles en indivision - sans locataires

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total 2000- 2017
Plateau–Mont-Royal	41	39	34	55	89	80	115	137	141	174	208	205	205	125	168	150	144	161	2271
Rosemont–La Petite-Patrie	7	4	14	8	14	24	20	39	37	42	84	97	102	133	68	78	60	94	925
Sud-Ouest	1	6	7	4	5	10	12	13	16	17	19	40	28	29	26	19	26	31	309
Mercier–Hoche- laga- Maisonneuve	3	3	4	3	5	9	10	16	34	35	48	56	67	76	45	40	46	65	565
Ville-Marie	43	40	60	40	64	64	52	73	53	87	104	88	106	97	77	97	94	111	1350
Villeray– Saint-Michel– Parc-Extension	8	3	10	8	8	9	5	14	15	23	28	21	33	45	41	43	35	30	379
Côte-des- Neiges–Notre- Dame-de-Grâce	58	65	65	92	96	82	126	138	166	203	176	185	150	127	157	142	155	194	2377
Verdun–Île- des-Sœurs	3	3	4	0	3	8	2	6	5	10	13	26	44	27	25	35	31	19	264
Ahuntsic– Cartierville	6	6	3	4	3	3	13	8	5	7	18	13	12	12	6	9	11	13	152

SOURCE : Chambre immobilière du Grand Montréal.

territoire à des fins de taxation. Le rôle d'évaluation n'est pas le meilleur instrument pour suivre la progression de la copropriété indivise, puisqu'il n'a pas toujours tenu compte de la spécificité de ce mode de propriété qui n'a aucune incidence sur le mode de taxation de l'immeuble. Une étude plus exhaustive des transactions immobilières inscrites au Registre foncier du Québec permettrait certainement de tracer un portrait plus fidèle de l'évolution de ce type de copropriété. En attendant, une autre manière d'aborder le phénomène consiste à retracer le nombre de ventes d'immeubles en copropriété indivise. Comme l'indique le tableau 3, celles-ci ont considérablement augmenté dans la plupart des quartiers centraux de Montréal depuis le début des années 2000.

Cette pratique qui était marginale dans les arrondissements Mercier–Hoche-laga-Maisonneuve et Rosemont La Petite-Patrie est aujourd'hui beaucoup plus répandue, alors qu'ailleurs, comme dans Ahuntsic-Cartierville, elle a encore une portée relativement modeste. Précisons que le tableau ne présente que les ventes en indivision effectuées sur des immeubles ayant fait l'objet d'une répartition en parts exclusives semblable à celle que l'on retrouve dans la formule du condominium. L'intérêt d'isoler ce type de transaction réside dans le fait qu'il ne peut généralement avoir lieu sans que les locataires n'aient préalablement été évincés de l'immeuble, puisque les banques refusent d'accorder des

prêts hypothécaires pour de telles ventes si des locataires y résident encore^a. Le tableau 3 montre ainsi que, depuis le début des années 2000, les ventes en indivision et sans locataires se comptent par centaines et parfois par milliers dans certains arrondissements. Ceux qui ont été les plus touchés par ce phénomène sont le Plateau–Mont-Royal (2271), Rosemont–La Petite-Patrie (925), Mercier Hoche-laga-Maisonneuve (565), Ville-Marie (1350) et Côte-des-Neiges–Notre-de-Dame-de-Grâce (2377). Le tableau ne fournit cependant pas une mesure exacte du nombre de logements soustraits à la location par de telles transactions, puisqu'il est possible que certaines d'entre elles aient été effectuées sur des immeubles déjà convertis en copropriété indivise (donc déjà retirés du marché locatif) et dont les locataires avaient déjà été évincés à l'occasion d'une autre vente en indivision survenue antérieurement. Néanmoins, ces chiffres donnent une indication de la popularité croissante de la forme

a La raison en est fort simple. Les copropriétaires indivis d'un immeuble n'ont pas le droit d'en reprendre un logement pour s'y loger ou y loger un membre de leur famille. Cela confère au locataire d'une copropriété indivise un droit au maintien dans les lieux à vie et une meilleure protection contre les hausses de loyer. Les banques sont alors réticentes à prêter dans de telles conditions, puisque celles-ci privent les copropriétaires de moyens de rentabiliser davantage leur immeuble et donc de moyens supplémentaires de rembourser leur créancier hypothécaire.

indivise sans locataires dans certains secteurs de la ville. À terme, celle-ci ne peut se développer sans comporter de risques pour le marché locatif.

La construction de logements locatifs neufs haut de gamme, les pressions accrues sur les locataires occupant les logements les moins chers et la montée de la copropriété indivise comme produit de remplacement au condo classique sont des facteurs qui, sans être nécessairement nouveaux, ont été nourris par le réinvestissement important dont le marché résidentiel a fait l'objet depuis une vingtaine d'années. Ils créent un problème d'accès au logement locatif à moindre coût et, plus largement, aux quartiers centraux de Montréal. Ainsi, ils posent sous une forme différente l'enjeu du droit au logement et de son "corollaire" le droit au maintien dans les lieux des locataires. Ce nouveau contexte commande de nouvelles actions, notamment à l'échelle municipale parce que c'est à ce niveau qu'il serait sans doute le plus facile d'intervenir de manière ciblée là où les besoins sont les plus pressants.

Propositions pour contrer le déclin du logement locatif accessible

Compte tenu du statut constitutionnel particulier des villes qui en fait des dépendances des provinces, la plupart des solutions durables aux problèmes que nous avons soulevés sont pour l'instant du ressort du gouvernement du Québec. Bon nombre d'entre elles sont déjà connues, comme le financement à grande échelle du logement social et communautaire et l'instauration d'un registre universel des baux qui permettrait d'éviter plus facilement les hausses abusives de loyer lors d'un changement de locataires. C'est aussi le palier provincial qui aurait le pouvoir d'amender le Code civil du Québec pour rétablir une distinction claire entre la copropriété divise et indivise, de manière à ce qu'on ne puisse plus recourir à cette dernière pour échapper aux restrictions imposées à la conversion en condos. Enfin, seul l'État québécois a la capacité d'accorder à la Régie du logement des pouvoirs de surveillance accrues visant à éviter que des reprises de logements ou des travaux majeurs ne constituent des moyens détournés d'obtenir le départ de locataires payant un loyer moindre ou bien de réunir les conditions favorables à la conversion subséquente de leur immeuble en copropriété (divise ou indivise).

Si les démarches afin d'obtenir de tels changements doivent se poursuivre, idéalement avec un soutien plus actif des villes concernées qui ont jusqu'ici été plutôt timides à se faire entendre sur ces enjeux auprès du gouvernement du Québec, la situation actuelle exige une

action plus immédiate. La mesure exacte que l'on peut pour l'instant donner de l'érosion progressive du logement locatif à faible coût est certes parcellaire, mais compte tenu du grand intérêt que suscitent les quartiers où elle se manifeste, tout porte à croire qu'il ne s'agit pas d'une tendance passagère. Le projet récemment médiatisé de conversion d'un immeuble de 14 logements du quartier Saint-Henri et habité par des locataires à revenu modeste a aussi contribué à réaffirmer l'actualité du problème^a. Ce dernier est non seulement bien réel, mais il présente également une certaine urgence, puisque plus le temps passe, plus il semble difficile de revenir en arrière. Avant que la situation n'ait atteint des proportions encore plus importantes et d'ici à ce que les mesures réclamées du gouvernement provincial soient mises en œuvre, il serait nécessaire d'agir préventivement pour en ralentir la progression. Comme ce problème touche essentiellement les grands centres urbains, Montréal en tout premier lieu, cette intervention devrait être menée à l'échelle municipale à l'aide de pouvoirs que les villes possèdent déjà. À défaut d'être parfaite et de répondre à tous les problèmes, cette intervention aurait néanmoins le mérite de permettre une action immédiate, sans attendre de changements provinciaux dans la législation relative au logement et dans les champs municipaux de compétences. Il s'agirait de freiner les dynamiques qui transforment les quartiers de manière durable et qui vident de sa substance le principe pourtant central du droit des locataires au maintien dans les lieux.

1 LA MISE EN RÉSERVE DE BÂTIMENTS POUR FINS PUBLIQUES

Le premier moyen dont dispose la Ville de Montréal est celui de mettre en réserve des terrains et bâtiments pour fins publiques. Il permet à la municipalité de suspendre tout développement sur ces sites et éventuellement de s'en porter acquéreur par achat ou expropriation. La Ville peut ainsi retirer des terrains et bâtiments du marché (les mettre en réserve) et mieux en contrôler l'utilisation ultérieure afin qu'elle réponde davantage aux besoins de la collectivité. Depuis un certain temps, il est envisagé que la Ville de Montréal recoure à son pouvoir de mise en réserve pour favoriser la construction de logements sociaux et communautaires. Dans le contexte de transformation rapide des quartiers anciens que nous avons décrite, nous croyons que la Ville pourrait également

a Radio-canada.ca, « Les victimes invisibles de l'embourgeoisement », 15 novembre 2018, En ligne : ici.radio-canada.ca/nouvelle/1135791/saint-henri-gentrification-sud-ouest- eviction-loyers-regie.

utiliser ce pouvoir pour mieux protéger le droit des locataires au maintien dans les lieux dans des secteurs où il serait démontré que le parc de logements locatifs est particulièrement menacé. Elle pourrait par exemple exercer cette prérogative de manière à soustraire définitivement certains immeubles locatifs du marché ou encore à interrompre les transactions sur ceux-ci d'ici à ce qu'une solution plus durable soit mise de l'avant ou que s'atténuent les pressions spéculatives dans le secteur visé.

Le droit dont dispose la Ville de Montréal d'imposer une réserve pour fins publiques est établi par l'article 144 de l'annexe C de la *Charte de la Ville de Montréal, Métropole du Québec*. Cet article stipule qu'elle « peut acquérir, de gré à gré ou par expropriation, tout immeuble dont l'acquisition est jugée appropriée pour fins de réserve foncière ou d'habitation et pour les travaux connexes à ces fins, ainsi que tout immeuble dont l'occupation est jugée désuète ou nocive^a ». Une fois acquis par la Ville, l'immeuble peut être administré par cette dernière ou cédé (même gratuitement) à un ministère ou à un organisme sans but lucratif. Concrètement, la mise en réserve empêche tout développement sur l'immeuble jusqu'à ce que la Ville en fasse l'acquisition. Elle interdit sur celui-ci toute construction et amélioration, à l'exception des réparations nécessaires^b. Elle en proscriit également la vente à un tiers autre que la Ville. La mise en réserve a donc pour effet de bloquer toute visée spéculative sur l'immeuble ainsi que toute transformation qui en augmenterait la valeur ou qui ne serait pas conforme aux objectifs poursuivis par les pouvoirs municipaux. Elle évite aussi qu'un propriétaire obtienne des permis pour y effectuer des travaux grâce auxquels, comme nous l'avons vu, il pourrait obtenir l'éviction de ses locataires. En empêchant tout changement autre que ceux permettant de maintenir le bâtiment en bon état de réparation et dans sa fonction résidentielle actuelle, la réserve foncière imposée à des immeubles locatifs offrirait une meilleure protection aux locataires demeurant dans des secteurs où les pressions spéculatives sont particulièrement fortes.

L'adoption d'une telle mesure entraînerait évidemment des coûts pour la Ville (d'acquisition ou d'expropriation). Il est cependant utile de rappeler qu'il s'agit de dépenses que la Ville de Montréal a déjà été moins réticente à engager par le passé. Entre 1988 et 1995, elle a mis en œuvre, sur ses propres bases, deux programmes qui lui ont permis d'acquérir et de rénover 2283 logements locatifs et 11 immeubles de maisons de chambres

(totalisant 309 chambres) dans les quartiers centraux et défavorisés de Montréal^c. Les logements locatifs de ce secteur sont encore des propriétés publiques et sont administrés par la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM), tandis que les maisons de chambres ont été cédées à des OSBL. En plus de constituer un précédent intéressant, cette expérience a aussi légué à la Ville une expertise et un organisme (la SHDM) qui pourraient être mis à contribution dans de nouvelles opérations de mise en réserve et d'acquisitions foncières.

La mise en réserve d'un immeuble à des fins publiques a une durée limitée de deux ans et peut être renouvelée une seule fois pour une période équivalente^d. Avant l'échéance de celle-ci, la Ville doit acquérir l'immeuble, soit en négociant le prix d'achat avec le propriétaire (de « gré à gré »), soit en l'expropriant en échange d'une indemnité équivalant à la valeur du bien et du préjudice subi par le propriétaire^e. Elle peut aussi abandonner la réserve^f, c'est-à-dire renoncer à acquérir l'immeuble, et, dans ce cas, elle pourrait également devoir verser une indemnité au propriétaire. La mise en réserve peut donc avoir un second usage. Plutôt que de mener à l'expropriation du bien, elle peut aussi permettre de retirer temporairement du marché, pour une période de deux à quatre ans, des immeubles soumis à de fortes pressions spéculatives et d'en éviter temporairement la conversion en copropriété d'ici à ce que d'autres moyens permanents soient mis en œuvre. Par contre, la possibilité d'avoir à dédommager un propriétaire dont on a renoncé à acquérir la propriété pourrait constituer un motif important pour lequel la municipalité pourrait hésiter à se prévaloir de son pouvoir de mise en réserve. On pourrait craindre par exemple que si la Ville devait abandonner son projet d'acquisition en cours de route, elle s'exposerait à de coûteuses poursuites judiciaires par des propriétaires invoquant les pertes de jouissance qu'ils ont subies ainsi qu'au risque de devoir verser à

c Ces deux programmes sont le Programme d'acquisition de logements locatifs (PALL) et le Programme d'acquisition de maisons de chambre (PAMAC). En ligne : shdm.org/fr/a-propos/nos-programmes/.

d *Loi sur l'expropriation*, RLRQ c E-24, article 73, en ligne : legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/E-24.

e Sur la procédure d'expropriation et le calcul des indemnités qui y sont associées, en ligne : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/financement-et-maitrise-fonciere/expropriation/>.

f *Supra* note 16, p. 83.

a RLRQ c C-11.4, en ligne : legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/C-11.4

b *ibid.*, p. 69.

ces derniers des indemnités encore plus importantes. Voyons ce qu'il en est dans les faits.

L'article 85 de la *Loi sur l'expropriation* établit le droit à une indemnité du propriétaire dont l'immeuble est visé par une réserve lorsque cette réserve est abandonnée et que la Ville ne procède pas à l'achat ou à l'expropriation de l'immeuble. Cette indemnité est calculée « d'après le préjudice réellement subi et directement causé par l'imposition de la réserve ». De plus, celle-ci « ne peut comprendre aucun montant à l'égard de l'utilisation que le propriétaire du bien réservé eût pu en faire n'eût été cette réserve ». Ainsi, le propriétaire d'un immeuble locatif mis en réserve ne pourrait pas réclamer un dédommagement pour les occasions d'affaires dont il aurait été privé pendant la période au cours de laquelle les usages qu'il pouvait faire de son bien étaient limités. Il ne pourrait encore moins demander une indemnité pour avoir été privé de la possibilité de convertir son immeuble en copropriété, celle-ci étant, dans bien des cas, interdite par la loi ou par la réglementation des arrondissements. L'indemnité n'est donc pas automatique et il peut y avoir des réserves à coût nul.

Un propriétaire estimant avoir subi un préjudice à la suite de l'abandon d'une réserve pour fins publiques doit s'adresser au Tribunal administratif du Québec s'il veut obtenir une indemnité. Nous n'avons trouvé qu'un seul cas dans la jurisprudence où une ville a été condamnée à verser une indemnité dans ces circonstances^a. Dans cette affaire, le propriétaire d'un terrain réclamait à la Ville la somme de 124 857,87 \$, après qu'elle eût abandonné le projet d'acquérir son terrain qui s'était avéré fortement contaminé. Le propriétaire demandait le remboursement de ses frais juridiques, des taxes scolaires et foncières durant la période de mise en réserve, de ses frais d'assurance, des pertes de revenus en intérêts, des frais de radiation de l'avis de réserve et 10 000 \$ pour les troubles et inconvénients qu'il estimait avoir subis. Après avoir étudié cette requête à la lumière de l'article 85 de la *Loi sur l'expropriation*, le Tribunal a finalement accordé au demandeur que lui soient payés une partie de ses frais juridiques (ceux directement liés à l'imposition de la réserve), les frais de radiation (car il relevait de la responsabilité de la Ville de procéder à la radiation de l'avis de réserve) et une somme de 2000 \$ pour les troubles et inconvénients. En tout, la Ville de Montréal a été condamnée à verser une indemnité de 3 908,88 \$ pour avoir dû renoncer à acquérir le terrain de ce propriétaire,

ce qui, il faut en convenir, est loin de représenter un fardeau substantiel pour les finances publiques.

Idéalement, la Ville n'aurait pas à renoncer aux réserves pour fins publiques qu'elle impose ni à payer des indemnités à des propriétaires pour s'assurer qu'ils fassent un usage socialement utile de leurs immeubles. Idéalement une fois de plus, elle ferait l'acquisition des immeubles mis en réserve pour en faire du logement public ou communautaire qui constitue le meilleur moyen de préserver, à long terme, l'offre d'habitations à coût abordable et le tissu social des quartiers centraux de Montréal. Toutefois, il faut bien reconnaître que des contraintes budgétaires, combinées à un manque chronique de financement du logement social de la part des gouvernements provincial et fédéral, pourraient limiter à court terme la capacité de la municipalité à acheter ou à exproprier tous les immeubles mis en réserve. L'examen des critères appliqués pour fixer les indemnités accordées lorsqu'un avis de réserve est abandonné démontre que les risques sont relativement minimes des risques économiques liés à l'utilisation de cet outil juridique par les pouvoirs municipaux pour préserver le parc de logements locatifs. De plus, compte tenu de l'urgence de la situation que nous avons décrite, de telles dépenses pourraient même être justifiées si elles permettent d'éviter des opérations immobilières susceptibles de mettre en péril l'accessibilité du logement locatif dans certains secteurs. Elles permettraient non seulement aux habitations visées de conserver leur forme locative, mais aussi de demeurer assujetties au mécanisme de fixation des loyers de la Régie du logement.

2 RENDRE CONDITIONNEL L'OCTROI DE PERMIS À LA SAUVEGARDE DU LOGEMENT LOCATIF À COÛT ABORDABLE

En 2017, les municipalités du Québec se sont vu accorder un nouveau pouvoir dont elles pourraient également se servir pour protéger le logement locatif dans des zones ou des immeubles, sans que cela n'occasionne pour elles de coûts supplémentaires. En effet, la nouvelle section I.X.1 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit des dispositions autorisant les villes, lorsqu'elles ont adopté des orientations en ce sens, à « assujettir la délivrance de tout permis pour la construction d'unités résidentielles à la conclusion d'une entente entre le demandeur et la municipalité en vue d'améliorer l'offre en matière de logement abordable, social ou familial^b ». Ainsi, les villes peuvent désormais rendre l'obtention d'un permis de construction

a 114242 Canada Inc. c. Ville de Montréal (Sainte-Anne-de-Bellevue), CanLII 71862, QCTAQ, 2006.

b *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, chapitre A-19.1, article 145.30.1, en ligne : legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-19.1.

conditionnelle à l'engagement de la part du demandeur à se conformer aux orientations des municipalités en matière de développement résidentiel. L'entente entre les deux parties peut notamment établir le nombre de logements abordables à prévoir sur le site, leur dimension, le nombre de pièces que l'on y retrouvera, et peut même fixer des règles visant à assurer le caractère abordable des logements pour une durée déterminée^a. Cette mesure a initialement été conçue pour donner la possibilité aux villes d'obliger les promoteurs de grands projets résidentiels, habituellement de condos, à y inclure un certain nombre de logements sociaux et abordables. Nous estimons cependant que rien n'empêcherait les municipalités de s'en prévaloir également pour intervenir dans des projets de transformation d'immeubles qui auraient pour résultat d'en évincer les occupants et dont on pourrait craindre qu'ils ne mènent à la conversion de ces immeubles en copropriété (divise ou indivise). Il ne s'agirait pas de s'opposer systématiquement à toute demande de permis et à toute forme de construction résidentielle, mais de veiller à ce que, seulement dans les secteurs où l'on considère que le logement locatif à coût moindre est particulièrement à risque, les projets de transformation ou de rénovation majeure ne portent pas atteinte à la forme locative des immeubles et, dans une certaine mesure, à leur caractère relativement abordable. Dans ces cas particuliers, l'entente entre la municipalité et le demandeur de permis pourrait par exemple prendre la forme d'un engagement de ce dernier à maintenir la forme locative de l'immeuble et, une fois les travaux complétés, à ne pas augmenter les loyers des logements au-delà de ce que prévoit la méthode de fixation des loyers de la Régie du logement, ce qui devrait être la norme de toute façon. Cette méthode tient compte des dépenses engagées par un propriétaire pour des travaux d'entretien et de rénovations majeures. Elle ne les décourage donc pas, mais elle vise à éviter que ces opérations ne deviennent un prétexte pour augmenter les loyers de manière abusive. Évidemment, la décision d'assujettir certains projets de construction à de telles ententes devrait s'appuyer sur des critères permettant de départager les projets nécessitant une intervention spéciale de la Ville de ceux pouvant être autorisés selon les procédures habituelles. À Montréal, il faudrait en premier lieu que chaque arrondissement fasse une évaluation des secteurs méritant une attention particulière et où cette action serait justifiée.

3 LE ZONAGE POUR PRÉSERVER LA TENURE LOCATIVE

Une autre avenue possible serait de s'appuyer sur les outils de planification dont disposent les municipalités

et d'en étendre l'application à la protection du parc de logements locatifs. Par exemple, les villes pourraient avoir recours à leur pouvoir de réglementation des usages du territoire, c'est-à-dire à leur pouvoir de zonage, pour imposer la tenure locative dans des zones résidentielles préalablement identifiées comme comportant des risques plus élevés de conversion et d'érosion du parc existant, sans pour autant contrevenir aux principes encadrant l'exercice du droit de propriété dans le Code civil du Québec. Le zonage permet à une municipalité de contrôler le développement et les activités sur son territoire en établissant les usages permis dans chaque secteur. Il s'agit d'un instrument dont les villes se servent pour séparer dans l'espace des activités inhérentes au fonctionnement d'une ville, comme l'habitation, le commerce, le travail de bureau et l'industrie, ou pour en assurer une cohabitation plus harmonieuse. Afin de mieux faire face aux défis que rencontrent certaines villes, nous proposons la création d'une nouvelle catégorie de zonage résidentiel, le zonage locatif, qui ferait en sorte que, dans un secteur zoné «locatif», les logements offerts en location au moment de la mise en œuvre de cette mesure devraient le demeurer. Les maisons unifamiliales, les condos ou les logements déjà occupés par leur propriétaire continueraient de l'être, de la même façon que les propriétaires conserveraient leurs droits prévus par le Code civil, notamment celui d'une reprise de logement à des fins personnelles ou familiales. Sans nécessairement empêcher la propriété d'occupation sous toutes ces formes, ce type de zonage aurait surtout pour effet de proscrire dans le secteur visé tout changement de tenure (dans la forme de la propriété). On protégerait ainsi une part importante du parc locatif existant en freinant sa disparition progressive.

L'adoption de cette mesure inédite soulèverait toutefois d'importantes questions de droit; il faudrait, avant de la mettre en œuvre et pour éviter de coûteuses poursuites judiciaires, en démontrer la possibilité juridique à l'aide d'études plus approfondies. On pourrait notamment s'attendre à ce que soit contesté le pouvoir que se donnerait la municipalité de réglementer, par la voie du zonage, la forme de propriété autorisée sur son territoire (ce que l'on appelle la tenure) et non plus seulement ses usages (résidentiel, commercial, industriel...), comme c'est le cas présentement. Autrement dit, les adversaires d'une telle mesure pourraient plaider qu'il n'est pas du ressort des villes de dicter sous quelle forme la propriété résidentielle doit être détenue (locative, propriété absolue ou copropriété). Nous croyons qu'il est possible d'argumenter, au contraire, que l'évolution récente du droit municipal rend notre proposition de zonage locatif tout à fait envisageable, d'autant plus qu'aucune loi provinciale

a Ibid, article 145.30.3.

habilitante (établissant les pouvoirs des villes) ne l'interdit explicitement. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, qui décrit les pouvoirs municipaux en matière de zonage, ne prévoit aucune disposition susceptible d'en proscrire l'adoption, ce qui est aussi cohérent avec l'esprit même de la pratique du zonage qui est, depuis ses débuts, conçue comme une limite formelle et nécessaire au libre exercice du droit de propriété. Elle a précisément été instituée afin de favoriser un développement urbain certes fondé sur la propriété privée, mais dont on estimait qu'il devait se réaliser de manière ordonnée et qui ne pouvait plus être laissé entre les seules mains de spéculateurs et d'intérêts privés. Les motifs qui ont conduit les pouvoirs publics à restreindre l'usage qu'un propriétaire pouvait faire de son bien dans un secteur, pour séparer les activités industrielles des zones résidentielles par exemple, sont les mêmes qui justifieraient qu'on intervienne aujourd'hui, encore une fois au nom de l'intérêt de la collectivité et de la stabilité du marché de l'immobilier, pour maintenir la tenure locative dans certaines zones à risque. Il s'agirait d'adapter la pratique du zonage aux nouvelles réalités, sans pour autant en trahir l'esprit.

De nouveaux pouvoirs accordés à la ville au cours des récentes années tendent aussi à conforter cette interprétation. Nous avons vu que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* avait été modifiée en 2017 de manière à permettre aux municipalités d'octroyer des permis de construction conditionnellement à l'engagement du demandeur à favoriser « l'offre en matière de logement abordable, social ou familial^a ». Comme ces types d'habitation doivent généralement adopter la forme locative pour remplir ces critères d'accessibilité, cette disposition crée ainsi la possibilité pour une ville d'imposer la tenure locative sur un terrain privé – et, qui plus est, la propriété sans but lucratif – et reconnaît implicitement que la réglementation de la tenure fait désormais partie du domaine d'intervention municipal.

À cela s'ajoute le fait que des interventions visant à protéger le parc de logements locatifs seraient tout à fait cohérentes avec les grands objectifs poursuivis par les lois « habilitantes » déterminant les principaux pouvoirs de la Ville de Montréal, dont la portée a récemment été élargie. L'article 85 de la *Loi sur les compétences municipales*, adoptée en 2005 stipule que « toute municipalité locale peut adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population^b ». Le fondement implicite de cette disposition

est que la Ville doit posséder les pouvoirs nécessaires pour assurer la paix sociale et le bien-être de sa population. Si la disparition du logement locatif menace le bien-être général des individus, la Ville doit donc être en mesure d'agir. L'article 2 de la même loi précise également que son objectif est d'accorder aux municipalités « des pouvoirs leur permettant de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population ». De façon encore plus claire, la *Charte de la Ville de Montréal, Métropole du Québec* énonce d'entrée de jeu que « la Ville de Montréal doit veiller à ce que des logements abordables, sociaux, familiaux et de qualité soient accessibles à tous ses résidents, notamment les jeunes familles, les ménages à revenu modeste et les nouveaux arrivants [...] »^c. Ces compétences ne sont bien sûr pas sans limites. Elles doivent être exercées dans le but de répondre à des enjeux réels, dans l'intérêt public et dans la poursuite d'objectifs municipaux légitimes. Il nous semble par contre que le zonage locatif visant à préserver le logement locatif existant à Montréal remplirait relativement bien ces exigences.

a Ibid.

b *Loi sur les compétences municipales*, chapitre C-47.1, article 85, en ligne : legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showDoc/cs/C-47.1?&digest=.

c *Charte de la Ville de Montréal, Métropole du Québec*, chapitre C-11.4, en ligne : legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/C-11.4.

Conclusion

Les trois propositions que nous mettons de l'avant sont loin de fournir une solution à l'ensemble des problèmes soulevés précédemment (hausse des valeurs foncières, des loyers et du nombre d'évictions), qui contribuent à fragiliser le droit des locataires au maintien dans les lieux. Elles s'adressent tout particulièrement à celui de l'érosion du parc de logements locatifs dans certains secteurs de Montréal. Nos propositions ont cependant l'avantage d'attirer l'attention sur les leviers sur lesquels la Ville de Montréal pourrait s'appuyer pour agir sur ses propres bases, sans attendre de changements dans la législation provinciale. On offrirait ainsi une réponse immédiate aux transformations qui tendent à s'accélérer avec le temps et à modifier de manière durable la composition des quartiers. Les deux premières propositions consistant à créer des réserves de logements pour fins publiques et à assujettir l'émission de permis de construction résidentielle à certaines conditions sont sans doute celles qui seraient les mieux en mesure de répondre à l'urgence de la situation. Elles reposent sur des pouvoirs dont la Ville dispose déjà, soit la mise en réserve de terrains et l'octroi de permis. La troisième proposition, celle du zonage locatif, aurait pour effet d'introduire une nouvelle limite au droit de propriété visant cette fois le mode de tenure, c'est-à-dire la forme sous laquelle la propriété résidentielle est détenue. On peut donc s'attendre à ce qu'elle suscite une certaine résistance. Elle mériterait malgré tout d'être étudiée et raffinée davantage, puisque, contrairement aux deux premières qui ne permettraient que des interventions ponctuelles et au cas par cas, le zonage locatif doterait la Ville d'un outil de planification permanent et à plus grande portée qui, de surcroît, n'entraînerait pour celle-ci aucune dépense supplémentaire d'acquisition, d'expropriation ou d'indemnisation.



Institut de recherche
et d'informations
socioéconomiques

INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIOÉCONOMIQUES
1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7
514.789.2409 • iris-recherche.qc.ca

Imprimé **ISBN 978-2-924727-63-8**
PDF **ISBN 978-2-924727-64-5**

L'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur-e-s se positionne sur les grands enjeux socioéconomiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.