



Rassemblement des citoyens
et citoyennes de Montréal

19 M

**LE RCM ET LA LEVÉE DU MORATOIRE
SUR LA CONVERSION DES IMMEUBLES LOCATIFS**

**MÉMOIRE DU RASSEMBLEMENT DES CITOYENS ET CITOYENNES
DE MONTRÉAL AUX AUDIENCES PUBLIQUES DE LA COMMISSION
PARLEMENTAIRE SUR LA LEVÉE DU MORATOIRE
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC - AOÛT 1987**

INTRODUCTION

La décision du gouvernement du Québec de lever le moratoire sur la conversion d'immeubles locatifs en copropriété divise aura un impact certain sur la situation du logement à Montréal.

L'augmentation spectaculaire des coûts de la valeur marchande et de la valeur locative des immeubles, au Centre-Ville et en périphérie du Centre-Ville, a déjà contribué grandement à modifier le parc locatif à Montréal. De 1957 à 1979, 140,000 personnes ont dû quitter leur logement par suite de la démolition ou de la restauration d'immeubles locatifs. Par ailleurs, une enquête effectuée par le Laboratoire de recherche en sciences immobilières nous apprend que dans les quartiers du Plateau Mont-Royal, de Papineau et de Mile-End à Montréal, c'est 90% des gens qui sont dans le quartier depuis moins de deux ans qui habitent les logements rénovés. Le loyer, après restauration, y est en moyenne de 38% supérieur à ce qu'il était avant les travaux. De plus, dans 67% des cas, la restauration s'est soldée par la conversion du logement en copropriété.

Avec la levée possible du moratoire sur la copropriété divise, il faut s'attendre à ce que ce soit de 20,000 à 50,000 ménages qui pourraient être touchés et donc forcés de se déplacer. Pour cette raison, le RCM croit qu'il est prématuré de permettre la conversion des immeubles locatifs en copropriété divise.

Le RCM recommande plutôt à la Commission Parlementaire d'empêcher toute conversion des immeubles locatifs en copropriété divise, du moins jusqu'à ce que le gouvernement du Québec ait élaboré des programmes d'aide qui favorisent l'accès à la propriété des ménages à faibles et moyens revenus, tout en laissant le choix aux locataires de leur mode d'habitation.

CHAPITRE 1 : LE RCM ET L'HABITATION À MONTRÉAL

La situation Montréalaise vue par le RCM

Le mémoire présenté par le RCM en mars 1985, sur le livre vert du gouvernement québécois, "Se loger au Québec", résume assez bien le point de vue de notre parti sur la situation montréalaise en matière d'habitation. Cette situation peut être circonstrite par les paramètres suivants:

- Montréal reste une ville de locataires où les modes d'occupation des logements évoluent lentement. Ainsi, environ 75% des Montréalais sont-ils locataires, cette proportion ayant peu bougé au cours des 20 dernières années.
- Le statut de locataires est trop souvent assorti à une très grande insécurité pour les ménages, cela est particulièrement vrai dans les zones du centre-ville et celles limitrophes à celui-ci où la spéculation immobilière, la conversion des modes d'occupation et la restructuration sévissent avec une très forte intensité.
- Les programmes de restauration conduisent trop souvent à des modifications à la hausse des loyers et provoquent un effet d'éviction qui, lui-même, favorise des hausses de loyers plus substantielles encore.
- Les personnes déplacées se retrouvent prisonnières d'une situation qui tend le plus souvent vers une qualité inférieure de leur condition de logement, et ce à des coûts plus élevés.
- L'ensemble des politiques gouvernementales d'accès à la propriété favorise surtout le logement de luxe, et le logement locatif a tendance à être remplacé par des logements sis dans des immeubles achetés en copropriété, ceux-ci étant hors de prix pour une vaste majorité de la population. D'autre part, ces interventions ont eu pour incidence de faire grimper les loyers, l'évaluation foncière et les taxes.
- Le moratoire de 1975 sur la conversion de logements locatifs en copropriété divise n'a pas eu les effets escomptés, les immeubles de cinq (5) logements et moins n'étant pas réglementés, soit 50% du stock de logement. Ainsi, plus de 10 000 unités auraient été converties de cette façon à Montréal selon le livre vert dont il est fait mention plus haut.

- Jusqu'à maintenant, les politiques gouvernementales en matière d'habitation n'ont pas tenu compte des besoins des Montréalais, ni exploré toutes les formes de solutions susceptibles de répondre à ces besoins. Par exemple: coopératives d'habitation, organismes sans but lucratif, HLM (en diversifiant leurs modes de réalisation), intégration des programmes gouvernementaux à tous les niveaux, etc..

Les principes d'une intervention en matière d'habitation au service de la population montréalaise

Le RCM, à la fois dans son programme et dans le mémoire présenté en réponse au livre vert "Se loger au Québec", a formulé les principes qui doivent guider toute intervention en matière d'habitation au service de la population montréalaise. Ces principes peuvent être regroupés de la façon suivante:

- Assurer à chacun et chacune le droit de bénéficier d'un logement convenable, à un prix respectant sa capacité de payer.
- Promouvoir le droit au maintien des locataires dans les lieux.
- Promouvoir l'exercice effectif du droit au logement sur son territoire. Cette contribution doit permettre la démocratisation de la gestion du logement.
- Améliorer la qualité des logements et satisfaire les besoins en logements nouveaux, à loyer modique ou modéré.
- Maintenir un secteur locatif viable.
- Offrir des services d'information visant à sensibiliser la population à son droit au logement, aux formes d'aides disponibles, tout en l'incitant à acquérir un meilleur contrôle de son milieu de vie, par le biais notamment de la propriété collective (coopératives d'habitation, d'O.S.B.L., etc).
- Etablir une réglementation pour contrer l'utilisation de l'habitation comme véhicule de placement à des fins purement spéculatives.

CHAPITRE 2 : LA LEVÉE DU MORATOIRE

2.1 Le temps des hésitations

"Décrété le 26 novembre 1975 dans le but de se donner le temps d'élaborer des conditions permettant de répondre aux divers problèmes rencontrés, le moratoire, onze ans plus tard, est toujours en force"(1).

Dès les années 1970, quelques signes prémonitoires avaient laissé entrevoir cette contestation urbaine qui a mené à l'imposition du moratoire: ainsi, la traduction dans de premières orientations de la nécessité de l'accès à la propriété pour les ménages à faibles et à moyens revenus et le droit au maintien des locataires dans leur lieu de résidence, puis la création de la Régie du logement, ont été quelques uns des résultats obtenus après revendications.

C'est dans cet esprit que les pouvoirs publics, politiques et administratifs, les gouvernements locaux et provinciaux, flairant l'importance de ce vent nouveau, ont réagi au nom de la qualité de la vie.

Ce temps des hésitations fut cependant salubre. Il bloqua un développement résidentiel qui avançait comme un rouleau compresseur et qui apparaissait inapte à se remettre en cause. La décision du ministre de lever le moratoire sur la conversion des logements locatifs s'insère donc dans ce contexte fragile et complexe.

(1) Lever le Moratoire: Une décision qui s'impose,
Québec. Gouvernement du Québec, P.3.

L'imposition du moratoire répondait à un objectif fondamental qui est le droit au maintien dans les lieux du locataire en place. Ce principe, reconnu non seulement par le gouvernement du Québec, mais par une très grande majorité des intervenants en matière d'habitation se résume en quatre groupes d'actions tendant à:

- renforcer la protection des locataires contre l'éviction;
- empêcher la conversion d'immeubles locatifs en copropriétés divises;
- maintenir, sinon augmenter, la qualité de la restauration des logements locatifs;
- assurer le développement de l'offre de logements.

A notre avis, l'évolution de la situation depuis 1975 ne permet pas, purement et simplement, de lever le moratoire sans autre intervention de la part du gouvernement.

Au contraire, le RCM pense qu'il est temps de proposer une véritable politique d'habitation qui rencontrerait un large accord des intervenants dans le domaine, à Montréal comme sur l'ensemble du territoire québécois, et qui ne se ferait pas au détriment d'une protection amoindrie pour les plus démunis.

2.2 Les défauts de la formule actuelle

Les principales lacunes du moratoire sont suffisamment connues et clairement identifiées:

- les propriétaires-convertisseurs utilisent notamment l'avis de réparations majeures et la reprise de possession pour signifier aux locataires leur éviction temporaire ou définitive;

- le moratoire ne permet pas d'atteindre certains objectifs d'origine notamment pour le renouvellement du parc locatif et l'implantation d'une politique générale d'accès à la propriété comprenant, entre autres, de nouveaux programmes d'aide au logement social (coopérative, O.S.B.L., etc.).

Les objectifs moteurs de la mise en oeuvre du moratoire sur la conversion des immeubles locatifs sont donc visiblement contournés. Une intervention rapide est indispensable pour atteindre les objectifs communs à l'ensemble des intervenants dans le domaine de l'habitation.

CHAPITRE 3 : LE RCM S'OPPOSE À LA LEVÉE DU MORATOIRE

En considérant la situation actuelle du logement à Montréal et notamment l'augmentation spectaculaire de la valeur marchande des immeubles locatifs, le harcèlement dont font preuve certains propriétaires et, par voie de conséquence, le déplacement prévisible d'une couche importante de la population. Le RCM croit qu'il n'est pas opportun, pour le gouvernement du Québec, de procéder à la levée du moratoire sur la conversion des immeubles locatifs.

Bien que le gouvernement du Québec vise par cet énoncé des objectifs fort louables - accès à la propriété des ménages à revenus faibles ou moyens, droit illimité du maintien dans les lieux des locataires au moment de la conversion, protection accrue pour les acquéreurs - nous doutons fortement que les effets pratiques prévisibles de cette proposition correspondent aux objectifs recherchés.

En effet, dans la dynamique actuelle du logement à Montréal, il est plutôt à prévoir une ségrégation sociale qui rejette en périphérie ou dans la banlieue souvent mal équipée ceux et celles qui ne peuvent plus "se payer" une existence dans plusieurs quartiers du centre-ville. C'est un problème crucial de notre temps, dont la solution exige la conjonction de plusieurs moyens:

- avant tout, des efforts pour permettre de trouver dans un même quartier des logements correspondant aux diverses catégories de revenus et cela, à la fois par une action directe de la municipalité et du gouvernement auprès des investisseurs et par le recours aux possibilités souvent mal connues des zones d'aménagement désignées;
- mais en outre, un effort pour la réalisation d'habitations collectives qui constituent un moyen efficace pour atténuer la ségrégation sociale.

La décision de lever ou non le moratoire sur la conversion des immeubles locatifs joue donc un rôle extrêmement important sur les orientations à venir dans le domaine de l'habitation.

Si le gouvernement persiste à aller de l'avant avec l'ensemble de sa proposition contenue dans le document, il faut prévoir que les mises en place et les fusions progressives

de groupes d'acheteurs risquent de faire tache d'huile à la fois au niveau des habitations comprenant des cinq (5) logements et plus, ainsi qu'au niveau des quatre (4) logements et moins, où la conversion des immeubles locatifs en copropriétés indivises est déjà fort répandue.

En lieu et place des intentions du gouvernement contenues dans le document Lever le moratoire, une décision qui s'impose, le RCM veut soumettre à la discussion quelques mesures favorisant la protection des locataires tout en permettant l'accès à la propriété par d'autres formes que la levée du moratoire.

3.1 Accès à la propriété et aide aux locataires

Afin de faciliter l'accession à la propriété aux locataires, le RCM suggère que le gouvernement du Québec accorde une aide gouvernementale tenant compte du revenu des ménages pour l'accès à la propriété des ménages à faibles et moyens revenus. Le RCM croit aussi que le gouvernement du Québec devrait attribuer des fonds de roulement à des organismes sans but lucratif pour acheter et revendre à leurs occupant-e-s des immeubles d'habitation. Le gouvernement du Québec pourrait de plus envisager des mesures d'aide aux propriétaires occupants en difficulté financière, afin de leur permettre de demeurer dans leur logement.

3.2 La lutte à la spéculation

Au RCM, nous croyons qu'il est primordial que le gouvernement du Québec adopte des mesures législatives et réglementaires pénalisant la transaction ou la conversion d'immeubles locatifs comme véhicule de placement à des fins purement spéculatives, ou bien permettre à la Ville de Montréal de procéder à l'adoption de telles mesures. A cet effet, le RCM suggère l'imposition d'une taxe sur la plus-value spéculative, dont le produit pourrait servir à la création d'un fond attribué au financement de logements à prix abordables et à des programmes de logements sociaux. Dans le même sens, le RCM demande aussi au gouvernement du Québec d'accorder à la Ville de Montréal le pouvoir d'exiger un droit de conversion de la part des propriétaires qui vendent des logements locatifs en copropriété, ces sommes pourraient aussi être versées dans un fond municipal de soutien à l'habitation collective.

3.3 La restauration des logements

De l'avis du RCM, l'application du code d'habitation ne devrait pas entraîner des hausses de loyer excessives, ni l'éviction du locataire, ni la résiliation du bail. Si des travaux de réparations majeures étaient effectués sur un bâtiment, la reconnaissance d'un droit illimité d'occupation au locataire ou d'une garantie de réaccession aux locataires concernés par la restauration de leur logement devrait s'appliquer. A cet effet, la Régie du logement pourrait voir au contrôle de l'utilisation et de la qualité des travaux d'aménagement du logement restauré. Elle pourrait aussi accorder le droit au locataire de contester l'opportunité des travaux devant la Régie.

Par ailleurs, en accord avec la proposition du document Lever le moratoire, une décision qui s'impose, le RCM suggère de porter immédiatement de 30 à 90 jours le délai de l'avis d'évacuation d'un logement aux fins d'exécution de travaux d'améliorations majeures.

3.4 La protection du parc locatif

Le RCM est d'avis que l'accroissement du parc de logements disponibles est lié à la protection du parc locatif. En ce domaine, comme pour contrer la spéculation excessive, le RCM croit qu'il faut réviser la fiscalité pour accroître l'incitation à l'entretien des immeubles locatifs.

En cette matière, le RCM pense qu'il faut porter une attention particulière aux problèmes de logements que connaissent les familles monoparentales et les retraités. Le RCM est convaincu qu'il serait utile de développer de nouvelles solutions quant aux problèmes de logement que connaissent ces deux groupes de population, en favorisant, par exemple, l'adaptation ou la subdivision de logements locatifs.

3.5 La reprise de possession

En ce qui a trait à la reprise de possession, le RCM propose que les frais de déménagements ainsi que la compensation pour les améliorations apportées au logement par le locataire soient réputés faire partie des compensations exigibles dans tous les cas de reprise de possession d'un logement.

3.6 Le rôle de la Régie du logement

Peu importe le scénario retenu par le gouvernement, il est indispensable de revoir le rôle de la Régie du logement. La situation actuelle comporte trop de voies d'évitement.

L'accroissement des services rendus par la Régie, tel que proposé par le Ministre, ne peut être en effet qu'une phase transitoire, car le rôle à remplir va nettement au-delà de la somme de ses attributions traditionnelles. Il est donc nécessaire de revoir la loi même de la Régie du logement afin de définir et de préciser ses pouvoirs dans le cadre d'une véritable politique du logement et d'y inclure une réglementation qui est actuellement traitée de façon très insuffisante.

La prise en charge de ces attributions nouvelles par la Régie imposera un effort d'adaptation important. En vue de le faciliter, il paraît nécessaire de profiter de la mise en place d'une nouvelle organisation des services pour porter remède aux principaux défauts de la situation actuelle et corriger les abus qui surviennent lors du contournement des mesures en place.

CHAPITRE 4: CONCLUSION

Dès maintenant une étape est franchie

Le gouvernement du Québec, en instituant une Commission parlementaire sur la conversion des immeubles locatifs, a ouvert la porte à des modifications plus importantes qu'il pourrait entreprendre dans le domaine de l'habitation.

Il a à son actif un portrait précis du contournement des mesures visées par le moratoire. De plus, les enjeux de la levée du moratoire et l'impact de cette décision mobilisent suffisamment les passions populaires pour que le gouvernement tienne compte des opinions exprimées en Commission parlementaire.

Le RCM croit ne pas beaucoup anticiper en disant que la portée de la levée du moratoire ne se trouve pas dans la technique soumise à la consultation, ni même seulement dans les vraies solutions qu'il faudra bien un jour apporter dans le domaine de l'habitation. L'issue est dans les objectifs que veut mener le gouvernement du Québec à l'endroit d'un large secteur de la population, les privant en particulier de la liberté de choisir son mode d'habitat et la conception de son logement.

Les voies et moyens pour remédier à la situation sont nombreux et ne sont pas étrangers à la décision de lever ou non le moratoire. Pour le RCM, c'est en effet dans la mesure où les administrations municipales et le gouvernement du Québec se mettront d'accord sur un ensemble de mesures touchant l'habitation que le temps de la concertation succèdera aux années de l'hésitation.

Dans son programme politique, tout comme dans les priorités administratives que la population montréalaise a été à même de sanctionner lors de la dernière élection, le RCM propose des mesures pour enrayer le déplacement des populations et accroître l'accès à la propriété. Ces mesures comprennent:

- une aide gouvernementale aux propriétaires occupants en difficultés financières;
- une réglementation pour atténuer la spéculation immobilière;

- la reconnaissance d'un droit illimité d'occupation aux locataires concernés par les travaux de réparations majeures; le droit de contester l'opportunité de ces travaux et un accroissement du pouvoir de contrôle de la Régie;
- une révision de la fiscalité pour accroître l'incitation à l'entretien d'immeubles locatifs;
- une rétribution plus juste aux locataires lorsqu'il y a reprise de possession;
- une redéfinition du rôle de la Régie du Logement afin d'y inclure une réglementation permettant de contraindre les voies de contournement actuelles;
- l'élaboration d'une véritable politique d'habitation au Québec.

Après cela, mais alors seulement, il sera temps d'entrevoir la levée du moratoire sur la conversion des immeubles locatifs.