



2120, rue Boivin, local 111-B
Québec, QC, G1V 1N7 | 418.651.0979
comitelog@videotron.ca | www.claqo.org

« Quatre trente sous pour une piastre » : un règlement qui passe à côté de la plaque

Mémoire du Comité logement d'aide de Québec Ouest présenté à monsieur Benoît Saulnier-Tremblay, conseiller à la direction des orientations et de la gouvernance gouvernementale au Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation ainsi qu'à la ministre responsable de l'Habitation, madame France-Élaine Duranceau

Avril 2025

Présentation du CLAQO

Fondé en 2000 à l'initiative d'un groupe de femmes, le Comité logement d'aide de Québec Ouest (CLAQO) est un organisme communautaire de défense collective des droits des locataires, desservant principalement l'arrondissement de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge à Québec.

Nous avons pour principale mission de faire reconnaître le logement comme un droit fondamental pour toutes et tous, sans distinction de revenu, de statut social, d'origine ethnique, de sexe, d'identité, de genre, d'orientation sexuelle, de statut migratoire, de condition physique ou mentale, etc. Plus concrètement, le CLAQO vise à informer les locataires du secteur ouest de la ville de Québec – principalement de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge, Saint-Augustin, de l'Ancienne-Lorette et de Val-Bélair – de leurs droits en matière de logement locatif, à militer pour le respect et l'amélioration de ces droits et à promouvoir le développement du logement social.

Le CLAQO cherche à accomplir sa mission au moyen de différentes activités. Ces activités se situent dans trois principaux champs d'action : l'éducation populaire autonome, la mobilisation sociale et la représentation politique non partisane.

En 2024, le CLAQO fait plus de 1100 interventions individuelles auprès de locataires qui ont contacté notre service d'information juridique.

La relation locataire-locateurs

Les locataires sont en situation de vulnérabilité structurelle face aux locateurs.

Les premiers ont absolument besoin des seconds pour remplir un besoin de base : se loger. Pour les seconds, le logement est une source d'enrichissement. Les locataires ne peuvent pas choisir de vivre sans logement ou sans locateur ; l'alternative, c'est la rue. Les locateurs, en revanche, peuvent vendre un immeuble ou simplement choisir de ne pas le louer. La pire chose qui peut leur arriver est la faillite. Mais jamais un locateur ne risque de se retrouver sur le pavé s'il se met à dos ses locataires. Et ce fait élémentaire ne prend pas encore en compte la disparité entre les moyens des locataires et ceux des propriétaires. C'est d'ailleurs un écart qui, selon nous, s'accroît avec les tendances constatées sur le terrain : une plus grande concentration de la propriété et la financiarisation du logement et de l'habitation¹.

¹ Malheureusement, il est difficile d'évaluer l'état de concentration de la propriété au Québec en ce moment. À notre connaissance, la dernière étude portant sur l'état de la propriété locative a été réalisée, en 2002, par la SHQ : *Les logements privés au Québec : la composition du parc de logements, les propriétaires bailleurs et les résidents*. Déjà à ce moment, 1900 propriétaires possédaient chacun 50 logements ou plus et possédaient à eux seuls ainsi 23% du parc locatif.

Régime actuel de Contrôle des loyers

S'il est important de revenir à la racine de la relation entre locataire et locateur pour parler des hausses de loyer, c'est que la méthode de contrôle actuelle au Québec (prévus aux articles 1942 à 1956 du Code civil du Québec) repose sur les locataires.

En effet, dans le régime actuel, pendant la période de renouvellement du bail prescrit par le Code civil, un locateur peut proposer à peu près n'importe quelle modification de ses conditions, y compris une hausse de loyer. D'ailleurs, contrairement à une croyance populaire, il n'y a aucune limite sur ce qu'il peut proposer comme augmentation de loyer. En principe, pour que ces propositions soient valides, le locateur doit obtenir le consentement des locataires. En pratique, toutefois, les locataires qui ne répondraient pas à leur avis de modification de bail seraient réputé·e·s avoir accepté. En revanche, les locataires, dans la plupart des situations², peuvent choisir de refuser une proposition de changement de bail et renouveler celui-ci. Cela force alors le locateur qui voudrait tout de même aller de l'avant avec des changements soit à essayer de s'entendre avec les locataires, soit à enclencher le processus de fixation de loyer au Tribunal administratif du logement (TAL) prévu aux articles 1947 et 1949 à 1954 du Code civil du Québec et précisé par le Règlement sur les critères de fixation du loyer.

En somme, pour résumer, le contrôle des loyers repose essentiellement sur la capacité et la responsabilité des locataires de dire « non », malgré le risque de s'attirer l'ire des locateurs, desquels iels sont dépendant·e·s.

Déséquilibre d'information

Or, non seulement iels dépendent de leurs bonnes relations avec leurs locateurs pour assouvir un de leurs besoins primaires, mais, dans le régime actuel, les locataires disposent d'informations parcellaires et/ou fournies par leur locateur pour prendre une décision éclairée.

Pour pallier ce problème, tous les mois de janvier, avec la publication du nouveau calcul de fixation du loyer, le TAL publie également un indice d'augmentation de loyer. Cet indice – créer par l'application du nouveau calcul à un échantillon de décisions que le TAL a remis précédemment – permet alors aux locataires d'évaluer ce que serait leur augmentation de loyer si toutes les dépenses du locateur étaient dans la moyenne. Cette estimation ne prend toutefois pas en compte 1- les dépenses hors normes; 2- la variation des taxes municipales et scolaires ; 3- l'effet des travaux majeurs réalisés par le locateur durant l'année de référence.

Ainsi, d'un côté, il appartient aux locataires de bien comprendre ce qu'est l'indice du TAL³ pour pouvoir bien interpréter ce qu'il signifie, d'évaluer l'effet des taxes et des travaux majeurs sur leur hausse de loyer et de pondérer le risque et la légitimité de refuser la modification au bail. Cette tâche se complique lorsque des locateurs prétendent, presque

² Les locataires ne peuvent pas refuser leur hausse de loyer, par exemple, si la section F de leur bail est remplie et active et s'ils sont locataires de coopérative d'habitation.

³ Plusieurs locataires croient qu'il s'agit de la hausse de loyer maximum alors que beaucoup de locateurs, au contraire, prétendent (sincèrement ou pas) qu'il s'agit d'une hausse de loyer minimum.

systématiquement, des dépenses hors normes. Ultimement, même si les locataires arrivent à se démêler, il reste encore une fois un déséquilibre dans l'information dont disposent les locataires et locateurs. Au mieux, le locateur aura montré ses dépenses aux locataires. Mais encore faut-il que les locataires le croient et que les dépenses soient exactes.

Dans les faits, ce qu'on constate avec les locataires qui nous contactent, c'est que les locateurs proposent à peu près toujours une hausse de loyer juste un peu plus élevé que ce qui serait déterminé en fixation de loyer en moyenne. En effet, sur les 704 interventions que les comités logements de la région de Québec ont faites entre le 1^{er} janvier et le 23 avril 2025, les loyers proposés par les locateurs étaient en moyenne 20\$ plus élevés que notre estimation de ce qui serait décidé au TAL dans leur cas⁴. Dans la plupart des situations, même ceux des locataires qui nous contactent et qui sont mieux outillé·e·s pour prendre leur décision, les locataires choisissent d'accepter une offre du propriétaire un peu plus élevé que l'indice du TAL. Ceux-ci font le calcul qu'il est préférable d'acheter la paix que de risquer de s'attirer les foudres de leur locateur ou d'avoir son nom inscrit au plumitif du TAL et de vivre de la discrimination⁵.

D'ailleurs, ces données sont cohérentes avec l'augmentation du loyer moyen. De 2002 à 2022 – avant l'explosion exponentielle des loyers qu'on constate depuis 3 ans⁶ – le loyer moyen avait augmenté de 82%⁷. À titre de comparaison, l'Indice des prix à la consommation (IPC-global) avait enregistré une augmentation de 51,2% pour la même période.

L'actuel Règlement sur les critères de fixation du loyer

Si le litige sur le nouveau loyer se rend jusqu'à une audience en fixation de loyer⁸, le Tribunal appliquera le calcul prévu au Règlement sur les critères de fixation du loyer. Sans revenir sur toutes les composantes du calcul, il est important de rappeler le fondement du calcul. Selon nous, il existe trois grandes catégories de composantes : 1- l'exploitation de l'immeuble; 2- les immobilisations, et; 3- l'ajustement du revenu net.

La majorité des composantes concernent la variation du coût de l'exploitation de l'immeuble. Le concept général est que les locateurs ont droit de charger aux locataires les augmentations du coût de l'exploitation qui découle de l'utilisation de l'immeuble par les locataires. Une partie de ces composantes (assurance, taxes municipales, taxes scolaires) sont calculées à partir de la variation réelle des factures payées par le propriétaire dans l'année de référence. Pour les autres composantes (frais d'énergie, d'entretien, de service, de services offerts à la personne et de gestion), on prend les dépenses faites dans l'année de référence et

⁴ En évaluant, en plus de l'indice du TAL, l'effet des taxes et des travaux majeurs.

⁵ Souvent les locataires nous font même part que c'est littéralement une menace faite par leur locateur actuel : « Si on va au TAL, ton nom va y être inscrit pour toujours ; plus jamais tu ne te trouveras de logement ».

⁶ Entre 2002 et 2024, les loyers ont plus que doublé. L'IPC a enregistré une augmentation de 60,9%.

⁷ Les données sont tirées des *Rapport sur le marché locatif* publié annuellement par la SCHL.

⁸ Notons, pour les raisons illustrées précédemment, qu'une faible proportion des loyers sont fixés par le TAL. Selon le dernier rapport du TAL, 21 238 dossiers en fixation de loyer ont été ouverts en 2023-2024 : une année record. Or, selon le dernier recensement, il y avait 1 482 645 locataires aux Québec en 2021.

on y applique un taux établi en fonction de l'évolution moyenne du coût de ses dépenses dans l'année de référence. Bref, on applique des taux issus de moyennes de l'IPC de l'année précédente pour les produits ou services spécifiques. Le principe qui s'en dégage est qu'il revient aux locataires de payer les coûts issus de leur utilisation du logement.

Ainsi, s'il en coûte plus cher pour le locateur de payer pour le chauffage, pour l'entretien, pour les taxes ou pour les assurances par exemple, celui-ci va pouvoir charger la différence aux locataires.

Ensuite, comme le Législateur sait très bien que l'objectif primaire des locateurs est de faire du profit – et non de répondre aux besoins des locataires –, il sait que, sans incitatif financier, les locateurs risquent de laisser leurs immeubles déperir. Ainsi, il a prévu qu'on offre la possibilité au locateur d'obtenir des augmentations plus élevées, si celui-ci a investi de l'argent dans son parc immobilier. Pour calculer le taux applicable sur les dépenses d'immobilisation, on s'assure qu'il est plus payant d'investir dans des travaux majeurs quand dans des obligations d'épargne.

Finalement, il reste la composante de l'ajustement du revenu net, peut-être la plus méconnue. Pour nous, cette composante est une façon déguisée pour que le marché locatif exerce une influence sur les hausses de loyer décidées en fixation. Le taux d'augmentation du revenu net accordé par le Règlement est, en effet, déterminé en fonction des hausses de loyers de la dernière année par l'entremise de IPC-loyer. Par conséquent, plus les loyers ont augmenté l'année précédente, plus ils augmenteront encore l'année suivante. Malgré son apparence de note de bas de page, cette composante est responsable, bon an mal an, de plus de 60% de l'augmentation de loyer déterminé en fixation par le TAL⁹. Non seulement, mais comme la composante qui a le plus d'importance sur la fixation de loyer est déterminée par les augmentations de loyers eux-mêmes, cela a créé une spirale inflationniste entre 2022 et 2025. Historiquement stable, le taux d'ajustement du revenu net s'est accru fortement chaque année depuis 2021. Il est passé de 0.6% en 2021, à 1.4% en 2022, à 1.8% en 2023, à 3,9% en 2024 et à 6,9% en 2025.

C'est pourquoi nous écrivions, en janvier 2025, dans une lettre destinée à la Ministre responsable de l'Habitation :

Ainsi, nous sommes d'avis que le gouvernement devrait édicter rapidement un projet de règlement modifiant le Règlement sur les critères de fixation de loyer. (...) Le taux d'augmentation du revenu net devrait être retiré du calcul d'augmentation de loyer 2025. Le simple retrait d'un taux ne nécessite pas la mise en place de paramètres réglementaires laborieux. De plus en plus de ménages sont dans la misère.

⁹ Selon des données obtenues par une demande d'accès à l'information au TAL en mars 2025.

Le projet de Règlement modifiant le Règlement sur les critères de fixation du loyer

Pour retirer la composante d'ajustement du revenu net et pour simplifier la compréhension du processus, le 16 avril 2025, le Gouvernement du Québec a publié le *Projet de Règlement modifiant le Règlement sur les critères de fixation du loyer*. Questionnée sur les objectifs généraux du Projet, la Ministre a en effet répondu : « Ça a pour effet de lisser les hausses et ça a le mérite d'être très simple »¹⁰.

On ne peut pas nier que le retrait de la composante d'ajustement du revenu net – et de la spirale inflationniste qu'elle entraînait – était urgent et nécessaire. Mais pour le remplacer par quoi?

Le Projet actuel prévoit l'élimination de la plupart des composantes liées à l'exploitation de l'immeuble et de l'ajustement du revenu net, en les remplaçant par une seule composante basée sur la moyenne de la variation de l'Indice des prix à la consommation globale des trois années précédant l'ajustement. Il prévoit toutefois également une certaine pondération pour prendre en compte la variation réelle des assurances et des taxes municipales et scolaires. Il prévoit, finalement, un changement à la méthode de calcul concernant les travaux majeurs.

Le principe derrière la méthode de calcul prévu par le Projet

Comme nous l'avons déjà mentionné, toutes les composantes qu'on retire du calcul (excepté l'ajustement du revenu net) visaient le remboursement des dépenses d'exploitation du locateur pendant l'année de référence. C'est pour cela qu'on utilisait des composantes de l'IPC pour des produits spécifiques. Certes, le résultat moyen du calcul sera similaire à l'ancien régime¹¹ et l'IPC global prend en compte l'inflation des produits et services utilisés dans l'exploitation de l'immeuble. Or, à cause de l'ajustement du revenu net, le règlement actuel est très (trop) généreux pour les propriétaires. Il permet déjà l'acquisition d'une rente supplémentaire simplement pour augmenter leur revenu net. Ensuite, et surtout, il est difficile de comprendre pourquoi on a choisi l'IPC global.

Depuis 20 ans, les facteurs principaux qui entraînent l'inflation en général sont l'alimentaire et le transport ; deux produits qui n'ont pas, ou peu, de rapport avec l'exploitation d'un immeuble locatif. Ce n'est pas aux locataires de payer la cane de soupe aux locateurs. Si c'était la logique derrière le calcul de fixation de loyer, ce serait autoriser légalement un transfert de richesse des plus pauvres aux plus riches, soit une fracture sociale basée sur la capacité et les moyens d'être un propriétaire rentier.

¹⁰ « Augmentations des loyers : Québec revoit sa méthode de calcul », *Radio-Canada*, 16 avril 2025, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2157017/modification-calcul-loyers-projet-loi-reactions>

¹¹ Comme le souligne l'étude d'impact du projet de règlement ainsi que les rapports annuels du TAL, à l'exception des dernières années, la moyenne des loyers déterminés en fixation de loyer était généralement toujours très proche de l'IPC.

La soi-disant simplification du calcul

La simplification du calcul aura un autre effet qui n'a pas été adressé par la ministre. En effet, cette simplification fera en sorte que les locataires n'auront plus à justifier la hausse de loyer sur des dépenses réelles. Ainsi, un locateur ne donnant aucun service ou aucun entretien à ses immeubles obtiendra la même augmentation de loyer qu'un locateur qui entretient convenablement ses immeubles ou qui donne des meilleurs services.

Ensuite, la simplification du calcul n'en est une qu'à première vue. Le règlement prévoit une certaine pondération en fonction de la variation des assurances, des taxes municipales et scolaires. Or, dans son écriture actuelle, le texte du règlement est pratiquement illisible. Selon notre compréhension, le principe est de permettre des augmentations de loyer plus élevées lorsque la variation de taxes ou d'assurances est plus élevée que la variation de l'IPC sur trois ans, ou au contraire de mitiger les augmentations de loyer lorsque la variation de taxes et d'assurances est plus basse que la variation de l'IPC sur trois ans.

Il y a deux problèmes à cette façon de faire.

D'abord, selon ce que nous comprenons de la mécanique, les mathématiques du calcul font en sorte de désavantager les locataires lorsqu'il n'y a pas de changement dans les taxes et assurances. En principe, cela devrait faire diminuer la hausse de loyer, mais ce n'est pas le cas. Finalement, et c'est peut-être la critique principale à la méthode de calcul choisie par le Gouvernement, cela va permettre le même chantage des locataires. Parce que les locataires n'ont toujours pas accès aux assurances des propriétaires, ce que nous verrons à l'avenir, c'est que les locataires vont proposer, encore systématiquement, des hausses plus élevées que la variation de l'IPC sur 3 ans en les justifiant sur l'augmentation de leurs assurances. Les locataires ne seront toujours pas plus avancés et devront encore prendre des décisions sur le refus ou l'acceptation de leur hausse de loyer sans avoir toutes les informations.

À la limite, si la ministre veut faire simple, pourquoi n'a-t-elle pas simplement limité les augmentations à la moyenne de la variation de l'IPC sur 3 ans sans égard aux variations de taxes et d'assurances? Après tout, l'IPC global prend déjà en compte toutes les augmentations.

Le calcul des travaux majeurs : une logique dangereuse

Finalement, le projet de règlement introduit un changement dans le calcul des travaux majeurs. La ministre le présentait en ces termes (qu'elle reprend d'ailleurs de l'argumentaire des lobbys de propriétaires) :

Par exemple, en 2022, quand on faisait des travaux sur un immeuble, on récupérait le coût des améliorations sur une période de 50 ans, alors qu'en janvier 2023, cette période-là baissait à 26 ans.¹²

¹² « Augmentations des loyers : Québec revoit sa méthode de calcul », *Radio-Canada*, 16 avril 2025, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2157017/modification-calcul-loyers-projet-loi-reactions>

Or, la méthode de calcul des travaux majeurs n'a jamais été pour prévoir un amortissement sur un nombre d'années, mais pour favoriser l'investissement dans le parc locatif. Cette logique de remboursement de l'investissement est non seulement une innovation, mais elle est aussi contradictoire et fondée sur un problème fondamental.

D'abord, selon la logique d'amortissement, normalement, au bout de 20 ans, les locataires n'auraient plus à payer pour les travaux faits 21 ans avant. Or, le projet de règlement, tel qu'il est écrit, ne permet pas la réduction de loyer après 20 ans. D'ailleurs, la logique même de l'argument de l'amortissement est difficile à saisir puisque le loyer augmente toujours exponentiellement et l'augmentation de loyer pour travaux majeurs n'est pas, par après, traitée à part dans le calcul d'augmentation de loyer. Les hausses de loyer de l'année suivante sont, en effet, toujours définies sur les loyers payés l'année d'avant. Ainsi, un loyer de 1000\$/mois qui augmente de 5% va augmenter de 50\$, alors qu'un loyer de 1100\$/mois – où il y a eu des travaux majeurs importants l'année précédente – va augmenter de 55\$. Ce 5\$ de différence en argent sonnante est dû à l'augmentation de loyer fixer en fonctionnant des dépenses en travaux majeurs, mais il ne rentre pas dans le calcul de l'amortissement présenté par la ministre.

Il y a un problème encore plus profond et grave avec cette logique. Le principe de remboursement sur 20 ans assume qu'il est au locataire de payer pour l'entièreté de l'investissement des locateurs dans leur parc locatif. Pour nous, c'est ouvrir la porte à une subordination complète des droits des locataires au droit de propriété en général et à celui de faire du profit en particulier. Les locataires ne tirent aucun bénéfice de la prise de valeur d'un immeuble ou de sa vente. D'ailleurs, ils n'ont aucun contrôle sur la vente ou les investissements que font les propriétaires. Ils n'ont rien choisi et n'ont pas même la possibilité de choisir. Le droit de propriété prescrit déjà que ce soit uniquement au propriétaire de faire ces choix. En fait, on pourrait même définir le droit de propriété privé comme le droit de « disposer librement et complètement d'un bien ». Plus encore, s'il fait le choix d'hypothéquer son bien, c'est sur lui que reposent ce droit et les responsabilités qui en découlent. C'est pour cela que les remboursements de l'hypothèque n'ont jamais figuré dans le calcul de fixation du loyer. Ce n'est pas aux locataires de payer pour une propriété qu'ils ne contrôlent pas et pour lequel ils ne tireront pas de bénéfices d'investissement.

Bref, le logement n'est pas un investissement pour les locataires. Introduire le principe de l'amortissement ouvre la porte à cette nouvelle logique voulant que ce soit aux locataires de payer et aux locateurs d'empocher, amplifiant et calcifiant les inégalités actuelles et introduisant une littérale taxe du pauvre.

Conclusions

En conclusion, le *Projet de règlement modifiant le règlement sur les critères de fixation du loyer* répond à un besoin urgent et unanimement décrié : le retrait de la composante d'ajustement du revenu net qui, dans le régime actuel, entraîne une spirale inflationniste.

En revanche, non seulement, le *Projet* réalise ce changement avec un principe vicié, mais il ne règle pas non plus l'autre problème identifié par la ministre : la clarté du processus.

D'ailleurs, il ne touche pas au problème principal de la méthode de contrôle de loyer au Québec : le fait qu'elle repose sur la capacité des locataires à dire non, et leur responsabilité de le faire s'ils veulent faire contrôler le loyer.

Pire encore, le *Projet* introduit une logique dangereuse dans la législation : celle qui veut que ce soit au locataire de payer non seulement pour l'exploitation de leur immeuble, mais aussi pour l'investissement dans celui-ci.

En somme, ce *Projet* c'est quatre trente sous pour une piastre. Certes, on règle un enjeu urgent, mais on déplace d'autres problèmes, on en crée d'autres de toutes pièces et on n'affronte pas le problème principal de la méthode actuelle du contrôle de loyer.