

9 mai 2013

Mémoire sur l'application du règlement sur la salubrité

**Bilan de l'application de la réglementation sur la salubrité des logements
/ Commission sur la mise en valeur du territoire, l'aménagement et le
transport collectif**

Soumis par Projet Genèse / 4735 Côte-Ste-Catherine, Montréal, Qc H3W 1M1 /
514.738.2036



Projet Genèse est un groupe communautaire implanté dans le quartier multiethnique de Côte-des-Neiges où plus de 40% des ménages vivent sous le seuil de pauvreté. Fondé en 1977, Projet Genèse a passé plus de 35 ans à travailler avec les familles et les personnes à faible revenu, les aînés et les nouveaux-nouvelles immigrantEs. Nos valeurs sont la justice sociale, l'équité et l'empowerment. Les deux composantes de notre travail sont les services individuels et l'organisation communautaire, tous deux basés sur une approche de défense des droits et d'implication dans la communauté.

Au cours de la dernière année, notre centre de services individuels a donné 10 700 interventions en personne, dont plus de 4 170 concernent des réparations, des cas d'insalubrité ou de manque de chauffage, une augmentation de 13% par rapport à l'année précédente. La majorité des personnes venant au centre de services individuels viennent pour des problèmes de logement, et les interventions concernant des évictions imminentes représentent une moyenne plus d'une intervention par jour. Même si ces statistiques sont impressionnantes, elles ne reflètent pas l'extrême complexité et les difficultés de ces situations affectant les locataires du quartier, dont nous avons été témoins au cours des années.

Dans le cadre de notre programme hebdomadaire de porte-à-porte visant à sensibiliser les locataires sur leurs droits, en 2011-2012 nous avons cogné sur 1 345 portes dans 62 édifices du quartier Côte-des-Neiges, et nous avons parlé directement à 475 ménages. Il est fréquent que, lors de ces sessions de porte-à-porte, nous rencontrions des locataires cohabitant avec punaises de lit, coquerelles, souris (et parfois même des rats !), devant respirer de l'air contaminé de moisissures, et / ou étant privé depuis plusieurs jours de chauffage.

Dans notre quartier, les propriétaires continuent à offrir des logements inadéquats tout en augmentant des loyers de façon abusive aux locataires qui peinent à joindre les deux bouts. Le manque persistant de logements abordables fait en sorte que les locataires hésitent à partir de leurs logements, même si ces derniers sont en mauvaise condition, et alors les propriétaires sont toujours capables de louer leurs logements mal entretenus.

C'est dans ce contexte de logements négligés qui mettent en danger la santé et sécurité des locataires que nous accueillons le bilan de la *Commission sur le développement économique et urbain et l'habitation* sur l'application du Règlement sur la salubrité et l'entretien des logements, le Plan d'action pour l'amélioration de la salubrité des logements ainsi que le Plan d'action régional de lutte contre les punaises de lit.

Nous soutenons l'analyse et les recommandations élaborées dans le mémoire du Regroupement des Comités Logements et Associations des Locataires du Québec (RCLALQ) ainsi que le mémoire des groupes de Côte-des-Neiges—Notre-Dame-de-Grâce, soumis à la *Commission* par la Corporation de développement communautaire de Côte-des-Neiges. Nous voudrions toutefois porter l'attention de la *Commission* à certains éléments particuliers de notre expérience.

L'application du Règlement à Côte-des-Neiges

À notre connaissance, il y a actuellement 5 inspecteurs municipaux à Côte-des-Neiges—Notre-Dame-de-Grâce (CDN-NDG) affectés au logement résidentiel, c'est-à-dire pour plus de 52 000 logements locatifs. En 2010, 1 049 inspections ont été effectuées à CDN-NDG. Ces inspections ont mené à 632 avis de non-conformité et à seulement 68 constats d'infraction. En 2010-2011, les plaintes provenant de notre arrondissement ont représenté 18 % de l'ensemble des plaintes de la Ville. Dans le cadre du Plan d'action pour l'amélioration de la salubrité des logements, en date du 31 décembre 2012, 21,8 % des logements inspectés provenaient de CDN-NDG.

Ces chiffres évoquent l'ampleur du problème d'insalubrité, mais le vrai portrait va bien au-delà des statistiques. Plusieurs ménages du quartier ne sont pas au courant des services des inspecteurs municipaux; d'autres ne les interpellent pas pour toute une gamme de raisons.

Le processus de plainte dans notre arrondissement est comme suit :

1. Un locataire envoie une mise en demeure au propriétaire, y incluant un délai (souvent dix jours après la réception de la mise en demeure) avant lequel il faut exécuter les travaux. Une fois l'échéance écoulée, un dossier est ouvert au *Service de permis et inspections* (SPI) par courrier, télécopieur ou bien en personne. L'arrondissement a démontré une certaine flexibilité quand il s'agit d'un cas urgent (par exemple dans des cas de manque de chauffage sévère); dans ces cas, Projet Genèse envoie par télécopieur la mise en demeure au SPI au même moment que l'envoi au propriétaire.
2. Dans certains cas, l'inspecteur municipal contactera directement le propriétaire pour exiger qu'il règle le problème, en lui donnant un délai pour le faire. La SPI envoie alors une lettre « coupon-réponse » au locataire demandant si le problème persiste.
3. Après avoir reçu une réponse du locataire, l'inspection a lieu. Si le locataire n'est pas chez lui une carte de visite est laissée ; le locataire doit alors faire le suivi avec l'inspecteur. Après l'inspection, selon le cas, l'inspecteur émet un avis de non-conformité au propriétaire et un autre délai est accordé. Si le propriétaire ne commence pas les travaux requis dans les délais prescrits, l'inspecteur peut émettre une contravention, ou un « constat d'infraction ».
4. Un système de tarification a été introduit en février 2012, au montant de \$125 pour chaque inspection subséquente à un avis lorsque les travaux demandés n'ont pas été exécutés. Dans la première année de tarification, l'arrondissement CDN-NDG a gagné \$10,000 par la voie de ce programme, soit l'équivalent d'environ 80 dossiers.
5. L'inspecteur rédige un rapport qui peut être une preuve importante lors d'une éventuelle audience à la Régie du logement. Ce rapport n'est disponible au locataire qu'en faisant une demande d'accès à l'information.

Les faiblesses de l'application du Règlement et nos recommandations

Le règlement en soi est un bon mécanisme pour permettre aux locataires de faire respecter leur droit à un logement décent, mais sa mise en œuvre n'est pas aussi rigoureuse que Projet Genèse le souhaiterait. Malgré le fait que l'arrondissement répond chaque année à des centaines de plaintes, le parc de logement continue à se dégrader et les locataires peinent à trouver des logements décents.

1. Un processus de plainte trop lourd

Le poids du suivi d'un dossier de plainte repose souvent sur les épaules des locataires. Les procédures actuelles demandent que le locataire soit au courant des développements dans son dossier à défaut de quoi il peut le voir être abandonné. En même temps, il est souvent difficile pour le locataire de faire les suivis nécessaires.

Au tout début du processus, suite à l'ouverture du dossier par le locataire, le propriétaire se voit accorder un délai afin de faire les travaux. Il incombe alors au locataire de faire le suivi dix jours plus tard dans le cas où les travaux n'ont toujours pas été faits. Cette période d'attente additionnelle est redondante, car la mise en demeure envoyée par le locataire accorde déjà au propriétaire un délai pour faire les travaux.

L'inspecteur envoie souvent une lettre « coupon-réponse » avant de procéder à l'inspection. Si le locataire ne remplit et ne renvoie pas la « coupon-réponse », le suivi de son dossier n'est pas garanti. Cela pose souvent problème pour le locataire, qui ne comprennent pas la lettre et/ou qui ne saisissent pas qu'il faut renvoyer le coupon-réponse. Le « coupon-réponse » est envoyée en français seulement et les barrières linguistiques sont communes pour les résidentEs de CDN. Nous avons déjà vu des cas où le locataire ne renvoie pas le « coupon-réponse », son dossier est fermé, il n'en est pas averti et le tout tombe dans le vide.

Il n'y a pas de suivi systématique des avis de non-conformité. Les inspecteurs décident de façon arbitraire quels suivis ils priorisent et quand ils émettent des constats d'infraction. Souvent le locataire doit aviser le SPI si les travaux requis n'ont pas été effectués par le propriétaire. Ce manque de transparence, où les inspecteurs font parfois les suivis requis mais ils ne les font pas toujours, crée une confusion qui nuit à l'efficacité de l'application du Règlement. Cela veut dire que

le locataire doit toujours s'occuper des suivis de son dossier, ce qui est très lourd pour quelqu'un qui se retrouve déjà à gérer un logement insalubre.

Nous saluons cependant les efforts du SPI de notre arrondissement à simplifier les outils utilisés lors du processus d'inspection. Suite à la demande des groupes communautaires du quartier, la carte de visite a été simplifiée et traduite en plusieurs langues. Récemment, le SPI a annoncé qu'il remettra systématiquement des lettres au locataire lors de l'ouverture et la fermeture de son dossier. Le locataire recevra également une copie de l'avis de non-conformité trois semaines après qu'il est remis au propriétaire. Nous n'avons pas encore été témoin de la mise en œuvre de ce changement mais nous soutenons toute initiative qui favorise la participation du locataire dans le suivi de son dossier.

Recommandation : Que le « coupon-réponse » soit complètement aboli et que les suivis systématiques soient faits suite aux avis de non-conformité.

2. Une approche conciliatrice qui n'assure pas le droit à un logement décent

Lorsque l'état du logement n'est pas conforme avec le règlement sur la salubrité, une approche conciliatrice avec le propriétaire est favorisée. En 2010, sur 1 049 inspections et 632 avis de non-conformité, seulement 68 constats d'infraction ont été émis. Dans le bilan de la Ville du Règlement et le Plan d'action pour l'amélioration de la salubrité des logements, on nous dit que « des 8894 dossiers pour lesquels des avis de non-conformités ont été transmis, 20% ont entraîné de constats d'infraction. »¹ En 2010 dans CDN-NDG, seulement 10,7% des avis de non-conformités ont entraîné des constats. Selon les éluEs de notre arrondissement, l'approche conciliatrice a été favorisée par manque de ressources adéquats, car il manque les ressources nécessaires pour dégager les inspecteurs municipaux afin d'aller à la cour municipale. De plus, les délais à la cour municipale sont si longs que la solution visée – que le propriétaire fasse les travaux et que le locataire jouisse d'un logement salubre – n'est pas atteint pendant les mois suivants la plainte initiale. Par exemple, des constats d'infraction ont été remis dans un immeuble de Côte-des-Neiges à l'été 2011, mais ne seront jugés qu'en octobre 2013.

Ce que nous voyons sur le terrain est que souvent les propriétaires n'agissent pas immédiatement à régler la situation suite à des avis de non-conformité. Cela peut prendre plusieurs suivis et/ou inspections, ce qui rallonge la période pendant laquelle le locataire doit endurer un logement

¹ Bilan de l'action municipale pour l'amélioration de la salubrité des logements 2008-2012. Ville de Montréal. Avril 2013.

insalubre. Nous voyons également des propriétaires délinquants qui n'agissent pas de bonne foi et qui entame une petite réparation – assez pour satisfaire les inspecteurs – mais sans régler le problème.

En plus, lors d'une rencontre entre les acteurs du milieu communautaire et du SPI, l'arrondissement a fait le constat que l'introduction d'une tarification de \$125 par inspection additionnelle a amené à des réactions plus immédiates de la part des propriétaires et les problèmes étaient réglés plus rapidement. Il s'agit là d'une simple preuve que des mesures coercitives sont plus efficaces que des mesures conciliatrices à inciter les changements voulus pour obtenir un logement salubre.

Recommandation : Favoriser l'utilisation de l'ensemble des mesures coercitives prévues dans le Règlement (telles que les constats d'infraction, le constat billet, l'émission de multiples constats d'infraction lorsque nécessaire; l'exécution des travaux en lieu et place, etc.) **et diminuer les délais d'attente à la cour municipale.**

3. Une manque d'accès aux rapports

Après avoir visité le logement, l'inspecteur municipal rédige un rapport qui s'avère essentiel lorsque le locataire défend son cas à la Régie du logement. Pourtant, ce rapport n'est pas remis automatiquement au locataire; il faut faire une demande d'accès à l'information afin d'en obtenir une copie ! Le processus de demande d'accès à l'information représente un autre obstacle pour le locataire. Ces données sont publiques et devraient être fournies automatiquement, ou à tout de moins en se présentant au bureau de l'arrondissement, comme est le cas dans l'arrondissement Hochelaga-Maisonneuve—Mercier. On nous a souvent dit que les données sont confidentielles; pourtant il serait très facile de rayer tout simplement les données privées qui se retrouvent dans le rapport.

Recommandation : Remettre systématiquement aux locataires le rapport.

4. Une expertise en cas de moisissures qui s'avère insuffisante

Une étude de la Direction de santé publique publiée en 2011 révèle que des problèmes d'humidité excessive ou de moisissures étaient présents dans 38,4 % des domiciles du territoire du CLSC Côte-des-Neiges où vivent des enfants âgés de 6 mois à 12 ans.²

Les inspecteurs manquent de formation et n'ont pas l'équipement nécessaire afin d'identifier systématiquement la gravité et la portée des cas de moisissures. Nous avons vu des cas où les inspecteurs ont identifié des cas de moisissures qu'ils identifiaient comme « moyen ». Par la suite, ces mêmes logements ont été évacués par la Direction de santé publique, qui jugeait que les moisissures les rendaient impropres à l'habitation.

Il faut mettre à la disposition des inspecteurs de l'équipement afin de mieux détecter les conditions propices à la formation de moisissures, pour recueillir des preuves qui seront recevables en Cour municipale.

Recommandation : Assurer que les inspecteurs ont la formation et les outils adéquats pour mieux identifier et évaluer la présence de moisissure.

5. Une absence de programme d'inspections préventives

Dans notre arrondissement les inspecteurs visitent seulement les immeubles pour lesquels ils ont reçu des plaintes. Mais dans d'autres arrondissements et dans plusieurs autres villes, des inspections préventives sont faites afin d'assurer, de façon proactive, la qualité du parc de logement. Il est clair que l'ampleur de l'enjeu de salubrité dans CDN-NDG va bien au-delà des plaintes reçues et que malgré les inspections effectuées le parc de logement continue à se dégrader.

On peut se référer au rapport annuel 2011 du Vérificateur général :

« Cette approche est évoquée dans le document de travail intitulé L'application du règlement sur l'entretien et la salubrité des logements (avril 2003), qui avait à l'époque été préparé par la Direction de l'habitation en vue de l'étude publique en commission permanente du nouveau règlement, nous constatons qu'il avait été prévu que chaque arrondissement se dot d'un plan de mise en application du Règlement sur son territoire, lequel devait prévoir une stratégie d'intervention

² Étude sur la santé respiratoire des enfants montréalais, Portrait du CSSS de la Montagne (2011), p. 22. La statistique date de 2006 et s'applique au territoire du CLSC Côte-des-Neiges.

préventive en plus des dispositions liées aux plaintes reçues. Or, à ce jour, il appert que les interventions visant à assurer l'application du Règlement s'effectuent presque exclusivement en réaction aux plaintes reçues plutôt qu'en fonction d'une gestion proactives. »

Les inspections préventives pourraient être faites de différentes façons. Au minimum, il faut faire en sorte que les inspecteurs de l'arrondissement puissent inspecter l'ensemble des logements dans un immeuble qui a fait l'objet d'un signalement au SPI, comme le fait l'équipe spécialisée de la Ville-Centre. Il s'agit aussi d'instaurer un programme d'inspections préventives des immeubles n'ayant pas fait l'objet de plaintes des locataires.

Recommandation : Établir un programme d'inspections préventives.

En guise de conclusion

En résumé, nous trouvons que le Règlement sur la salubrité et l'entretien des logements est un outil puissant pour assurer des conditions de vie saines et saines pour les familles et individus montréalais, mais une application plus rigoureuse du Règlement est nécessaire pour contrer l'insalubrité grandissante dans le quartier CDN-NDG. Le droit à un logement décent est fondamental et actuellement les locataires peinent à faire respecter ce droit. Nous reconnaissons que l'ensemble des recommandations énumérées ci-haut implique des investissements de la part de la Ville Centre et de ses arrondissements et nous jugeons que ces investissements sont d'une importance primordiale. Nous saluons les efforts de *la Commission sur le développement économique et urbain et l'habitation* à améliorer la mise en œuvre du Règlement sur la salubrité.