

PROJET DE LOI 16

**Loi visant principalement l'encadrement des inspections en bâtiment et de la copropriété
divise, le remplacement de la dénomination de la Régie du logement et l'amélioration de ses
règles de fonctionnement et modifiant la Loi sur la Société d'habitation du Québec et diverses
dispositions législatives concernant le domaine municipal**

Pour une Régie du logement juste et accessible pour les locataires

Mémoire du

Centre de recherche et d'information en consommation (CRIC) de Port-Cartier

Déposé à la

Commission de l'aménagement du territoire

Présenté le 8 mai 2019



Centre de recherche et
d'information en consommation
MRC de Sept-Rivières et MRC de la Minganie

Le Centre de recherche et d'information en consommation (CRIC) de Port-Cartier

Le Centre de recherche et d'information en consommation (CRIC), qui est une association de consommateur fondé en 1980, représente une référence régionale en matière de protection des droits des consommateurs. L'organisme, situé à Port-Cartier, dessert la population des MRC de Sept-Rivières et de la Minganie. Il vise le mieux-être collectif par son action sociale et travaille à favoriser l'équité et la justice sociale. Le CRIC contribue à l'amélioration de la qualité de vie dans son milieu par différentes implications telles que : le regroupement communautaire, la participation à des forums sur les aînés et la famille, les jeunes consommateurs, etc. L'organisme cherche à sensibiliser la population sur les dangers liés au crédit et à la surconsommation par l'organisation d'activités et la publication de différents conseils. Membre de la Coalition des associations de consommateur du Québec (CACQ), le CRIC offre, pour toutes personnes vivant une situation portant atteinte à son autonomie financière, des services d'information et de recherche dans tous les domaines liés à la consommation, des services d'accompagnement ainsi que des services de consultation budgétaire personnalisée.

Table des matières

Introduction	4
1. La Régie du logement : mise en contexte historique.....	5
2. Projet de loi 16 : une occasion manquée de réformer en profondeur la Régie du logement	7
3. Justice pour les locataires : Une véritable réforme de la Régie du logement.....	15
Liste complète des recommandations	24

Introduction

Le Centre de Recherche et d'Information en Consommation (CRIC) a pris connaissance du projet de loi 16 (PL 16) le 3 avril dernier avec une amère déception. Bien que ce projet de loi contient une importante section sur la Régie du logement – tout comme le comportait le presque identique projet de loi 401 présenté par le précédent gouvernement en juin 2018 –, les mesures proposées sont nettement insuffisantes pour faire de la Régie un tribunal réellement juste et accessible pour les locataires du Québec.

Le gouvernement actuel présente le PL 16 comme la plus importante réforme de la Régie du logement depuis la création du tribunal en 1980. Il est vrai que la Régie n'a connu aucune grande modification depuis presque quatre décennies. Or, le PL 16 n'est pas une réforme à proprement parler. Plusieurs mesures du projet de loi viennent modifier le fonctionnement interne du tribunal, dont la plupart émanent de demandes de la Régie elle-même. Par exemple, l'ajout de conférences de gestion ou d'audiences sur dossier sont des demandes de longue date de la Régie. D'autres mesures viennent simplement ajuster le tribunal au nouveau Code de procédure civile (adopté en 2015). Enfin, bien qu'il semble important aux yeux de la Régie et du gouvernement, le changement de nom du tribunal proposé dans le PL 16 (Tribunal administratif du logement), n'est qu'un changement cosmétique qui ne pourrait à lui seul qualifier le projet de loi de réforme. Nous expliquerons en détail dans la deuxième section de ce mémoire nos différentes critiques et recommandations du projet de loi 16.

Pour faire du PL 16 une véritable réforme de la Régie du logement, d'importants ajouts doivent être faits. Avec le RCLALQ, nous militons en faveur d'une réforme majeure de la Régie. Une campagne a d'ailleurs été lancée en décembre 2018 sous le thème «Justice pour les locataires : Réformons la Régie du logement», campagne maintenant appuyée par plus de 215 organisations communautaires, syndicales et étudiantes ainsi que par plus de 8 250 citoyennes et citoyens via une pétition (papier et en ligne) qui sera déposée à l'Assemblée nationale. De plus, 12 députéEs de l'Assemblée nationale appuient nos revendications. Ces revendications, rassemblées dans un document disponible sur le site du RCLALQ, constituent « notre réforme » de la Régie pour en faire un tribunal véritablement juste et accessible. En effet, les témoignages de milliers de locataires qui, chaque année, viennent chercher de l'aide dans les organismes de défense de droits des locataires, nous amènent à un lourd constat : les locataires se butent à de nombreuses injustices et à des dénis de droits à la Régie du logement. Ce constat est également appuyé par de nombreuses recherches universitaires qui viennent confirmer que les locataires sont systématiquement désavantagés par le droit locatif québécois. La troisième section de ce présent mémoire résumera nos principales revendications pour renverser cette tendance et faire de la Régie du logement un tribunal juste et accessible.

1. La Régie du logement : mise en contexte historique

La naissance de la Régie du logement remonte au 31 octobre 1980. Elle donnait suite à la publication du *Livre blanc sur les relations entre locateurs et locataires* par le ministre des Affaires municipales de l'époque, Guy Tardif, deux années plus tôt. Venant remplacer la Commission des loyers, la nouvelle Régie du logement devait « assurer que chaque citoyen puisse se loger convenablement, [...] assurer des relations non seulement harmonieuses mais également équitables pour tous lorsque l'occupant d'un logement est locataire [...] et assurer la conservation de l'ensemble des logements de location¹ ». À sa création, la Régie avait donc pour ambition d'assurer une plus grande accessibilité à la justice pour les locataires. De nombreux bureaux étaient ouverts toute la semaine dans la plupart des régions du Québec, des ateliers d'information sur le droit locatif étaient donnés dans les centres de retraités, dans les centres pour nouveaux et nouvelles arrivants, dans les cégeps, à la télé et à la radio, l'ouverture d'un dossier était gratuite et surtout, les parties n'attendaient pas plus de trois mois en moyenne pour se faire entendre.

Cinq ans après la création du tribunal, le RCLALQ constatait déjà dans un rapport qu'il ne remplissait pas ses mandats initiaux. En 1992, le RCLALQ publiait un nouveau rapport intitulé *La Régie du logement : Autopsie d'une fraude* dans lequel il critiquait fortement les orientations du tribunal. Plus récemment, en 2016, avec la publication de *La Régie du logement sous la loupe : l'exécution partielle de la justice*, le RCLALQ sonnait de nouveau l'alarme sur la Régie et son incapacité à assurer un traitement équitable pour les locataires. Il déclenchait également une campagne de mobilisation afin de dénoncer le deux poids, deux mesures qui sévit à la Régie à l'avantage des propriétaires et au détriment des locataires. Une des illustrations de ce phénomène est que la Régie s'est véritablement transformée en machine à expulser les locataires. En effet, pour l'année 2017-2018, près de 70% des dossiers ouverts à la Régie du logement visaient la résiliation du bail et l'expulsion des locataires. La majorité d'entre eux concernent le non-paiement de loyer et sont traités de manière urgente par le tribunal, soit en 1 mois et demi en moyenne, alors que les dossiers portés par les locataires peuvent prendre jusqu'à plus de deux ans avant d'être entendus. Nous reviendrons sur l'ensemble de nos critiques de la Régie du logement à la section 3.

À travers les années, la Régie du logement s'est de plus en plus détournée de sa mission sociale pour devenir un tribunal froid et bureaucratique. La Régie devrait être un tribunal en lequel les locataires ont confiance et qu'ils et elles osent utiliser pour défendre leurs droits. Or, les locataires ne représentent bon an mal an qu'environ 12% des dossiers ouverts à la Régie. Pourtant, n'oublions pas que le logement est d'une importance capitale dans la vie des personnes et que le fait d'avoir un problème avec son logement peut très souvent s'avérer une expérience traumatisante. Vivre dans un logement insalubre, subir du harcèlement de son propriétaire ou de son concierge, ou encore vivre avec la menace d'une expulsion de son logement est le quotidien de milliers de locataires. En tant qu'organisme de défense du droit au logement, nous considérons que cette situation est intolérable. Le gouvernement du Québec et

¹ Ministère des Affaires municipales, *Livre blanc sur les relations entre locateurs et locataires*, Gouvernement du Québec, Éditeur officiel, 1978, p. 5.

les différentes instances gouvernementales ont le devoir d'assurer la défense des droits des personnes les plus vulnérables de notre société, et les locataires en font partie.

2. Projet de loi 16 : une occasion manquée de réformer en profondeur la Régie du logement

Le PL 16 comporte plusieurs modifications à la Loi sur la Régie du logement. Nous procéderons à leur analyse dans cette section et suggérerons quelques recommandations.

Changement de nom du tribunal

À priori, le changement de nom de la Régie du logement, qui deviendra le Tribunal administratif du logement, ne nous pose pas problème. Si cela vient en effet donner de la crédibilité à la Régie en lui donnant une image plus forte de tribunal, comme l’a mentionné la ministre, tant mieux. Cela dit, bien qu’aucune modification en ce sens ne se retrouve dans le présent projet de loi, nous avons des craintes quant aux missions du futur Tribunal administratif du logement. Celui-ci verra-t-il ses missions modifiées ? Les mandats d’information aux parties et de production d’études et statistiques sur la situation du logement seront-ils amenés à disparaître ? Le mandat actuel de la Régie dépasse en effet celui d’un tribunal administratif tel qu’on le connaît ailleurs. La Régie se doit d’informer locataires et propriétaires de leurs droits et obligations. Elle doit en ce sens répondre à un flot très important d’appels téléphoniques, aider les personnes qui se présentent aux différents points de service de la Régie, mais aussi mettre à la disposition du public des fiches d’information et modèles d’avis. Les locataires, très souvent non représentés par avocat et disposant de moins de ressources, ont besoin de ces services.

Ces missions de la Régie sont déjà mal remplies et demandent à la fois des réajustements et des réinvestissements importants. Nous verrions d’un très mauvais œil que le nouveau Tribunal administratif du logement voit sa mission d’information réduite. Nous traiterons dans la 3^e partie de plusieurs lacunes en ce sens et suggérerons des recommandations pour remédier à la situation.

La visioconférence

L’article 74 du PL 16 vient ajouter à la Loi sur la Régie du logement la possibilité pour le tribunal de privilégier l’utilisation d’un moyen technologique pour la tenue d’une audience. Il s’agit évidemment ici de la visioconférence, aussi parfois appelée vidéoconférence.

Nous croyons que l’utilisation de la visioconférence ou de tout autre moyen technologique est une très mauvaise idée pour un tribunal comme la Régie du logement. D’après les témoignages de locataires ainsi que nos propres expériences de la Régie, il est déjà souvent très difficile pour les locataires, qui d’ailleurs sont très rarement représentés par avocat, de s’y retrouver parmi les procédures du tribunal. Devoir le faire devant une caméra, à distance d’un juge, peut rendre l’expérience encore plus difficile. Si l’on prend par exemple le fait d’évaluer la crédibilité des témoins, il peut être ardu de le faire adéquatement à distance. Pensons également aux lieux où se tiendraient ces visioconférences : auraient-elles lieu dans des endroits accessibles, calmes et propices au bon déroulement d’une audience ?

Les juges de la Régie ont le devoir de porter assistance aux parties, mais nous remarquons déjà plusieurs lacunes à ce niveau pour les audiences en personne – nous y reviendrons plus en

profondeur à la section 3. Les locataires ont besoin de cette assistance pour s’y retrouver dans les procédures et pour défendre leurs droits. Or, la visioconférence rendra l’assistance encore plus difficile et viendra pénaliser les parties non représentées et plus vulnérables. De plus, n’oublions pas qu’une bonne partie de la population, en première ligne les locataires vulnérables, ne sont pas toujours à l’aise avec la technologie. Une audience à distance peut créer des barrières supplémentaires à la défense de leur dossier.

D’autres tribunaux utilisent différents moyens technologiques comme la visioconférence ou l’audience téléphonique pour régler des litiges, mais cela n’est pas un gage de réussite. Nous pensons par exemple au Tribunal de la sécurité sociale (TSS) où au contraire les échos d’audiences en vidéoconférences sont négatifs, voire désastreux. Non seulement les problèmes purement technologiques sont fréquents (perte de son ou de l’image, décalage dans la transmission), ce qui cause d’importants torts au bon déroulement d’une audience, mais le plus grand fléau se situe au niveau de la présentation des preuves et des témoignages et de leur analyse par les parties. Que se passera-t-il lorsqu’une nouvelle preuve sera déposée lors de l’audience ? Comment l’autre partie mettra-t-elle la main sur une copie papier pour bien prendre le temps de l’analyser ? Les risques que les procédures se retrouvent bâclées sont énormes. Ensuite, imaginons avoir à contre-interroger unE témoin à distance, sans pouvoir clairement percevoir son non verbal (sans oublier de fréquents problèmes techniques à prévoir). Pourtant, contre-interroger et analyser les témoignages sont d’une importance capitale dans l’évolution et résultat d’une audience. En résumé, l’expérience peut rapidement tourner au cauchemar et brimer le droit à une défense pleine et entière.

La visioconférence devrait servir de dernier recours pour améliorer l’accès à la justice dans les régions éloignées et non pas une façon pour le gouvernement de se désinvestir du tribunal et pour sauver du temps de déplacement aux juges de la Régie.

Recommandation 1

Que la visioconférence ou tout autre moyen technologique ne soient pas utilisés comme moyen de limiter les déplacements des juges, mais qu’elle soit utilisée comme mesure d’accès à la justice pour les situations où les parties et leurs témoins ne pourraient autrement être présents pour les audiences.

L’augmentation des pouvoirs des greffiers spéciaux

Le PL 16 prévoit augmenter les pouvoirs des greffiers spéciaux en modifiant l’article 30.2 de la Loi de la Régie du logement. Actuellement, les greffiers spéciaux peuvent traiter que de certains types de dossier : l’autorisation de déposer le loyer, la fixation de loyer, la modification d’une condition d’un bail ainsi que toute demande ayant pour seul objet le recouvrement du loyer ou la résiliation du bail pour le motif que le ou la locataire est en retard de plus de trois semaines dans le paiement du loyer si une partie est absente lors de l’audition.

La modification prévue dans le PL 16 vient augmenter de façon importante le type de dossiers que pourraient traiter les greffiers spéciaux. En effet, ceux-ci pourraient dorénavant traiter tout dossier où il y a absence d’une des parties à l’audition ou encore si les deux parties y consentent. Les seules exceptions sont les dossiers visés par la section II de la Loi sur la Régie du

logement, soit les dossiers portant sur la démolition d'un logement et la conversion en copropriété divise.

Nous ne voyons pas d'un bon œil l'augmentation des pouvoirs des greffiers spéciaux. Bien que cela aide probablement le tribunal à combattre les longs délais d'attente, nous croyons que c'est de regarder le problème à l'envers. Pour combattre les interminables délais de la Régie, il faut embaucher davantage de juges. Nous saluons d'ailleurs les efforts du gouvernement avec l'embauche à venir de 9 juges supplémentaires. Les juges de la Régie sont en effet débordés par l'abondance de dossiers. Or, il faudrait en embaucher beaucoup plus pour à la fois entendre les dossiers dans des délais raisonnables mais aussi pour offrir des services dans l'ensemble des régions du Québec. En somme, nous croyons que ce sont les juges qui sont en meilleures positions pour entendre et trancher les litiges entre les parties.

Recommandation 2

Plutôt que d'augmenter les pouvoirs des greffiers spéciaux, que le gouvernement augmente significativement le nombre de juges afin d'entendre les causes portées à la Régie du logement dans des délais raisonnables tout en desservant mieux l'ensemble des régions du Québec.

L'utilisation accrue de la conciliation

S'inscrivant dans la tendance juridique actuelle, notamment avec l'arrivée du nouveau Code de procédure civil en 2015, le PL 16 veut mettre de l'avant l'utilisation de la conciliation comme mode de règlement des litiges. La conciliation est loin d'être nouvelle pour la Régie. Le Plan stratégique 2017-2020 de la Régie en fait la promotion. Un cadre opérationnel a été créé en juillet 2017 et un projet-pilote a été lancé peu après. De plus, le Code de déontologie des conciliateurs de la Régie du logement a été adopté à l'hiver 2019. En fait, la conciliation se retrouve dans la mission de la Régie depuis ses tout débuts. L'article 78 du PL 16 vient donc encadrer davantage la conciliation qui, à l'heure actuelle, demeure marginale. Selon le rapport annuel de la Régie pour l'année 2017-2018, 174 dossiers ont été réglés en conciliation, comparativement à 87 en 2016-2017 et 82 en 2015-2016.

Nous aimerions émettre quelques réserves quant à l'utilisation accrue de la conciliation à la Régie. Tout d'abord, une utilisation importante de la conciliation viendrait appauvrir la jurisprudence puisqu'aucune décision publique n'en émane. Or, l'évolution de la jurisprudence est fondamentale au droit. De nouveaux enjeux et phénomènes voient le jour – pensons à Airbnb ou à la légalisation du cannabis – et il est fondamental de venir clarifier l'état du droit par des décisions publiques.

Ensuite, la conciliation pose de risques sérieux de défavoriser les parties plus vulnérables. Lors d'une séance de conciliation, les parties peuvent être amenées à accepter des ententes et des solutions plus défavorables que si un juge avait entendu la cause. Certes, le dossier peut être entendu plus rapidement, mais à quel prix ? Des études² du processus de conciliation dans

² Richard-Alexandre Laniel, «*Le pire règlement vaut mieux que le meilleur jugement*» : Une ethnographie des pratiques de médiation à la Division des petites créances de la Cour du Québec, mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, 2018 (à paraître).

d'autres tribunaux québécois montrent que la conciliation tend à cristalliser les rapports de pouvoir entre les parties, c'est-à-dire que les parties plus faibles peuvent être amenées à accepter des offres plus défavorables et à ainsi *mettre plus d'eau dans leur vin*. Ces dynamiques de pouvoir peuvent être subtiles, mais elles existent. Le risque de défavoriser des locataires vulnérables est trop grand. Contrairement à un processus de conciliation, unE juge a le pouvoir et le devoir de s'interposer entre les parties, notamment en leur portant assistance dans les procédures et en leur rappelant leurs droits. Malheureusement, cette assistance n'est pas toujours au rendez-vous, mais elle devrait l'être systématiquement, tout particulièrement pour les parties plus vulnérables.

Cela étant dit, nous croyons qu'un type de dossier en particulier aurait tout avantage à être traité davantage par conciliation : le non-paiement de loyer. En effet, l'utilisation de la conciliation pour les causes en non-paiement de loyer – donc via des ententes de paiement – permettrait d'éviter de nombreuses évictions de logement et d'ainsi permettre aux locataires de demeurer dans leur logement et aux propriétaires de récupérer leur loyer dû. Nous reviendrons plus longuement à la section 3 sur cette problématique majeure du droit locatif québécois.

Recommandation 3

Considérant les risques associés à une utilisation accrue de la conciliation, à la fois pour les parties plus vulnérables et pour la jurisprudence, la conciliation devrait être utilisée seulement pour les dossiers en non-paiement de loyer afin de procéder à des ententes de paiement et ainsi permettre aux locataires de demeurer dans leur logement.

Modifications procédurales

Plusieurs articles du PL 16 viennent modifier des éléments de procédure quant à l'ouverture et au suivi des dossiers ouverts par les parties à la Régie du logement. Nous traiterons ici des modifications que nous jugeons soit négatives ou positives et laisserons de côté les éléments plus techniques qui visent à moderniser la Régie ou encore à la conformer au Code de procédure civil.

D'emblée, nous avons d'importantes craintes sur plusieurs modifications proposées à l'article 80 du PL 16, tout particulièrement celles visant la notification de la demande et le dépôt des pièces ainsi que la création de conférences de gestion. Ces modifications, qui viennent arrimer la Régie à d'autres tribunaux québécois de droit commun, complexifieraient et professionnaliseraient les procédures de la Régie. Elles ont sans doute pour but de faciliter la gestion et le traitement interne des dossiers par la Régie, en plus de limiter le nombre de remises de dossier, mais nous croyons que ces nouvelles mesures affecteront négativement les locataires vulnérables qui peinent déjà à s'y retrouver dans les procédures. Nous pensons tout particulièrement aux personnes avec des troubles d'analphabétisme et les gens ne maîtrisant ni le français ni l'anglais. La Régie du logement se doit d'être un tribunal accessible en favorisant l'accès à la justice – la très grande majorité des locataires s'y représentent sans avocatE. Dans sa mouture actuelle, le PL 16 viendrait transformer la Régie en tribunal davantage complexe et incompréhensible pour les locataires alors qu'il nous semble important de le simplifier.

La notification des pièces

Parmi nos craintes, nous retrouvons l'ajout des articles 56.1 et 56.2 à la Loi sur la Régie du logement. Ces deux articles viennent en effet complexifier l'ouverture d'une demande à la Régie du logement en obligeant le demandeur ou la demanderesse à notifier et à déposer les pièces (preuves) à l'appui dans les 30 jours suivant l'ouverture d'un dossier. La Régie aurait ainsi le pouvoir de fermer tout dossier lorsque ces règles ne sont pas respectées. Nous comprenons que cela facilitera la gestion interne des dossiers pour la Régie, notamment pour la mise au rôle, et que le fait de recevoir les pièces à l'avance peut aider à la préparation de son audience, mais le risque de perdre des personnes en chemin est énorme. Ces procédures seraient sans aucun doute appréciées des avocats, venant faciliter leur travail et leur préparation, mais pour les locataires vulnérables, c'est une autre histoire. Il y a un réel danger que les locataires comprennent mal ou même pas du tout ces procédures et que leur dossier soit ainsi fermé par le tribunal. Si leur demande est urgente et que leurs conditions de logement sont dangereuses pour leur santé et leur sécurité, leur dossier sera-t-il fermé et tout devra alors être recommencé du début ? C'est pour ces raisons que nous recommandons que le PL 16 se voie épurer des modifications procédurales qui posent un risque important de complexification des procédures, minant ainsi l'accès à la justice pour les personnes non représentées. Advenant le cas où les articles 56.1 et 56.2 étaient gardés au PL 16, n'aurait-il pas moyen d'évaluer la possibilité de revoir le délai de 30 jours, qui nous apparaît très court, pour le rehausser à au moins 45 jours ?

La conférence de gestion

Dans le même ordre d'idées, nous voyons d'un mauvais œil l'ajout des articles 56.5 à 56.10 concernant les conférences de gestion. Ce mode préparatoire aux audiences vise à aider la mise au rôle des dossiers plus complexes, notamment pour déterminer le temps nécessaire pour traiter le dossier en fonction, par exemple, du nombre de témoins, des preuves déposées, etc. L'article 56.5 précise également au point 4 que la conférence de gestion peut aussi avoir pour objectif d'inviter les parties à participer à une séance de conciliation. Nos objections face à la conciliation ont été expliquées à la partie précédente.

La conférence de gestion est utilisée dans plusieurs tribunaux québécois. Or, ce sont généralement des avocats qui prennent part à ces exercices préparatoires où le jargon juridique est le langage courant. Ici encore, nous craignons que les locataires non représentés par avocat y soient mal outillés et donc systématiquement désavantagés. Bon nombre de locataires nous affirment déjà être très peu ou encore mal assistés par les juges de la Régie lors des audiences. Nous pouvons donc nous attendre au même sort lors d'éventuelles conférences de gestion.

La rétractation

Le PL 16 vient aussi modifier, à l'article 94, le droit à la rétractation d'une décision. La modification vient retirer le droit à la rétractation d'une décision rendue contre une partie qui n'a pas reçu d'avis de convocation mais qui n'aurait pas signifié son changement d'adresse au tribunal. Considérant que les locataires déménagent beaucoup plus souvent que les propriétaires, cette mesure viendrait restreindre le droit à la rétractation des locataires de manière disproportionnée. Un déménagement est un moment éprouvant pour les ménages locataires. L'oubli de signifier son changement d'adresse au tribunal alors que le dossier a été

ouvert plusieurs mois, voire des années auparavant, ne devrait pas être puni. C'est pour cette raison que nous recommandons le retrait de toute limitation du droit à la rétractation.

La signification d'une demande

Nous aimerions néanmoins souligner quelques modifications intéressantes se retrouvant à l'article 80 du PL 16. La précision de l'article 56 de la Loi sur la Régie du logement est en effet une bonne nouvelle. Celui-ci permettrait dorénavant de signifier l'ouverture d'une demande à l'autre partie autrement que par huissier ou courrier recommandé, par exemple via un moyen technologique comme le texto ou le courriel. Ces moyens correspondent non seulement aux pratiques contemporaines d'échanges d'informations, mais ils sont beaucoup moins onéreux pour les parties.

L'encadrement des causes en fixation de loyer

De plus, l'ajout de l'article 56.3 à la Loi sur la Régie du logement vient encadrer un problème de longue date concernant les causes en fixation de loyer. Nous dénonçons en effet depuis très longtemps le laxisme du tribunal envers les propriétaires qui ne remettent pas à temps les renseignements nécessaires (formulaire RN). Il n'est pas rare qu'un propriétaire remette le formulaire RN au moment de l'audience, ne laissant ainsi aucun temps de préparation aux locataires. La modification proposée est donc une très bonne nouvelle en ce qu'elle viendrait obliger les propriétaires à déposer dans les 90 jours suivant l'ouverture d'une demande en fixation de loyer le formulaire RN au tribunal ainsi que d'en faire parvenir une copie aux locataires. Il est plus que temps que cesse le laxisme du tribunal à l'égard des propriétaires qui omettent de faire parvenir préalablement la documentation nécessaire à l'analyse en bonne et due forme d'une demande en fixation. Nous nous questionnons néanmoins sur le délai de 90 jours. Pourquoi donner 30 jours aux parties pour notifier les pièces pour toute autre demande et 90 jours pour la fixation de loyer ? Il s'agit là d'un deux poids, deux mesures. Le délai de 90 jours semble long considérant que la mise au rôle pour la fixation de loyer peut se faire parfois très rapidement, en deçà de 90 jours, comme nous l'avons remarqué récemment. Nous recommandons donc de diminuer le délai de 90 à 20 jours. Nous recommandons également d'ajouter dans le PL 16 une interdiction de déposer des pièces justificatives une fois l'audience en fixation de loyer tenue. Il arrive en effet fréquemment que le tribunal permette aux propriétaires de faire le dépôt de preuves après l'audience. Ce genre de pratiques est inacceptable.

Les rapports de professionnels

Une autre modification procédurale contenue dans le PL 16 mérite d'être saluée : l'article 91 permettrait qu'un rapport signé par un médecin, un pompier, un policier ou un inspecteur nommé en vertu d'une loi ou d'un règlement tienne lieu de témoignage. Cela éviterait de faire déplacer à l'audience les personnes ayant signé ces rapports et pourrait ainsi éviter les remises d'audience inutiles.

Recommandation 4

Que l'article 80 du PL 16 soit épuré des éléments posant un important risque de complexification des procédures à la Régie du logement, notamment l'ajout des articles suivants à la Loi sur la Régie du logement : 56.1 ; 56.2 ; 56.4 ; 56.5 à 56.10.

Recommandation 5

Considérant que les locataires sont amenés à déménager dans des proportions beaucoup plus importantes que les propriétaires, que soit retiré l'alinéa 3 de l'article 94 du PL 16 afin de ne pas restreindre le droit à la rétractation pour les locataires qui auraient omis de signifier leur changement d'adresse.

Recommandation 6

Que l'article 80 du PL 16 (article 56.3 de la Loi sur la Régie du logement) soit modifié pour réduire de 90 à 20 jours le délai alloué aux propriétaires pour déposer le formulaire RN au tribunal et pour en faire parvenir une copie aux locataires suite à l'ouverture d'une demande en fixation de loyer.

Recommandation 7

Que l'article 80 du PL 16 (article 56.3 de la Loi sur la Régie du logement) soit modifié en ajoutant l'interdiction du dépôt des pièces justificatives après le déroulement d'une audience en fixation de loyer.

Audience sur dossier

Le PL 16 veut introduire une nouvelle procédure de traitement des demandes à la Régie : l'audience sur dossier. Selon l'information retrouvée dans le PL 16, cette procédure vise à traiter un dossier en l'absence des parties, ces dernières ayant préalablement fait parvenir au tribunal leurs déclarations ainsi que la preuve pertinente au dossier. Pour qu'une demande procède sur dossier, il faut que les parties le demandent ou y consentent.

Cette nouveauté est une demande de longue date de la Régie du logement dans le but d'améliorer ses délais de traitement des dossiers. Il est clair que pour procéder sur dossier, il faut que la question en litige soit relativement "simple". Une reprise de logement ou un logement impropre à l'habitation ne pourraient que très difficilement être traités sur dossier. À l'opposé, le plus important contentieux de la Régie du logement, le non-paiement de loyer, pourrait être traité de cette façon. La Régie nous a d'ailleurs déjà confirmé que le non-paiement de loyer était dans leur mire pour l'utilisation de l'audience sur dossier.

Considérant les risques inhérents d'accès à la justice pour les locataires, nous nous opposons à la venue de la procédure sur dossier. Que ce soit par le fait de produire une déclaration sous serment ou encore de produire la preuve nécessaire, les locataires plus vulnérables pourraient rapidement en ressortir pénalisés. Devons-nous rappeler qu'au Québec une personne sur cinq éprouve des difficultés majeures de lecture et que près de 50% de la population québécoise a des problèmes de littératie. Pour ces personnes, rédiger de tels documents peut s'avérer un réel fardeau, voire une impossibilité. Tout comme pour la visioconférence, nous privilégions des audiences en personne, où un juge peut assister les parties.

Recommandation 8

Que soit retiré du PL 16 l'article 83 concernant les procédures sur dossier.

Assistance aux parties

L'article 90 du PL 16 introduit une possibilité très intéressante pour les locataires vulnérables. L'ajout de l'article 74.1 à la Loi sur la Régie du logement permettrait en effet à une personne d'être assistée par un tiers de confiance lors d'une audition si son âge ou son état de santé le requiert. Nous saluons cet ajout, mais nous aimerions que le PL 16 aille encore plus loin. En effet, pourquoi se limiter à l'âge ou à l'état de santé (le feu projet de loi 401 se limitait quant à lui à l'âge seulement) ? Pourquoi ne pas permettre à l'ensemble des locataires qui se représentent seulEs d'être accompagnéEs et assistéEs lors d'une audience ? Nous croyons qu'un tel ajout aiderait les locataires à affronter un moment très souvent perçu et vécu comme stressant et difficile : une audience contre son propriétaire. Nous recevons dans les comités logement bon nombre de locataires qui nous affirment ne pas vouloir utiliser la Régie par peur d'avoir à affronter leur propriétaire, sans compter les craintes de représailles associées à une telle poursuite. C'est pourquoi nous recommandons que l'ensemble des locataires non représentéEs puissent être assistéEs par un tiers de confiance lors d'une audience à la Régie. Pensons par exemple aux dossiers impliquant des violences sexuelles et aux personnes vivant avec des barrières langagières, l'assistance d'un tiers s'avère fondamentale alors que le PL 16 dans sa forme actuelle les exclut.

De plus, nous avons quelques questionnements concernant l'application concrète de l'article 90 du PL 16. D'abord, quel est l'âge minimum permettant l'assistance d'un tiers ? La même question se pose pour l'état de santé : sous quel motif une personne peut justifier son besoin d'assistance ? Avec un billet du médecin ? Ensuite, comment le tribunal évaluera-t-il le lien de confiance entre les personnes pour ainsi permettre l'assistance ? Il nous semble que ces questions doivent être précisées et non pas laissées à la seule discrétion de la Régie.

Recommandation 9

Que l'article 90 du PL 16 soit modifié afin de permettre à l'ensemble des locataires non représentéEs d'être assistéEs par un tiers de confiance lors de l'audience.

3. Justice pour les locataires : Une véritable réforme de la Régie du logement

Dans cette section, nous présenterons un ensemble de revendications qui ne touchent pas nécessairement directement le PL 16. Ce dernier, tel que mentionné en introduction, est nettement insuffisant afin de rendre la Régie du logement réellement juste, équitable et accessible. Une véritable réforme du tribunal est nécessaire et urgente. C'est pour ces raisons que nous profitons de l'occasion de l'étude du projet de loi 16 pour présenter l'ensemble de nos revendications concernant la Régie. Ces revendications, divisées en 6 thèmes, sont le résultat d'un long processus de recherche, de travail terrain et de réflexion des membres du RCLALQ³.

Accessibilité et services

Pour une Régie qui veille à une meilleure connaissance du droit du logement

Les sections du Code civil qui encadrent la location d'un logement sont complexes. Même si la Régie du logement est un tribunal administratif où tous et toutes n'ont pas à être obligatoirement représentés par unE avocatE, force est de constater qu'il est difficile pour unE locataire disposant de peu de ressources d'obtenir les informations nécessaires pour se défendre adéquatement. Alors qu'un des mandats initiaux de la Régie était de renseigner les locateurs et les locataires sur leurs droits et obligations, le tribunal ne fournit désormais plus les efforts nécessaires pour le réaliser pleinement. La Régie est également tenue de faire des études sur la situation du logement, mais ne le fait plus depuis de nombreuses années.

Lors de la rédaction de son plus récent rapport sur la Régie, le RCLALQ a constaté que les agentEs d'information, qui sont aux premières lignes pour répondre aux questions des locataires, transmettent des réponses incomplètes, voire erronées. Ils et elles ne disposent pas toujours de la formation nécessaire pour mener à bien leur travail. De plus, en raison du manque de ressources, il est fréquent que les locataires doivent attendre de très longues minutes pour obtenir une réponse, et ce, à moins que le système d'attente téléphonique ne raccroche pas immédiatement pour cause de surcharge. Enfin, la porte de sortie des préposésEs est trop souvent le numéro de téléphone du RCLALQ ou celui des comités logement alors que les organismes communautaires ne disposent pas des ressources nécessaires pour répondre à l'ensemble des demandes.

³ Ces revendications sont également disponibles sur le site du RCLALQ au https://rclalq.qc.ca/wp-content/uploads/2019/02/Reforme_Regie-du-logement-RCLALQ-2019.pdf

Recommandation 10

Que la Régie du logement forme adéquatement ses employéEs pour qu'ils et elles transmettent des informations précises, justes et cohérentes en matière de droit locatif, et ce, dans des délais rapides. En ce sens, le tribunal doit être en mesure d'aider les différentes populations du Québec en brisant notamment les barrières de langue, d'handicap et d'analphabétisme.

Recommandation 11

Que la Régie facilite et soit plus attentive vis-à-vis des dossiers plus délicats, comme ceux impliquant du harcèlement, de la violence ou des agressions sexuelles et qu'elle en accélère le traitement.

Recommandation 12

Considérant que la loi le lui prescrit, que la Régie du logement réalise et diffuse des études sur la situation du logement locatif.

Pour une Régie réellement accessible aux locataires

Au cours des dernières années, plusieurs bureaux de la Régie du logement ont été fermés ou ont vu leurs heures d'ouverture être grandement diminuées. C'est le cas notamment des bureaux d'Alma, de Jonquière, de Sorel, de Lévis ou de Victoriaville, pour ne nommer que ceux-là. D'autres, comme le bureau de Matane qui est uniquement ouvert pendant 4h le dernier vendredi de chaque mois, ont des heures d'ouverture qui ne correspondent pas à la réalité des locataires. Ce sont évidemment les personnes qui résident en dehors des grands centres urbains qui sont les plus touchées : si elles travaillent pendant les heures normales de bureau, qu'elles ne disposent pas d'une voiture ou qu'elles n'ont tout simplement pas les moyens financiers pour se déplacer, impossible pour elles de se rendre à un bureau de la Régie. Certes, la Régie a introduit sur son site internet la possibilité d'ouvrir un dossier en ligne, mais pour le moment, cette procédure est uniquement disponible pour les causes portées par les propriétaires (hormis les rares dossiers en fixation de loyer ouverts par les locataires). La solution ne réside pas non plus dans la visioconférence puisque cette pratique ne fait que complexifier les procédures ainsi que l'assistance aux parties par les juges.

De plus, alors que l'ouverture d'un dossier était gratuite à la naissance de la Régie, les frais ont graduellement augmenté pour atteindre aujourd'hui 76\$. Cela est sans compter les frais de signification de la demande et ceux liés à l'envoi de la mise en demeure à l'autre partie, procédure qu'obligent les préposéEs avant d'autoriser l'ouverture d'un dossier. Parfois, les préposéEs rejettent même des mises en demeure au motif qu'elles manquent de précision ou qu'elles sont rédigées dans un français trop approximatif. De nombreux témoignages de locataires nous ont également informés que certainEs préposéEs tiennent des propos décourageants aux locataires qui avaient de bonnes raisons de demander une ouverture de dossier. L'expérience terrain des comités logement et des associations de locataires en témoigne : les locataires plus vulnérables ont de nombreuses réticences à faire valoir leurs droits et les préposéEs devraient être plus sensibles à leur situation pour ne pas les décourager dans leurs démarches.

Recommandation 13

Que l'ouverture d'un dossier soit gratuite, que des points de service soient ouverts dans toutes les régions et que les heures d'ouverture correspondent aux réalités des locataires.

Recommandation 14

Que toute ouverture de dossier soit acceptée par les préposéEs de la Régie du logement et que les avis aux propriétaires autres que la mise en demeure (texto ou courriel, par exemple) soient reconnus comme étant valides.

Pour une Régie qui a le pouvoir sur l'ensemble du processus de location pour mettre fin à la discrimination

Actuellement, la Régie du logement a juridiction sur les relations entre locataires et propriétaires uniquement après la signature du bail. Pourtant, plusieurs étapes du processus de location se déroulent bien avant, comme la recherche de logement, la visite et l'enquête de location. Au cours de celles-ci, plusieurs propriétaires usent de discrimination sans gêne. Par exemple, une brève recherche sur des sites internet de petites annonces permet de trouver rapidement des logements où les enfants ne sont pas les bienvenus ou, plus subtilement, de très grands logements pour des personnes seules ou très calmes. D'autres peuvent refuser de faire visiter un logement en raison de l'accent ou du nom d'une personne. Et même si les tristement célèbres « listes noires de locataires » des associations de propriétaires sont désormais interdites, rien n'empêche les propriétaires d'utiliser des formulaires de location qui demandent certains renseignements abusifs, comme le numéro d'assurance sociale, le numéro de compte bancaire ou le numéro d'assurance maladie.

Certes, les locataires victimes de discrimination peuvent porter plainte à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ou à la Commission d'accès à l'information pour les demandes abusives de renseignements personnels. Mais ces procédures sont longues et périlleuses, peu connues et peu coercitives. Les locataires préféreront trouver le plus rapidement possible un autre logement question de s'assurer d'avoir un toit sur la tête.

Recommandation 15

Que la Régie du logement ait pleine juridiction sur l'ensemble du processus de location.

Les délais et la mise au rôle

Pour une Régie plus transparente, une définition claire du processus de mise au rôle

La mise au rôle est le processus par lequel la Régie du logement classe et priorise les demandes. Le RCLALQ critique depuis longtemps l'opacité des critères qui amène le « maître des rôles » à

classer les demandes dans les différentes catégories. Par exemple, il n'est pas toujours clair pourquoi un dossier atterri dans la catégorie « urgente » plutôt que « prioritaire » ou « générale ». La Régie donne quelques explications à ce sujet, comme le fait que les causes impliquant des risques pour la santé ou la sécurité des occupantEs sont classées comme urgentes, mais nulle part ne sait-on sur quoi se base le tribunal pour juger de ce critère. En d'autres mots, il faudra que les locataires qui vivent dans un logement dangereux aient rempli leur demande de manière à en convaincre la Régie, ce qui est loin d'être facile. Le RCLALQ a demandé à maintes reprises à la direction de la Régie de préciser les critères de mise au rôle, toujours sans succès. Précisons que la mise au rôle tient à des directives internes du tribunal et que celui-ci possède donc toute la latitude pour en modifier les orientations.

Une des meilleures illustrations du caractère injuste de la mise au rôle demeure la priorisation systématique des causes en non-paiement de loyer. Année après année, ces causes bénéficient des meilleurs délais d'attente, devançant même les causes civiles urgentes. Peu importe le montant du loyer en retard ou le type de propriétaire, le tribunal considère de facto urgent le possible préjudice subi par les propriétaires dans un cas de non-paiement de loyer. C'est donc dire qu'aux yeux de la Régie, le portefeuille des propriétaires passe avant la santé et la sécurité des locataires

Recommandation 16

Que le processus et les critères de mise au rôle soient clairs, publics et justes. En ce sens, il faut que cesse le traitement prioritaire accordé par la Régie aux dossiers en non-paiement de loyer.

Pour une Régie où la première arrivée est la première servie

Les délais d'attente à la Régie du logement sont décriés de toutes parts depuis longtemps. Depuis le tournant des années 2000, la situation n'a fait que s'aggraver. Des délais tellement longs que le RCLALQ et ses membres ont surnommé le tribunal la « Régie du lentement ». Selon le dernier rapport annuel de la Régie du logement, le délai moyen de l'ouverture à la fermeture d'un dossier dans le cas d'une cause civile est de 17,7 mois. Il n'est donc pas surprenant que les locataires préfèrent déménager plutôt que d'attendre en moyenne 1 an et demi pour obtenir justice.

Pour les causes civiles jugées urgentes, par exemple un logement insalubre ou un manque de chauffage en hiver, il faut tout de même attendre en moyenne 7,5 semaines pour être entendu par unE juge. Les causes en non-paiement de loyer sortent gagnantes à la Régie, avec un délai de 6,5 semaines en moyenne pour obtenir une première audience.

Pour le RCLALQ, un tribunal juste et accessible devrait accueillir les causes selon le principe du premier arrivé, premier servi. Il est évident que pour régler le problème chronique des longs délais d'attente à la Régie du logement, son financement doit être augmenté considérablement tout comme le nombre de juges pour entendre les causes

Recommandation 17

Que les dossiers urgents qui impliquent la santé et la sécurité des locataires soient entendus dans un délai de 72 heures. Les autres dossiers doivent être entendus dans un délai maximum de 3 mois sur la base du premier arrivé, premier servi.

Déroulement des audiences

Pour une Régie qui donne pleine assistance aux parties

Les comités logement et les associations de locataires rencontrent fréquemment des locataires qui craignent la Régie du logement pour diverses raisons. Parmi celles-ci, le déroulement des audiences et les procédures complexes peuvent décourager beaucoup de locataires. Se retrouver devant unE juge, affronter son propriétaire et devoir défendre ses droits peut rapidement devenir une situation difficile pour les locataires. Contrairement aux propriétaires, les locataires ont très rarement les ressources disponibles pour faire appel à unE avocatE pour les représenter. Sans oublier que les propriétaires de logements constitués en personne morale peuvent se faire représenter par des professionnels (un administrateur ou un employé qui doit être au seul service de la compagnie), souvent des spécialistes de la Régie. Au final, tant au niveau de la connaissance des procédures que des ressources disponibles, locataires et propriétaires ne se battent pas à armes égales.

Dans le *Livre blanc* menant à la création de la Régie, on donnait le mandat au tribunal d'assurer des relations équitables entre locataires et propriétaires, bref de rétablir les inégalités qui existent entre les parties. Ce principe devrait évidemment s'appliquer au déroulement des audiences, par exemple en apportant assistance aux parties moins expérimentées qui éprouvent des difficultés envers les procédures et les principes de droit. Contre-interroger son propriétaire n'est pas une épreuve facile pour tout le monde, encore moins faire la preuve de sa mauvaise foi dans le cadre d'une reprise de logement.

Pour l'instant, une des seules solutions proposées par la Régie est de faire davantage usage de la conciliation, mesure qui est loin de mieux garantir les droits des locataires. La conciliation a plutôt comme risque de renforcer les rapports de pouvoir qui existent entre les parties, car un conciliateur ou une conciliatrice ne peut s'interposer comme les juges. Les solutions résident plutôt dans le renforcement de l'assistance aux locataires par diverses mesures venant favoriser l'accès à la justice.

Recommandation 18

Que les juges de la Régie du logement donnent la pleine assistance aux parties, surtout envers les locataires qui se défendent seuls. En ce sens, les juges doivent s'assurer de l'application du droit et faciliter la compréhension des procédures.

Le droit au maintien dans les lieux et la protection du parc locatif

Pour une Régie qui protège les droits des locataires et qui préserve les logements locatifs

Au Québec, les locataires peuvent compter sur le droit au maintien dans les lieux pour les protéger. En théorie, ce principe implique que les locataires ont le droit de demeurer indéfiniment dans leur logement tant que leurs obligations sont remplies. Les propriétaires ne peuvent donc pas, en vertu du droit au maintien dans les lieux, demander aux locataires de quitter un logement. Plusieurs exceptions viennent néanmoins lourdement affaiblir la portée de ce principe. Les plus fréquentes sont la reprise de logement et l'éviction dans le but d'agrandir, subdiviser ou de changer l'affectation du logement. Ces exceptions ne sont toutefois que la pointe de l'iceberg, puisque la majorité des accrocs au droit au maintien dans les lieux surviennent en dehors des tribunaux, par exemple via des évictions illégales ou par de fortes pressions sur les locataires dans le but de les faire quitter, parfois en échange de compensation monétaire.

Les attaques au droit au maintien dans les lieux émanent d'une volonté de faire d'immenses profits en jouant aux flips immobiliers. Cela résulte du même coup en un autre phénomène inquiétant, soit l'érosion du parc de logements locatifs. Une fois un immeuble vidé des locataires, il est extrêmement plus lucratif pour les propriétaires de transformer les logements en condos, de les louer sur des plateformes comme Airbnb ou tout simplement de les rénover pour les relouer ensuite à gros prix. Il s'en suit donc une perte de logements locatifs, tout particulièrement de logements abordables. Ce sont en effet généralement les logements les moins chers et qui logent des personnes démunies qui représentent le plus gros potentiel de profits. Les locataires aînés qui habitent depuis longtemps leur logement sont souvent les premières victimes. Malgré les récentes protections supplémentaires mises en place pour ce groupe particulier de locataires, il est facile de contourner les lois et d'arriver à ses fins avec des pratiques douteuses, voire illégales.

Pour le RCLALQ, le fait d'évincer des locataires dans le but de faire des profits faramineux est une pratique honteuse qui doit cesser. L'ensemble des locataires doit être mieux protégé et ces pratiques doivent être réellement empêchées par l'effet dissuasif et punitif de la loi. Le logement est un droit fondamental, personne ne devrait craindre de perdre son logement du jour au lendemain. Dès sa création en 1980, la Régie du logement s'est pourtant vu confier la mission d'assurer la conservation du parc de logements locatifs. Or, force est de constater que la Régie échoue dans ce mandat en étant trop laxiste vis-à-vis des propriétaires qui désirent se débarrasser de locataires dans le but de maximiser leur profit. De récentes études ont montré que la Régie accorde dans une large proportion les demandes de reprise de logement et d'éviction, et ce, sans que le tribunal ne questionne réellement les intentions des propriétaires.

Recommandation 19

Que la Régie protège le parc de logements locatifs et le droit au maintien dans les lieux :

- En interdisant les évictions pour fins de subdivision, d'agrandissement et de changement d'affectation;

- En interdisant les reprises de logement lorsque le taux d'inoccupation est inférieur à 3%;
- En assurant une extrême vigilance vis-à-vis des demandes de reprise de logement et d'éviction, notamment pour déceler les pratiques de mauvaise foi;
- En assurant un suivi étroit des reprises et évictions accordées pour en vérifier la réalisation;
- En condamnant lourdement tout propriétaire qui aurait agi de mauvaise foi;
- En augmentant considérablement les indemnités versées aux locataires quand la reprise ou l'éviction est accordée.

Les causes en non-paiement de loyer

Pour une Régie plus humaine qui cesse d'expulser les locataires à la chaîne

La Régie est une véritable machine à expulser les locataires. Les expulsions de logement pour cause de non-paiement de loyer sont de loin la principale activité du tribunal. Bon an mal an, c'est 60% des dossiers ouverts à la Régie qui concernent ce type de dossier. En 2017-2018, le tribunal a rendu 26 645 décisions en non-paiement de loyer sur un total de 45 859 décisions rendues. Bref, la Régie expulse, et elle le fait rapidement !

Les dossiers en non-paiement de loyer sont en effet ceux qui bénéficient d'une voie rapide à la Régie. Compte tenu du nombre élevé de dossiers, le tribunal choisit de prioriser le non-paiement pour performer dans ses rapports annuels et plaire aux nombreuses critiques (Vérificateur général, Protecteur du citoyen, gouvernement, etc.). Pourtant, cette priorisation systématique a des conséquences sociales désastreuses.

À l'heure actuelle, la loi est ainsi faite que la Régie du logement ne permet pas aux locataires d'expliquer leur retard dans le paiement du loyer. Perte d'emploi, accident de travail, situation familiale difficile, attente de prestations financières, etc., aucune de ces raisons ne sera valable aux yeux du tribunal. L'état du logement ne peut pas non plus être soulevé comme motif au non-paiement. S'il y a effectivement un retard de plus de 3 semaines dans le loyer, la Régie résiliera le bail et ordonnera l'expulsion des locataires, à moins que la dette soit remboursée à l'audience ou avant que le jugement soit rendu. De plus, aucune analyse relative au préjudice causé au propriétaire n'est effectuée par le tribunal. Ainsi, peu importe si la dette de loyer n'est que de quelques dollars ou si le propriétaire est une corporation qui détient des centaines de logements, la même règle est appliquée. Dans tous les cas, la cause en non-paiement sera priorisée par la Régie et traitée en quelques semaines. Quant à l'audience, si les locataires osent s'y présenter pour expliquer en vain leur non-paiement ou encore pour régler leur dette, elle durera à peine quelques minutes et sera traitée à la chaîne avec plusieurs dizaines d'autres.

Ces pratiques inhumaines sont désastreuses pour les locataires. Une expulsion de logement est un moment traumatisant, notamment pour les ménages à faible revenu qui connaîtront d'importantes difficultés à se reloger. Discrimination par les futurs propriétaires, risques d'itinérance, appauvrissement, problèmes de santé, changements d'écoles rapides pour les

enfants, les conséquences sont nombreuses pour les locataires et les coûts sociaux de ces évictions sont énormes. L'ampleur du phénomène du non-paiement de loyer et des évictions est l'une des conséquences les plus frappantes de l'accroissement des inégalités sociales et économiques et de la détérioration des programmes sociaux sensés protéger les plus démunis.

Recommandation 20

Que cesse l'expulsion à la chaîne de locataires en raison du non-paiement du loyer et que les critères menant à l'expulsion soient fortement resserrés, rendant ce phénomène exceptionnel. Des mécanismes alternatifs doivent être mis en place pour éviter les expulsions, comme les ententes de paiement.

Recommandation 21

Que la Régie tienne compte des motifs invoqués par les locataires pour le non-paiement du loyer, notamment l'état de santé, la situation personnelle et familiale et l'état du logement.

Recommandation 22

Que la Régie procède systématiquement à l'analyse sérieuse des préjudices subis par les propriétaires dans les cas de non-paiement de loyer ou de retards fréquents avant de se prononcer sur l'expulsion de locataires.

Le contrôle des loyers et les causes en fixation

Pour une Régie qui contrôle véritablement les loyers

Au Québec, il n'y a pas de contrôle obligatoire et universel des loyers. La Régie du logement publie annuellement des indices d'augmentation de loyer, mais ceux-ci ne servent qu'à guider locataires et propriétaires dans la négociation. Les indices ne sont donc pas obligatoires. Pour preuve, la plupart des propriétaires augmentent le loyer au-delà des indices, et ce, sans que des dépenses importantes comme des travaux majeurs ou une hausse de taxes le justifient. Les associations de propriétaires disent même publiquement que les propriétaires n'ont aucune obligation de tenir compte des critères de fixation de loyer ni même des scénarios d'augmentation publiés annuellement par la Régie. De leur côté, les comités logement aident chaque année des milliers de locataires aux prises avec des hausses abusives de loyer. Sans contrôle obligatoire, le fardeau de contester une hausse de loyer demeure sur les épaules des locataires qui, bien souvent, craignent d'entrer en confrontation avec leur propriétaire. À l'heure actuelle, la Régie fixe annuellement moins de 0,5% de tous les loyers du Québec. Les autres loyers sont donc augmentés de gré à gré. Avec tous les rapports de pouvoir qu'implique une relation propriétaire-locataire, il est primordial de renverser le fardeau de contrôle en obligeant les propriétaires à faire fixer les loyers à la Régie du logement si leur hausse dépasse un pourcentage déterminé par le tribunal, comme c'est le cas actuellement en Ontario.

Mais même lorsqu'une hausse de loyer est contestée par les locataires et que le propriétaire décide de faire fixer le prix du loyer par la Régie, d'inquiétantes lacunes surviennent. D'abord, le

tribunal est très souvent laxiste envers les propriétaires qui ne remettent pas à temps (ou même qui ne remettent pas du tout) le formulaire des renseignements nécessaires au calcul de la hausse. De plus, il serait grandement bénéfique pour les locataires de recevoir également une copie de ce formulaire afin de leur permettre de bien se préparer à leur audience.

Lors des audiences, le tribunal est souvent complaisant à l'égard des preuves fournies par les propriétaires. Normalement, pour pouvoir fixer une hausse de loyer correctement, l'ensemble des pièces justificatives (factures) doivent être analysées avec soin. Or, les audiences en fixation de loyer que nous avons observées nous ont fait constater que le tribunal recevait comme preuves acceptables des factures non datées, dans certains cas sans adresse et sans nom, ou encore de simples soumissions. Les locataires ont techniquement le droit d'examiner et d'évaluer les documents déposés, mais le tribunal ne les avise pas toujours de cette possibilité. Une fois de plus, les locataires qui ont du mal à se retrouver dans les procédures en sortent pénalisés

Recommandation 23

Que la Régie, dans l'objectif d'avoir un contrôle obligatoire et universel des loyers, fixe tout loyer pour laquelle la hausse demandée par le propriétaire est supérieure à un taux déterminé par le tribunal.

Recommandation 24

Que la Régie resserre les règles des dossiers en fixation de loyer de manière à ne pas pénaliser les locataires et à cesser tout laxisme envers les propriétaires qui ne répondent pas aux exigences légales.

Liste complète des recommandations

Recommandation 1

Que la visioconférence ou tout autre moyen technologique ne soient pas utilisés comme moyen de limiter les déplacements des juges, mais qu'elle soit utilisée comme mesure d'accès à la justice pour les situations où les parties et leurs témoins ne pourraient autrement être présents pour les audiences.

Recommandation 2

Plutôt que d'augmenter les pouvoirs des greffiers spéciaux, que le gouvernement augmente significativement le nombre de juges afin d'entendre les causes portées à la Régie du logement dans des délais raisonnables tout en desservant mieux l'ensemble des régions du Québec.

Recommandation 3

Considérant les risques associés à une utilisation accrue de la conciliation, à la fois pour les parties plus vulnérables et pour la jurisprudence, la conciliation devrait être utilisée seulement pour les dossiers en non-paiement de loyer afin de procéder à des ententes de paiement et ainsi permettre aux locataires de demeurer dans leur logement.

Recommandation 4

Que l'article 80 du PL 16 soit épuré des éléments posant un important risque de complexification des procédures à la Régie du logement, notamment l'ajout des articles suivants à la Loi sur la Régie du logement : 56.1 ; 56.2 ; 56.4 ; 56.5 à 56.10.

Recommandation 5

Considérant que les locataires sont amenés à déménager dans des proportions beaucoup plus importantes que les propriétaires, que soit retiré l'alinéa 3 de l'article 94 du PL 16 afin de ne pas restreindre le droit à la rétractation pour les locataires qui auraient omis de signifier leur changement d'adresse.

Recommandation 6

Que l'article 80 du PL 16 (article 56.3 de la Loi sur la Régie du logement) soit modifié pour réduire de 90 à 20 jours le délai alloué aux propriétaires pour déposer le formulaire RN au tribunal et pour en faire parvenir une copie aux locataires suite à l'ouverture d'une demande en fixation de loyer.

Recommandation 7

Que l'article 80 du PL 16 (article 56.3 de la Loi sur la Régie du logement) soit modifié en ajoutant l'interdiction du dépôt des pièces justificatives après le déroulement d'une audience en fixation de loyer.

Recommandation 8

Que soit retiré du PL 16 l'article 83 concernant les procédures sur dossier.

Recommandation 9

Que l'article 90 du PL 16 soit modifié afin de permettre à l'ensemble des locataires non représentés d'être assistés par un tiers de confiance lors de l'audience.

Recommandation 10

Que la Régie du logement forme adéquatement ses employés pour qu'ils et elles transmettent des informations précises, justes et cohérentes en matière de droit locatif, et ce, dans des délais rapides. En ce sens, le tribunal doit être en mesure d'aider les différentes populations du Québec en brisant notamment les barrières de langue, d'handicap et d'analphabétisme.

Recommandation 11

Que la Régie facilite et soit plus attentive vis-à-vis des dossiers plus délicats, comme ceux impliquant du harcèlement, de la violence ou des agressions sexuelles et qu'elle en accélère le traitement.

Recommandation 12

Considérant que la loi le lui prescrit, que la Régie du logement réalise et diffuse des études sur la situation du logement locatif.

Recommandation 13

Que l'ouverture d'un dossier soit gratuite, que des points de service soient ouverts dans toutes les régions et que les heures d'ouverture correspondent aux réalités des locataires.

Recommandation 14

Que toute ouverture de dossier soit acceptée par les préposés de la Régie du logement et que les avis aux propriétaires autres que la mise en demeure (texto ou courriel, par exemple) soient reconnus comme étant valides.

Recommandation 15

Que la Régie du logement ait pleine juridiction sur l'ensemble du processus de location.

Recommandation 16

Que le processus et les critères de mise au rôle soient clairs, publics et justes. En ce sens, il faut que cesse le traitement prioritaire accordé par la Régie aux dossiers en non-paiement de loyer.

Recommandation 17

Que les dossiers urgents qui impliquent la santé et la sécurité des locataires soient entendus dans un délai de 72 heures. Les autres dossiers doivent être entendus dans un délai maximum de 3 mois sur la base du premier arrivé, premier servi.

Recommandation 18

Que les juges de la Régie du logement donnent la pleine assistance aux parties, surtout envers les locataires qui se défendent seulEs. En ce sens, les juges doivent s'assurer de l'application du droit et faciliter la compréhension des procédures.

Recommandation 19

Que la Régie protège le parc de logements locatifs et le droit au maintien dans les lieux :

- En interdisant les évictions pour fins de subdivision, d'agrandissement et de changement d'affectation;
- En interdisant les reprises de logement lorsque le taux d'inoccupation est inférieur à 3%;
- En assurant une extrême vigilance vis-à-vis des demandes de reprise de logement et d'éviction, notamment pour déceler les pratiques de mauvaise foi;
- En assurant un suivi étroit des reprises et évictions accordées pour en vérifier la réalisation;
- En condamnant lourdement tout propriétaire qui aurait agi de mauvaise foi;
- En augmentant considérablement les indemnités versées aux locataires quand la reprise ou l'éviction est accordée.

Recommandation 20

Que cesse l'expulsion à la chaîne de locataires en raison du non-paiement du loyer et que les critères menant à l'expulsion soient fortement resserrés, rendant ce phénomène exceptionnel. Des mécanismes alternatifs doivent être mis en place pour éviter les expulsions, comme les ententes de paiement.

Recommandation 21

Que la Régie tienne compte des motifs invoqués par les locataires pour le non-paiement du loyer, notamment l'état de santé, la situation personnelle et familiale et l'état du logement.

Recommandation 22

Que la Régie procède systématiquement à l'analyse sérieuse des préjudices subis par les propriétaires dans les cas de non-paiement de loyer ou de retards fréquents avant de se prononcer sur l'expulsion de locataires.

Recommandation 23

Que la Régie, dans l'objectif d'avoir un contrôle obligatoire et universel des loyers, fixe tout loyer pour laquelle la hausse demandée par le propriétaire est supérieure à un taux déterminé par le tribunal.

Recommandation 24

Que la Régie resserre les règles des dossiers en fixation de loyer de manière à ne pas pénaliser les locataires et à cesser tout laxisme envers les propriétaires qui ne répondent pas aux exigences légales.

Mémoire présenté par :

Le Centre de recherche et d'information en consommation (CRIC) de Port-Cartier

1, rue Wood, bureau 2, C.P. 204

Port-Cartier (Québec) G5B 2G8

T: 418-766-3203

F: 418-766-3312

www.criccn.ca



Centre de recherche et
d'information en consommation
MRC de Sept-Rivières et MRC de la Minganie