CAT - 034M C. P. PL 31 Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation



# POUR UNE RÉFORME JUSTE DU DROIT DU LOGEMENT

Mémoire présenté par l'Association des juristes progressistes

Dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques

Au sujet du projet de loi n° 31, *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière* d'habitation

Devant la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec

## ORGANISMES ET PERSONNES SIGNATAIRES DU MÉMOIRE

Association des juristes progressistes

Collectif de Recherche et d'ACtion sur l'Habitat (CRACH)

Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale

Réseau des Tables régionales de groupes de femmes du Québec

# TABLE DES MATIÈRES

O	rganisn	nes e	t personnes signataires du mémoire	2
Lis	ste des	abré	viations	4
Le	xique j	juridi	que	6
Lis	ste des	reco	mmandations	7
À	propos	de l'	Association des juristes progressistes (AJP)	11
À propos d			e la rédaction de ce mémoire	11
1. Introduc		oduc	tion	13
2.	Le Code civil du Québec			15
	2.1. Les		modifications au régime des évictions	15
	2.1.	1.	Contexte	15
	2.1.2.		Quantification des évictions	17
	2.1.3.		L'harmonisation procédurale	18
	2.1.4.		Les indemnités	23
	2.1.	5.	D'autres questions en lien avec le régime des évictions	26
	2.2.	La n	nodification au régime de la reprise de mauvaise foi	34
	2.3. La r		nodification au régime de la cession de bail	36
	2.3.	1.	Contexte	36
	2.3.2.		Le danger du retrait du droit à la cession de bail	38
	2.3.	3.	La fixation de loyer comme mécanisme de contrôle de loyer	40
	2.3.	4.	La clause G : Un mécanisme de contrôle des loyers à peaufiner	42
3.	La <i>L</i>	oi su	r le Tribunal administratif du logement	46
	3.1.	La r	eprésentation par mandataire devant le Tribunal administratif du logement	46
4.	Les questions oubliées du PL 31			49
	4.1. Le c		roit au logement : un droit fondamental	49
	4.2.	La c	rise du logement au Québec et ses effets sur l'exercice des droits	52
	4.2.1.		L'accès au logement abordable au Québec	52
	4.2.2.		La crise du logement et la discrimination	53
	4.3.	Les 55	effets du retrait de la cession de bail sur les femmes victimes de violence conju	agale
	4.4.	L'in:	salubrité	58

### LISTE DES ABRÉVIATIONS

**2ELGBTQI+**: « Acronyme utilisé par le gouvernement du Canada pour désigner la communauté canadienne, 2E : au tout début, reconnaît les personnes deux esprits comme les premières parmi les communautés 2ELGBTQI+; L : Lesbienne; G : Gai ; B : Bisexuel ; T : Transgenre, Q : Queer, I: Intersexuel, + : comprend les personnes qui indiquent leur appartenance à divers groupes sexuels et de genre et emploient d'autres terminologies. »<sup>1</sup>

AJP: Association des juristes progressistes

AQDR: Association québécoise de défense de droits des retraités

C.C.Q.: Code civil du Québec

CDPDJ: Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse

FRAPRU: Front d'action populaire en réaménagement urbain

IRIS: Institut de recherche et d'informations socioéconomiques

**HLM**: Habitation à loyer modique

MPC: Mesure du panier de consommation

**OQDI** : Observatoire québécois des inégalités

PIDESC: Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

PL 31: Projet de loi 31

PL 492 : Projet de loi 492

RCLALQ: Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec

**REER**: Régime enregistré d'épargne-retraite

RRQ: Régime de rentes du Québec

SACAIS: Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales

SCHL: Société canadienne d'hypothèques et de logement

<sup>1</sup> Terminologie 2ELGBTQI+ — Glossaire et acronymes fréquents, Femmes et Égalité des genres Canada (FEGC), Canada, 22 août 2022, en ligne : <a href="https://femmes-egalite-genres.canada.ca/fr/sois-toi-meme/glossaire-2elgbtqi-plus.html">https://femmes-egalite-genres.canada.ca/fr/sois-toi-meme/glossaire-2elgbtqi-plus.html</a>.

**SHQ**: Société d'habitation du Québec

**SRV**: Seuil de revenu viable

**TAL**: Tribunal administratif du logement

**TAT**: Tribunal administratif du travail

### LEXIQUE JURIDIQUE

**CESSION DE BAIL**: Opération juridique ayant « pour effet de remplacer un locataire initial par un nouveau locataire, qui est le cessionnaire des droits et des obligations résultant du bail »<sup>2</sup>.

**ÉVICTION**: Exception au droit du locataire de conserver son logement. « Cette exception permet au propriétaire, dans certaines situations précises, de récupérer le logement pour réaliser un projet » sous certaines conditions prévues au *Code civil du Québec*.<sup>3</sup>

**LOCATEUR**: Un locateur est la personne qui loue un logement à un locataire <sup>4</sup>. Le terme « locateur » désigne généralement le propriétaire d'un immeuble où se situe le logement.

**LOCATAIRE**: Un locataire est la personne à qui un locateur loue un logement<sup>5</sup>.

**REPRISE DE LOGEMENT**: Exception au droit du locataire de conserver son logement. « La reprise du logement d'un locataire est possible pour un propriétaire qui souhaite y habiter ou y loger un proche » sous certaines conditions prévues au *Code civil du Québec.*<sup>6</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Jacques Deslaurier, *Vente, louage, contrat d'entreprise ou de service*, 2e édition, Montréal, 2013, Wilson et Lafleur, p. 470 (ci-après « Jacques Deslaurier, *Vente* »); *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ-1991, art. 1870 (ci-après « C.C.Q. »).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Éducaloi, « L'éviction du logement », en ligne : < <a href="https://educaloi.qc.ca/capsules/eviction-du-logement/">https://educaloi.qc.ca/capsules/eviction-du-logement/</a>> (page consultée le 11 septembre 2023).

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> C.C.Q, *supra* note 2, art. 1851.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> C.C.Q, *supra* note 2, art. 1851.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Éducaloi, « La reprise du logement », en ligne : < <a href="https://educaloi.qc.ca/capsules/la-reprise-du-logement/">https://educaloi.qc.ca/capsules/la-reprise-du-logement/</a> (page consultée le 11 septembre 2023).

### LISTE DES RECOMMANDATIONS

### **RECOMMANDATION 1**

Que le gouvernement du Québec publie les données relatives aux demandes d'oppositions aux évictions pour agrandissement, subdivision et changement d'affectation dans le cadre du rapport annuel de gestion du Tribunal administratif du logement;

### **RECOMMANDATION 2**

Que l'Assemblée nationale adopte tels quels les articles 2, 3 et 5 du projet de loi 31;

### **RECOMMANDATION 3**

Que le projet de loi 31 soit amendé afin d'y inclure une disposition prévoyant une modification de l'article 1899 du *Code civil du Québec*, afin d'y ajouter une présomption simple en faveur du locataire que l'éviction lui a été imposée à cause de l'exercice d'un droit et un renversement du fardeau de preuve sur le locateur de prouver que l'éviction est due à une autre cause juste ou suffisante. L'amendement pourrait être libellé comme suit :

L'article 1899 de ce code est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« S'il est établi à la satisfaction du Tribunal que le locataire a exercé un droit provenant du présent code ou de la Loi sur le Tribunal administratif du logement (chapitre T-15.01), il y a présomption simple en la faveur du locataire que le locateur a agi ainsi parce qu'il a exercé l'un de ces droits. »

### **RECOMMANDATION 4**

Que l'Assemblée nationale adopte tel quel l'article 4 du projet de loi 31 ;

### **RECOMMANDATION 5**

Que le projet de loi 31 soit amendé afin d'y inclure une disposition prévoyant une modification de l'article 1967 du *Code civil du Québec*. L'amendement pourrait être libellé comme suit :

L'article 1967 de ce code est remplacé par le suivant :

« Le locateur doit payer au locataire faisant l'objet d'une reprise de logement des frais raisonnables de déménagement ainsi qu'une indemnité équivalente à un mois de loyer pour chaque année de location ininterrompue du logement par le locataire, laquelle ne peut toutefois excéder un montant représentant 6 mois de loyer »

### **RECOMMANDATION 6**

Que les articles 2, 3, 4, 5 et 6 du projet de loi 31 soient modifiés afin d'inclure l'avis de non-renouvellement de bail prévu à l'article 1944 du *Code civil du Québec* ;

Que l'article 1944 du *Code civil du Québec* soit modifié. L'amendement pourrait être libellé comme suit :

« 1944. Le locateur peut, lorsque le locataire a sous-loué le logement pendant plus de 12 mois, éviter la reconduction du bail, s'il dépose au Tribunal administratif du logement, dans les mêmes délais que s'il y apportait une modification. La demande doit être introduite contre le locataire et le sous-locataire.

Il peut de même, lorsque le locataire est décédé et que personne n'habitait avec lui lors de son décès, éviter la reconduction en avisant l'héritier ou le liquidateur de la succession.

Si le tribunal accueille la demande du locataire, mais que sa décision est rendue après l'expiration du délai pour donner un avis de modification du bail, celui-ci est reconduit, mais le locateur peut alors s'adresser au tribunal pour faire fixer un nouveau loyer, dans le mois de la décision finale. »

Que l'article 1948 du Code civil du Québec soit abrogé;

### **RECOMMANDATION 7**

Que l'Assemblée nationale octroie le mandat à l'Institut national de la recherche scientifique (INRS) de mettre en place un chantier de recherche ayant l'objectif de brosser un portrait diagnostic des demandes de permis des propriétaires et des règlements des arrondissements et municipalités en matière de projets d'habitation impliquant l'octroi de permis d'agrandissement, de subdivision et de changement d'affectation;

### **RECOMMANDATION 8**

Que le gouvernement du Québec demande aux instances municipales de rendre disponibles, via un portail public, les demandes de permis d'agrandissement, subdivision et changement d'affectation et leur statut (actif, révoqué, expiré, etc.);

### **RECOMMANDATION 9**

Que le projet de loi 31 soit amendé afin d'y inclure une disposition prévoyant une modification de l'article 1959.1 du *Code civil du Québec*. L'amendement pourrait être libellé comme suit :

L'article 1959.1 de ce code est modifié par le remplacement aux alinéas 1 et 2 des termes « 70 ans ou plus » par « 65 ans ou plus. »

### **RECOMMANDATION 10**

Que l'Assemblée nationale adopte tel quel l'article 6 du projet de loi 31;

### **RECOMMANDATION 11**

Que l'Assemblée nationale retire l'article 7 du projet de loi 31 et abandonne toute modification touchant le droit à la cession de bail ;

### **RECOMMANDATION 12**

Que le projet de loi 31 soit amendé afin d'y inclure des dispositions prévoyant des modifications à la Sous-section II — De la reconduction et la modification du bail du Code civil du Québec, de même qu'une modification à l'article 30.2 de la Loi sur le tribunal administratif du logement. L'amendement pourrait être libellé comme suit :

Ce Code est modifié par l'insertion, après l'article 1942, de l'article suivant :

1942,1 « Le locateur qui souhaite modifier le bail en augmentant le loyer convenu au-delà du taux établi en vertu des calculs prévus Règlement sur les critères de fixation de loyer (chapitre T-15.01, r. 2) doit présenter une demande en ce sens au Tribunal au moins trois mois, mais pas plus de six mois, avant l'arrivée du terme du bail. »

L'article 1945 de ce code est remplacé par le suivant :

« Le locataire qui refuse la modification proposée par le locateur, à moins qu'il ne s'agisse d'une modification portant sur une augmentation de loyer visée par l'article 1942.1, est tenu d'aviser le locateur dans le mois de la réception de l'avis de modification du bail de son refus ou de l'aviser qu'il quitte le logement ; s'il omet de le faire, il est réputé avoir accepté la reconduction du bail aux conditions proposées par le locateur.

Toutefois, lorsque le bail porte sur un logement visé à l'article 1955, le locataire qui refuse la modification proposée doit quitter le logement à la fin du bail. »

L'article 30.2 de la Loi sur le tribunal du logement est modifié par le remplacement du paragraphe 3 par le suivant :

« 3° toute demande visant à fixer un loyer en vertu de l'article 1942.1 du *Code civil du Québec*. »

### **RECOMMANDATION 13**

Que l'Assemblée nationale modifie l'article 1950 du Code civil du Québec de la manière suivante :

« 1950. Un nouveau locataire ou un sous-locataire peut faire fixer le loyer par le tribunal lorsqu'il paie un loyer supérieur au loyer le moins élevé des 12 mois qui précèdent le début du bail ou, selon le cas, de la sous-location, à moins que ce loyer n'ait déjà été fixé par le tribunal.

La demande doit être présentée dans le mois de la conclusion du bail ou de la sous-location. Elle doit l'être dans le mois de la connaissance du loyer le moins élevé des 12 mois qui précèdent le début du bail ou de la sous-location lorsqu'elle est présentée par un nouveau locataire ou par un sous-locataire qui n'a pas reçu du locateur, lors de la conclusion du bail ou de la sous-location,

l'avis indiquant le loyer le moins élevé de l'année précédente ; si le locateur a remis un avis comportant une fausse déclaration, la demande doit être présentée dans les deux mois de la connaissance de ce fait. »

### **RECOMMANDATION 14**

Que l'Assemblée nationale modifie l'article 114 de la *Loi sur le Tribunal administratif du logement* de la manière suivante :

« 114. Quiconque fait une déclaration qu'il sait être fausse dans une formule ou un écrit dont l'usage est obligatoire en vertu de la présente loi ou des articles 1892 à 2000 du Code civil commet une infraction et est passible d'une amende d'au moins 5 000 \$ et d'au plus 20 000 \$. »

### **RECOMMANDATION 15**

Que l'Assemblée demande au Tribunal administratif du logement de rendre disponible, sur son site web, un formulaire de dénonciation des actes prévus par les dispositions pénales de la Loi sur le Tribunal administratif du logement;

### **RECOMMANDATION 16**

Que l'article 29 du projet de loi 31 soit amendé afin de prévoir le libellé suivant :

L'article 72 de cette loi est remplacé par le suivant :

« Une personne physique peut être représentée par un avocat. Elle peut aussi être représentée par son conjoint, un parent, un allié ou un ami.

Une telle personne peut également être représentée par un bénévole ou un employé d'un organisme constitué en vertu du chapitre III de la Loi sur les compagnies (chapitre C-38).

Une personne physique peut être représentée par une autre personne partie à une même demande conjointe visée à l'article 57.0.1.

Une personne morale peut être représentée par un administrateur, un dirigeant, un employé à son seul service, ou par un avocat. »

### **RECOMMANDATION 17**

Que l'Assemblée nationale ajoute une reconnaissance explicite du droit au logement dans la *Charte des droits et libertés de la personne* ;

### **RECOMMANDATION 18**

Que l'Assemblée nationale ordonne au Tribunal administratif du logement d'exercer sa compétence comme rédigée à l'article 5.4. de la *Loi sur le Tribunal administratif du logement*, soit « de faire des études et d'établir des statistiques sur la situation du logement », notamment en matière d'insalubrité.

### À PROPOS DE L'ASSOCIATION DES JURISTES PROGRESSISTES (AJP)

L'Association des juristes progressistes (ci-après « l'AJP ») est un organisme à but non lucratif unissant des personnes avocates, étudiantes en droit, des travailleuses du domaine juridique et des juristes de divers horizons. L'AJP se veut une force politique vouée à la promotion des droits politiques, sociaux et culturels au Québec. En tant que juristes, nous croyons fermement que, si le droit peut s'avérer un outil efficace de lutte contre les inégalités sociales, il peut également produire et reproduire de telles inégalités. La mission de l'AJP est de mettre en lumière ce rôle producteur et reproducteur du droit en matière d'inégalités afin d'agir concrètement sur celles-ci.

Ainsi, depuis sa fondation en 2010, l'AJP a pris publiquement position dans le cadre de plusieurs débats de société au Québec, tant auprès de la société civile qu'auprès des instances gouvernementales, notamment par la présentation de mémoires dans le cadre du projet de loi 32 sur la Loi visant principalement à favoriser l'efficacité de la justice pénale et à établir les modalités d'intervention de la Cour du Québec dans un pourvoi en appel, dans le cadre du projet de loi 84 sur la Loi visant à aider les personnes victimes d'infractions criminelles et à favoriser leur rétablissement, ainsi que, plus récemment, dans le cadre du projet de loi 14 sur la Loi modifiant diverses dispositions relatives à la sécurité publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver des personnes disparues et du projet de loi 12 sur la Loi portant sur la réforme du droit de la famille en matière de filiation et visant la protection des enfants nés à la suite d'une agression sexuelle et des personnes victimes de cette agression ainsi que les droits des mères porteuses et des enfants issus d'un projet de grossesse pour autrui.

C'est parce que les membres de notre association se sentent concerné·es par les enjeux sociojuridiques que soulève le projet de loi 31 sur la *Loi modifiant diverses dispositions législatives* en matière d'habitation (ci-après le « **PL 31** ») que nous vous soumettons respectueusement le présent mémoire.

### À PROPOS DE LA RÉDACTION DE CE MÉMOIRE

Le Conseil d'administration de l'AJP tient à remercier Me Kimmyanne Brown, Me Catherine Descoteaux, Me Émilie Dubois, Me Julianna Duholke, Me Émilie E. Joly, Isabelle Le Bourdais, Me Gabriel Pelletier, Spencer C. Nault, Me Ré Poulin, Mathilde Trou, Shi Tao Zhang pour la recherche et la corédaction de ce mémoire. Merci à Alexandra Dupuy, Laurence Gauvin-Joyal, Martin Gallié, Ricardo Tranjan et Celeste Trianon pour leur aide précieuse. Merci également à Martin Blanchard et Audrey Gosselin Pellerin pour leur regard et leur relecture.

Étant constituée de membres juristes, majoritairement d'avocates et avocats et d'étudiantes et étudiants en droit, l'AJP reconnaît jouir de privilèges par le statut social et par la notoriété souvent accordés aux membres de la communauté juridique dans la société. Ce mémoire est écrit en se basant sur l'expérience et les connaissances des membres de l'AJP qui ont participé à sa rédaction et tente de mettre en évidence les diverses réalités des locataires au Québec.

L'AJP tient à souligner que l'écriture épicène n'a pas été utilisée pour la rédaction du présent mémoire, par souci de s'arrimer avec le langage employé dans le PL 31. Nous reconnaissons toutefois qu'une grande partie des personnes qui sont locataires sont placées dans une situation de vulnérabilité et que bon nombre d'entre elles sont des femmes ou des personnes non binaires. Ainsi, il est entendu que l'usage des termes « locateur » ou « locataire » ne vise pas à invisibiliser ces personnes, mais vise à alléger le texte et à faciliter la lecture.

### 1. INTRODUCTION

Le PL 31 propose des modifications au régime québécois de location résidentielle, dont la plupart des dispositions législatives n'ont pas été modifiées depuis 1991. Aussi bien en ville qu'en région, ce sont près de 40 % de Québécois qui sont locataires<sup>7</sup>. Il va de soi que toute modification au régime de louage résidentiel aura des impacts importants sur une grande quantité de ménages québécois, et donc que toute modification appelle à la prudence et l'analyse.

Nous sommes d'avis que le Législateur se doit, au fil du temps, d'adapter certaines dispositions législatives au contexte socioéconomique. Depuis plusieurs années, nombre d'organismes, de justiciables et de juristes dénoncent les enjeux sociaux, économiques et politiques en lien avec la crise du logement. Le récent rapport de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) note une croissance notable des loyers et des conditions du marché locatif qui sont somme toute arides pour les locataires à faible revenu<sup>8</sup>. Peu à peu, le Tribunal administratif du logement (ci-après « TAL ») tend également à reconnaître et nommer d'emblée cette situation afin d'ajuster sa lunette pour comprendre certaines réalités sociales que vivent les locataires <sup>9</sup>. Malheureusement, certains éléments ne peuvent toutefois être corrigés que par une intervention législative. Il était donc grand temps que le Législateur intervienne afin de corriger certaines injustices générées par la Loi qui n'étaient évidemment pas prévues lors de son adoption.

Les dispositions contenues dans le PL 31 ont comme objectif avoué de rétablir l'équilibre entre les propriétaires et les locataires. Si l'AJP salue certaines des modifications législatives qui y sont proposées, force est de constater que le projet de loi ne contient pas de solutions structurantes afin d'assurer la protection des droits des locataires et un accès au logement pour toute la population québécoise. Au surplus, certaines modifications législatives proposées ne feront qu'accentuer la précarité des locataires, une population constituée des plus vulnérables de la société<sup>10</sup> en plus de fragiliser le principe du droit au maintien dans les lieux, pierre angulaire du régime de louage résidentiel au Québec.

7

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Statistique Canada, *Coup d'œil sur le Canada 2022*, Ottawa, n° 12-581-X, 23 novembre 2022, à la page 27, en ligne: <a href="https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/12-581-x/12-581-x2022001-fra.pdf?st=URARHawp">https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/12-581-x/12-581-x2022001-fra.pdf?st=URARHawp</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), *Rapport sur le marché locatif 2023*, 26 janvier 2023, en ligne: <a href="https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/cmhc/professional/housing-markets-data-and-research/market-reports/rental-market-report/rental-market-report-2022-fr.pdf">https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/cmhc/professional/housing-markets-data-and-research/market-reports/rental-market-report-2022-fr.pdf</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Le Tribunal tiendra compte, par exemple, de la crise du logement lorsqu'un locateur ne fait pas les efforts requis pour relouer un logement (voir : *9200-7756 Québec inc. c. Bombardier Lavallé*, 2023 QCTAL 20319).

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> D'après Statistique Canada, « le pourcentage de personnes en situation de pauvreté vivant dans un logement locatif (62,6 %) était plus de deux fois plus élevé que celui enregistré pour la population totale (26,6 %) » : Statistique Canada, *Expériences en matière de logement au Canada : les personnes en situation de pauvreté*, Ottawa, n° 46280001, 12 octobre 2022, en ligne :

<sup>&</sup>lt;a href="https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/46-28-0001/2021001/article/00017-fra.pdf?st=5fZc1u8">https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/46-28-0001/2021001/article/00017-fra.pdf?st=5fZc1u8</a>|>.

Ce mémoire vise ainsi à proposer des solutions concrètes et innovantes qui permettront au Législateur de corriger des injustices flagrantes vécues par les ménages locataires. Nous proposons également des bonifications à certaines des propositions mises de l'avant par le PL 31. Ces nouveaux éléments sont proposés dans l'optique d'équilibrer le rapport de pouvoir entre les locataires et les locateurs.

#### 2. LE CODE CIVIL DU QUÉBEC

#### LES MODIFICATIONS AU RÉGIME DES ÉVICTIONS 2.1.

Les articles 2 à 5 du PL 31 proposent différentes modifications au régime des évictions pour agrandissement, subdivision et changement d'affectation<sup>11</sup>.

### 2.1.1. CONTEXTE

Avant de se pencher sur les propositions du mémoire à l'égard du régime des évictions de manière plus spécifique, il importe de brosser un portrait du traitement judiciaire des évictions et de l'intention du Législateur lors de l'adoption des articles du C.c.Q. permettant l'éviction de locataires aux fins d'agrandissement, de subdivision et de changement d'affectation.

Le droit au maintien dans les lieux est une pierre angulaire du régime de louage résidentiel qui est interprété de manière restrictive en faveur des locataires. L'éviction aux fins d'agrandissement, de subdivision et de changement d'affectation a été réservée par le Législateur aux cas exceptionnels qui ne permettent pas le droit au maintien dans les lieux au locataire. Il est donc réservé aux situations où, en application du régime des améliorations majeures aux articles 1922 à 1929 du C.c.Q., l'opération réalisée par le locateur ne permet pas de manière logique et réaliste la réintégration du locataire dans les lieux loués suivant les travaux. Par exemple, pour un agrandissement, la fusion de deux logements ne permet pas la réintégration de locataires bénéficiaires de deux baux distincts dans le seul logement résultant de ladite fusion et il est donc nécessaire d'évincer un locataire. À cet effet, Olivier Grondin mentionne ce qui suit :

« [...] il nous semble inadéquat de considérer que les ambitions de rénovation d'un propriétaire lui donnent nécessairement le droit à l'éviction de ses locataires. Bien que certains projets de rénovation puissent effectivement permettre une telle manœuvre, l'éviction ne pourra advenir que si le projet de rénovation rend nécessaire l'extinction du droit au maintien dans les lieux du locataire. (...) Dans l'éventualité où d'autres dispositions de la loi permettraient au locateur de mettre en œuvre le même projet sans que l'éviction du locataire soit nécessaire, il faudrait alors conclure que le projet en question n'est pas de nature à faire partie des exceptions possibles au droit au maintien dans les lieux permis par l'article 1959. »12

Nous adhérons complètement à cette interprétation qui semble d'ailleurs conforme à l'interprétation du Législateur. Ainsi, un locateur ne peut consolider ses ambitions de rénovation en optant de facto pour le régime des évictions. Il va de soi que les options liées au régime des travaux majeurs ou de la modification du bail doivent être considérées par un locateur de bonne foi.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> C.C.Q, *supra* note 2, art. 1959.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Olivier Grondin, « Les motifs autorisant l'éviction des locataires dans le droit du logement au Québec », SOQUIJ, L'Express, vol. 11, nº 11, 20 mars 2020.

Il est également à noter que, dans la foulée de l'adoption des dispositions relatives aux évictions, la notion de conservation du stock de logements était au cœur des débats parlementaires<sup>13</sup>. Ainsi, il était supposé que l'opération réalisée par une éviction entraînait nécessairement une fluctuation du stock de logements sur le marché locatif. Par exemple, la subdivision permettait de créer une unité locative supplémentaire et l'agrandissement en retirait une.

Or, force est de constater que l'application et l'interprétation que fait le TAL de l'article 1959 semblent parfois dangereuses et s'éloignent de l'intention originelle du Législateur. Actuellement, les projets présentés devant le TAL se limitent souvent à l'ajout d'une nouvelle surface à un logement sans fusion de deux logements. En effet, il semble que les projets qui auraient pu tomber sous le couvert du régime des améliorations majeures ou de la modification du bail tombent *ipso facto* dans le régime des évictions une fois que l'instance compétente — la plupart du temps, la Ville ou l'Arrondissement — émet un permis. Par exemple, l'ajout d'une chambre à un logement en transformant le hangar qui fait déjà partie du bail du locataire pourrait constituer un agrandissement au sens du *C.c.Q.*. Il va de soi que cette opération n'a aucun impact sur la fluctuation du stock de logements disponibles sur le marché locatif.

Dans une décision dans le cadre d'une opposition des locataires à une éviction dont le projet des locateurs était de subdiviser le logement, la juge administrative soulève des pistes de réflexion intéressantes quant à la fonction sociale du droit en matière d'éviction :

« [16] Mais il y a plus. Le Tribunal comprend que le locateur poursuit l'objectif d'évincer pour répondre à une demande lui permettant de louer plus cher, ce qui en soi, n'est pas interdit à la lecture des articles 1959 et suivants du C.c.Q., mais ce qui, en regard du contexte actuel prévalant dans la société, va à l'encontre de la finalité globale du régime juridique du louage résidentiel : réguler et encadrer le marché locatif afin de favoriser un équilibre social et économique entre les parties contractantes. Or, en ces jours d'incertitude et de vulnérabilité accrue des personnes âgées, le Tribunal doit considérer que ceux-ci ne peuvent être soumis à des règles dont l'impact dérogerait à l'esprit de la Loi.

[17] Évincer deux personnes âgées de plus de 75 ans, avec le risque de multiplier les contacts lors des visites et du déménagement, avec la forte probabilité de ne pouvoir trouver, dans un délai raisonnable, un logement correspondant à leurs capacités financières, le tout pour que le locateur abatte un mur et augmente un loyer de 300 \$, apparaît pour le Tribunal aller à l'encontre de l'esprit du Chapitre IV du Code civil du Québec.

16

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> M. Guy Tardif, alors ministre des Affaires municipales : « [...] Mais il reste qu'on ne peut pas faire autrement, surtout dans des questions comme celles de la conservation du stock de logement, des subdivisions, des changements d'affectation ou d'opportunité. C'est véritablement des choix politiques qui doivent être faits par une municipalité, à savoir raser un quartier pour permettre à des gratte-ciels de s'ériger ou de redonner une vie à un quartier, de permettre à un centre commercial de s'installer en banlieue ou de permettre à son centre-ville de revivre. Ce sont des questions politiques. Qu'il y ait des débats localement, cela m'apparaît normal. La loi 107 vise à permettre cela. » Commission permanente des affaires municipales, *Journal des Débats*, 4e session – 31e législature, le 15 mars 1979, à la p B-666 (ci-après « Commission permanente des affaires municipales, 15 mars 1979 »).

[18] Le résultat serait d'autant plus déraisonnable que le locateur évoque le fait que cette subdivision répond à la demande du marché pour des grands 3 ½. Cet argument est de nature spéculative. La demande, dans son acception économique, est ici déjà satisfaite puisque non seulement les locataires occupent le logement et souhaitent y rester, mais aussi parce que le locateur possède déjà des 3 ½ et que le marché a aussi besoin de 4 ½. On demande donc au Tribunal de permettre une démarche dont l'objet est de court-circuiter la finalité de la loi avec l'objectif de spéculer sur un marché en évolution.

[19] Il ne suffit donc pas que le projet soit faisable à tous égards, il doit aussi respecter l'esprit de la loi et à cet égard, le Tribunal se réfère au concept de l'effet utile de la loi pour conclure à l'invalidité de l'avis d'éviction.

[20] La soussignée est d'avis que le droit n'est pas une matière autarcique et rigide. Il cristallise des choix sociaux-économiques résultant de valeurs et objectifs convergeant vers une finalité décidée par le législateur. Dès lors que cette finalité n'est pas répondue, il y a lieu de s'élever audelà des interprétations littérales ou communément acquises et éviter que des circonstances exceptionnelles, imprévues par le législateur et imprévisibles, ne contrecarrent indûment ces objectifs et valeurs.

[21] La protection voulue par le législateur de la partie la plus vulnérable, ici des locataires âgés et à la santé plus précaire en égard aux circonstances exceptionnelles prévalant, doit être respectée, tout comme doit l'être le principe d'une régulation saine et raisonnable du marché locatif. »<sup>14</sup>

Cette décision semble être une piste intéressante afin d'aborder les prochaines recommandations du mémoire et la fonction sociale du droit du logement dans un contexte socioéconomique particulier. L'objet et la finalité du régime de l'éviction doivent absolument être analysés sous tous leurs angles, en particulier en ce qui concerne l'impact d'une éviction sur la partie la plus vulnérable du contrat, soit le locataire.

### 2.1.2. QUANTIFICATION DES ÉVICTIONS

D'emblée, il faut noter que le phénomène des évictions pour agrandissement, changement d'affectation et subdivision est difficile à quantifier au Québec<sup>15</sup>.

Le rapport annuel de gestion du Tribunal administratif du logement pour l'année 2021-2022<sup>16</sup> ne quantifie pas le nombre d'oppositions déposées par les locataires en application de l'article 1966 du *Code civil du Québec* (ci-après « **C.c.Q.** »). Au contraire, les demandes d'autorisation pour convertir des logements en copropriété divise ainsi que pour aliéner des ensembles immobiliers

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Galipeau c. Francoeur, 2021 QCTAL 10056.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Les justiciables, intervenants et les avocats en droit du logement s'entendent toutefois généralement pour dire que, selon leur expérience, il y a eu une augmentation exponentielle de ce type d'éviction depuis quelques années.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Tribunal administratif du logement, *Rapport annuel de gestion 2021-2022*, 2022, en ligne: <a href="https://www.tal.gouv.qc.ca/sites/default/files/Rapport annuel 2021-2022.pdf">https://www.tal.gouv.qc.ca/sites/default/files/Rapport annuel 2021-2022.pdf</a> (ci-après « TAL, *Rapport annuel de gestion 2021-2022* »).

y sont pourtant dûment quantifiées<sup>17</sup>. Parallèlement, on constate dans ce même rapport que le nombre de demandes de reprise de logement a bondi de 1 970 à 2 540 entre 2021 et 2022, soit en seulement un an.

Face à cette absence de données, le Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ) a produit un rapport en décembre 2022 qui note une augmentation substantielle des évictions, en se basant sur les décisions rendues par le TAL<sup>18</sup>. Notons toutefois que ces chiffres ne représentent que la partie visible de l'iceberg, puisque les évictions non contestées ou qui se soldent par une entente à l'amiable non déposée au TAL ne font pas partie de ce calcul. Le phénomène des évictions serait donc largement sous-estimé dans ce rapport.

Compte tenu du fait qu'il existe un problème concernant la quantification des évictions, l'AJP formule la recommandation suivante :

### **RECOMMANDATION 1**

Que le gouvernement du Québec publie les données relatives aux expulsions de logement effectivement réalisées pour non-paiement, aux demandes d'oppositions aux évictions pour agrandissement, subdivision et changement d'affectation dans le cadre du rapport annuel de gestion du Tribunal administratif du logement ;

### 2.1.3. L'HARMONISATION PROCÉDURALE

Dans un premier temps, le PL 31 propose d'harmoniser la procédure d'opposition aux avis d'éviction pour agrandissement, subdivision et changement d'affectation avec le régime de la reprise de logement<sup>19</sup>. Ainsi, il est proposé que les locataires n'aient plus à déposer de demande d'opposition au TAL dans le mois suivant la réception d'un avis d'éviction. Les locateurs devront, comme dans le cas des reprises de logement, déposer une procédure devant le TAL dans le délai requis afin de pouvoir aller de l'avant avec leur projet d'éviction.

Cette harmonisation procédurale est saluée par l'AJP, et doit être adoptée par les membres de l'Assemblée nationale du Québec. Trop de locataires devaient préalablement faire face à une éviction de leur logement à défaut d'avoir formulé leur opposition dans le délai requis. Or, une multitude de facteurs objectifs, sérieux et raisonnables peuvent expliquer ce délai ou cette absence de réponse, notamment :

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> TAL, Rapport annuel de gestion 2021-2022, supra note 16.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (ci-après « **RCLALQ** »), *Déloger pour s'enrichir : une hausse alarmante des évictions forcées au Québec*, décembre 2022, en ligne: <a href="https://rclalq.qc.ca/wp-content/uploads/2022/12/Evictions-2022-RCLALQ.pdf">https://rclalq.qc.ca/wp-content/uploads/2022/12/Evictions-2022-RCLALQ.pdf</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> C.C.Q, *supra* note 2, art. 1957 al. 2.

- 1) La difficulté d'obtenir un rendez-vous au TAL <sup>20</sup>;
- 2) Les barrières linguistiques, notamment lorsque l'avis envoyé par le locateur n'est pas transmis dans la langue du bail ou dans la langue du locataire ;
- 3) La non-conformité de l'avis envoyé par le locateur quant à sa forme ou son contenu ;
- 4) Des vices eu égard à la notification ou signification des avis qui ne peuvent être contestés en raison de la présomption opérée à l'article 1966 du *C.c.Q.* selon laquelle le locataire était présumé avoir consenti à l'éviction <sup>21</sup>;
- 5) La crainte de déposer une demande au TAL et d'y « avoir son nom ». En effet, de nombreux locateurs, ayant obtenu les adresses précédentes des candidats locataires, vérifient au plumitif du TAL si des locataires ont déjà déposé des plaintes dans le passé et refusent de leur consentir un bail, et ce, malgré l'article 1899 du *C.c.Q.*;
- 6) L'envoi d'avis successifs ou contradictoires par le locateur qui induisent en erreur les locataires <sup>22</sup>;
- 7) L'impossibilité de bénéficier de la protection prévue par le Législateur à l'article 1959.1 du *C.c.Q.* pour les personnes âgées de plus de 70 ans lorsque l'opposition n'est pas formulée dans le délai imparti.

Il est à noter que des locateurs astucieux transmettent des avis d'éviction en masse aux locataires d'un immeuble comme outil de dissuasion, négociation et intimidation afin de provoquer le départ prématuré des lieux loués des locataires. Ainsi, en raison de la présomption de l'article 1966 du *C.c.Q.*, un locateur peut « tester » la personne locataire en lui transmettant un avis et attendre de voir s'il dépose une opposition conforme devant le TAL, sans nécessairement avoir l'intention de mettre à terme le projet. Ce stratagème a récemment été décrié dans une décision du juge administratif Luk Dufort qui a octroyé à une locataire des dommages-intérêts moraux et punitifs en raison de la faute commise par le locateur lors de l'envoi de l'avis d'éviction.

« [62] Dans le présent cas, le Tribunal est d'avis que la locataire a démontré que l'avis d'éviction lui avait été transmis dans le cadre d'une stratégie afin d'obtenir son départ et de mettre fin à son maintien dans les lieux et ce, illégalement.

[63] Il a effectivement été démontré, lors de l'audience, que la locatrice a transmis un avis d'éviction sans droit, en n'ayant aucune intention de changer l'affectation du logement, de l'agrandir substantiellement ou de le subdiviser. Le but recherché par la locatrice était d'obtenir

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Clara Loiseau, « Tribunal administratif du logement: difficile de contester son éviction », *Journal de Montréal*, 29 janvier 2023, en ligne: <a href="https://www.journaldemontreal.com/2023/01/29/tribunal-administratif-du-logement-difficile-de-contester-son-eviction">https://www.journaldemontreal.com/2023/01/29/tribunal-administratif-du-logement-difficile-de-contester-son-eviction</a>>.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> La présomption absolue de l'article 1966 du *C.c.Q.* a fait couler beaucoup d'encre. Certains juristes plaident qu'il est impossible de relever du défaut le locataire qui, en vertu de l'article 59 de la *Loi sur le Tribunal administratif du logement*, a déposé sa demande hors délais. La juge Jodoin indique dans une décision récente, en faisant le sommaire des décisions à cet effet, qu'il est possible pour le Tribunal de relever du défaut un locataire malgré la présomption absolue de l'article 1966. Voir : *Chalufour c. Galli*, 2023 QCTAL 24217.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Voir à ce sujet *Khalid c. Fratarcangeli*, 2022 QCTAL 12053.

l'éviction de la locataire afin de rénover le logement et de le relouer par la suite à un loyer plus élevé.

[64] Le Tribunal est d'avis que la locatrice a intentionnellement porté atteinte à la jouissance paisible de la locataire en tentant d'obtenir son éviction par un moyen ne respectant pas la Loi.

[...]

[68] Il est important que les dommages punitifs assurent leur fonction préventive et permettent d'éviter que des locateurs utilisent cette même stratégie, soit de transmettre des avis d'éviction aux locataires en espérant obtenir leur départ, sans avoir l'intention de mener à terme le projet pour lequel ils demandaient l'éviction.

[69] Il est trop aisé et simple pour un locateur de transmettre un avis d'éviction dans le but d'obtenir le départ du locataire et de l'abandonner par la suite, si le locataire décide de s'opposer, et ce, sans conséquence. »<sup>23</sup>

Ainsi, il est trop facile pour les locateurs de transmettre ces avis et d'ensuite s'en désister si le locataire s'oppose dans les délais et conformément à la procédure établie au *C.c.Q.*. Il est souhaitable de remédier à cette situation en harmonisant les procédures concernant les évictions avec celles des reprises de logement, tel qu'il est proposé dans la mouture actuelle du PL 31.

### **RECOMMANDATION 2**

Que l'Assemblée nationale adopte tels quels les articles 2, 3 et 5 du projet de loi 31.

Ensuite, l'expérience de nos avocats membres nous permet d'affirmer que de nombreux locateurs utilisent couramment le mécanisme d'éviction comme une forme de représailles lorsque l'un de leurs locataires mobilise un droit prévu au *C.c.Q.*. Pensons par exemple au cas du locataire qui exercerait son droit de refuser une augmentation de loyer pour maintenir un loyer à un coût qu'il peut se payer, ou bien qui exigerait que des travaux ou des réparations nécessaires soient réalisés. En fait, le recours au mécanisme d'éviction semble être la plupart du temps l'ultime moyen de mettre fin au droit au maintien dans les lieux d'un locataire soucieux de la préservation de ses droits, voire d'un locataire qui a refusé des propositions de résiliation de bail d'un locateur-locateur ayant récemment fait l'acquisition de l'immeuble. Le TAL oppose rapidement et systématiquement au locataire qui soulève ce moyen de défense le fait que l'éviction peut être choisie par un locateur qui souhaite rentabiliser son investissement :

« À l'instar d'un courant jurisprudentiel majoritaire, le tribunal est d'avis qu'il ne lui appartient pas de contrôler l'opportunité des choix effectués par le locateur et ce, en autant qu'il s'agisse d'un motif légitime, tel que celui de la rentabilisation d'un investissement immobilier. Il n'est pas interdit de ce faire, et cette finalité de rentabilité ou d'accroissement de profits n'influera pas sur

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Zouggari c. Northcrest Development Inc., 2022 QCTAL 12176.

la bonne foi du locateur et ce, tant qu'il conservera son intention de mener à terme son projet. »

Dans une décision récente, la juge administrative Francine Jodoin rappelait que la valorisation des loyers peut être l'objectif de la démarche d'une éviction, et que seule une intervention législative peut corriger cet élément :

« [60] Les locataires soutiennent donc que le locateur a des intentions malveillantes en procédant ainsi à sa démarche d'agrandissement. Autrement dit, le locateur exerce un droit de mauvaise foi puisque l'objectif est de rentabiliser son immeuble. L'agrandissement est une réponse à leur refus de quitter volontairement le logement. Le locateur réplique qu'il s'agit d'un moyen prévu par la loi pour la valorisation de son investissement.

[61] En l'occurrence, la valorisation des loyers est passée d'abord par l'obtention d'ententes de résiliation de bail avec compensation pour certains locataires. Pour monsieur Lambert-Cormier et Lajoie qui n'ont pas cédé aux propositions faites, il y a maintenant l'éviction pour agrandissement, soutiennent-ils.

[73] On a déjà vu que cette dernière raison n'est pas un motif permettant d'accueillir l'opposition. L'éviction pour agrandissement est effectivement permise même si cela conduit à une valorisation du loyer. Seule une intervention législative permettrait de répondre à cette critique des règles légales. »<sup>25</sup>

En ce sens, nous sommes d'avis que le PL 31 ajoute certains outils nécessaires au TAL pour lui permettre de freiner les procédures d'éviction menées à des fins de représailles.

Toutefois, nous soumettons qu'une modification supplémentaire permettrait d'endiguer ces manœuvres d'une manière encore plus efficace. À l'heure actuelle, l'article 1899 du *C.c.Q.* prévoit déjà qu'un locateur ne peut atteindre aux droits d'un locataire pour le seul motif que celui-ci a exercé un droit :

« <u>1899.</u> <u>Le locateur ne peut</u> refuser de consentir un bail à une personne, <u>refuser de la maintenir dans ses droits</u> ou lui imposer des conditions plus onéreuses pour le seul motif qu'elle est enceinte ou qu'elle a un ou plusieurs enfants, à moins que son refus ne soit justifié par les dimensions du logement; il ne peut, non plus, agir ainsi <u>pour le seul motif que cette personne a exercé un droit qui lui est accordé en vertu du présent chapitre ou en vertu de la Loi sur le Tribunal administratif du logement (chapitre T-15.01).</u>

Il peut être attribué des dommages-intérêts punitifs en cas de violation de cette disposition. »

(Soulignements ajoutés)

Nous suggérons donc que l'amendement prévu à l'article 3 du PL 31 et la prohibition déjà prévue à l'article 1899 soient bonifiés en intégrant un mécanisme issu du droit du travail. En effet, le *Code* 

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Emans c. Makouee, 2010 QCRDL 8534.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Lajoie c. 9249-8427 Québec inc., 2020 QCRDL 17010.

du travail<sup>26</sup> et la Loi sur les normes du travail<sup>27</sup> prévoient tous deux une interdiction similaire à celle énoncée à l'article 1899 CCQ. Afin de faciliter la preuve de l'existence de représailles (un élément parfois subjectif qui peut être difficile à prouver), ces deux lois prévoient une présomption qui prend naissance à partir du moment où un droit est exercé par un travailleur<sup>28</sup>. À ce titre, l'article 17 du Code du travail se lit comme suit :

« 17. S'il est établi à la satisfaction du Tribunal que le salarié exerce un droit qui lui résulte du présent code, il y a présomption simple en sa faveur que la sanction lui a été imposée ou que la mesure a été prise contre lui à cause de l'exercice de ce droit et il incombe à l'employeur de prouver qu'il a pris cette sanction ou mesure à l'égard du salarié pour une autre cause juste et suffisante. »

(Soulignements ajoutés)

Vu la difficulté inhérente à faire la preuve de l'existence de représailles et considérant l'importance d'endiguer une pratique aussi contraire à l'esprit de la loi, <u>l'AJP propose que l'article 1899 soit modifié afin d'y ajouter un mécanisme de présomption simple en faveur du locataire que l'éviction lui a été imposée à cause de l'exercice d'un droit. Ce mécanisme imposera au locateur le fardeau de prouver que l'éviction a été imposée pour une autre cause juste ou suffisante, ce qui permettra de rééquilibrer les rapports de force dans un cas où le locataire a été victime d'une manœuvre visant uniquement à lui faire payer la mobilisation légitime de l'un de ses droits.</u>

### **RECOMMANDATION 3**

Que le projet de loi 31 soit amendé afin d'y inclure une disposition prévoyant une modification de l'article 1899 du Code civil du Québec, pour y ajouter une présomption simple en faveur du locataire que l'éviction lui a été imposée à cause de l'exercice d'un droit et un renversement du fardeau de preuve sur le locateur de prouver que l'éviction est due à une autre cause juste ou suffisante. L'amendement pourrait être libellé comme suit :

L'article 1899 de ce code est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« S'il est établi à la satisfaction du Tribunal que le locataire a exercé un droit provenant du présent code ou de la Loi sur le Tribunal administratif du logement (chapitre T-15.01), il y a présomption simple en la faveur du locataire que le locateur a agi ainsi parce qu'il a exercé l'un de ces droits. »

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Code du travail, RLRQ c C-27.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Loi sur les normes du travail. RLRQ c N-1.1.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Code du travail, supra note 26, art. 17 ; Loi sur les normes du travail, supra note 27, art. 123.4 al. 2.

### 2.1.4. LES INDEMNITÉS

Le *C.c.Q.* prévoit à ses articles 1965 et 1967 les indemnités auxquelles ont droit les locataires faisant l'objet respectivement d'une reprise de logement ou d'une éviction. Alors que l'indemnité en matière d'éviction prévue à l'article 1965 est fixée à trois mois de loyer et frais raisonnables de déménagement, l'indemnité en matière de reprise n'est pas clairement définie et est laissée à la discrétion du tribunal :

« **1967.** Lorsque le tribunal autorise la reprise ou l'éviction, <u>il peut imposer les conditions qu'il</u> <u>estime justes et raisonnables</u>, y compris, en cas de reprise, le paiement au locataire d'une indemnité équivalente aux frais de déménagement. »

(Soulignement ajouté)

Les régimes applicables à l'indemnisation du locataire en cas d'éviction ou de reprise de logement diffèrent puisque le droit pour un locateur d'évincer un locataire et celui de reprendre un logement pour se loger ou y loger un membre de sa famille ont des objectifs fondamentalement distincts.

En effet, alors que l'objectif de l'éviction est de permettre un enrichissement du locateur, celui de la reprise est (lorsqu'elle est faite de bonne foi), d'offrir une aide à un membre de sa famille ou de lui permettre de se loger lui-même. Par ailleurs, il est même permis pour un locateur de demander une reprise de logement au bénéfice d'aides nécessaires à sa protection et à sa sécurité <sup>29</sup>. Cet objectif de la reprise est d'autant plus vrai qu'un mécanisme existe pour dédommager le locataire qui serait victime d'une reprise de mauvaise foi. Cette distinction doit être prise en compte dans l'analyse du rôle de l'indemnité, et fonde nos recommandations à cet égard.

Quant à l'indemnité prévue en matière d'éviction, <u>l'AJP appuie la volonté du gouvernement de modifier celle-ci afin qu'elle soit fixée selon une fourchette allant de 3 à 24 mois de loyer, selon le nombre d'années d'occupation du logement.</u> Cet amendement à l'article 1967 nous semble approprié, en ce sens qu'il permet le versement d'une indemnité plus élevée que celle versée actuellement, en prenant acte du fait que l'impact découlant du déracinement d'un locataire est appelé à s'aggraver lorsque celui-ci réside dans son logement depuis plusieurs années. Il s'harmonise avec la reconnaissance du Législateur que cet outil vise un enrichissement et la génération de profits au locateur, à l'inverse d'une reprise de logement. Cette distinction a par ailleurs été consacrée lors de l'adoption du *C.c.Q.*, les débats parlementaires faisant état de la nécessaire distinction entre l'indemnité en cas de reprise de logement et d'éviction<sup>30</sup>.

-

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Gubner c. Dahan, 2005 CanLII 48946.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> « À l'article 1660-4, on dit que le locataire évincé a droit à une indemnité égale à trois mois de loyer et aux frais de déménagement, et à des dommages s'il y en a en surplus. Il s'agit ici de la subdivision ou du changement d'affectation d'un logement. C'est le locateur qui décide qu'il veut subdiviser le logement ou l'aménager autrement pour, habituellement, essayer d'en tirer plus de profits. À ce moment, on dit que s'il

Enfin, il s'agit d'une contrainte somme toute mineure pour le locateur, celui-ci cherchant avec l'éviction à augmenter les profits découlant du logement visé.

### **RECOMMANDATION 4**

Que l'Assemblée nationale adopte tel quel l'article 4 du projet de loi 31;

Cela étant, l'AJP souhaite émettre une recommandation supplémentaire quant à l'indemnité découlant non pas de l'éviction, mais plutôt de la reprise d'un logement. S'il est vrai que l'article 1967 prévoit une certaine discrétion pour le juge devant statuer sur son montant, il demeure que celle-ci se limite bien souvent aux frais liés au déménagement. En effet, la jurisprudence et les observations de nos membres dénotent une certaine frilosité des juges du TAL à consentir des indemnités visant à compenser, par exemple, le déracinement du locataire de son milieu de vie et les conséquences qui en découlent.

Avec le temps, la jurisprudence est venue peaufiner ce que représente une « indemnité équivalente aux frais raisonnables de déménagement ». En matière de reprise de logement, il est reconnu que l'indemnité prévue en matière de reprise de logement n'a pas pour but de créer une contrainte financière importante au locateur :

« [14] Le Tribunal rappelle également qu'il n'y a pas lieu de pénaliser la locatrice pour l'exercice d'un droit légitime reconnu par la loi. Ainsi, <u>l'indemnité vise à dédommager le locataire adéquatement quant aux dépenses et inconvénients ayant trait directement à son départ sans risquer de créer une contrainte financière pour la locatrice. »<sup>31</sup></u>

(Soulignement ajouté)

Enfin, au-delà de la simple soumission ou facture de déménageurs, un courant jurisprudentiel reconnaît que l'indemnité équivalente aux frais raisonnables de déménagement peut compenser d'autres aspects plus subjectifs, comme l'attachement au logement :

« [48] Quelle est l'indemnité raisonnable en raison de cette reprise ?

[49] L'article 1967 du Code civil du Québec prévoit que lorsque le Tribunal accorde une reprise du logement, il peut imposer les conditions qu'il estime justes et raisonnables, y compris une indemnité équivalente aux frais de déménagement.

24

est obligé d'évincer un locataire pour en arriver à ses fins, il doit payer les dommages en conséquence. Nous sommes d'accord sur cela. Mais lorsqu'on veut faire le parallèle avec l'article 1659-7, qui se rapporte à l'éviction pour la reprise d'un logement pour un proche parent, ce n'est plus la même chose. C'est que le locateur, lorsqu'il veut évincer un locataire pour y installer un proche parent, ce n'est pas en vue d'en faire plus de profits, ce n'est pas pour son bénéfice personnel c'est pour essayer de loger quelqu'un de sa parenté proche. Bien souvent, peut-être même que ce locataire va payer moins cher que le locataire précédent ou même parfois ne paiera pas du tout. Le locateur va lui donner le loyer. » : Commission permanente des affaires municipales, 15 mars 1979, supra note 13, page B 8640.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Boyer c. Proulx, 2014 QCTAL 132239.

[50] Dans l'affaire Boulay c. Tremblay, l'honorable juge Jacques Lachapelle explique la nature de l'indemnité prévue à cet article et les critères qui doivent être retenus pour la déterminer. Il ne s'agit pas d'une demande en dommages-intérêts fondée sur une faute. La reprise du logement étant une exception au droit au maintien dans les lieux du locataire, le législateur a voulu que le locateur indemnise le locataire pour les inconvénients que lui occasionne l'exercice de ce droit, en gardant à l'esprit que le locateur ne commet aucune faute et se prévaut d'un droit que lui accorde la loi.

[51] Par ailleurs, la Cour du Québec a aussi déterminé que l'article 1967 du Code civil du Québec ne vise pas que les frais de transport des biens. <u>D'autres facteurs peuvent être pris en considération dans la fixation de l'indemnité, notamment l'âge du locataire, son état de santé, la durée d'occupation du logement, l'attachement au logement, le coût du transport des biens et les frais de branchement aux services publics (téléphone, électricité, câblodistribution, etc.).</u>

[52] Cette liste n'est pas exhaustive puisque chaque cas est particulier et doit donc être apprécié à son mérite.

[53] Les locataires ont le droit de se voir compenser pour les dépenses et les inconvénients occasionnés par ce déménagement forcé. »<sup>32</sup>

(Soulignements ajoutés)

En effet, puisque la reprise est un droit du locateur qui n'a pas pour objectif de l'enrichir, et que l'indemnité prévue n'a pas non plus pour objet de le *punir*, le TAL se limite bien souvent à rembourser les frais de déménagement attendus, et ce malgré le libellé de l'article 1967 C.C.Q. qui ne limite pas l'indemnité au seul déménagement. Pourtant, bien que nous reconnaissions que les indemnités en matière de reprise doivent demeurer inférieures à celles en vigueur pour les évictions, il demeure que le Législateur a octroyé aux juges du TAL une discrétion qui dépasse ce seul remboursement des frais de déménagement. La latitude importante de cette discrétion a d'ailleurs été confirmée par la Cour du Québec en appel de décisions du TAL à plus d'une reprise<sup>33</sup>. Cela a pour effet de créer une disparité importante entre les indemnités versées d'un locataire à un autre, et ce, alors que plusieurs juges administratifs ne s'attellent même pas à l'analyse des circonstances propres au locataire déplacé. Il y a donc nécessité pour le Législateur d'intervenir afin de s'assurer que le locataire déplacé soit dédommagé de manière appropriée, tout en s'assurant que le locateur qui reprend le logement ne doive pas payer une somme trop importante, celui-ci ne faisant qu'exercer de bonne foi un droit prévu à la loi qui ne l'enrichit aucunement.

Il est nécessaire de fixer clairement l'indemnité prévue en matière de reprise de logement et de garantir une indemnisation plus adéquate pour les locataires qui se verront déracinés de leur

<sup>32</sup> Borgo c. Souchet, 2020 QCRDL 7374

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Voir *Boulay c. Tremblay,* [1994] J. L. 132 (C.Q.). et *Carlin c. Dec et Ciesluk*, C.Q. Montréal, n° 500-02-06381-980, 26 mars 1999. Dans cette dernière décision, la Cour du Québec a même énuméré certains critères permettant de guider le juge dans la détermination de l'indemnité appropriée, parmi lesquels se trouvent des critères propres à l'enracinement du locataire dans son milieu de vie, son état de santé et son âge.

milieu de vie, et ce tout en respectant le droit du locateur de reprendre un logement. Ainsi, <u>l'AJP</u> propose que l'article 1967 soit modifié afin de prévoir qu'un locataire faisant l'objet d'une reprise de logement ait droit à une indemnité équivalent à un mois de loyer par année d'occupation du logement, et ce jusqu'à un maximum de six mois de loyer. Une telle modulation de l'indemnité selon la durée de l'occupation, qui rejoint d'ailleurs celle proposée par le PL 31 en matière d'éviction, permettra d'indemniser adéquatement le locataire qui habite depuis longtemps dans son logement, et de baliser le processus d'indemnisation afin de le rendre moins arbitraire. Enfin, en plafonnant l'indemnité à un maximum de six mois de loyer, elle limitera l'impact financier sur le locateur qui souhaite reprendre le logement sans nécessairement en tirer un bénéfice monétaire. Il s'agit donc, du moins à nos yeux, d'une solution mesurée.

### **RECOMMANDATION 5**

Que le projet de loi 31 soit amendé afin d'y inclure une disposition prévoyant une modification de l'article 1967 du *C.c.Q.*. L'amendement pourrait être libellé comme suit :

L'article 1967 de ce code est remplacé par le suivant :

« Le locateur doit payer au locataire faisant l'objet d'une reprise de logement des frais raisonnables de déménagement ainsi qu'une indemnité équivalente à un mois de loyer pour chaque année de location ininterrompue du logement par le locataire, laquelle ne peut toutefois excéder un montant représentant 6 mois de loyer »

### 2.1.5. D'AUTRES QUESTIONS EN LIEN AVEC LE RÉGIME DES ÉVICTIONS

### 2.1.5.1. L'ARTICLE 1948 DU C.C.Q.

Les mêmes problématiques juridiques susmentionnées se retrouvent dans le cadre des avis de non-renouvellement de bail lorsque le locataire a sous-loué son logement pendant une période de plus de douze mois. Un locateur astucieux peut transmettre un tel avis même si le locataire vit seul dans son logement depuis plusieurs années et n'a jamais sous-loué son logement<sup>34</sup>.

Afin de poursuivre cette harmonisation, il y aurait lieu de modifier également la procédure prévue à l'article 1948, selon laquelle le locataire doit déposer une demande en opposition dans le mois suivant la réception d'un avis de non-reconduction du bail lorsque le locateur allègue une sous-location depuis plus de 12 mois.

L'opération prévue par l'article 1948 du *C.c.Q.* provoque une pléthore de situations alambiquées qui s'éloignent en toute vraisemblance de l'intention du Législateur de préserver le droit au maintien dans les lieux et d'en faire la pierre angulaire du régime de louage résidentiel au Québec. Notamment, un locataire qui n'a jamais sous-loué son logement mais qui omet de s'opposer à

-

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Byrakos c. Romero. 2023 QCTAL 24216.

l'avis par le dépôt d'une procédure devant le Tribunal administratif du logement pourrait voir son bail résilié. Il s'agit d'une disposition qui génère de toute évidence des injustices et il faut y remédier.

### **RECOMMANDATION 6**

Que les articles 2, 3, 4, 5 et 6 du projet de loi 31 soient modifiés afin d'inclure l'avis de non-renouvellement de bail prévu à l'article 1944 du *C.c.Q.*;

Que l'article 1944 du C.c.Q. soit modifié. L'amendement pourrait être libellé comme suit :

« 1944. Le locateur peut, lorsque le locataire a sous-loué le logement pendant plus de 12 mois, éviter la reconduction du bail, s'il dépose au Tribunal administratif du logement, dans les mêmes délais que s'il y apportait une modification. La demande doit être introduite contre le locataire et le sous-locataire.

Il peut de même, lorsque le locataire est décédé et que personne n'habitait avec lui lors de son décès, éviter la reconduction en avisant l'héritier ou le liquidateur de la succession.

Si le tribunal accueille la demande du locataire, mais que sa décision est rendue après l'expiration du délai pour donner un avis de modification du bail, celui-ci est reconduit, mais le locateur peut alors s'adresser au tribunal pour faire fixer un nouveau loyer, dans le mois de la décision finale. »

Que l'article 1948 du C.c.Q. soit abrogé;

### 2.1.5.2. LA COMPÉTENCE DES MUNICIPALITÉS EN MATIÈRE D'ÉVICTION

De plus, nous sommes d'avis qu'il prévaut actuellement un cafouillage procédural en lien avec l'administration des permis d'agrandissement et de subdivision dans la Ville de Montréal. Pour mieux comprendre cette situation, il faut une fois de plus retourner dans l'historique législatif en lien avec l'adoption des articles sur l'éviction.

Lors de la présentation du projet de loi 107 instituant la Régie du logement, il était suggéré que le mécanisme des évictions fasse partie de la section II du Chapitre III de la *Loi sur la Régie du logement*. Suivant des représentations de divers acteurs du milieu municipal, notamment de l'Union des municipalités du Québec, il a été décidé de restreindre de manière significative le rôle de la Régie du logement en matière d'évictions pour agrandissement, subdivision et changement d'affectation<sup>35</sup>. Il s'agissait d'abord et avant tout d'une question de « conservation du stock de

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> « Le projet de loi vient aussi trancher dans le pouvoir de construire et de zoner, traditionnellement de compétence municipale, en y détachant trois fonctions: la démolition d'un logement, sa subdivision ou son changement de destination. Ces fonctions sont remises à la régie à moins que la municipalité n'adopte un règlement — mais nous nous opposons à sa rédaction même — pour sauvegarder ses prérogatives traditionnelles. Le mal ne serait pas si grand si tout s'arrêtait là, car les municipalités apprécient que le gouvernement dont elles relèvent leur donne de nouveaux pouvoirs, tel le contrôle sur la démolition des

logement », ce qui consolide également la théorie selon laquelle l'opération visée par un agrandissement visait d'abord et avant tout la fusion de deux logements ayant pour conséquence le retrait d'une unité locative sur le marché.

Depuis les années 1980, il est donc de la compétence du milieu municipal de réglementer les octrois de permis d'agrandissement, de subdivision et de changement d'affectation. À priori, cette situation ne cause pas de problème, jusqu'au moment où les arrondissements de la Ville décident de réglementer de manière distincte.

Dans la foulée de la pandémie de la COVID-19, plusieurs arrondissements de la Ville de Montréal ont décidé de limiter l'octroi de permis visant l'agrandissement, la subdivision ou le changement d'affectation. Par exemple, dans le cadre d'une séance extraordinaire de l'arrondissement Plateau-Mont-Royal tenue le 19 mars 2020, il fut décidé de limiter les subdivisions :

« Pour éviter de perdre des logements de grande superficie au profit de plus petits, il est recommandé d'interdire la division ou la subdivision d'un logement, à l'exception de celle visant à retrouver le nombre de logements et leur emplacement dans un bâtiment dont la typologie architecturale d'origine est un duplex ou un triplex. La subdivision demeurera aussi possible lorsque ce sont des espaces non habitables (garage, entreposage, etc.) qui sont utilisés pour former le nouveau logement. » <sup>36</sup>

Ces modifications ont été salutaires pour des centaines de locataires qui ont pu conserver leur logement dans un contexte socioéconomique difficile et particulier<sup>37</sup>. Il va de soi que celles-ci ont donc eu un impact important sur le stock de logements, le contrôle des loyers, et bien d'autres éléments intrinsèquement liés au rétablissement de l'équilibre entre locateurs et locataires. D'un autre côté, les locateurs « surutilisent » d'autres mesures d'éviction disponibles lorsque certaines sont proscrites par l'arrondissement. Ces impacts se doivent d'être documentés afin de permettre au Législateur et aux différents acteurs du milieu municipal d'adopter des positions solides eu égard au régime des évictions pour agrandissement, subdivision et changement d'affectation.

Il est également à noter que les municipalités sont souvent « en réaction » à des enjeux sociaux et adoptent des règlements visant à pallier les effets desdits enjeux. C'est le cas de l'arrondissement Mercier—Hochelaga-Maisonneuve qui a pris la décision de freiner l'octroi de permis visant le changement d'affectation, alors que des locataires vulnérables étaient évincés

immeubles, mais là où le bât blesse, c'est que l'exercice d'un tel contrôle par les municipalités soit soumis à l'examen de cette régie comme si les municipalités ne connaissaient pas leurs affaires. » : Commission permanente des affaires municipales, 15 mars 1979, *supra* note 13, p. B-655.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Le Plateau-Mont-Royal, *Séance extraordinaire du conseil d'arrondissement du jeudi 19 mars 2020 à 14 h,* ordre du jour, en ligne:

<sup>&</sup>lt;a href="https://ville.montreal.qc.ca/documents/Adi\_Public/CA\_Pmr/CA\_Pmr\_ODJ\_LPP\_EXTRA\_2020-03-19\_14h00\_FR.pdf">LPP\_EXTRA\_2020-03-19\_14h00\_FR.pdf</a>>.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Voir par exemple : *Macario c. Rahman*, 2021 QCTAL 11510; *Abi Jaoude c. 9403-3529 Québec inc.*, 2021 QCTAL 12173.

pour permettre la transformation de leurs logements en hébergement touristique<sup>38</sup>. Ces réactions réglementaires, bien que souhaitables pour l'avenir, ne permettent pas de guérir les injustices commises par le passé et générèrent des distinctions importantes entre les différents arrondissements. Nous nous questionnons également sur la légitimité de ces décisions : quelles études d'impacts sont réalisées par la municipalité ? Quelles sont les actions prises en amont des décisions, et qui est responsable de ces actions ?

Il y a, à l'heure actuelle, consensus sur la crise du logement. Toutes les actrices et tous les acteurs du milieu décrivent les problématiques inhérentes à cette crise : spéculation immobilière, flambée des loyers, pénurie de logements abordables, etc. Toutefois, la crise du logement n'est pas documentée, sauf de manière anecdotique. Aucun organisme n'est actuellement chargé d'étudier le phénomène et de documenter les impacts quantitatifs et qualitatifs liés à cette crise. Nous considérons qu'il s'agit d'une problématique majeure et urgente à adresser dans un contexte où le Législateur manifeste son intention d'intervenir afin de rééquilibrer les rapports existants entre les locateurs et les locataires.

### **RECOMMANDATION 7**

Que l'Assemblée nationale octroie le mandat à l'Institut national de la recherche scientifique (INRS) de mettre en place un chantier de recherche ayant l'objectif de brosser un portrait diagnostic des demandes de permis des propriétaires et des règlements des arrondissements et municipalités en matière de projets d'habitation impliquant l'octroi de permis d'agrandissement, de subdivision et de changement d'affectation;

Pour s'outiller et se défendre adéquatement devant le TAL dans le cadre d'une demande d'éviction pour agrandissement, subdivision et changement d'affectation, les locataires doivent fréquemment faire appel à leur arrondissement afin de connaître les facettes du projet d'éviction de leur locateur. Parfois, le mécanisme de demande d'accès à l'information, avec les délais qui lui sont propres, ne leur permet pas d'avoir accès à toute l'information nécessaire afin de bien se préparer. Nous croyons encore une fois que l'accès aux données et la disponibilité de ces dernières sont une nécessité dans un contexte de crise du logement.

### **RECOMMANDATION 8**

Que le gouvernement du Québec demande aux instances municipales de rendre disponibles, via un portail public, les demandes de permis d'agrandissement, subdivision et changement d'affectation et leur statut (actif, révoqué, expiré, etc.);

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, « MHM restreint l'hébergement touristique », 4 avril 2023, en ligne: <a href="https://montreal.ca/actualites/mhm-restreint-lhebergement-touristique-46482">https://montreal.ca/actualites/mhm-restreint-lhebergement-touristique-46482</a>.

### 2.1.5.3. L'ARTICLE 1959.1 ET LA PROTECTION DES LOCATAIRES AÎNÉS

Le projet de loi 492, *Loi modifiant le Code civil afin de protéger les droits des locataires aînés* (ciaprès « **PL 492** »), adopté en 2016, fut le fruit d'une collaboration parlementaire importante. Le PL 492 visait à assurer la protection des locataires aînés relativement au déracinement entraîné par une reprise ou une éviction. Il importe à ce sujet de noter que la version originale du projet de loi avait pour objectif de protéger les personnes aînées de 65 ans et plus à statut économique précaire <sup>39</sup> . Toutefois, à la suite des consultations particulières de la Commission de l'aménagement du territoire, trois modifications importantes furent apportées à l'article 1959.1 :

- 1. l'âge nécessaire pour bénéficier de la protection de l'article 1959.1 fut haussé de 65 à 70 ans ;
- 2. un critère prévoyant que le locataire protégé devait résider dans le logement de manière continue depuis 10 ans fut ajouté
- 3. une mesure d'exception fut ajoutée pour les trois cas de figure suivants :
  - a. le locateur lui-même âgé de 70 ans et plus qui souhaiterait reprendre le logement pour s'y loger ;
  - b. le locateur souhaitant reprendre le logement afin d'y loger une personne de plus de 70 ans, et ;
  - c. le locateur de 70 ans ou plus qui occupe déjà l'immeuble et qui souhaite reprendre le logement afin d'y loger un bénéficiaire de moins de 70 ans<sup>40</sup>.

Ce compromis a permis la mise en place de ces protections supplémentaires, qui a su protéger nombre de locataires aînés d'un déracinement de leur milieu de vie. Cette évolution de la portée du projet de loi est d'ailleurs soulevée par l'honorable Dominique Gibbens (j.c. q) dans la décision *Perez c. Levin*<sup>41</sup>:

[35] Il est vrai — comme le soutient la Locataire — que l'intention du législateur en déposant le projet de loi qui a mené à l'adoption de l'article 1959.1 *C.c.Q.* était de protéger les droits de certains locataires aînés vulnérables dans une situation économique précaire de reprises de logement ou évictions abusives. Les débats lors de la présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale le démontrent bien.

[36] Toutefois, le texte initial a été substantiellement modifié, notamment par l'ajout du second alinéa permettant la reprise d'un logement occupé par un locataire aîné dans les trois cas mentionnés. L'objectif législatif a évolué vers la recherche d'un équilibre entre la protection des

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Cette précarité était déterminée selon le seuil d'admissibilité à un logement à loyer modique, en vertu du Programme de logement sans but lucratif du gouvernement du Québec, communément appelé « programme HLM ».

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Commission permanente de l'aménagement du territoire, *Journal des débats*, séance du 2 juin 2016, Vol. 44 N° 76, p. 2-3, en ligne: <a href="https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cat-41-1/journal-debats/CAT-160602.html">https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cat-41-1/journal-debats/CAT-160602.html</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Perez c. Levin, 2021 QCTAL 2645.

<u>locataires aînés en situation de vulnérabilité et les droits des propriétaires eux-mêmes âgés de</u> 70 ans ou plus ou de leurs proches aînés au bénéfice de qui la loi autorise la reprise du logement.

Nous soumettons que, même si le désir du Législateur était de maintenir cet objectif d'équilibre, le Législateur aurait tout intérêt à parfaire la protection assurée aux locataires aînés en situation de précarité en s'inspirant de la volonté initiale du PL 492 d'inclure les personnes de 65 à 69 ans parmi les aînés protégés. L'opportunité d'une telle inclusion semble démontrée à la fois par le contexte de vieillissement de la population au Québec, mais aussi par une analyse des données accessibles en matière de pauvreté chez les personnes aînées et de la jurisprudence depuis l'entrée en vigueur de l'article 1959.1 du *C.c.Q.* 

D'entrée de jeu, rappelons que l'âge moyen de la prise de la retraite au Québec est de 63,7 ans, ce qui implique dès lors une diminution de revenus pour les personnes québécoises dont les revenus de retraite se composent principalement (ou uniquement) d'une pension de la sécurité de la vieillesse et d'une prestation de la Régie des rentes du Québec. Ces personnes retraitées sont d'ailleurs majoritaires au Québec, puisqu'à peine 39,7 % des travailleurs québécois possèdent un régime de pension agréé qui saura suppléer à leur perte de revenu une fois à la retraite<sup>42</sup>. Il en va de même pour le Régime enregistré d'épargne-retraite (ci-après « REER »), auquel seulement 25 % des personnes québécoises cotisent selon Statistique Canada <sup>43</sup>. C'est d'ailleurs ce qui mène l'*Institut de recherche et d'informations socioéconomiques* (ci-après « IRIS ») à conclure dans son analyse des systèmes de retraite au Québec que le seul moyen pour une personne retraitée de vivre décemment est de bénéficier soit de REER dans lesquels il aura suffisamment cotisé, soit d'un régime de retraite (autant que possible à prestations déterminées), sans quoi la pension de sécurité de la vieillesse et les prestations du Régime de rentes du Québec (RRQ) le condamneront à la précarité<sup>44</sup>.

Eu égard au revenu des aînés, une étude récente réalisée par l'Observatoire québécois des inégalités (ci-après « **OQDI** ») et l'Association québécoise de défense de droits des retraités (AQDR)<sup>45</sup> fait le portrait de l'état de la pauvreté chez les personnes aînées. L'étude réfère à divers indicateurs, tels que le seuil de revenu viable (SRV), un indice fixé selon le revenu annuel brut auquel à partir duquel une personne au Québec peut atteindre « un niveau de vie digne et sans

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Institut de la statistique du Québec, *Les régimes de pension agréés au Québec : mise à jour*, 2019, p. 1, en ligne : <<u>https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/no-17-septembre-2019-les-regimes-de-pension-agrees-au-quebec-mise-a-jour.pdf</u>>.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Statistique Canada, *Cotisations aux régimes enregistrés d'épargne-retraite, 2019*, 2021, p. 2, en ligne : <a href="https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/daily-quotidien/210309/dq210309c-fra.pdf?st=LLsOXXTr">https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/daily-quotidien/210309/dq210309c-fra.pdf?st=LLsOXXTr</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Eve-Lyne Couturier, Guillaume Hébert et Pierre Tircher. *Vieillir au Québec : constats et solutions pour un meilleur système de retraite*, Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (ci-après « IRIS »), 2023, p. 61, en ligne : <a href="https://iris-recherche.qc.ca/wp-content/uploads/2023/04/Retraites-2023-WEB.pdf">https://iris-recherche.qc.ca/wp-content/uploads/2023/04/Retraites-2023-WEB.pdf</a>>.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Edouard Roberson et Pierre Tircher. *Les aînés au Québec et la fiscalité: quelles mesures d'aide face au faible revenu*?, Montréal, Observatoire québécois des inégalités, 2022, en ligne : <a href="https://www.aqdr.org/wp-content/uploads/OQI-AQDR-2022.pdf">https://www.aqdr.org/wp-content/uploads/OQI-AQDR-2022.pdf</a>> (ci-après « Roberson, *Les aînés au Québec et la fiscalité »*).

pauvreté, au-delà de la seule couverture des besoins de base telle qu'établie par la Mesure du panier de consommation (MPC)<sup>46</sup> ». Au moment de l'étude de l'OQDI, ce seuil se situait à un revenu annuel brut de 26 574 \$ pour une personne<sup>47</sup>. Les résultats sont alarmants : en date de l'étude, 47,7 % des personnes québécoises âgées de 65 à 69 ans vivent en deçà du seuil de revenu viable, cette proportion grimpant à 58,9 % en région rurale<sup>48</sup>. Bien que la proportion d'aînés de 65 à 69 ans vivant sous le seuil de revenu viable soit moins importante que chez les aînés de 70 ans et plus (56,5 % au Québec et 69,3 % en région rurale), celle-ci demeure significative, et ce surtout pour les personnes seules<sup>49</sup>. Il importe de nommer également que les femmes aînées gagnent un revenu annuel brut encore plus bas que les hommes aînés, ce qui fait en sorte que celles-ci se retrouvent dans un contexte de vulnérabilité de manière assez importante. Ainsi, en 2015, au Québec, les femmes aînées avaient, en moyenne, un revenu équivalent 70 % de celui des hommes<sup>50</sup>. De plus, en 2017, les hommes aînés avaient un revenu médian de près de 31 000 \$, contre 21 000 \$ chez les femmes aînées<sup>51</sup>.

En raison de ces données économiques, les personnes aînées doivent consacrer une importante partie de leurs revenus au logement. « Sans surprise, les locataires vieillissants vivant seuls sont nombreux à consacrer plus de 30 % de leur budget au logement : chez les hommes vieillissants vivant seuls, cette proportion atteint presque 50 % alors qu'elle frôle 58 % chez les femmes vieillissantes dans la même situation. »<sup>52</sup> Il va ainsi de soi que le Législateur québécois doit se doter de mesures afin de protéger les locataires aînés des risques liés à la spéculation immobilière et des conséquences que celle-ci peut engendrer sur ces derniers. Il apparaît donc clair que la frange des aînés située entre 65 et 69 ans bénéficierait grandement d'une telle modification législative.

De plus, une revue de la jurisprudence liée à l'application de l'article 1959.1 réalisée en 2022 par le professeur Martin Gallié et Me Benjamin Paré<sup>53</sup> tend aussi à justifier l'inclusion des aînés de 65 à 69 ans à l'article 1959.1 C.c.Q. Le recensement réalisé par Gallié et Paré de l'ensemble des

46 Eve-Lyne Couturier et Minh Nguyen. *Le revenu viable 2023: dans la spirale de l'inflation et des baisses d'impôt*, IRIS, 2023, p. 2, en ligne : <a href="https://iris-recherche.qc.ca/wp-content/uploads/2023/05/Revenu-

viable-2023-WEB.pdf>.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Roberson, Les aînés au Québec et la fiscalité, supra note 45, p. 21.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Roberson, *Les aînés au Québec et la fiscalité, supra* note 45, p. 44.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Roberson, *Les aînés au Québec et la fiscalité, supra* note 45, p. 46.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Ministère de la Famille, *Les aînés du Québec – Quelques données récentes*, 2018, p. 14 en ligne : <a href="https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/ainee/ainee-quebec-chiffres.pdf">https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/ainee/ainee-quebec-chiffres.pdf</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> E. Van Der Vlugt, et V. Audet-Nadeu, *Bien vieillir au Québec — Portrait des inégalités entre générations et entre personnes aînées*. Observatoire québécois des inégalités, 2020, en ligne : <a href="https://cdn.ca.yapla.com/company/CPYMZxfbWTbVKVvSt3IBEClc/asset/files/OQI%202020%20-%20Portrait%20du%20vieillissement%20au%20Que%CC%81bec-2dec-web.pdf">https://cdn.ca.yapla.com/company/CPYMZxfbWTbVKVvSt3IBEClc/asset/files/OQI%202020%20-%20Portrait%20du%20vieillissement%20au%20Que%CC%81bec-2dec-web.pdf</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Julien Simard, La précarité résidentielle chez les locataires vieillissantes à faible revenu: Vieillir et se loger en contexte de gentrification à Montréal, 2019, thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal, p.163. 
<sup>53</sup> Martin Gallié et Benjamin Paré. Le droit au maintien dans les lieux des locataires aîné. es, étude de la jurisprudence de l'article 1959.1 du C.c.Q. jusqu'au 18 juin 2022, 2022, en ligne: < <a href="http://crach.ca/wp-content/uploads/2023/02/Rapport2022">http://crach.ca/wp-content/uploads/2023/02/Rapport2022</a> Le-droit-au-maintien-dans-les-lieux-des-locataires-ainee.es compressed-1.pdf> (ci-après « Gallié, Le droit au maintien dans les lieux »).

décisions mettant en cause l'article 1959.1 C.c.Q. a permis d'identifier 169 dossiers dans lesquels un juge du TAL a dû appliquer l'article 1959.1 C.c.Q. dans sa décision. Celles-ci ont ensuite été décortiquées afin de répondre à un certain nombre de questions, parmi lesquelles les raisons de refus de l'application de l'article 1959.1 C.c.Q., qu'il s'agisse d'un critère non respecté par le locataire ou bien de la mesure d'exception pour le locateur de 70 ans et plus. Il ressort de cette recherche que, parmi les dossiers dans lesquels l'un des trois critères n'était pas respecté, 20 % étaient liés au critère de l'âge (le locataire doit avoir 70 ans et plus)<sup>54</sup>. Parmi ces dossiers, certains méritent d'être détaillés afin de faire le portrait des conséquences de cette absence de protection. Prenons l'exemple du dossier Petti c. Fattah Mohamed, dans lequel une locataire qui habitait dans le logement depuis 14 ans et aurait été âgée de 70 ans à peine quelques semaines après la date de la reprise n'a pu bénéficier de la protection de l'article 1959.1 C.c.Q., faute d'avoir l'âge requis<sup>55</sup>. Il en va de même dans le dossier Gabriel c. Simard, dans lequel une locataire âgée de 66 ans et résidant dans le même logement depuis 29 ans a vu son logement être repris<sup>56</sup>. Notons enfin le dossier Lavergne c. 9379-4915 Québec inc. dans lequel la locataire, bien qu'elle soit à faible revenu, qu'elle réside dans son logement depuis plus de 29 ans et qu'elle soit âgée de plus de 70 ans au moment de l'audience (la Covid-19 ayant ralenti le processus judiciaire), n'a pu conserver son logement puisqu'elle était âgée de 69 ans à la date à laquelle la reprise aurait normalement dû avoir lieu<sup>57</sup>. On pourrait nous reprocher de prêcher par sentimentalisme en illustrant ces situations, mais nous croyons plutôt que de mettre des visages sur cette faille dans la protection des locataires aînés saura aider le Législateur dans sa réflexion.

Enfin, nous soulignons que si l'objectif de l'article 1959.1 C.c.Q. est bel et bien de rechercher l'équilibre entre la protection du locataire aîné précaire et les droits des locateurs aînés ou de leurs proches, le fait d'élargir la protection de l'article 1959.1 C.c.Q. aux personnes de 65 ans et plus n'affecte en rien cet objectif. En effet, il suffit que la mesure d'exception pour les locateurs visés soit aussi disponible aux personnes de 65 ans et plus. De même, nous ne remettons pas en cause les autres mesures mises en place afin d'atteindre cet objectif d'équilibre. Ainsi, <u>l'AJP propose de modifier l'article 1959.1 du C.c.Q. afin que celui-ci s'applique aux personnes de 65 ans et plus.</u> Une telle modification nous apparaît nécessaire, équitable, et on ne peut plus juste.

### **RECOMMANDATION 9**

Que le projet de loi 31 soit amendé afin d'y inclure une disposition prévoyant une modification de l'article 1959.1 du *C.c.Q.*. L'amendement pourrait être libellé comme suit :

L'article 1959.1 de ce code est modifié par le remplacement aux alinéas 1 et 2 des termes « 70 ans ou plus » par « 65 ans ou plus. »

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Gallié, *Le droit au maintien dans les lieux, supra* note 53, p. 14-16.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Petti c. Fattah Mohamed, 2020 QCRDL 11261.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Gabriel c. Simard, 2021 QCTAL 6943.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Lavergne c. 9379-4915 Québec inc., 2021 QCTAL 442.

### 2.2. LA MODIFICATION AU RÉGIME DE LA REPRISE DE MAUVAISE FOI

L'AJP appuie l'article 6 du PL 31, qui a pour objet d'opérer un renversement du fardeau de preuve en matière de reprise ou d'éviction de mauvaise foi, ayant pour effet de rendre le locateur responsable de démontrer que la reprise ou l'éviction qu'il a réalisée était de bonne foi. Rappelons qu'une reprise ou une éviction de mauvaise foi en est une qui a été effectuée pour une fin autre que celle divulguée au locataire dans l'avis, voire au TAL advenant une opposition du locataire. Pensons par exemple au locateur qui, prétextant loger un proche, aurait plutôt repris le logement d'un locataire afin de le remettre sur marché à fort prix.

La mauvaise foi du locateur demeure difficile à prouver, et ce pour deux raisons. Premièrement, la bonne foi d'une partie fait l'objet d'une présomption simple prévue à l'article 2805 C.c.Q., ce qui signifie que le locataire a le fardeau de prouver l'absence de celle-ci. Deuxièmement, la mauvaise foi ne s'observe pas toujours de manière objective. Rares sont les locateurs de mauvaise foi qui, après avoir complété leur manœuvre, s'en vantent sur la place publique. La mauvaise foi s'analyse souvent de manière subjective, ce qui pose des difficultés importantes pour le locataire qui souhaite en faire la preuve. Ces difficultés ont d'ailleurs été relevées par le TAL à quelques reprises<sup>58</sup>. La décision rendue par la juge administrative Anne Malfait dans l'affaire *Wang c. Diaz-Lillo*<sup>59</sup> demeure la décision de principe en ce qui a trait au fardeau de preuve en matière de reprise ou d'éviction de mauvaise foi. L'exercice auquel doit s'atteler le locataire y est énoncé en ces termes :

« L'article 2805 C.c.Q. fonde le principe selon lequel la bonne foi se présume toujours.

L'article 2803 C.c.Q. pose la règle que celui qui veut faire valoir un droit doit prouver les faits qui soutiennent sa prétention.

À la lumière de ces articles, il appartient donc au demandeur qui prétend avoir droit aux dommages et intérêts à l'article 1968 de démontrer la mauvaise foi de son locateur. En vertu de l'article 2805, ce fardeau s'avère plus lourd puisqu'il s'agit de combattre une présomption légale.

Quelle preuve est nécessaire à l'établissement de la mauvaise foi du locateur sous l'article 1968 C.c.Q. ?

La mauvaise foi s'entend d'une intention malicieuse, ici, de contourner la législation en matière d'habitation, notamment le principe du droit au maintien dans les lieux. »

Un renversement du fardeau de preuve prévu à l'article 1968 C.c.Q. aurait pour effet de rendre le locateur responsable de démontrer que sa reprise ou son éviction a bel et bien été faite de bonne foi. Le locateur serait ainsi tenu de démontrer qu'il a respecté le projet prévu, ou bien qu'il n'a pu le réaliser pour des raisons qui ne sont pas de l'ordre de la mauvaise foi (pensons par exemple au

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Bravo c. Pangallo, 2015 QCRDL 944, par. 29.

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Wang c. Diaz-Lillo, R.D.L., 2007-06-12, SOQUIJ AZ-51237931.

décès du bénéficiaire de la reprise, ou bien à des contraintes économiques inattendues qui empêcheraient les travaux donnant lieu à l'éviction).

<u>L'AJP appuie la volonté du gouvernement de renverser le fardeau de preuve en matière de reprise de mauvaise foi, afin que celui-ci repose plutôt sur le locateur.</u> Nous sommes d'avis que cet amendement aura pour effet de retirer une pression importante qui repose sur le locataire qui, rappelons-le, a quitté le logement et doit réaliser sa propre enquête afin de renverser la présomption de bonne foi dont bénéficie son ancien locateur.

### **RECOMMANDATION 10**

Que l'Assemblée nationale adopte tel quel l'article 6 du projet de loi 31 ;

### 2.3. LA MODIFICATION AU RÉGIME DE LA CESSION DE BAIL

L'article 7 du PL 31 propose une modification majeure au régime de la cession de bail. Cette modification opère un changement de fond du mécanisme et vient renverser plusieurs années de courants jurisprudentiels en la matière. Avant d'aborder cette modification, il importe de contextualiser le droit à la cession de bail afin de mieux comprendre sa nécessité dans le cadre du régime de louage résidentiel au Québec.

### 2.3.1. CONTEXTE

La cession de bail est une opération juridique ayant « pour effet de remplacer un locataire initial par un nouveau locataire, qui est le cessionnaire des droits et des obligations résultant du bail »<sup>60</sup>. La cession de bail est un corollaire et une dimension essentielle du droit au maintien dans les lieux des locataires<sup>61</sup>. Le droit à la cession de bail est une mesure voulue, désirée et choisie par le Législateur afin d'assurer un contrôle des loyers. Lorsque les remèdes proposés par la « clause G », soit l'article 1896 du *C.c.Q.*, deviennent inefficaces, la cession de bail se révèle un outil juste et raisonnable afin d'assurer le contrôle des loyers.

De plus, il faut noter qu'au moment de son adoption, elle était une mesure voulue afin de consolider le droit à la mobilité des locataires qui désiraient se libérer d'un bail avant la date prévue de fin du bail, et restaient à la merci des locateurs imposant des conditions disproportionnées de résiliation de bail<sup>62</sup>. Il est important de souligner qu'il ne s'agit pas d'une disposition du *C.c.Q.* qui a été instrumentalisée par les locataires afin d'empiéter sur le droit de propriété des propriétaires et le « droit de gérance » des locateurs<sup>63</sup>.

Dans *Grégorio c. Bédard*, ce principe a été réaffirmé par le Tribunal :

« Le droit à la cession conféré au locataire participe à l'affirmation des mêmes principes à l'origine de la législation édictant des règles particulières au bail d'un logement, soit le droit pour un locataire au maintien dans les lieux loués et le contrôle des loyers. Ce droit véhicule et affirme les mêmes principes directeurs que les règles relatives à celui d'un nouveau locataire d'obtenir, en cette qualité, la révision de son loyer.

Les dispositions du Code civil relatives à la cession expriment le souci de constance et de cohérence du législateur, soit celui de maintenir le stock de logements locatifs, de protéger les locataires en

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> Jacques Deslaurier, *Vente, supra* note 2, p. 470; C.C.Q, *supra* note 2, art. 1870.

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> « Le droit au maintien dans les lieux et le contrôle des loyers sont des assises fondamentales du droit locatif au Québec. Le droit de céder son bail fait partie des moyens retenus par le législateur pour arriver à ces fins. » *Giorno c. Malaket*, 2022 QCTAL 10741, para. 43.

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> Colin Pratte, « Petite histoire de la cession de bail au Québec », IRIS, 6 septembre 2023, en ligne : <a href="https://iris-recherche.qc.ca/blogue/logement/histoire-cession-bail/">https://iris-recherche.qc.ca/blogue/logement/histoire-cession-bail/</a>>.

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> Marilou Bayard Trépanier, « Québec veut s'attaquer aux cessions de bail », 9 juin 2023, La Presse, en ligne : <a href="https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2023-06-09/projet-de-loi-31/quebec-veut-s-attaquer-aux-cessions-de-bail.php">https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2023-06-09/projet-de-loi-31/quebec-veut-s-attaquer-aux-cessions-de-bail.php</a>>.

leur conférant le droit au maintien dans les lieux, d'imposer des règles assurant la survie de ce dernier principe en maintenant l'existence de l'acte juridique, soit le bail. (...)<sup>64</sup> »

Le droit de céder un bail n'est pas sans limites, et a fait l'objet d'une abondante couverture par le Tribunal au fil du temps. Actuellement, l'article 1871 du *C.c.Q.* prévoit que le locateur peut refuser une cession de bail pour des motifs sérieux. Les propriétaires sont autorisés à procéder à une enquête sur la solvabilité du locataire et à faire toute vérification nécessaire, le tout, dans le respect des principes découlant de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé<sup>65</sup>. L'accès aux « antécédents » des cessionnaires est devenu facile, rapide, et peut se faire via des plateformes en ligne ou même par des agences créées à cet effet. Ces mesures sont suffisantes afin de laisser la latitude au locateur de sélectionner un locataire qui serait capable d'assumer toutes les obligations découlant du bail de logement. Ces principes ont été consolidés par le Tribunal, notamment dans la décision *Letendre c. Rieder*:

« [26] Cela dit, la cession du bail est un droit consenti par la loi et une des composantes du droit au maintien dans les lieux. Le locateur ne peut mettre en échec ce droit en l'absence du consentement du locataire [6] hormis les cas prévus à la loi. Parce que la cession est un transfert des droits et obligations résultant du bail en faveur d'un tiers qui devient cessionnaire du contrat et que cela libère le locataire cédant, il est normal que le locateur puisse faire certaines vérifications d'usage et qu'il puisse opposer un refus qui soit sérieux.

[27] Comme le souligne, la Cour du Québec dans l'affaire Rondeau c. Guay [7] :

"L'utilisation du terme 'sérieux' par le législateur laisse clairement transpirer l'intention de ce dernier de restreindre la marge de manœuvre du locateur. (...)"

[28] Les raisons qui amènent un locateur à refuser la cession doivent être objectives, raisonnables, réelles et sérieuses. On considère généralement que le refus du locateur peut être fondé sur la qualité même du cessionnaire, la situation financière du cessionnaire, son insolvabilité ou son défaut de se conformer aux obligations découlant du bail [8]. »<sup>66</sup>

De surcroît, il faut mentionner que le Tribunal a estimé que cette limitation du droit d'exercer la pleine propriété était acceptable et ne contrevient pas à l'article 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne* :

« Cet article constitue la mesure que le législateur a adoptée et le droit pour un locataire de céder son bail en l'absence de motifs sérieux de la part du propriétaire constitue une limite et une condition d'exercice du droit d'exercer la pleine propriété d'un bien et il n'est pas contraire à l'article 6 de la Charte des droits et libertés de la personne »<sup>67</sup>.

En effet, il existe de nombreuses limites au droit d'exercer la pleine propriété auxquelles les propriétaires sont confrontés et qui n'ont rien à voir avec les locataires. Par exemple, les

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> Gregorio c. Bédard [1995] nº AZ-50921268 (R.D.L.).

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> Jacques Deslaurier, *Vente, supra* note 2, p. 470.

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> Letendre c. Rieder, 2022 QCTAL 18600.

<sup>67</sup> Carignan c. Dubreuil, 2001 CanLII 14963 (QC CQ).

propriétaires sont soumis aux règlements municipaux en matière de rénovation, ils sont tenus de respecter les droits de leurs voisins à la tranquillité et de respecter le *Code national de prévention des incendies*. Le droit d'exercer la pleine propriété est toujours en équilibre avec d'autres droits et considérations tels que la sécurité et les droits d'autrui. Invoquer une limitation au droit à la propriété n'est donc pas, en soi, un argument suffisant pour prouver la nécessité de l'élimination du droit à la cession de bail. Il faut d'abord examiner en vertu de quoi ce droit est mis en balance ; en l'occurrence, les droits des locataires et le déséquilibre de pouvoir inhérent qui existe entre les propriétaires et les locataires.

De plus, il est entendu que le locateur conserve tous ses droits dans le cadre de l'opération de la cession de bail : il peut transmettre un avis de travaux majeurs au cessionnaire, reprendre le logement, augmenter le loyer et modifier le bail, selon les délais prévus par la loi. La réalité, cependant, est que ce droit n'est souvent pas pertinent ; les logements locatifs sont de plus en plus possédés par de grandes entreprises qui n'ont aucune intention d'en jouir ou d'avoir une relation étroite avec leur locataire<sup>68</sup>.

### 2.3.2. LE DANGER DU RETRAIT DU DROIT À LA CESSION DE BAIL

Nous sommes préoccupés par les affirmations selon lesquelles le droit à la cession de bail entrave l'exercice des obligations et des droits des locateurs prévus au *C.c.Q.*, car ce sont des propos qui induisent le public en erreur et sont non fondés en droit. À la lumière de tous les principes énoncés ci-dessus, il va de soi que le droit à la cession de bail n'est ni une anomalie historique ni une appropriation démesurée d'un mécanisme par les locataires.

La proposition du PL 31 vient essentiellement anéantir le droit à la cession de bail et dénué de tout sens le mécanisme de la cession de bail. Nous croyons par ailleurs que la proposition faite n'est pas appuyée d'une analyse approfondie du mécanisme et des données disponibles à cet effet. Encore une fois, le rapport de gestion 2021-2022 du TAL est silencieux sur le nombre de demandes introduites par les locataires afin de statuer sur les cessions de bail.

Plus encore, ces restrictions au droit à la cession de bail sont contraires à des années de décisions établies en la matière et risquent de déstabiliser un courant jurisprudentiel bien établi, consolidé et unanime.

Il est curieux qu'il ait été choisi, à l'article 7 du PL 31, de conserver le motif sérieux dans le cas des baux commerciaux. En effet, la proposition du projet de loi vise à ajouter un article dans la section des baux de logement plutôt que de modifier l'article consacrant la cession de bail. Ainsi, suivant

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> Il est à noter que l'idée selon laquelle les « sympathiques petits locateurs » (notre traduction de « momand-pop landlord ») vivent de grandes difficultés financières relève du mythe. En effet, cette vision met de côté le fait que les locateurs (petits et grands) utilisent le marché locatif dans le but d'amasser du capital financier. Source : Ricardo Tranjan, « Debunking the myth of the 'mom-and-pop' landlord », 30 avril 2023, Canadian Dimension, en ligne : <a href="https://canadiandimension.com/articles/view/debunking-the-myth-of-the-mom-and-pop-landlord">https://canadiandimension.com/articles/view/debunking-the-myth-of-the-mom-and-pop-landlord</a>

l'adoption de cet article, les titulaires de baux commerciaux bénéficieront de plus de droits en matière de cession de bail que les titulaires de baux de logement, les locataires. Il nous semble évident qu'il s'agit d'une anomalie et d'une erreur juridique qui favorise ainsi les entreprises au détriment des locataires.

Il faut tout de même ajouter qu'il est connu et reconnu que la cession de bail est devenue, avec le temps, un mécanisme de lutte contre la spéculation immobilière et les effets pernicieux de la crise du logement. Cette dernière a entraîné une augmentation de la discrimination dans les demandes de logement, comme le montre l'augmentation des plaintes auprès de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (ci-après « CDPDJ »)<sup>69</sup>. Les locateurs-propriétaires sont effectivement de plus en plus sélectifs et exigent de leurs locataires qu'ils répondent à des critères spécifiques :

« on y retrouve des mentions exigeant par exemple, des "personnes retraitées ou semi-retraitées", un "couple ou personne seule dans la quarantaine ou plus", une "personne sans enfant", une personne "avec enfants de 10 ans et plus", une "personne asiatique ou de peau blanche" et ainsi de suite »<sup>70</sup>.

En outre, il suffit de consulter les annonces sur Facebook pour constater que la plupart des locateurs exigent des dépôts de garantie, malgré le fait que ceux-ci sont illégaux<sup>71</sup>. La cession de bail est un moyen pour des personnes issues de groupes marginalisés de céder leur bail à des membres de leur propre communauté, des personnes qui autrement seraient victimes de discrimination lorsqu'elles cherchent un logement sur le marché de l'immobilier.

Si une personne est victime de discrimination lors d'une demande d'appartement, son principal recours est de saisir la CDPDJ, une procédure qui peut durer plusieurs années. L'article 1899 du *C.c.Q.* peut également être d'un secours afin d'être compensé des dommages subis, mais le recours doit être dirigé devant la Cour du Québec ou la Cour Supérieure, qui n'ont pas les mêmes mesures d'accès que le TAL. Le besoin d'un appartement ou d'une maison est un besoin urgent, qui ne peut attendre des années. En revanche, si un locateur refuse une cession de bail pour des raisons discriminatoires, le locataire peut s'adresser au TAL pour faire autoriser la cession de bail dans un délai raisonnable. Les procédures de candidature onéreuses et les exigences en matière de revenus constituent des obstacles pour les locataires racisés et handicapés, ainsi qu'une discrimination directe persistante<sup>72</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> Adrien Banville, « Exigences à la hausse en pleine crise du logement », Le Devoir, 7 août 2023, en ligne : <a href="https://www.ledevoir.com/societe/795817/exigences-a-la-hausse-en-pleine-crise-du-logement">https://www.ledevoir.com/societe/795817/exigences-a-la-hausse-en-pleine-crise-du-logement</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> Pierre Saint-Arnaud, « Pénurie de logements: des proprios discriminent sans gêne », 13 juin 2019, La Presse, en ligne: <a href="https://www.lapresse.ca/actualites/2019-06-13/penurie-de-logements-des-proprios-discriminent-sans-gene">https://www.lapresse.ca/actualites/2019-06-13/penurie-de-logements-des-proprios-discriminent-sans-gene</a>>.

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> C.C.Q, *supra* note 2, art. 1904.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> American Civil Liberties Union, "Access to Housing Is the Civil Rights Issue of our Time (Again)", 21 avril 2023, en ligne: <a href="https://www.aclu.org/news/racial-justice/access-to-housing-is-the-civil-rights-issue-of-our-time-again">https://www.aclu.org/news/racial-justice/access-to-housing-is-the-civil-rights-issue-of-our-time-again</a>.

Nous ne pouvons qu'encourager l'Assemblée nationale à ne pas donner l'aval à l'adoption de l'article 7 du PL 31. Nous sommes d'avis que cet article ne remplit en aucun cas l'objectif du PL 31, soit la recherche d'un équilibre entre les locataires et les propriétaires.

### **RECOMMANDATION 11**

Que l'Assemblée nationale retire l'article 7 du PL 31 et abandonne toute modification touchant le droit à la cession de bail ;

### 2.3.3. LA FIXATION DE LOYER COMME MÉCANISME DE CONTRÔLE DE LOYER

Nous retenons des discussions entourant le PL 31 qu'il existe certaines réticences relatives à l'utilisation de la cession de bail comme un mécanisme de contrôle des loyers, cette tâche ne devant pas, selon certains intervenants, revenir au locataire. Bien que l'AJP n'adhère pas à cette vision des choses, il reste que l'on peut s'interroger quant au fait que l'un des seuls mécanismes de contrôle des loyers véritablement efficace soit à la charge du locataire. En ce sens, bien que l'AJP maintienne son opposition marquée aux modifications proposées à la cession de bail, nous souhaitons attirer l'attention du Législateur vers un autre mécanisme de contrôle de loyers qui, en effectuant des modifications législatives somme toute mineures, pourrait constituer un outil important dans la lutte aux augmentations abusives. Ce mécanisme est celui de la fixation de loyer.

À l'heure actuelle, il appartient au locataire de refuser une augmentation de loyer soumise par son locateur, et ce, en vertu de l'article 1945 du *C.c.Q.* Ce n'est qu'à la suite d'une opposition du locataire à cette augmentation de loyer que le locateur devra se tourner vers le TAL afin de demander que celui-ci fixe le loyer approprié. Cette fixation de loyer par le TAL est effectuée selon une formule standardisée donnant lieu à l'identification d'un taux indicateur pour l'année en cours, auquel le locateur pourra déroger s'il démontre avoir effectué des améliorations au logement justifiant qu'il puisse bénéficier d'une augmentation plus importante. Ce taux indicateur est mis à jour annuellement selon les conditions prévues par le *Règlement sur les critères de fixation de loyer*<sup>73</sup>, et il doit obligatoirement être publié dans la *Gazette officielle du Québec*<sup>74</sup>. Il est aussi disponible sur le site web du TAL.

Ainsi, l'augmentation proposée par le locateur peut varier : il peut s'agir d'une fluctuation raisonnable fondée sur l'augmentation du compte de taxes ou des améliorations véritablement effectuées, mais aussi d'une augmentation dérisoire et absente de tout justificatif. Quelle que soit la nature de l'augmentation, si le locataire ne s'y oppose pas, celle-ci se cristallise à tout jamais. Il y a là un enjeu qui nous apparaît fondamental.

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> Règlement sur les critères de fixation de loyer, RLRQ, c. T-15.01, r.2.

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> Règlement sur les critères de fixation de loyer, supra note 73, art. 3.1.

En premier lieu, nous retenons des observations de nos membres pratiquant le droit du logement au quotidien que nombre de locataires ne s'opposent pas à une augmentation de loyer pourtant bien au-delà de l'augmentation qui serait consentie par le TAL. Les raisons de cette absence de contestation sont multiples : l'ignorance de la possibilité de contester, l'utilisation d'un avis d'augmentation de loyer tronqué par le locateur qui n'inclut que deux options, soit d'accepter l'augmentation et de rester dans le logement ou de refuser l'augmentation et de quitter au terme du bail, la peur de contester une augmentation que l'on sait abusive afin de ne pas ruiner sa relation avec son locateur, la crainte bien fondée de ne pas trouver un autre logement comparable à proximité, etc.

Le fardeau porté par le locataire de devoir s'opposer à l'augmentation a donc pour effet de mettre à mal le mécanisme de fixation, qui se trouve à être abandonné par les locataires qui en auraient pourtant certainement le plus besoin. Cette mise de côté est d'autant navrante qu'il s'agit certainement d'un mécanisme de contrôle des hausses abusives qui, avec quelques modifications mineures, pourrait jouer un rôle majeur dans l'aplatissement de la courbe de l'augmentation des loyers. C'est d'ailleurs ce à quoi nous invitons le Législateur.

En effet, nous sommes d'avis que l'enjeu majeur de la fixation de loyer se trouve au niveau de l'opposition du locataire. Une fois cette étape franchie, le reste du mécanisme est fonctionnel. Le TAL prévoit un formulaire standardisé permettant de calculer la nature de l'augmentation acceptable, et celui-ci laisse la marge de manœuvre nécessaire au locateur qui aurait réalisé des travaux afin qu'il soit compensé via une augmentation plus importante. Ce calcul est réalisé selon les informations soumises par les deux parties et c'est un greffier spécial qui a pour tâche de trancher cette question fondamentalement factuelle<sup>75</sup>. Rappelons d'ailleurs que le greffier spécial a vu son rôle grandement élargi par la réforme de 2019 de la *Loi sur le Tribunal administratif du logement*, étant devenu maître des dossiers qui ne mobilisent pas de questions de droit véritables, et ce, dans l'espoir de permettre aux juges administratifs de concentrer leurs aptitudes ailleurs.

Le nœud du problème se trouvant à l'étape de l'opposition, <u>l'AJP propose que le locateur qui souhaite augmenter son loyer au-delà du taux indicateur en vigueur doive présenter automatiquement une demande de fixation de loyer au TAL</u>. Cette mesure permettra d'alléger le fardeau du locataire en lui retirant l'obligation de s'opposer à la modification dans ce cas spécifique. Ce faisant, quelle que soit la décision du Législateur eu égard à la cession de bail, les personnes locataires québécoises ne se retrouveront pas sans aucun mécanisme de contrôle des augmentations abusives, alors que nous trouvons au croisement d'une pénurie de logements abordables et d'une envolée inflationniste.

Advenant que le Législateur choisisse de suivre cette voie, nous soumettons qu'une simple modification de l'article 1967 C.c.Q., lequel porte sur l'opposition du locataire aux modifications proposées par le locateur, permettra de se rendre à destination.

41

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Loi sur le Tribunal administratif du logement, RLRQ, c. T-15.01, art. 30.2, al. 1 (3).

#### **RECOMMANDATION 12**

Que le projet de loi 31 soit amendé afin d'y inclure des dispositions prévoyant des modifications à la *Sous-section II* — *De la reconduction et la modification du bail* du *C.c.Q.*, de même qu'une modification à l'article 30.2 de la *Loi sur le tribunal administratif du logement*. L'amendement pourrait être libellé comme suit :

Ce Code est modifié par l'insertion, après l'article 1942, de l'article suivant :

« 1942,1. Le locateur qui souhaite modifier le bail en augmentant le loyer convenu au-delà du taux établi en vertu des calculs prévus Règlement sur les critères de fixation de loyer (chapitre T-15.01, r. 2) doit présenter une demande en ce sens au Tribunal au moins trois mois, mais pas plus de six mois, avant l'arrivée du terme du bail. »

L'article 1945 de ce code est remplacé par le suivant :

« Le locataire qui refuse la modification proposée par le locateur, à moins qu'il ne s'agisse d'une modification portant sur une augmentation de loyer visée par l'article 1942.1, est tenu d'aviser le locateur dans le mois de la réception de l'avis de modification du bail à de son refus ou de l'aviser qu'il quitte le logement ; s'il omet de le faire, il est réputé avoir accepté la reconduction du bail aux conditions proposées par le locateur.

Toutefois, lorsque le bail porte sur un logement visé à l'article 1955, le locataire qui refuse la modification proposée doit quitter le logement à la fin du bail. »

L'article 30.2 de la Loi sur le tribunal du logement est modifié par le remplacement du paragraphe 3 par le suivant :

« 3° toute demande visant à fixer un loyer en vertu de l'article 1942.1 du C.c.Q. »

### 2.3.4. LA CLAUSE G : UN MÉCANISME DE CONTRÔLE DES LOYERS À PEAUFINER

En limitant drastiquement le droit à la cession de bail, la ministre indique du même souffle que d'autres mécanismes de contrôle des loyers existent déjà afin de remplir adéquatement l'objectif du Législateur à cet effet.

Il est vrai que le mécanisme de la « clause G » est un outil dédié au contrôle des loyers. Cette clause est consacrée par l'article 1896 du *C.c.Q.* qui indique que « le locateur doit, lors de la conclusion du bail, remettre au nouveau locataire un avis indiquant le loyer le plus bas payé au cours des 12 mois précédant le début du bail ». Cet avis doit être écrit, au sens de l'article 1898 du *C.c.Q.* et de l'interprétation faite par le TAL à cet effet<sup>76</sup>. Afin de faciliter le travail des locateurs, le formulaire de bail prévu par décret du gouvernement comprend cette clause, communément

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> « En vertu des articles 1896 et 1950 du *C.c.Q.*, un avis est obligatoire et il doit être écrit (art. 1898). Donc, même si le locataire connaissait le loyer antérieur, ce qui est admis, il n'a pas reçu l'avis prévu à l'article 1896 du *C.c.Q* » : *Lavoie c. Bunkorn Yun*, 2013 QCTAL 119601, para. 11.

appelée la « clause G » en raison de sa désignation de section dans le bail. Cette dernière prévoit une mention explicite au fait que cet avis est obligatoire. Un encart vulgarise également les différentes obligations des locataires et des locateurs en lien avec cet avis.

Malheureusement, l'article 1896 du *C.c.Q.* ne semble pas aussi effectif qu'il ne semble l'être. En effet, cette clause est la plupart du temps laissée vide par le locateur, qu'il existe très peu de moyens pour les locataires de connaître le véritable plus bas loyer payé par le précédent locataire et que les conséquences d'un acte fautif en lien avec la clause G sont très peu dissuasives. Nous sommes d'avis qu'il faut pallier ces lacunes, et qu'une simple intervention du Législateur sur certains points permettrait de rendre ce mécanisme encore plus fort et efficace pour remplir adéquatement ses objectifs.

Afin de formuler adéquatement nos recommandations, nous distinguons les différents scénarios (A, B et C) possibles eu égard à la clause G.

# A. L'AVIS OBLIGATOIRE DU LOCATEUR EST REMIS, LORS DE LA CONCLUSION DU BAIL AU LOCATAIRE (CLAUSE G COMPLÉTÉE)

Nous considérons que ce cas de figure survient très rarement, en pratique. Il arrive plus souvent que l'avis ne comporte pas le plus bas loyer payé pour le logement au cours des 12 mois précédant le début du bail. Malheureusement, et encore une fois devons-nous le nommer, ce phénomène n'est quantifié ni par des études ni par le rapport de gestion du TAL.

L'article 1950 C.c.Q. prévoit actuellement que le locataire a dix jours, suivant la conclusion du bail, afin de déposer une demande au TAL pour faire fixer son loyer. Nous considérons que ce délai est trop court et ne permet pas de remplir efficacement l'objectif de contrôle des loyers du Législateur, et ne semble pas concordant avec les autres délais en matière de modification du bail et d'augmentation de loyer.

Par exemple, un locataire dispose d'un délai d'un mois suivant la réception d'un avis de modification du bail et d'augmentation de loyer avant de transmettre sa réponse au locateur, en vertu de l'article 1945 C.c.Q. Le TAL s'exprime ainsi sur ce délai :

« [27] L'article 1945 du Code civil du Québec prévoit qu'un locataire dispose d'un délai d'un mois de la réception d'un avis de modification d'une condition au bail pour répondre au locateur. C'est avec justesse que le législateur a prévu ce délai ; la décision du locataire de renouveler ou non son bail est une décision importante qui mérite réflexion, et ce, même dans un contexte où la relation avec le locateur est tendue.

[28] Cette disposition vise à protéger le locataire en lui accordant un temps de réflexion avant de faire parvenir sa réponse au locateur ; il s'agit d'une disposition d'ordre public de protection en faveur du locataire. »<sup>77</sup>

-

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Barbely c. Terasa Chavez, 2014 CanLII 136068.

Nous croyons qu'il faut importer l'esprit de ce délai de 30 jours à l'égard de la clause G, qui demeure une décision tout aussi importante pour le locataire qu'un avis d'augmentation de loyer. Le temps de réflexion permet aussi au locataire d'amasser de la preuve si nécessaire et d'entamer des négociations de gré à gré avec son locateur avant d'introduire sa demande au Tribunal.

# B. L'AVIS OBLIGATOIRE DU LOCATEUR N'EST PAS REMIS LORS DE LA CONCLUSION DU BAIL AU LOCATAIRE (CLAUSE G VIDE)

Un locateur qui procède à une augmentation du loyer suivant le départ du locataire et qui n'utilise pas le *Règlement sur les critères de fixation de loyer* ni la grille disponible sur le site web du TAL n'a aucun intérêt et incitatif à remplir la clause G. En fait, il a tout intérêt à ne pas fournir au locataire cet avis afin de l'empêcher de faire valoir ses droits auprès du Tribunal en application de l'article 1950 C.c.Q.

En vertu de cet article, le locataire dispose d'un délai de deux mois suivant le début du bail afin de requérir au TAL de fixer le loyer. Nous considérons que ce délai donné à un locataire qui n'a pas en sa possession l'information quant au plus bas loyer payé dans les 12 derniers mois est inefficace et pourrait avoir comme conséquence la judiciarisation inutile de dossiers. Prenons l'exemple du loyer qui n'aurait pas changé ou qui aurait subi une faible augmentation. Nous croyons que de modifier le délai afin qu'il coure à compter de la connaissance du plus bas loyer payé est plus conforme aux autres normes juridiques en vigueur. Nous proposons également de rapporter ce délai à 30 jours afin d'uniformiser la procédure.

# C. L'AVIS OBLIGATOIRE DU LOCATEUR EST REMIS LORS DE LA CONCLUSION DU BAIL AU LOCATAIRE ET CONTIENT UNE FAUSSE DÉCLARATION (CLAUSE G CONTENANT UNE FAUSSE DÉCLARATION)

Le locateur peut tenter d'éluder le mécanisme de contrôle des loyers en indiquant de manière intentionnelle un montant de loyer erroné à la clause G<sup>78</sup>. Cette fausse déclaration constitue une fraude et doit être sévèrement punie et réprimée.

La *Loi sur le Tribunal administratif du logement* contient des dispositions pénales permettant de punir certains actes commis par les locateurs, notamment les fausses déclarations, à l'article 114.

« 114. Quiconque fait une déclaration qu'il sait être fausse dans une formule ou un écrit dont l'usage est obligatoire en vertu de la présente loi ou des articles 1892 à 2000 du Code civil commet une infraction et est passible d'une amende d'au moins 250 \$ et d'au plus 2 450 \$. »

Nous sommes d'avis que les amendes prévues sont dérisoires et ne peuvent pas être un moyen de dissuader de manière efficace ce type de pratiques frauduleuses et illégales. De plus, il est constaté que les dispositions pénales prévues par la *Loi sur le Tribunal administratif du logement* 

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Voir notamment: *Leontes c. Gioia*, 2023 QCTAL 25177.

sont très peu connues tant des locataires que des locateurs<sup>79</sup>. Il n'y a pas de données actuelles sur les recours introduits en vertu de cesdites dispositions, mais il va de soi qu'en vertu du mandat du TAL de « renseigner les locateurs et les locataires sur leurs droits et obligations résultant du bail d'un logement et sur toute autre matière visée dans la présente loi<sup>80</sup> », les mécanismes prévus par ces dispositions doivent être vulgarisés et accessibles au grand public.

### **RECOMMANDATION 13**

Que l'Assemblée nationale modifie l'article 1950 du C.c.Q. de la manière suivante :

« 1950. Un nouveau locataire ou un sous-locataire peut faire fixer le loyer par le tribunal lorsqu'il paie un loyer supérieur au loyer le moins élevé des 12 mois qui précèdent le début du bail ou, selon le cas, de la sous-location, à moins que ce loyer n'ait déjà été fixé par le tribunal.

La demande doit être présentée dans le mois de la conclusion du bail ou de la sous-location. Elle doit l'être dans le mois de la connaissance du loyer le moins élevé des 12 mois qui précèdent le début du bail ou de la sous-location lorsqu'elle est présentée par un nouveau locataire ou par un sous-locataire qui n'a pas reçu du locateur, lors de la conclusion du bail ou de la sous-location, l'avis indiquant le loyer le moins élevé de l'année précédente ; si le locateur a remis un avis comportant une fausse déclaration, la demande doit être présentée dans les deux mois de la connaissance de ce fait. »

#### **RECOMMANDATION 14**

Que l'Assemblée nationale modifie l'article 114 de la *Loi sur le Tribunal administratif du logement* de la manière suivante :

« 114. Quiconque fait une déclaration qu'il sait être fausse dans une formule ou un écrit dont l'usage est obligatoire en vertu de la présente loi ou des articles 1892 à 2000 du Code civil commet une infraction et est passible d'une amende d'au moins 5 000 \$ et d'au plus 20 000 \$. »

### **RECOMMANDATION 15**

Que l'Assemblée nationale demande au Tribunal administratif du logement de rendre disponible, sur son site web, un formulaire de dénonciation des actes prévus par les dispositions pénales de la Loi sur le Tribunal administratif du logement;

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> Pour les fins de l'exercice, la question suivante « Bonjour, comment pouvons-nous faire une plainte en vertu des articles 112 à 115 de la *Loi sur le Tribunal administratif du logement* ? Merci » a été transmise par un avocat membre via le formulaire en ligne du Tribunal. La réponse suivante y a été donnée : « Votre question manque malheureusement de précision et de clarté ».

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> Loi sur le Tribunal administratif du logement, RLRQ, c. T-15.01, art. 5 (1).

### 3. LA LOI SUR LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU LOGEMENT

# 3.1. LA REPRÉSENTATION PAR MANDATAIRE DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU LOGEMENT

L'article 27 du PL 31 prévoit un décloisonnement de la représentation devant le TAL en permettant à un justiciable d'y être représenté par la personne de son choix. Ce faisant, le Législateur vient élargir la possibilité d'y être représenté par une personne autre qu'un avocat. Actuellement, cette possibilité est limitée aux personnes physiques représentées par leur conjoint et aux personnes qui ne sont pas en mesure de se représenter elles-mêmes pour toute cause jugée suffisante par un juge du TAL, qui peuvent alors être représentées par un parent, allié, ou ami. Rappelons que, en ce qui concerne la personne morale, le régime en vigueur lui permet d'être représentée par un administrateur, un dirigeant ou un employé à son seul service.

À première vue, nous sommes d'avis que l'amendement proposé peut sembler une mesure d'accès à la justice qui mérite d'être saluée, bien que la modification législative proposée se doive d'être accompagnée de certaines balises que nous détaillerons ci-bas. Cette mesure semble s'inscrire dans la continuité de l'ouverture de la représentation par non-avocat dans d'autres domaines touchant aux droits sociaux et économiques. Pensons par exemple à la représentation du demandeur de l'assurance-emploi devant le Tribunal de la sécurité sociale<sup>81</sup>, ou bien de l'accidenté du travail devant le Tribunal administratif du travail (TAT)<sup>82</sup>. Ces domaines ont d'ailleurs tous en commun un tissu communautaire puissant, composé d'organismes crédibles composés d'équipes spécialisées et bien au fait de leurs domaines de droit respectifs. De même, ils partagent aussi une disproportion marquée dans le rapport de force des parties impliquées, dont l'une doit souvent composer avec des revenus moindres.

Toutefois, nous devons mettre en garde l'Assemblée nationale des dangers des modifications apportées par l'article 27 du PL31, notamment à la lumière des enseignements tirés de la décision *Harvey c. Guerreiro* mais également de la surcharge de travail actuelle des acteurs du milieu communautaire.

La décision *Harvey c. Guerreiro* a mis un frein définitif aux actes juridiques signés par un mandataire. Le Tribunal avait conclu, dans cette décision, que l'article 10 de la Loi sur la Régie du logement entrait clairement en conflit avec les dispositions de la *Loi sur le Barreau*. Il semble que l'article 27 du PL31, dans sa forme actuelle, est un retour dangereux aux principes de l'article 10.

Enfin, il faut mentionner que la représentation par mandataire avantage nécessairement les locateurs qui disposent d'une pléthore de mandataires à leur disposition : concierge, gestionnaire d'immeubles, professionnels, etc. afin de mener toute démarche devant le Tribunal moyennant une rémunération bien inférieure à celle d'un avocat membre du Barreau du Québec. Ce type de

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup> Loi sur le ministère de l'emploi et du développement social, LC 2005, c. 34, art. 63.1.

<sup>82</sup> Loi sur la justice administrative, RLRQ c. J-3, art. 102, al. 1.

mandats posait problème avant la décision *Harvey c. Guerreiro* en 2005, car il créait un déséquilibre important entre les locateurs et les locataires. Les locataires peinaient de leur côté à trouver un avocat membre du Barreau selon leurs critères économiques ou sociaux, par exemple, et les locateurs pouvaient aisément avoir une représentation peu coûteuse devant le TAL.

Subsidiairement, l'amendement proposé retire la nécessité pour la personne physique souhaitant être représentée par un parent, un allié ou un ami de faire la démonstration d'un motif sérieux afin de justifier cette représentation. Nous sommes d'avis qu'il s'agit d'un choix judicieux, et qui saura retirer un fardeau inutile à la partie qui souhaite solliciter l'aide de ses proches afin de l'aider dans l'épreuve somme toute difficile que constitue la défense de ses droits en matière de logement devant les tribunaux.

Ainsi, l'AJP appuie l'élargissement de la représentation à tout mandataire, et ce dans une perspective d'un plus grand accès à la justice. Toutefois, certaines réserves doivent être exprimées, auxquelles le Législateur peut répondre par l'adoption d'un amendement. Nous soumettons que l'adoption de l'article 29 du PL 31, dont l'objectif nous semble en être un d'accès à la justice et de rééquilibrage des forces en présence, pourrait avoir un effet délétère si cet article venait à être adopté tel quel. En effet, son adoption pourrait permettre à des locateurs qui seraient des personnes morales de bénéficier des services d'organisations qui offriraient à coût moindre des services de représentation devant le TAL. La personne morale ne manquant pas d'options de représentation sous l'actuel régime, nous sommes d'avis que la modification proposée pourrait encourager la multiplication d'entreprises offrant des services de représentation pour les personnes morales, ou bien pourrait permettre à plusieurs personnes morales de se partager des employés spécialistes de la représentation devant le TAL, et ce à un coût moins élevé. Ainsi, <u>l'AJP propose que l'article 72 de la Loi sur le Tribunal administratif du</u> logement soit modifié afin de prévoir le droit pour une personne physique d'être représentée par un conjoint, un membre de sa famille, un allié, un ami, ou un bénévole ou un employé d'un organisme sans but lucratif agissant à titre gratuit. Pensons par exemple aux cliniques juridiques, qui pourraient assurer dès maintenant un tel mandat. Cela étant, nous prenons acte des observations du RCLAQ quant au rôle limité que pourraient assurer les comités logement advenant l'ouverture à la représentation, puisque ceux-ci n'ont aucunement le financement ou les ressources nécessaires pour assurer un tel mandat.

Enfin, et bien que ces observations sortent du mandat de cette commission, nous trouvons fondamental d'aborder le besoin de financement additionnel pour les organismes de défense de droit des locataires qui doit accompagner cet élargissement de leur rôle. En effet, nous craignons que, sans un rehaussement du financement des comités logements via une subvention spécifique, une indexation du financement à la mission versé par le Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS) ou tout autre moyen retenu par le gouvernement, ces organismes seront dans l'incapacité d'occuper pleinement ce nouveau rôle, ou bien devront négliger d'autres champs d'action afin d'assurer cette représentation. En somme, si le PL 31

advenait à avoir pour objet de permettre aux organismes de défense de droits des locataires de représenter leurs usagers, encore faudrait-il leur donner les moyens de leurs ambitions.

### **RECOMMANDATION 16**

Que l'article 29 du projet de loi 31 soit amendé afin de prévoir le libellé suivant :

L'article 72 de cette loi est remplacé par le suivant :

« Une personne physique peut être représentée par un avocat. Elle peut aussi être représentée par son conjoint, un parent, un allié ou un ami.

Une telle personne peut également être représentée par un bénévole ou un employé d'un organisme constitué en vertu du chapitre III de la Loi sur les compagnies (chapitre C-38).

Une personne physique peut être représentée par une autre personne partie à une même demande conjointe visée à l'article 57.0.1.

Une personne morale peut être représentée par un administrateur, un dirigeant, un employé à son seul service, ou par un avocat. »

### 4. LES QUESTIONS OUBLIÉES DU PL 31

#### 4.1. LE DROIT AU LOGEMENT : UN DROIT FONDAMENTAL

Le gouvernement du Québec est lié par plusieurs obligations législatives reconnaissant le caractère fondamental du droit au logement.

Le Québec est lié implicitement par sa propre *Charte des droits et libertés de la personne*, dont l'article 45 indique que :

« Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent. »<sup>83</sup>

En effet, selon les représentations de la CDPDJ, « le droit au logement fait implicitement partie du droit à des mesures sociales et financières, susceptibles d'assurer le "niveau de vie décent" »<sup>84</sup>.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après « PIDESC »), signé par le Canada et ratifié par le Québec, constate au premier paragraphe de son article 11 que :

« Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et <u>un logement suffisants</u>, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. <u>Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit</u> et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. »<sup>85</sup>

(Soulignements ajoutés)

Selon cette obligation de nature internationale, le Québec est tenu de mettre en œuvre des mesures permettant d'assurer la réalisation de ce droit fondamental. Ainsi, bien que l'article 45 de la *Charte des droits et libertés de la personne* ne crée pas d'obligation positive, le gouvernement du Québec demeure tenu par ses obligations légales internationales de mettre en place des mesures permettant de reconnaître, respecter, protéger et réaliser le droit au logement<sup>86</sup>. Ces obligations vont ainsi bien au-delà de simplement fournir des logements à chaque personne résidant au Québec. L'obligation internationale de reconnaître le droit au logement convenable « consiste à le considérer comme partie intégrante des droits humains fondamentaux,

<sup>83</sup> Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ, c. C-12, art. 45.

<sup>&</sup>lt;sup>84</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), Direction de la recherche et de la planification, « Après 25 ans : La Charte québécoise des droits et libertés », dans *Bilan et recommandations*, Québec, Assemblée nationale, vol. 1, (20 novembre 2003) à la p. 23.

<sup>&</sup>lt;sup>85</sup> Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), art. 11 (1).

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> Maroine Bendaoud, « Le droit au logement tel que vu par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : sa mise en œuvre québécoise est-elle conforme ? », 2010, 23-2, *Revue québécoise de droit international* 51, page 61, en ligne :

<sup>&</sup>lt;a href="https://www.canlii.org/fr/doctrine/doc/2010CanLIIDocs355">https://www.canlii.org/fr/doctrine/doc/2010CanLIIDocs355</a> (ci-après « Bendaoud »).

ainsi qu'à éviter de prendre des mesures qui viendraient intentionnellement porter atteinte au statut légal de ce droit »<sup>87</sup> et à incorporer le droit au logement dans le droit national<sup>88</sup>. En ce qui concerne le respect du droit au logement, les gouvernements doivent « s'abstenir de procéder à des expulsions forcées ou arbitraires — individuelles ou collectives — ou de quelque autre manière favoriser cette pratique » <sup>89</sup> . Les gouvernements doivent prendre des mesures préventives pour protéger ce droit contre toute violation par un « tiers », comme un locateur ou un promoteur immobilier<sup>90</sup>, ainsi que prendre des mesures adéquates afin que le coût financier du logement pour les individus ou les ménages se situe à un niveau qui ne menace ni ne compromet la satisfaction d'autres besoins fondamentaux <sup>91</sup>. Enfin, en ce qui concerne la réalisation du droit au logement, les gouvernements doivent adopter des stratégies claires et, notamment, « construire des logements à bas prix en quantité suffisante et garantir que les plus pauvres y auront accès à travers des systèmes de subventions »<sup>92</sup>.

Par ailleurs, les obligations internationales du gouvernement du Québec en matière de protection du droit au logement lui imposent de considérer le principe de proportionnalité. À cet effet, le Comité des droits économiques sociaux et culturels de l'ONU, chargé d'interpréter le PIDESC, souligne que les juges et gouvernements sont tenus de mettre en balance les conséquences sur les locateurs et locataires, comme sur la société dans son ensemble. L'évaluation du préjudice subi par le propriétaire doit notamment « faire la distinction entre le bien d'une personne qui a besoin d'y vivre ou d'en tirer un revenu vital et les biens d'entités financières »93. Le respect de ce principe permettrait doit guider le gouvernement du Québec dans ses décisions concernant l'élaboration de ses politiques et législations en matière de droit du logement.

Afin de permettre au Québec de respecter ses engagements internationaux en matière de droit au logement et d'en favoriser la mise en œuvre, nous recommandons d'intégrer une reconnaissance explicite du droit au logement dans la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Nous suggérons également aux gouvernements d'adopter une approche holistique des droits fondamentaux. En effet, selon la Conférence mondiale sur les droits humains de Vienne, « tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La

<sup>87</sup> Bendaoud, supra note 86, page 63.

<sup>&</sup>lt;sup>88</sup> Bendaoud, *supra* note 86, page 63>. Pour citer Golay et Özden, « [s] ans cette consécration, il est impossible — selon le système juridique de l'État concerné — de protéger de manière *crédible* le droit au logement de sa population », Christophe Golay et Melik Özden, *Le droit au logement. Un droit humain fondamental stipulé par l'ONU et reconnu par des traités régionaux et de nombreuses constitutions nationales*, Genève, Éditions du Centre Europe - Tiers Monde (CETIM), 2007 à la p. 19 (ci-après « Golay et Özden »).

<sup>&</sup>lt;sup>89</sup> Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), *Fiche d'information n° 21 : Le droit à un logement convenable* (ci-après « HCDH »).

<sup>&</sup>lt;sup>90</sup> HCDH, supra note 89.

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 4 : Le droit à un logement suffisant* (art. 11, par. 1, du Pacte), Sixième session, 1991, §8 (ci-après « CDESC »).

<sup>92</sup> Golay et Özden, supra note 88, p. 24.

<sup>93</sup> Martin Gallié, article à paraitre.

communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance. » <sup>94</sup> Les gouvernements ne devraient pas considérer que le droit au logement est un droit indépendant des autres droits. Par exemple, le fait d'avoir une adresse civique permet un meilleur accès à la bureaucratie, et, conséquemment, un plein respect du droit à la santé.

### **RECOMMANDATION 17**

Que l'Assemblée nationale ajoute une reconnaissance explicite du droit au logement dans la Charte des droits et libertés de la personne.

<sup>94</sup> Conférence mondiale sur les droits humains, Vienne, 1993. Art 5.

# 4.2. LA CRISE DU LOGEMENT AU QUÉBEC ET SES EFFETS SUR L'EXERCICE DES DROITS

Les propositions présentées dans le cadre de ce mémoire s'inscrivent dans le contexte social particulier de la crise du logement<sup>95</sup>. Dénoncée depuis des années par des regroupements de locataires et des organismes de défense collective de droits<sup>96</sup>, la crise du logement n'a été reconnue comme un problème réel par le gouvernement du Québec que tout récemment.

### 4.2.1. L'ACCÈS AU LOGEMENT ABORDABLE AU QUÉBEC

La crise du logement s'incarne d'abord dans une pénurie de logements locatifs. Selon l'IRIS<sup>97</sup>, le taux d'inoccupation des logements est sous la barre des 1 % dans plusieurs villes du Québec, alors qu'il devrait être d'au moins 3 %. Cette donnée se traduit par l'impossibilité de se loger pour de nombreux ménages. Ce sont en effet près de 700 ménages qui se sont retrouvés à la rue le 1er juillet 2023<sup>98</sup>.

Quant aux personnes qui sont locataires d'un logement, elles subissent des hausses massives et abusives des prix des loyers, qui ont explosé de 13,7 % en 2023 au Québec<sup>99</sup>. Ces hausses de loyer alimentent la précarité économique des femmes, qui encore aujourd'hui, ont un revenu annuel qui représente 70 % de celui des hommes. L'écart est encore plus grand pour les femmes plus âgées, en situation de handicap, racisées, monoparentales et autochtones qui sont plus

<sup>&</sup>lt;sup>95</sup> Ricardo Tranjan, économiste politique et chercheur principal au Centre canadien de politiques alternatives, rappelle que le terme « crise » représente « quelque chose de peu fréquent, surprenant et largement indésirable — quelque chose qui entraîne des conséquences désastreuses à moins qu'il ne soit maîtrisé » [notre traduction]. Ainsi, la « crise du logement » au Canada serait plutôt une situation permanente qui nuit aux personnes qui ont un logement locatif ou qui en ont besoin. Ce point de vue s'arrime par ailleurs avec une logique de décolonisation et de reconnaissance de l'occupation des territoires autochtones au Canada depuis sa fondation. Cependant, puisque la terminologie « crise du logement » est largement reconnue dans la société civile québécoise, nous continuerons d'utiliser cette expression pour définir les problèmes récurrents et systémiques d'accès au logement. Voir Ricardo Tranjan, « There is no housing crisis », *The Walrus*, 7 août 2023, en ligne: <a href="https://thewalrus.ca/there-is-no-housing-crisis/">https://thewalrus.ca/there-is-no-housing-crisis/</a>>.

<sup>&</sup>lt;sup>96</sup> Front d'action populaire en réaménagement urbain (ci-après « **FRAPRU** »). « Crise du logement et droits humains au Québec », *Rapport à la défenseure fédérale du droit au logement*, décembre 2022, en ligne : <a href="https://www.frapru.qc.ca/wp-content/uploads/2022/12/RapportCriseLogementDroitsHumains.pdf">https://www.frapru.qc.ca/wp-content/uploads/2022/12/RapportCriseLogementDroitsHumains.pdf</a> ; RCLALQ. « Crise du logement : On s'enfonce encore plus », juin 2023, en ligne : <a href="https://rclalq.qc.ca/wp-content/uploads/2023/06/On-senfonce-encore-plus-Kijiji-2023-RCLALQ.pdf">https://rclalq.qc.ca/wp-content/uploads/2023/06/On-senfonce-encore-plus-Kijiji-2023-RCLALQ.pdf</a> ; François Saillant, *La situation du logement à Gatineau et ses impacts sur les droits humains*, rapport de la mission d'observation, Ligue des droits et libertés, février 2021, en ligne: <a href="https://liguedesdroits.ca/rapport-mission-observation-logement-gatineau/">https://liguedesdroits.ca/rapport-mission-observation-logement-gatineau/</a> (ci-après « Saillant, LDL »).

<sup>&</sup>lt;sup>97</sup> Julia Posca et Guillaume Hébert, « Crise du logement : un marché locatif en manque d'encadrement », IRIS, 29 juin 2023, en ligne : < <a href="https://iris-recherche.qc.ca/publications/logement-2023/">https://iris-recherche.qc.ca/publications/logement-2023/</a> (ci-après « Posca et Hébert »).

<sup>&</sup>lt;sup>98</sup>FRAPRU. « Bilan du 1er juillet 2023: Les problèmes ne s'arrêtent pas au lendemain du 1er juillet, prévient le FRAPRU », 4 juillet 2023, communiqué de presse, en ligne:

<sup>&</sup>lt;https://www.frapru.qc.ca/bilan1erjuillet2023/>.

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> RCLALQ, Enquête sur le coût des logements à louer : des hausses jamais vues un peu partout au Québec, 29 juin 2023, <<a href="https://rclalq.qc.ca/2023/06/on-senfonce-encore-plus/">https://rclalq.qc.ca/2023/06/on-senfonce-encore-plus/</a>>.

fréquemment en situation de pauvreté<sup>100</sup>. Dans ce contexte, ce sont plus de 25 % des locataires au Québec qui consacrent davantage que 30 % de leurs revenus à se loger, contre 10 % pour les locateurs<sup>101</sup>. Or, le Comité des Nations Unies pour les droits économiques, sociaux et culturels considère justement que « le coût financier du logement pour les individus ou les ménages devrait se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromet la satisfaction d'autres besoins fondamentaux » et qu'un loyer abordable ne devrait pas excéder 30 % du revenu mensuel brut du locataire<sup>102</sup>.

Le paradigme dominant des dernières décennies, selon lequel l'action gouvernementale doit stimuler l'investissement privé au détriment de la protection du droit au logement, doit changer. Cette vision s'est en effet soldée par un échec, comme le démontrent le faible taux de propriété au Québec et les difficultés continues en matière d'accès au logement dans la province. Stimuler l'offre et l'investissement privé est une approche extrêmement limitée, puisque les logements créés ne sont pas réellement mis à disposition des ménages moins fortunés. En effet, bon nombre de ces logements sont accaparés à des fins de création de plus-value par leur conversion en copropriétés, de « rénovictions » visant la location à des ménages plus fortunés ou de conversion d'appartements en locations à court terme de type Airbnb.

Par ailleurs, il est important de noter que la crise du logement n'est pas un phénomène propre à la ville de Montréal. De nombreux rapports au cours des dernières années ont effectivement démontré que les villes de Gatineau<sup>103</sup>, Granby, Valleyfield et Trois-Rivières<sup>104</sup>, pour n'en nommer que quelques-unes, sont visées par des problèmes majeurs de coûts inabordables des loyers, d'évictions pour non-paiement et d'inhabitabilité des logements.

### 4.2.2. LA CRISE DU LOGEMENT ET LA DISCRIMINATION

De surcroît, la crise du logement accentue les injustices systémiques que subissent déjà les personnes vulnérables et les communautés marginalisées. Cette forme d'exclusion est l'un des symptômes les plus flagrants des inégalités institutionnelles, puisque la privation d'accès à un logement est synonyme d'absence de vie privée, de sécurité et de dignité.

Selon la CDPDJ, la discrimination systémique des familles à faible revenu touche de manière disproportionnée les ménages immigrants et monoparentaux<sup>105</sup>. En outre, la discrimination — à la fois directe et indirecte — sur la base du racisme et de la xénophobie complique

Fondation canadienne des femmes. «L'écart salarial », 15 mars 2022, en ligne : <a href="https://canadianwomen.org/fr/les-faits/lecart-salarial/">https://canadianwomen.org/fr/les-faits/lecart-salarial/</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>101</sup> Posca et Hébert, *supra* note 97.

<sup>&</sup>lt;sup>102</sup> CDESC, *supra* note 91, p. 14-18.

<sup>&</sup>lt;sup>103</sup> Saillant, LDL, *supra* note 96.

<sup>&</sup>lt;sup>104</sup> Ximena Sampson, « Crise du logement au Québec : "On a perdu le contrôle" », Radio-Canada, 18 juin 2022, en ligne: <a href="https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1888093/crise-loyers-abordables-regions-inoccupation">https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1888093/crise-loyers-abordables-regions-inoccupation</a>>.

<sup>&</sup>lt;sup>105</sup> Naître et grandir. « Portrait des familles monoparentales », en ligne :

<sup>&</sup>lt;a href="https://naitreetgrandir.com/fr/nouvelles/2022/10/03/portrait-familles-monoparentales-quebec/">https://naitreetgrandir.com/fr/nouvelles/2022/10/03/portrait-familles-monoparentales-quebec/</a>.

significativement l'accès au logement pour les locataires issus des minorités visibles <sup>106</sup>. Selon Statistique Canada, les personnes faisant partie de la communauté 2ELGBTQI+ sont également surreprésentées au sein de la population en situation d'itinérance, sont davantage à risque de se retrouver en situation de précarité du logement et subissent souvent de la discrimination liée à l'homophobie et à la transphobie lors des visites d'appartement ou des interactions avec les locateurs <sup>107</sup>. Chez les communautés autochtones, environ 124 000 ménages connaissent des besoins urgents en matière d'accessibilité des logements abordables et salubres, faute de financement étatique <sup>108</sup>. Dans les milieux urbains, les locataires autochtones font également face à des enjeux d'accès au logement <sup>109</sup>. Si ces exemples sont loin de brosser un portrait complet de l'intersection entre la crise du logement et les inégalités systémiques, ils témoignent néanmoins de diverses façons dont cette problématique criante se manifeste chez plusieurs communautés vulnérables.

.

<sup>&</sup>lt;sup>106</sup> Renaud Goyer, « Le logement et les inégalités sociales: Xénophobie et violence symbolique dans l'expérience du logement des locataires montréalais », 2020, *Nouvelles pratiques sociales* 31 (2), en ligne: <a href="https://www.erudit.org/fr/revues/nps/2020-v31-n2-nps05980/1076649ar/">https://www.erudit.org/fr/revues/nps/2020-v31-n2-nps05980/1076649ar/</a>>.

<sup>&</sup>lt;sup>107</sup> La Presse canadienne, « Une crise du logement encore plus difficile pour les LGBTQ+ » (21 mai 2023), en ligne: *Radio-Canada* < <a href="https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1981236/discrimination-diversite-inclusion-droits-location-appartement">https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1981236/discrimination-diversite-inclusion-droits-location-appartement</a>>.

Marie-Laure Josselin, « Espaces Autochtones — Logement: moisissures, surpopulation et désespoir dans les communautés », Radio-Canada, 16 septembre 2021, en ligne: <a href="https://ici.radio-canada.ca/espaces-autochtones/1824431/logement-moisissures-surpopulation-autochtones-crise-campagne-federal">https://ici.radio-canada.ca/espaces-autochtones/1824431/logement-moisissures-surpopulation-autochtones-crise-campagne-federal</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>109</sup> Institut national de santé publique du Québec, « Les conditions de logement dans les communautés autochtones au Québec: une question de santé! » (2015), en ligne: <<a href="https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-logement-dans-les-communautes-autochtones-au-quebec-une-question-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-logement-dans-les-communautes-autochtones-au-quebec-une-question-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-logement-dans-les-communautes-autochtones-au-quebec-une-question-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-logement-dans-les-communautes-autochtones-au-quebec-une-question-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-logement-dans-les-communautes-autochtones-au-quebec-une-question-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-logement-dans-les-communautes-autochtones-au-quebec-une-question-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-logement-dans-les-communautes-autochtones-au-quebec-une-question-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-logement-dans-les-communautes-autochtones-au-quebec-une-question-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-sante>">https://www.inspq.qc.ca/jasp/les-conditions-de-sante>">htt

## 4.3. LES EFFETS DU RETRAIT DE LA CESSION DE BAIL SUR LES FEMMES VICTIMES DE VIOLENCE CONJUGALE

L'actualité nous rappelle tragiquement et bien trop régulièrement que la violence conjugale est une problématique sociale encore très présente dans notre société. En témoigne la longue liste de féminicides et de filicides qui marquent 2023, alors que l'année n'est même pas encore finie, ainsi que le nombre important de femmes et d'enfants hébergés et accompagnés chaque année par les maisons d'aide et d'hébergement.

En 2021-2022, les 43 maisons alors membres du Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale indiquent qu'elles ont hébergé quelque 2 700 femmes et plus de 1 900 enfants. Et c'est sans compter les femmes et les enfants qui ont reçu plus de 25 000 services autres que l'hébergement (consultations externes, accompagnement, suivi post-hébergement, etc.).

Plus globalement, les statistiques les plus récentes publiées par le ministère de la Sécurité publique révèlent que les services de police québécois ont enregistré plus de 22 000 infractions contre la personne commises dans un contexte conjugal<sup>110</sup>, et parmi les victimes, 75,8 % étaient des femmes. Si ce chiffre de 22 000 est déjà conséquent, on sait qu'il ne reflète pas le portrait d'ensemble de la violence conjugale au Québec, car de nombreuses victimes, pour toutes sortes de raisons, ne souhaitent pas ou n'osent pas porter plainte.

La décision de quitter un conjoint violent est le fruit d'une longue et difficile réflexion pour les femmes concernées. Les considérations émotionnelles laissent rapidement place à une logique très pragmatique, et le logement est une préoccupation centrale des victimes.

« Serai-je en mesure de retrouver un logement assez grand pour mes enfants et moi, assez abordable pour mon petit salaire, assez proche de l'école, assez loin de mon ex ? Serai-je en mesure de trouver un logement tout court, de rassurer suffisamment le propriétaire sur ma capacité à payer, d'échapper à ses préjugés ? »

Face à la pénurie de logements abordables, il y a fort à parier qu'une femme renonce à quitter si elle craint que sa fuite ne la laisse sans toit et sans ressource, d'autant plus si elle a des enfants. Elle fait alors une évaluation terrifiante : où est le plus grand péril, à la maison ou dehors ?

Les maisons d'aide et d'hébergement offrent un espace sécuritaire aux femmes qui souhaitent quitter leur conjoint violent. Or, le manque de place dans les ressources et les conséquences du manque d'accès à des logements abordables pour les femmes victimes de violence conjugale peuvent être dramatiques. Elles sont souvent condamnées à rester ou retourner auprès d'un

<sup>&</sup>lt;sup>110</sup> Ministère de la Sécurité publique, *Criminalité au Québec — Infractions contre la personne commises dans un contexte conjugal en 2020*, 2022, p. 13, en ligne :

<sup>&</sup>lt;a href="https://www.quebec.ca/gouvernement/ministere/securite-publique/publications/statistiques-criminalite-quebec">https://www.quebec.ca/gouvernement/ministere/securite-publique/publications/statistiques-criminalite-quebec</a>.

conjoint violent, mettant en péril leur santé, leur liberté, leur sécurité et parfois leur vie et celles de leurs enfants.

« Selon les maisons membres du Regroupement, 3 femmes sur 4 ont de la difficulté à trouver un logement »

À cela s'ajoute un contexte où, plusieurs femmes ayant été victimes de violence économique, certaines se retrouvent sans économie ou pire, avec des dettes qui ne leur appartiennent pas mais que le conjoint a mises à leur nom et qui nuisent notamment à leur recherche de logement lors de l'enquête de crédit.

À l'heure actuelle, on constate que de nombreuses femmes doivent être hébergées plus longuement, en maison d'aide et d'hébergement ou chez des proches, en attente qu'une habitation à loyer modique (HLM) se libère, et ce, même si elles font partie des clientèles prioritaires identifiées par la Société d'habitation du Québec (SHQ). Les places sont rares de manière générale, voire inexistantes dans plusieurs secteurs de différentes régions du Québec.

Face à ce constat, celles qui le peuvent ou qui n'ont pas d'autres choix se tournent alors vers le parc locatif privé, mais dans bien des cas le prix des loyers oblige les femmes à louer des logements trop petits pour leurs besoins et ceux de leurs enfants ou encore excentrés, isolés ou peu sécuritaires. Pour certaines, ces situations ont de graves conséquences sur l'obtention de la garde des enfants, ce qui amène encore plus de détresse. Plusieurs femmes seules ne trouvent à se loger que dans des maisons de chambres qui sont des lieux où la violence et le harcèlement sexuels sont fréquents. Pour d'autres encore, l'itinéraire devient leur seule option.

Devant à cette situation, il est clair que toute mesure qui encourage la hausse des loyers, et ce, même si c'est de manière indirecte, contribue à rendre encore plus difficile la recherche de logement des femmes victimes de violence conjugale.

Pour nombre d'entre elles, la possibilité des cessions de bail représente encore une des rares options existantes pour avoir accès à des logements dont le loyer n'est pas trop élevé pour leurs moyens. Le PL 31, en mettant fin à cette possibilité, va priver les femmes victimes de violence conjugale et leurs enfants d'un certain nombre de logements qui vont devenir plus chers. En effet, il est plus que probable que les locateurs de logement, en proposant un nouveau bail, profitent de l'occasion pour augmenter leur loyer.

Par ailleurs, la pauvreté (aide sociale ou niveau de revenu) ainsi que la présence d'enfants sont très souvent des motifs de refus de logement. Les femmes autochtones, les femmes immigrantes et les femmes racisées vivent en plus de discrimination en raison de leur identité. Bénéficiant de la rareté des logements, des locateurs se donnent le privilège de choisir leur locataire en fonction de leurs préjugés alors que d'autres profitent de la vulnérabilité des victimes pour leur louer des taudis insalubres. Alors, quand cela est possible, la cession de bail devient un moyen pour les femmes violentées de céder leur bail à d'autres femmes dans la même situation et donc d'éviter ces formes de discrimination.

Les femmes victimes de violence conjugale font preuve d'un courage et d'une résilience admirables dans un contexte où les conditions pour réorganiser leur vie sont difficiles. Elles laissent beaucoup derrière elles et doivent recommencer à zéro concernant tout ce qui touche leurs besoins matériels: logement, emploi et revenu dans certains cas, meubles, école des enfants, etc. Les maisons d'aide et d'hébergement sont là pour les soutenir dans toutes leurs démarches. Mais viendra le jour où elles seront prêtes à redémarrer leur vie ailleurs. Pour que ce jour-là soit un véritable renouveau, <u>il est primordial que le gouvernement fasse tout son possible pour que le logement devienne une clé pour s'en sortir</u>. Le PL 31, en souhaitant mettre fin aux cessions de bail, va à contre-courant.

### 4.4. L'INSALUBRITÉ

L'insalubrité peut prendre plusieurs formes :

« l'absence de chauffage, d'éclairage, de source d'eau potable ou d'équipements sanitaires fonctionnels ; l'accumulation importante de déchets (p. ex. détritus alimentaires, excréments, poubelles) ou d'objets (p. ex. journaux, boîtes, bouteilles) ; des animaux domestiques en nombre important ; de la malpropreté, un manque d'entretien important ; des moisissures ou conditions favorisant leur croissance (infiltration d'eau, cernes, taches) ; des odeurs nauséabondes persistantes ; la présence significative d'insectes ou d'animaux indésirables »<sup>111</sup>.

La présence de l'un ou plusieurs de ces éléments peut porter gravement atteinte à la santé et à la vie saine. À titre d'exemple, l'exposition à l'humidité et aux moisissures peut provoquer des maladies et problèmes respiratoires, la présence de punaises de lit peut gravement affecter la santé mentale et provoquer des démangeaisons, et les rats peuvent transmettre des infections — surtout chez les jeunes enfants<sup>112</sup>. L'importance d'un logement salubre pour la santé globale est d'ailleurs formellement articulée par les autorités canadiennes : dès 1974, le gouvernement fédéral relatait l'impact des conditions de logement pour la santé<sup>113</sup>. Rappelons également que d'après l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'accès à un logement abordable et de qualité peut grandement améliorer la santé des personnes et des populations<sup>114</sup>.

Or, à Montréal, ce sont près de 30 % des ménages locataires qui font face à un problème d'insalubrité <sup>115</sup>. L'insalubrité touche particulièrement les personnes les plus marginalisées, la présence de moisissures visibles, d'odeurs ou de signes d'infiltration d'eau étant significativement plus importante chez les ménages à plus faible revenu<sup>116</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>111</sup> Institut national de la santé publique du Québec (INSPQ), *Principaux indicateurs d'insalubrité*, en ligne : <a href="https://www.inspq.gc.ca/es/node/7725">https://www.inspq.gc.ca/es/node/7725</a> (page consultée le 14 septembre 2023).

<sup>112</sup> Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, *Des logements salubres et abordables : une question de santé publique pour les Montréalais,* Rapport du directeur de la santé publique de Montréal 2015, 14 septembre 2015, communiqué de presse, en ligne : <a href="https://ciusss-centresudmtl.gouv.qc.ca/actualite/rapport-du-directeur-de-sante-publique-de-montreal-2015-des-logements-salubres-et-abordables-une-question-de-sante-(ci-après « CIUSSS »).

<sup>113</sup> Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, *Nouvelle perspective de la santé des Canadiens* (rapport Lalonde) (1973-1974), Gouvernement du Canada, 1er avril 1974, en ligne : <a href="https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/systeme-soins-sante/commissions-enquetes/commissions-federales-soins-sante/nouvelle-perspective-sante-canadiens-rapport-lalonde.html">https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/systeme-soins-sante/commissions-enquetes/commissions-federales-soins-sante/nouvelle-perspective-sante-canadiens-rapport-lalonde.html</a>>.

<sup>&</sup>lt;sup>114</sup> Organisation mondiale de la santé (OMS), *Santé 2020 : protection sociale, logement et santé,* 2016, en ligne: <a href="https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/363269/WHO-EURO-2016-6163-45928-66199-fre.pdf?sequence=1&isAllowed=y">https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/363269/WHO-EURO-2016-6163-45928-66199-fre.pdf?sequence=1&isAllowed=y</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>115</sup> CIUSSS, supra note 112.

<sup>&</sup>lt;sup>116</sup> Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, Étude sur la santé respiratoire des enfants montréalais de 6 mois à 12 ans, 2011, rapport synthèse régional, en ligne : <a href="https://santemontreal.qc.ca/fileadmin/fichiers/professionnels/DRSP/sujets-a-z/Logement/Moisissures/Etude">https://santemontreal.qc.ca/fileadmin/fichiers/professionnels/DRSP/sujets-a-z/Logement/Moisissures/Etude sante-respiratoire enfants.pdf>.</a>

Julie Verrette et Martin Gallié, dans une étude publiée en 2019<sup>117</sup>, soulignaient tout le potentiel contenu dans la garantie d'habitabilité inscrite à l'article 1854 du C.c.Q. :

« [l] e locateur est tenu de délivrer un logement en bon état d'habitabilité ; il est aussi tenu de le maintenir ainsi pendant toute la durée du bail. »

Toutefois, selon les auteurs, cette garantie d'habitabilité n'est pas transposée dans les faits. En effet, les recours de locataires victimes d'insalubrité constituent moins de 1 % de l'ensemble des audiences tenues chaque année devant le TAL. Dans la même étude, on précise également que la médiane des délais judiciaires avant d'obtenir une décision favorable est de plus de deux ans et demi — ce qui est beaucoup plus long qu'une décision en matière d'expulsion d'un locataire pour non-paiement du loyer, qui prendrait environ 45 jours. Une telle disparité dans les délais amène d'ailleurs les auteurs Martin Gallié, Jessica Leblanc, Marie-Laurence Hébert-Dolbec et Claire Abraham à parler d'une « justice de classe » <sup>118</sup>. L'importance du temps d'attente pour les locataires est telle que la plupart d'entre eux n'habitent plus le logement insalubre au moment de l'audience devant le tribunal : cela signifie que les dispositions prévues à l'article 1917 du *C.c.Q.* — qui permettent au juge d'ordonner, par exemple, que le logement redevienne propre à l'habitation — sont inutiles dans la grande majorité des cas.

Face à ces constats, Julie Verrette et Martin Gallié proposent la création d'un tribunal spécialisé en matière d'insalubrité. S'inspirant du *Housing Conditions Court* créé en 2010 par la Cour supérieure du District de Columbia aux États-Unis, les auteurs suggèrent qu'un tel tribunal pourrait avoir comme objectif de s'assurer de la réalisation rapide des travaux requis par la situation d'insalubrité. Le *Housing Conditions Court* offre non seulement le dépôt d'un formulaire de plainte simplifié, mais nomme également des inspecteurs chargés d'aller inspecter les lieux et de témoigner en audience. Cela permet à la Cour de disposer d'une preuve publique qui limite les témoignages des parties. En outre, le tribunal tient plusieurs audiences, afin de s'assurer que les travaux ont été correctement réalisés<sup>119</sup>.

Un mémoire de la *Direction de santé publique de Montréal* déposé en 2019 dans le cadre des consultations entourant le projet de loi 16<sup>120</sup> soulevait, lui aussi, l'enjeu des délais d'audience en

<sup>&</sup>lt;sup>117</sup> Julie Verrette et Martin Gallié, *La moisissure au tribunal — étude de cas sur la contribution de la garantie d'habitabilité à la lutte contre l'insalubrité*, Collectif de Recherche et d'Action sur l'Habitat (CRACH), février 2019, en ligne : <a href="https://rclalq.qc.ca/wp-content/uploads/2019/07/La-moisissure-au-tribunal-Julie-Verrette-et-Martin-Galli%C3%A9-CRACH-2019.pdf">https://rclalq.qc.ca/wp-content/uploads/2019/07/La-moisissure-au-tribunal-Julie-Verrette-et-Martin-Galli%C3%A9-CRACH-2019.pdf</a> (ci-après « Verrette et Gallié »).

<sup>&</sup>lt;sup>118</sup> Martin Gallié, Jessica Leblanc, Marie-Laurence Hébert-Dolbec et Claire Abraham. « Les délais judiciaires comme modalité d'organisation d'une justice de classe : la hiérarchisation des causes à la Régie du logement », *Nouveaux Cahiers du socialisme*, 2016 (16), 91–100, en ligne: <a href="https://www.erudit.org/fr/revues/ncs/2016-n16-ncs02593/82652ac.pdf">https://www.erudit.org/fr/revues/ncs/2016-n16-ncs02593/82652ac.pdf</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>119</sup> Verrette et Gallié, *supra* note 117.

<sup>&</sup>lt;sup>120</sup> 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, LQ 2019, c. 28.

matière d'insalubrité <sup>121</sup>. Le mémoire portait plusieurs recommandations, par exemple une meilleure formation des inspecteurs en bâtiment en matière d'insalubrité, et une définition précise et objective des critères d'évaluation de l'insalubrité. Actuellement, tant le *C.c.Q.* que la *Loi sur le Tribunal administratif du logement* utilisent en effet une pléthore de termes qui touchent à la notion de salubrité : habitabilité, propreté, impropre à l'habitation, salubrité, sécurité, entretien, etc. L'absence de définition harmonisée et balisée de l'insalubrité complique le travail des intervenants<sup>122</sup>.

#### **RECOMMANDATION 18**

Que l'Assemblée nationale ordonne au Tribunal administratif du logement d'exercer sa compétence comme rédigée à l'article 5.4. de la *Loi sur le Tribunal administratif du logement*, soit « de faire des études et d'établir des statistiques sur la situation du logement », notamment en matière d'insalubrité.

<sup>&</sup>lt;sup>121</sup> Direction de santé publique de Montréal, *La révision du rôle de la Régie du logement : levier d'action pour faire face aux enjeux de salubrité,* mémoire déposé dans le cadre des consultations portant sur le projet de loi 16, mai 2019, en ligne:

<sup>&</sup>lt;a href="https://santemontreal.qc.ca/fileadmin/user-upload/Uploads/tx-asssmpublications/pdf/publications/978-2-550-84060-2.PDF">https://santemontreal.qc.ca/fileadmin/user-upload/Uploads/tx-asssmpublications/pdf/publications/978-2-550-84060-2.PDF</a>.

Marie-Eve Levasseur et Jean-Marc Leclerc, *Qualité de l'air et salubrité : Intervenir ensemble dans l'habitation au Québec — Outil d'aide à l'intervention de l'INSPQ*, Institut national de la santé publique, 2017, en ligne : <a href="https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/livres/qualite-air-salubrite/qualite-air-salubrite-habitation-quebec-aide-intervention.pdf">https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/livres/qualite-air-salubrite/qualite-air-salubrite-habitation-quebec-aide-intervention.pdf</a>.