CAT – 004M
C.P. – P.L. 131
Régie du logement et
diverses lois concernant
le domaine municipal

Mémoire sur le projet de loi n^{o} 131 modifiant la *Loi sur la Régie du logement* et diverses lois concernant le domaine municipal

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire
dans le cadre des consultations particulières
et auditions publiques

Québec, 30 novembre 2010

CORPIQ
Corporation des propriétaires immobiliers du Québec

Montréal et Ouest du Québec
750, boulevard Marcel-Laurin, bureau 131
Montréal (QC) H4M 2M4
Téléphone : 514 748-1921
Sans frais : 1 800 548-1921
Télécopieur : 514 748-2473

Québec, Centre et Est du Québec
1750, avenue de Vitré, bureau 100
Québec (QC) G1J 1Z6
Téléphone : 418 529-4985
Sans frais : 1 800 529-4985
Télécopieur : 418 529-0806

www.corpiq.com corpiq@corpiq.com

REMERCIEMENTS

La CORPIQ remercie la Commission de l'aménagement du territoire de lui permettre de faire valoir sa position concernant le projet de loi 131, présenté le 11 novembre dernier à l'Assemblée nationale du Québec. Nous estimons qu'il est primordial de partager avec les membres de la Commission les impacts susceptibles de découler des modifications apportées par ce projet de loi, plus particulièrement en regard de la réalité des propriétaires de logements locatifs.

Aux yeux de la CORPIQ, cet exercice apparaît essentiel afin de contribuer à réduire l'occurrence de cas d'abus pouvant porter préjudice aux propriétaires, en plus d'assurer l'amélioration globale de l'efficacité de la Régie du logement en sa qualité de tribunal.

Le présent mémoire contient 10 recommandations.

PRÉSENTATION DE LA CORPIQ

La CORPIQ, au service des propriétaires de logements depuis 30 ans

Fondée en 1980 et forte de près de 12 000 membres, la CORPIQ est la plus importante association regroupant tant les petits que les grands propriétaires et gestionnaires d'immeubles à logements au Québec. Grâce à ses publications, elle rejoint environ 50 000 propriétaires de logements. La CORPIQ est une association à but non lucratif qui offre une gamme de services à ses membres afin d'améliorer leur environnement, ainsi que celui de leurs clientèles, de façon à contribuer à l'essor financier des Québécois et Québécoises dans une perspective de développement durable.

Ses bureaux sont situés à Montréal et à Québec. Son conseil d'administration se compose de 12 propriétaires nommés lors de l'assemblée générale annuelle.

La CORPIQ offre de nombreux avantages à ses membres :

Économies sur des produits et services (assurances, énergie, rénovation, hypothèques, etc.)

Information

- Vérification de prélocation (locataires)
- Assistance juridique
- Conseils en gestion
- Conférences
- Publications

Formation

- Programme en investissement immobilier et en gestion immobilière, en partenariat avec le Collège de l'immobilier du Québec

La CORPIQ agit à titre de porte-parole auprès des autorités gouvernementales et des médias. Elle publie des études et des sondages, en plus de participer à tous les débats touchant de près ou de loin l'habitation au Québec.

ANALYSE DES MODIFICATIONS PROPOSÉES

Loi sur la Régie du logement

Ajout des articles 63.1 et 63.2

L'ajout des articles 63.1 et 63.2 à la *Loi sur la Régie du logement* vise à conférer à ce tribunal le pouvoir de rejeter un recours qu'il juge abusif ou dilatoire. La CORPIQ partage l'objectif du gouvernement de vouloir mettre fin aux abus de procédures qui empêchent la justice de suivre son cours, qui retardent indûment l'exécution de jugements et qui entraînent des préjudices graves à l'une des parties.

Dans la grande majorité des cas, le préjudice découlant de l'abus de procédures est subi par le propriétaire. En effet, l'utilisation du stratagème visant à multiplier les demandes de rétractation de jugement, même en sachant qu'elles seront systématiquement rejetées, permet à des locataires de faire suspendre un jugement, telle l'éviction pour non-paiement de loyer.

Le préjudice est considérable pour le propriétaire : pertes de loyer presque toujours irrécupérables, frais juridiques croissants et imprévisibles, graves tensions dans les relations (en particulier pour un propriétaire-occupant), etc. C'est sans compter la perte de confiance envers le système judiciaire en général. D'autant plus que ce mécanisme, qui ouvre la porte aux abus, fait échec aux tentatives de la Régie du logement de réduire ses délais avant audience ainsi que le nombre de causes en attente.

Le stratagème

Parmi les nombreuses façons de freiner le cours du processus judiciaire, la demande de rétraction est sans doute la favorite de ceux qui cherchent à éviter les conséquences de leurs actes.

Dans les 47 000 dossiers de non-paiement de loyer que traite la Régie du logement chaque année, le locataire est rarement présent à l'audience, n'ayant aucune excuse ou

défense à faire valoir. Lorsque le jugement d'éviction est rendu par la Régie du logement, le locataire dispose de 10 jours après la connaissance de la décision pour déposer une demande de rétractation. Cette demande suspend l'exécution du jugement jusqu'à ce que le tribunal puisse étudier sa recevabilité. Si tel est le cas, il y a reprise de l'audience *de novo*. Le locataire a donc avantage à agir comme s'il n'avait pas pris connaissance du jugement, puis à faire une demande de rétractation au moment où la décision du tribunal devient exécutoire, donc généralement après 30 jours.

Puisque seul un régisseur peut statuer sur la recevabilité de la demande de rétractation, celle-ci est donc mise au rôle, **ce qui entraîne un nouveau délai d'attente avant audience d'environ 1 mois.** En effet, les ressources dont dispose la Régie du logement ne lui permettent toujours pas de traiter plus rapidement les demandes, même lorsqu'elles sont urgentes.

Évidemment, le locataire ne se présentera pas non plus à cette audience et la demande sera donc rejetée. Pour sa part, le propriétaire se déplacera pour y assister, car si la demande était acceptée (ce qui reste improbable), il aurait à refaire la même preuve du non-paiement de loyer que préalablement. En effet, la première audience n'ayant dès lors plus de valeur. Le jugement étant presque toujours maintenu, il devient de nouveau exécutoire, du moins jusqu'à ce que le locataire introduise une autre demande de rétractation.

Certains locataires sont devenus de véritables experts pour exploiter les failles dans la loi et la lenteur administrative du processus judiciaire de la Régie du logement. À titre d'exemple, un membre de la CORPIQ vit présentement un véritable cauchemar. Son locataire n'a payé aucun loyer depuis le mois de mars 2010. Après avoir obtenu un jugement d'éviction pour non-paiement de loyer le printemps dernier, le propriétaire n'a pas été en mesure d'exécuter le jugement. En effet, trois demandes de rétractation de

jugement (toutes refusées par la Régie du logement) ont permis au locataire de gagner un temps considérable et de continuer d'habiter le logement. [1]

Devant l'impuissance de la Régie du logement à arrêter cette boucle sans fin, le propriétaire s'est adressé à la Cour du Québec pour obtenir que le défendeur soit déclaré « plaideur quérulent » et ainsi obtenir la forclusion pour l'empêcher de déposer une nouvelle demande. En vain, le tribunal a décliné compétence. Le propriétaire s'est donc adressé à la Cour supérieure. Lors de l'audience, celle-ci a accepté un report pour accéder à la demande du locataire – qui se présentait pour la première fois à une convocation en cour dans ce dossier – d'être représenté par un avocat! Lors de la seconde audience, le juge a estimé que le temps lui manquerait et a reporté les plaidoiries à une date ultérieure. À la fin novembre, après des milliers de dollars en pertes de loyer et frais juridiques pour le propriétaire, ce dernier attendait toujours la troisième audience à la Cour supérieure. Le locataire, insolvable, continue pendant ce temps de profiter du logement…

Les limites du projet de loi 131

Tout en accueillant favorablement l'ajout des articles 63.1 et 63.2, la CORPIQ tient à exprimer certaines craintes et autres commentaires constructifs entourant la modification législative.

Il importe d'abord de souligner que cette mesure n'aura que très peu d'incidence sur l'efficacité du tribunal dans son ensemble et sur la disponibilité des régisseurs. Une efficacité qui est régulièrement remise en question, rappelons-le, par le Protecteur du citoyen, les propriétaires, les locataires et, à certains égards, la Régie du logement elle-même. En effet, le nombre de cas d'abus du système qui pourraient potentiellement être éliminés par la modification législative demeure marginal.

[1] Roy c. Haddad, Régie du logement du Québec, 37 100 108 011G, 19 avril 2010
Haddad c. Roy, Régie du logement du Québec, 37 100 108 011T 100504, 1er juin 2010
Haddad c. Roy, Régie du logement du Québec, 37 100 108 011T 100610, 23 juin 2010
Haddad c. Roy, Régie du logement du Québec, 37 100 108 011T 100705, 13 juillet 2010

La Régie du logement doit reconnaître que l'ajout des articles 63.1 et 63.2 ne vise pas et ne permettra pas l'amélioration globale attendue de la performance de ses activités judiciaires. Tout au plus, ils permettront d'éviter certains cas particuliers d'abus – néanmoins importants – du système de justice. Par conséquent, la CORPIQ souhaite mettre en garde devant les attentes que pourrait créer cette mesure pour réaliser quelconque gain d'efficacité.

Ce que nous comprenons de l'effet recherché par le gouvernement, c'est de réprimer les abus de procédures. Or, le projet de loi ne précise aucune règle d'application du nouveau pouvoir qui serait ainsi conféré à la Régie du logement. Les motifs d'acceptation ou de refus d'une demande de rétractation seront entièrement à la discrétion du tribunal.

Nous ignorons également combien de demandes de rétractation pourront être refusées avant qu'un régisseur décide de prononcer la forclusion. Le volumineux dossier judiciaire de certains « professionnels » des demandes de rétractation pourrait servir de référence pour réduire le seuil de tolérance envers un justiciable qui abuse du système, mais le tribunal n'établit pas de lien entre les dossiers. Il y a donc lieu de s'interroger sur la façon dont la Régie du logement exercera son nouveau pouvoir.

Bien que la loi ne lui conférait pas le pouvoir de forclusion aujourd'hui recherché grâce au projet de loi 131, la Régie du logement utilisait quand même ce recours dans le passé. L'expérience a démontré qu'elle inscrivait au rôle jusqu'à deux demandes de rétractation avant de déclarer la forclusion. L'exécution du jugement pouvait être suspendu deux fois et donc entraîner trois périodes de délai d'attente. La CORPIQ y voit une patience trop grande considérant que ce recours est une porte ouverte aux abus. À la lumière du projet de loi 131, rien ne nous permet de croire que la Régie adoptera une approche différente.

Ceci étant dit, nous comprenons qu'il existe un risque de définir trop précisément les conditions d'obtention ou de refus d'une demande de rétractation. Le risque est celui de voir certains plaideurs quérulents demeurer prudemment dans le cadre légal pour

demander des rétractations de jugement, alors que l'appréciation des faits permettrait déjà de conclure à un abus du système et de prononcer la forclusion à la première occasion.

En l'absence d'un cadre bien défini permettant d'établir la pertinence de déclarer une des parties forclose de présenter une nouvelle demande, la CORPIQ ne peut pas conclure que l'objectif visé par le projet de loi 131 sera, en pratique, atteint. Le seuil de tolérance des régisseurs de la Régie du logement à l'égard de demandes de rétractation abusives étant arbitraire, seuls les cas les plus lourds seront à coup sûr évités. En somme, l'octroi du pouvoir découlant du projet de loi 131 ne peut garantir qu'il sera utilisé efficacement.

Les solutions

Comme nous l'avons vu, ceux qui tirent avantage à déposer des demandes de rétraction tout en sachant d'avance qu'elles seront rejetées le font principalement dans le but de gagner du temps avant l'application d'une conséquence (l'exécution d'un jugement). Considérant qu'il en coûte 66 $ pour introduire une telle demande (c'est par contre gratuit pour les prestataires d'aide sociale), le montant peut s'avérer bien investi pour la personne mal intentionnée si le processus reporte l'exécution du jugement de plusieurs semaines, voire de plusieurs mois.

C'est pourquoi la CORPIQ réclame que toute demande de rétractation puisse être étudiée que si elle est déposée dans les 10 jours suivant la date du jugement, et non plus à partir du moment où la partie (veut bien) en prendre connaissance. Par la suite, la Régie du logement doit pouvoir entendre cette demande de rétractation et rendre une décision dans les 10 jours suivants. Les frais de la demande et l'effort de la démarche deviendraient alors dissuasifs eu égard au gain de temps potentiellement peu significatif, si tel est le but recherché.

Également, la CORPIQ propose qu'une demande de rétractation ne puisse pas suspendre l'exécution d'un jugement lorsqu'il est relatif au non-paiement de loyer, à moins qu'il y ait consignation des loyers dus. Cela empêcherait que le préjudice subi par le propriétaire

prenne des proportions plus grandes en raison de la multiplication des délais et des procédures. Le dépôt du loyer à la Régie du logement n'enlèverait aucun droit au locataire, mais éviterait, comme c'est le cas actuellement, de procurer un privilège à certains locataires qui estiment avoir le droit de se faire justice eux-mêmes.

Au-delà des demandes de rétractation, le projet de loi donne des pouvoirs plus larges à la Régie du logement pour contrer les abus de toutes sortes. Il s'agit maintenant de voir comment la Régie du logement permettra au système judiciaire de gagner en efficacité grâce à la disponibilité de nouveaux recours.

Considérant ce qui précède, la CORPIQ demande aux membres de la Commission de l'aménagement du territoire d'appuyer les recommandations suivantes :

Recommandation 1
Que l'ajout des articles 63.1 et 63.2 soit adopté.

Afin de rendre dissuasif le recours aux demandes de rétractation lorsqu'il vise à gagner du temps, mais considérant par ailleurs qu'une telle demande pourrait néanmoins s'avérer fondée :

Recommandation 2
Qu'une demande de rétractation ne puisse plus suspendre l'exécution d'un jugement lorsqu'il est relatif au non-paiement de loyer, à moins qu'il y ait consignation des loyers dus.

Recommandation 3
Que la Régie du logement accepte d'étudier la recevabilité d'une demande de rétractation uniquement si elle a été déposée dans un délai de rigueur de 10 jours suivant la date du jugement (comme cela s'applique dans les autres cours du Québec).

Recommandation 4

Que la Régie du logement tienne une audience sur la demande de rétractation dans les 10 jours suivant son dépôt.

Recommandation 5

Qu'aux fins d'établir la pertinence de déclarer un justiciable forclos de déposer une demande de rétractation, le tribunal de la Régie du logement puisse s'appuyer sur la nature et le nombre de décisions antérieures le concernant.

Recommandation 6

Que la Régie du logement publie les statistiques relatives à la forclusion et au statut de celui qui en fait l'objet (locataire ou propriétaire).

Loi sur la Régie du logement

Modifications des articles 90 et 91

La modification des articles 90 et 91 de la *Loi sur la Régie du logement* vise à conférer à la Régie du logement le pouvoir d'entendre les demandes de révision d'un jugement de première instance lorsque l'objet porte non plus uniquement sur la fixation ou la révision de loyer, mais désormais aussi sur la modification des conditions du bail. En d'autres termes, sa compétence serait élargie à entendre en révision des causes d'autre nature qui doivent présentement être introduites, lorsqu'il y a appel, à la Cour du Québec. Concernant cette modification, la CORPIQ a des réserves à exprimer.

La Régie du logement et son interprétation de la loi

La modification des articles 90 et 91 découle d'une demande faite par la Régie du logement au gouvernement du Québec à la suite d'une décision de la Cour supérieure[2]. Celle-ci a en effet confirmé que la Régie du logement ne pouvait entendre en révision que des jugements portant strictement sur la fixation de loyer.

En pratique, la Régie du logement entendait déjà en révision des causes portant sur des modifications des conditions du bail. C'était avant que le jugement de la Cour supérieure déclare que le texte de loi était clair et ne le permettait pas. La CORPIQ a été stupéfaite d'entendre la Régie du logement, lors de l'audience du 17 octobre 2008, justifier sa pratique en déclarant que la loi avait été « mal rédigée » et que, par conséquent, elle avait dû l'interpréter et l'appliquer selon ce qu'elle prétend être « l'intention du Législateur ».

La CORPIQ est particulièrement préoccupée par ce fait. Pourquoi la Régie du logement, plutôt que de demander au gouvernement à l'époque une modification législative comme le jugement de la Cour supérieure la pousse aujourd'hui à le faire, a décidé d'appliquer sa

[2] Svirski c. Régie du logement du Québec, Cour supérieure, 500-17-044024-084, 21 janvier 2009

propre interprétation qu'elle savait incompatible avec le texte de loi? Plus préoccupant encore, comment pouvait-elle appliquer cette interprétation alors qu'en 2005, un de ses propres jugements[3] reconnaissait précisément que ses pouvoirs conférés par les articles 90 et 91 ne lui permettaient pas d'entendre en révision les questions portant sur les conditions au bail?

En somme, le fait que la Régie du logement se soit arrogée de pouvoirs que clairement le Législateur et la loi ne lui ont pas conférés n'a rien de rassurant et affecte l'image de l'institution. Souhaitons qu'un examen en profondeur ait lieu sur l'ensemble des activités de la Régie du logement afin que ce tribunal puisse être actualisé en adéquation avec les besoins de ses principales clientèles.

Est-il souhaitable que la Régie du logement révise ses propres jugements?

Voyons maintenant des éléments précis qui amènent la CORPIQ à questionner la pertinence d'élargir le pouvoir de la Régie du logement quant à la nature des causes pouvant être entendues en révision. Nous savons bien sûr que le nombre de ces causes est marginal. Si toutefois les statistiques évoluaient, il serait regrettable de ne pas avoir saisi l'occasion du projet de loi 131 pour soulever les questions de fond et apporter les correctifs, s'il y a lieu.

Présentement, un greffier spécial entend la majorité des causes de fixation de loyer. S'il y a une demande de révision portant uniquement sur le loyer, la cause est remise au rôle jusqu'à ce que soient disponibles en même temps deux des dix régisseurs membres du bureau de révision, sur les 34 que compte la Régie du logement. Si la demande porte aussi sur les conditions du bail, alors l'appel doit se transporter à la Cour du Québec. Généralement, la permission d'en appeler est entendue un mois plus tard. Advenant cette permission d'en appeler, la cause est ensuite entendue sur le fond, quelques autres mois après.

[3] Yvette Côté c. Jacques Hébert, Régie du logement, 31 030402-198V-030618, 15 septembre 2005

Pour sa part, la Régie du logement, qui met déjà en moyenne 8 mois pour entendre une cause de fixation de loyer, peut facilement ajouter une autre année d'attente avant que son bureau de révision puisse trancher de façon définitive. Ceci est évidemment inacceptable compte tenu qu'un bail dure 12 mois et qu'une multitude d'événements peuvent se produire durant ou à la fin de cette période. Les délais sont tels que l'exécution du jugement devient difficile, voire inapplicable, rendant non pertinent ce coûteux exercice judiciaire.

Voici les problèmes qui peuvent découler de ce processus :

- Le fait que la Régie du logement se substitue à la Cour du Québec pour entendre en révision certaines causes peut potentiellement faciliter la contestation de la décision de première instance par la partie ayant perdu, en raison du processus judiciaire plus simple et des coûts plus accessibles du tribunal administratif. Or, la contestation d'une décision augmente le délai avant la décision finale et exécutoire. Elle est d'autant plus augmentée que la Régie du logement est moins efficace que la Cour du Québec en terme de célérité.

- La révision d'une décision ne peut que très exceptionnellement servir l'intérêt de la partie qui en a fait la demande. Considérant la compétence que l'on doit présumer du greffier qui entend la cause en première instance, il est évident que dans la quasi-totalité des dossiers, la révision par la même Régie du logement ne va que confirmer le premier jugement, d'où le manque de pertinence de cette démarche additionnelle.

- La révision requiert la disponibilité de deux (2) régisseurs pour réviser la décision rendue en première instance par un (1) greffier spécial. Dans un contexte de diminution des effectifs de la Régie du logement, d'augmentation des délais avant audience et d'augmentation du nombre de causes en attente, le nombre d'effectifs apparaît superflus.

Considérant ce qui précède, la CORPIQ demande aux membres de la Commission de l'aménagement du territoire d'appuyer les recommandations suivantes :

Considérant le manque de ressources de la Régie du logement :

Recommandation 7

Que la modification des articles 90 et 91, tel que proposé dans le projet de loi 131, ne soit envisagée que lorsque la Régie du logement aura la capacité d'entendre dans des délais raisonnables les demandes de fixation de loyer et les demandes de révision.

Considérant l'accès plus facile à un recours qui pourrait ouvrir la porte à des abus visant à retarder l'exécution d'un jugement :

Recommandation 8

Que la Régie du logement ne statue que sur l'objet de la demande de révision et que les parties n'aient plus à refaire la preuve présentée lors de la première audience.

Considérant que la Régie du logement, en tant que tribunal, est incapable de répondre à la demande dans des délais raisonnables, faute d'effectifs suffisants :

Recommandation 9

Que les décisions faisant l'objet d'une demande de révision soient réétudiées par un seul autre régisseur plutôt que deux.

Considérant que la Régie du logement a reconnu avoir appliqué sa propre interprétation des articles 90 et 91 parce qu'elle considérait que la loi avait été « mal rédigée » :

Recommandation 10

Que la Régie du logement fasse preuve de retenue dans l'interprétation des pouvoirs que lui confère la loi lorsqu'elle sait agir au-delà.