



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

**Projet de loi n° 131
Loi modifiant la Loi sur la Régie du logement
et diverses lois concernant le domaine municipal**

**Notes pour l'intervention
de la protectrice du citoyen devant
la Commission de l'aménagement du territoire**

La version lue fait foi

Le 30 novembre 2010

Madame la Présidente,

Monsieur le Ministre,

Mesdames, Messieurs les Députés membres de la Commission de l'aménagement du territoire,

Mon commentaire ce matin ne portera que sur les dispositions du projet de loi n° 131 qui visent à modifier la Loi sur la Régie du logement, afin de lui conférer la compétence en toute matière relative à la fixation de loyer, à la modification d'une autre condition du bail et à la révision de loyer. Cette compétence s'exercerait tant en première instance qu'en révision, et s'accompagnerait des pouvoirs pour réprimer les abus de procédures.

D'emblée, je souligne que ces modifications à la Loi sont nécessaires pour donner aux régisseurs de ce tribunal administratif la pleine compétence qu'ils doivent avoir afin de rendre justice de façon pleine et entière. Nécessaires, en particulier depuis le jugement Ngo de la Cour supérieure, qui statuait, le 3 septembre 2009, que la Régie du logement ne peut déclarer la forclusion puisqu'aucun article de sa loi constitutive ne lui attribue explicitement ce pouvoir. En le lui donnant formellement, ce projet de loi, une fois sanctionné, permettra à la Régie du logement de déclarer la forclusion. Elle pourra alors éviter les abus de procédures par des citoyens, qui cherchent ainsi à retarder l'exécution d'une décision qui leur est défavorable, en profitant de ce vide juridique.

J'aimerais vous donner un aperçu des conséquences de l'abus de procédures, aujourd'hui encore possible, sur les citoyens qui en sont les victimes. Ces conséquences, on le notera, sont aggravées du fait que les délais de la Régie du logement sont très longs.

Cas 1 : Évidence d'abus de procédure

Le propriétaire d'un seul logement s'est plaint au Protecteur du citoyen de ne pouvoir faire exécuter une décision de la Régie qui ordonnait l'éviction de son locataire pour loyer impayé. Au moment de l'audition, celui-ci avait accumulé plus de 13 000 \$ en arrérages de loyer. Lorsque le propriétaire a communiqué

avec le Protecteur du citoyen, le locataire venait de déposer sa troisième demande de rétractation à la Régie du logement, et ce, sans jamais se présenter devant le régisseur pour être entendu. Le locataire a finalement quitté le logement six mois plus tard, mais le propriétaire avait peu d'espoir de pouvoir récupérer son dû, soit plus de 23 000 \$.

Aussi, j'estime donc que cette modification apportée à la Loi sur la Régie du logement est pertinente et constitue un apport positif pour les citoyens.

L'article 16

L'article 16 du projet de loi attribue cependant une portée rétroactive inusitée à ce nouveau pouvoir de forclusion accordé aux régisseurs. Cette disposition constitue la réponse exceptionnelle du législateur à une problématique spécifique. Il importe cependant que ce type de réponse demeure rarissime.

Puisque l'on veut éviter la perpétuation des abus de procédures et de leurs impacts, dont je viens de donner un exemple, il m'apparaît justifié pour atteindre ce but de recourir à une telle disposition. Il semble en effet raisonnable que les décisions de forclusion de la Régie du logement, rendues avant la sanction de la présente loi, ne puissent être invalidées.

Je me suis néanmoins interrogée, avant de conclure à la nécessité de cet article, sur les conséquences de ne pas prévoir la rétroactivité. Dans les faits et selon les renseignements fournis par la Régie du logement, une quarantaine de décisions en forclusion rendues par des régisseurs depuis le jugement Ngo seraient potentiellement visées par l'effet de l'article 16. Parmi ces décisions, celles n'ayant pas encore été exécutées pourraient techniquement faire l'objet d'une demande de rétractation par la partie ayant été déclarée forclosée. En l'absence de l'article 16 dans le projet de loi, ces personnes pourraient s'adresser à la Cour du Québec afin de faire invalider la décision de la Régie qui devrait, le cas échéant, de nouveau les entendre. Or, avec la sanction de la Loi, détenant désormais le pouvoir de déclarer une partie forclosée en vertu du nouvel article 63.2, le régisseur serait légitimé, cette fois, de prononcer une décision en ce sens.

Je ne vois pas l'intérêt d'aggraver les problèmes actuels de délais d'audience de la Régie du logement en n'agissant pas pour empêcher ces situations.

Un cadre légal à renforcer

Cela étant, je sou mets aux membres de la Commission que ce projet de loi est, à certains égards, insuffisant en ce qu'il n'apporte aucune modification au cadre légal de la Régie du logement pour lui permettre de libérer des régisseurs et de réduire en conséquence les délais dans les causes civiles. Il me semble qu'il y a ici une occasion à saisir par cette Commission pour habiliter le tribunal administratif spécialisé en matière de logement au Québec afin qu'il puisse rendre justice, de manière efficace et économique, dans des délais plus raisonnables.

Année après année, les délais avant d'obtenir une audition constituent le principal motif de plaintes des citoyens, tant à la Régie elle-même qu'au Protecteur du citoyen. En 2009-2010, ces délais étaient à l'origine de 48,5 % des plaintes reçues au bureau des plaintes de la Régie et 22,9 % de celles reçues au Protecteur du citoyen concernant la Régie du logement.

Dans mon rapport annuel 2007-2008, je recommandais :

- *Que soit modifié le cadre légal de la Régie du logement en matière de causes relatives au non-paiement de loyer afin d'y introduire une procédure différente permettant de libérer la disponibilité des régisseurs en cette matière et d'entendre l'ensemble des demandes dans un délai raisonnable.*
- *Que l'on s'assure que cette modification respecte les droits fondamentaux de toutes les parties, notamment les procédures qui visent la résiliation du bail et l'expulsion du locataire.*

Essentiellement, cette recommandation vise à ce que les demandes de résiliation de bail pour cause de non-paiement de loyer (51,4 % des demandes à la Régie en 2009-2010), qui sont simples à traiter, puissent l'être par des

greffiers spéciaux. Compte tenu de l'écart des échelles salariales¹, le recours à des greffiers spéciaux plutôt qu'à des régisseurs coûterait environ 33 % de moins pour traiter un nombre équivalent de demandes de résiliation de bail, demandes qui représentent 15 à 20 % du temps des régisseurs. À coût nul, cela aurait pour effet de libérer approximativement 5 à 7 % du temps des régisseurs pour qu'ils entendent les dossiers plus complexes, soit l'équivalent de 2 à 3 régisseurs.

D'emblée, j'insiste pour préciser que cette façon serait à l'avantage des locataires comme des propriétaires. On m'opposera que ce qui sera amélioré, c'est le délai pour l'audition des causes pour non-paiement de loyers. Ce n'est pas ce qui est visé par cette mesure. Je rappelle que ces délais sont de 1,3 mois et qu'ils sont parmi ceux qui sont raisonnables.

En fait, l'impact le plus positif de cette recommandation sera, encore une fois, de permettre aux régisseurs de traiter davantage de causes civiles, là où les délais sont les plus longs.

Voici deux exemples de dossiers pour lesquels une audition plus rapide, par des régisseurs, aurait été nécessaire.

Cas 2 : Délai préjudiciable pour une propriétaire âgée victime du harcèlement de son locataire

La propriétaire d'un duplex est victime du harcèlement de son unique locataire. La citoyenne, qui vit seule, est âgée de 75 ans et le comportement de son locataire la rend très craintive et stressée. Elle dépose une demande de résiliation de bail à la Régie le 11 juillet 2005 pour obtenir l'expulsion du locataire. Au départ, la demande est considérée urgente et la première audition a lieu le 25 juillet 2005.

Malheureusement, le locataire connaît les rouages du système et obtient la remise de l'audition. La deuxième audition dans le dossier aura finalement lieu le 27 juin 2007, presque deux ans plus tard, mais le locataire obtient de nouveau une remise. Le dossier est complexe et il nécessitera plusieurs auditions. Pendant tout ce temps, la propriétaire continue de subir le harcèlement de son

¹ Greffier spécial (115 avocat) : 44 384 \$ à 101 263 \$ au 1^{er} avril 2010.
Régisseur (DMO 3) : 87 930 \$ à 118 704 \$ au 1^{er} avril 2010.

locataire. Ses enfants doivent même embaucher un agent de sécurité pour que leur mère soit en mesure de sortir de la maison. La propriétaire obtiendra finalement la décision de la Régie ordonnant l'expulsion du locataire fautif le 25 septembre 2009, soit plus de 4 ans après le dépôt de sa demande. La propriétaire n'était pas au bout de ses malheurs puisque le locataire a fait deux demandes de rétractation, lesquelles ont été rejetées par la Régie. Il a tenté de porter la cause en appel. La Cour du Québec a rejeté la demande. Le locataire a finalement été évincé le 7 mai 2010.

Le délai entre le dépôt de la demande et l'éviction du locataire aura été de 1761 jours (en années : 4 ans et 10 mois).

Cas 3 : Délai préjudiciable pour des locataires

Pour contrôler les hausses de loyer lors d'un changement de locataire, l'article 1950 C.c.Q. permet à un nouveau locataire de demander à la Régie du logement de fixer le loyer lorsque le propriétaire a profité de la situation pour le hausser abusivement.

Un citoyen et ses colocataires louent un logement. Le propriétaire demande un loyer de 1485 \$ par mois. Quelques semaines plus tard, les locataires apprennent que leur prédécesseur payait 860 \$ par mois. Les locataires déposent, le 30 octobre 2007, une demande de fixation de loyer par un nouveau locataire. En attendant l'audition, les locataires doivent continuer de payer 1485 \$ par mois. La Régie rend sa décision le 25 juin 2008, près de 8 mois plus tard. Elle donne raison aux locataires, puisque l'augmentation était clairement abusive. Le propriétaire doit en conséquence rembourser 6250 \$ aux locataires.

Le 3 juillet 2008, le propriétaire demande la révision de la décision, ce qui en suspend l'exécution. Un des locataires contacte le Protecteur du citoyen en janvier 2010, puisqu'ils ne sont toujours pas convoqués par la Régie. Nous sommes intervenus pour qu'une audition soit fixée dans le dossier. La demande de révision a finalement été entendue le 4 mai 2010 : les locataires ont reçu le 20 mai 2010 la décision confirmant la décision initiale. Les citoyens ont donc attendu presque deux ans avant d'obtenir la décision. Les colocataires ont malheureusement été obligés de quitter l'appartement entre-temps, n'étant plus en mesure de supporter les coûts du loyer.

Il convient de noter que le délai total entre le dépôt de la demande et la décision finale a été de 933 jours (en années : plus de deux ans et demi). On constate que les délais, qui ne sont pas exceptionnels, rendent la fixation du loyer une mesure de contrôle inefficace.

L'actuel libellé de l'article 30.2 de la Loi sur la Régie du logement fait en sorte qu'un greffier spécial peut décider concernant toute demande dont le seul objet est le recouvrement du loyer ou la résiliation du bail, mais uniquement s'il y a absence de l'une des parties. En pratique, l'une des parties est absente dans plus de 70 % des cas, et parce qu'elle n'avise pas de son absence, ces causes doivent être entendues par des régisseurs. Même en présence des parties, il s'agit pourtant de demandes relativement simples à traiter et qui pourraient l'être par des greffiers spéciaux.

Pour ce faire, il suffirait d'amender l'article 30.2 en supprimant la fin de l'alinéa 1 : « si au temps fixé pour l'audition, il y a absence de l'une des parties bien qu'elle ait été dûment avisée ». J'en fais une recommandation d'amendement au projet de loi n° 131.

Je rappelle que la mise en application de cette recommandation se ferait à coût nul.

Conclusion

Je conclus, Madame la Présidente, en rappelant que le projet de loi n° 131, par ses dispositions concernant la Régie du logement, veut corriger une iniquité en lui donnant dorénavant le pouvoir de forclusion. Cela était nécessaire pour éviter une usurpation des règles de droit et permettre au tribunal administratif d'exercer sa pleine compétence.

La réalité des délais que doivent encourir les citoyens, locataires comme propriétaires, avant d'obtenir justice auprès de ce Tribunal administratif justifie que ce projet soit bonifié. Il pourrait l'être, notamment en donnant aux greffiers spéciaux le pouvoir d'entendre toutes les causes en matière de non-paiement de

loyer. Toutefois, ce projet devenu loi ne sera pas une panacée au problème des délais observés à la Régie du logement, qui perdure depuis plusieurs années.

Aussi, je ne crois pas que les seules modifications au cadre légal de la Régie permettront de régler entièrement le problème des délais mais, compte tenu de l'ampleur du défi en cette matière, il m'apparaît important que le Législateur fournisse à la Régie le cadre législatif lui permettant d'être la plus performante possible, tout en respectant intégralement sa raison d'être.