

Mémoire sur le projet de loi 28 instituant le nouveau Code de procédure civile

Présenté à la Commission des institutions

Québec, 10 septembre 2013



PREMIER EN
IMMOBILIER

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

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation #1

Que l'article 692 du projet de loi soit modifié afin de maintenir à 2 jours juridiques la durée du préavis d'expulsion dans les causes relatives à l'occupation d'un logement locatif et que cette expulsion soit permise à tout moment durant l'année.

Recommandation #2

Que la Commission recommande au gouvernement d'étendre la réforme des processus judiciaires au tribunal administratif qu'est la Régie du logement afin d'en améliorer l'accessibilité, la qualité, la célérité et la crédibilité.

AVANT-PROPOS

La Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (CORPIQ) est fière de présenter son mémoire aux membres de la Commission des institutions. Nous sommes persuadés que nos recommandations recevront un accueil favorable.

Toutefois, la CORPIQ tient à exprimer sa profonde déception de ne pas avoir reçu une invitation pour participer aux consultations particulières. Plus encore, elle considère inéquitable que la Commission ait refusé sa demande d'audience. À ce jour, nous ne comprenons toujours pas pour quel motif nous avons été exclus, le manque de temps d'audience évoqué n'étant pas une réponse convaincante face à l'ampleur du projet de loi et ses répercussions.

Le projet de loi 28 revêt en effet une très grande importance pour toute l'industrie de la location de logements puisque son libellé, s'il est maintenu, bouleverserait les pratiques et les risques d'investissement inhérents à ce secteur d'activité.

L'absence aux travaux de la Commission du leader en immobilier locatif et de la seule association au Québec qui soit véritablement représentative de l'ensemble des propriétaires de logements, tant par son nombre de membres, le profil de ses membres (petits et grands investisseurs) et les régions couvertes, est incompréhensible. La CORPIQ avait pleinement sa place à cette commission afin de représenter l'un des groupes de justiciables ayant le plus souvent recours aux instances judiciaires et devant composer avec ses nombreuses contraintes.

En se faisant refuser une présentation orale, la CORPIQ et les propriétaires de logements qu'elle représente ont été privés de la possibilité d'échanger directement avec les parlementaires. Elle n'a pas eu la possibilité de répondre à d'éventuelles objections, interrogations ou commentaires, en plus de se voir privée d'une diffusion publique de son message à laquelle auront droit les autres intervenants.

PRÉSENTATION DE LA CORPIQ

La CORPIQ, au service des propriétaires de logements depuis 33 ans

Forte de 15 000 membres représentant 25 000 propriétaires, copropriétaires et gestionnaires de logements, la CORPIQ est de loin la plus importante association en immobilier locatif au Québec. Elle est la seule à compter des membres dans toutes les régions, en plus de refléter l'ensemble des profils de propriétaires (propriétaires occupants, propriétaires non occupants, sociétés immobilières, gestionnaires, ensembles immobiliers, duplex, triplex, etc.). Ses publications lui permettent de joindre jusqu'à 50 000 propriétaires de logements.

La CORPIQ est une association à but non lucratif dont la mission consiste à offrir 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.

Son conseil d'administration se compose de 17 propriétaires ou gestionnaires immobiliers nommés lors de l'assemblée générale annuelle.

La CORPIQ emploie 35 personnes et offre plusieurs avantages à ses membres :

- Conseils en gestion
- Assistance juridique
- Enquêtes de prélocation (système ProprioEnquête^{mc})
- Programme d'assurance
- Programme d'économies sur des produits et services
- Publications (journal *Proprio*, bulletin *ProprioÉclair*, site Internet)
- Conférences
- Formations 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 des propriétaires auprès des autorités gouvernementales et des médias. Elle a publié près d'une centaine de mémoires, études et sondages, en plus de participer depuis 30 ans à tous les débats touchant de près ou de loin l'habitation au Québec.

LES PROPRIÉTAIRES ET LES IMMEUBLES DE LOGEMENTS

Au Québec, le parc de logements locatifs d'initiative privée compte 1,3 million d'unités d'habitation détenues par 277 000 propriétaires. Ces logements se répartissent comme suit : 59 % dans la région métropolitaine de Montréal, 10 % dans la région métropolitaine de Québec et 31 % dans les autres régions.⁽¹⁾

Au Québec, la grande majorité des propriétaires (80 %) ne possèdent qu'un duplex ou un triplex. Quelque 800 propriétaires (0,3 %) détiennent 100 logements ou plus. La quasi-totalité des propriétaires est donc composée de petits investisseurs dont l'occupation principale est autre que l'immobilier. Leur première motivation de placement est d'investir à long terme en prévision de leur retraite.

Avec un loyer moyen d'environ 700 \$, l'industrie de la location de logements génère des revenus bruts approximatifs de 10 milliards \$ annuellement.

Le Québec compte 311 129 immeubles de 2 à 5 logements (plex) d'une valeur foncière totale de 104 milliards \$ et moyenne de 334 000 \$. Les autres immeubles abritant 6 logements ou plus totalisent 50 259 (valeur foncière de 53 milliards \$). À cela s'ajoutent des dizaines de milliers de copropriétés et maisons louées.⁽²⁾

Selon un rapport sur la rentabilité des petits immeubles à logements à Montréal⁽³⁾, les propriétés de type « plex » récemment transigées dégagent en moyenne des encaisses nettes annuelles insignifiantes, même après 10 ans de détention :

- immeuble de 4 logements non occupé par le propriétaire : -0,7 % à 2,1 %
- immeuble de 4 logements occupé par le propriétaire : -3,3 % à -0,4 %
- immeuble de 6 logements non occupé par le propriétaire : 2,3 % à 5,1 %

Cette faible rentabilité et le manque de liquidités ont des conséquences. Malgré la volonté des propriétaires de préserver la valeur de leur immeuble, qui constitue pour une majorité un investissement à long terme en prévision de leur retraite, les besoins en rénovations sont criants. Selon un sondage réalisé en 2009 auprès des propriétaires, le tiers des logements au Québec aurait besoin de rénovations majeures (32 %) et un autre 25 % de rénovations mineures.⁽⁴⁾

Les trois quarts du parc de logements locatifs ont plus de 30 ans : ⁽⁵⁾

Période de construction	Total
Tous les logements	1 267 940
1920 ou avant	80 795
1921 à 1945	119 020
1946 à 1960	256 950
1961 à 1970	247 655
1971 à 1980	223 275
1981 à 1990	189 900
1991 à 2000	93 770
2001 à 2006	56 570

Devant de tels constats, ont peu aisément comprendre que toute modification législative, modification règlementaire, augmentation de taxes ou autre charge d'exploitation, hausse des taux d'intérêts, variation du taux d'inoccupation, etc. a un impact direct et considérable sur le parc immobilier et ses propriétaires.

¹ INRS – Urbanisation, culture et société, Les logements privés au Québec, juin 2002

² MAMROT, Inventaire provincial des immeubles selon leur utilisation (2013)

³ François Des Rosiers PH.D. – *La rentabilité des immeubles locatifs de 4 et 6 logements – simulations pour la région de Montréal, secteur Rosemont-La-Petite-Patrie*, juillet 2011

⁴ Sondage réalisé par la CORPIQ en octobre 2009 auprès d'un échantillon représentatif de l'ensemble des propriétaires de logements du Québec. 1 084 répondants.

⁵ Statistique Canada, Recensement 2006

INTRODUCTION

Lorsque la CORPIQ s'est présentée en commission parlementaire à l'automne 2010, le ministre des Affaires municipales avait répondu en annonçant la réforme imminente du tribunal de la Régie du logement. La CORPIQ avait alors fait ses devoirs en proposant, dans un mémoire remis au ministre en avril 2011, une série de mesures visant à réduire le volume de causes à la Régie du logement, à réduire les délais administratifs et à réduire les délais judiciaires.

Ce document fondateur avait reçu un accueil favorable du ministre, qui avait félicité la CORPIQ, ainsi qu'au sein même de la Régie du logement.

Or, la réforme qui aboutit aujourd'hui en commission parlementaire n'est pas celle de la Régie du logement, mais plutôt celle du Code de procédure pour les autres tribunaux civils.

On pourrait croire à tort que les propriétaires de logements locatifs ne sont pas véritablement touchés par le projet de loi 28 puisqu'en matière de louage à bail d'un logement, c'est la Loi sur la Régie du logement et le Code civil du Québec qui s'appliquent. Or, cette dernière ne touche qu'une partie du processus judiciaire, jusqu'à la décision.

En réalité, le projet de loi 28 vient complètement changer le droit immobilier et l'environnement économique : il modifie les règles du jeu, accroît considérablement le risque financier des investisseurs et celui des institutions bancaires, amplifie le préjudice déjà subi par les propriétaires en matière de non-paiement de loyer, envenime les frustrations et les relations avec leurs locataires, etc. En modifiant le processus d'exécution des jugements, le projet de loi 28 annonce un impact négatif direct et majeur sur la suite des choses jugées par la Régie du logement.

Les grands objectifs qui ont guidé l'introduction du nouveau Code de procédure civile sont issus de bonnes intentions. La CORPIQ souscrit d'ailleurs aux objectifs annoncés « d'assurer l'**accessibilité**, la **qualité** et la **célérité** de la justice civile », ainsi que l'application d'une procédure **économique**. Elle est tout aussi sensible à la volonté de **prévenir les différends**. Ces termes et ces objectifs rappellent d'ailleurs ceux qui ont été précurseurs à la création de la Régie du logement, il y a 33 ans.

Cependant, l'article 692 du projet de loi 28 fait exactement le contraire en allongeant des délais judiciaires déjà dénoncés par tous, tant par les justiciables que par les organismes. Il constitue un recul injustifié alors que, au contraire, une réforme attendue depuis des années devait permettre de résoudre le problème des longs délais et redonner confiance aux propriétaires et aux locataires envers le système de justice.

Devant la réforme en cours du Code de procédure civile, la CORPIQ est déconcertée par le paradoxe de la situation et des intentions du gouvernement. Pendant qu'on cherche à moderniser les processus entourant l'administration de la justice pour les tribunaux de droit commun telles la Cour du Québec et la Cour supérieure, et ce pour une deuxième fois après la refonte majeure de 2003, la Régie du logement, elle, ne fait toujours pas partie des changements, ni des priorités. Encadrée par une vieille loi qui aura bientôt 35 ans sans même avoir subi de réforme digne de ce nom, la Régie du logement est un tribunal qui a perdu toute crédibilité tant ses processus se sont allongés, sont devenus inefficace et lourds. Le paradoxe vient précisément du fait qu'on procède aujourd'hui à la modernisation d'un système judiciaire civil duquel ont été exclus les litiges portant sur la location de logements, à compter de 1980, afin que ces derniers puissent justement être traités par une instance distincte – la Régie du logement – plus accessible et plus efficace en termes de célérité que les tribunaux de droit commun. C'est exactement ce que la Régie n'est plus.

Pourtant, elle ne fait l'objet d'aucune réforme et échappe à celle du projet de loi 28.

Le présent mémoire traite de ce paradoxe, mais avant tout de l'article 692 du projet de loi, jugé irrecevable par les propriétaires de logements.

1. L'ARTICLE 692 : UN REcul IRRECEVABLE

La véritable justice ne se retrouve pas dans la décision sur papier rendue par un tribunal saisi d'un litige. Elle se trouve plutôt dans la réparation du préjudice subi. L'atteinte de cet objectif passe bien sûr par l'obtention d'une décision favorable du tribunal après appréciation de la preuve, mais également par l'exécution du jugement, que cela se fasse volontairement ou de façon forcée.

À la Régie du logement, 9 causes sur 10 sont introduites par les propriétaires de logements. Un total de 60 % de toutes les causes entendues par la Régie du logement portent sur le non-paiement de loyer, soit 47 049 selon les chiffres en hausse de l'organisme pour l'année 2011-2012. Le nombre de cas qui ne seront jamais portés à la connaissance de la Régie du logement est encore plus élevé.

Bien qu'elles soient systématiquement favorables aux demandeurs, les décisions de la Régie du logement en matière de non-paiement de loyer ne permettent pratiquement jamais de réparer le préjudice. Tout au plus, le jugement d'expulsion et de recouvrement des loyers dus permet au propriétaire de relouer son logement à quelqu'un d'autre, lorsqu'il est enfin libre, ce qui lui permet de mettre à fin à ses pertes financières. Jamais toutefois, sauf en de rares exceptions, il ne reverra l'argent des loyers non acquittés.

Depuis plus de 20 ans, la CORPIQ a réclamé au nom des propriétaires des changements à la loi pour permettre le recouvrement des loyers dus ou, à tout le moins, la réduction du préjudice, et ce par divers moyens : saisie d'une partie des prestations d'aide sociale sur ordonnance du tribunal (l'article 31.1 de la Loi sur la Régie du logement n'est toujours pas en vigueur), autoriser le dépôt de garantie, réduire les délais de rigueur prévus par la loi, réduire les délais administratifs du tribunal, etc. Pourtant, aucune évolution n'a été réalisée par le gouvernement. En réalité, le seul changement à survenir risque au contraire d'être une régression. L'article 692 du projet de loi 28, défiant toute logique, vient allonger de plusieurs façons le délai actuel d'éviction. Il se lit comme suit :

Les règles particulières de l'exécution forcée sur action réelle

692. Lorsque la partie condamnée à livrer ou à délaisser un bien ne s'exécute pas dans le délai imparti par le jugement ou par une convention subséquente entre les parties, le créancier du jugement ordonnant l'expulsion du débiteur ou l'enlèvement des biens peut être mis en possession par l'avis d'exécution.

Cet avis, lorsqu'il vise l'expulsion, est signifié au moins **cinq jours** avant son exécution. Il ordonne au débiteur de retirer ses meubles dans le délai qu'il indique ou de payer les frais engagés pour ce faire.

Cependant, **si l'avis concerne la résidence familiale du débiteur, ce délai doit être d'au moins 30 jours; le tribunal peut, à la demande du débiteur, prolonger ce délai d'au plus trois mois, dans le cas où l'expulsion lui causerait un préjudice grave.** Aucune prolongation ne peut valoir au-delà du terme du bail, le cas échéant.

Aucune expulsion n'a lieu pendant la période du 20 décembre au 10 janvier.

Un préjudice déjà irréparable qu'amplifierait l'article 692

Dans la quasi-totalité des cas de non-paiement de loyer, la perte financière est irrécupérable puisque le locataire est insolvable, insaisissable et éventuellement introuvable. S'il est vrai que la possibilité de saisir un immeuble appartenant à l'occupant représente une garantie financière qui permettra tôt ou tard d'honorer le jugement, c'est tout le contraire dans le domaine du logement locatif : tout délai reportant l'éviction se traduit directement en perte financière additionnelle irrécupérable. Notons qu'il est difficile pour un propriétaire de relouer à certaines périodes de l'année et qu'il lui faut du temps (au moins deux semaines) pour nettoyer son logement, l'annoncer et le faire visiter. Une perte de loyer de 4 mois ou plus est déjà chose courante. Dans un tel contexte, empêcher un propriétaire d'obtenir l'expulsion du locataire dès que le délai est expiré est tout simplement contraire à l'esprit même du mot *justice*.

Le préavis d'expulsion porté à 5 jours

Le premier délai proposé à l'article 692 porte à 5 jours le préavis d'expulsion comparativement à 2 jours juridiques présentement. Dans la situation où un bref d'expulsion serait obtenu le lundi, par exemple, le propriétaire peut obtenir l'expulsion effective du locataire le mercredi. Avec le changement proposé, en tenant compte des jours où l'huissier n'est pas en service, cette expulsion serait reportée d'une semaine, donc le lundi suivant, si la loi était adoptée sans modification.

Ce nouveau délai a principalement trois conséquences :

- La première est évidemment que le locataire disposerait d'au moins trois jours supplémentaires pour occuper un logement, sans payer.
- La deuxième conséquence est que le locataire, se sachant sur le point d'être expulsé de force, dispose de trois jours de plus pour causer des dommages au logement, afin de se venger contre le propriétaire. Il ne s'agit pas là d'une hypothèse, mais de situations saccage déplorables trop fréquemment vécues par les propriétaires, comme ses membres le rapportent à la CORPIQ.
- La troisième conséquence est que, selon le calendrier, le nouveau délai d'expulsion fasse empiéter le processus sur un nouveau mois. Or, puisque les logements sont presque toujours recherchés et loués à compter du 1^{er} jour du mois, un logement qui n'est pas libéré, nettoyé, annoncé et reloué à temps conduira à une perte financière pour tout le mois déjà entamé.

Le préavis d'expulsion porté à 30 jours

Le changement le plus dommageable et redouté pour la location de logements au Québec est sans contredit le nouveau délai de 30 jours pour exécuter un jugement d'expulsion, lorsque le logement a été déclaré « résidence familiale ». Cette déclaration se fait facilement. Les locataires remplissent la section I (Avis de résidence familiale) du formulaire obligatoire de bail d'un logement. On y désigne les locataires mariés, mais les conjoints de fait peuvent se prévaloir ce de même droit.

Ce nouveau délai proposé s'avère tout à fait injustifié puisqu'il permet à des locataires, qui savent déjà depuis plusieurs mois à quoi ils s'exposent en ne payant pas leur loyer, de continuer d'occuper le logement sans payer. Cette situation d'illégalité accroît du même coup le préjudice financier irréparable que subit le propriétaire. Le processus judiciaire, déjà amplement long pour permettre tous les recours en opposition à la disposition des locataires et leur octroyer les moyens de se faire entendre, s'en trouverait alourdi davantage. Un cinquième mois de loyer pourrait être perdu. Aux yeux des véritables victimes (les propriétaires), le tribunal perdrait ainsi le peu de crédibilité qui lui reste.

Le préavis d'expulsion porté jusqu'à 3 mois sur autorisation du tribunal

L'article 692 va encore plus loin. Il propose de porter jusqu'à un maximum de 3 mois le préavis d'expulsion si le débiteur démontre au tribunal qu'il en subit un préjudice grave. Or, donner droit au locataire coupable de non-paiement de loyer à un énième recours constitue ici une aberration dans le contexte d'une location de logement. Cette nouveauté inexplicable serait indigeste pour les propriétaires de logements et soulèverait une vague d'opposition sans précédent.

Le texte du projet de loi vient ni plus ni moins affirmer que leur propre recours en non-paiement de loyer, une démarche qui leur coûte temps, argent, stress et qui

de surcroît ne donnera pas droit à une réparation, n'est pas motivé par un préjudice subi au moins aussi grave que celui qu'invoquerait le locataire pour gagner du temps et demeurer dans le logement.

De plus, lors des quatre mois précédents, le locataire en défaut a pourtant tout le temps d'interrompre le processus en payant son loyer, ou encore en faisant connaître son opposition au tribunal.

N'oublions pas que toute nouvelle demande au tribunal, en plus d'interrompre le processus, comporte un délai administratif d'attente avant audience pendant lequel le préjudice en loyer impayé s'accroît. Ainsi, même si la demande est éventuellement rejetée (comme le sont les demandes de rétractation présentement), l'attente profite au locataire qui continue d'occuper le logement et reporte indûment son expulsion. Le législateur ne peut cautionner une telle pratique, ni la favoriser. L'article 692 doit donc être révisé.

L'interdiction d'expulser entre le 20 décembre et le 10 janvier

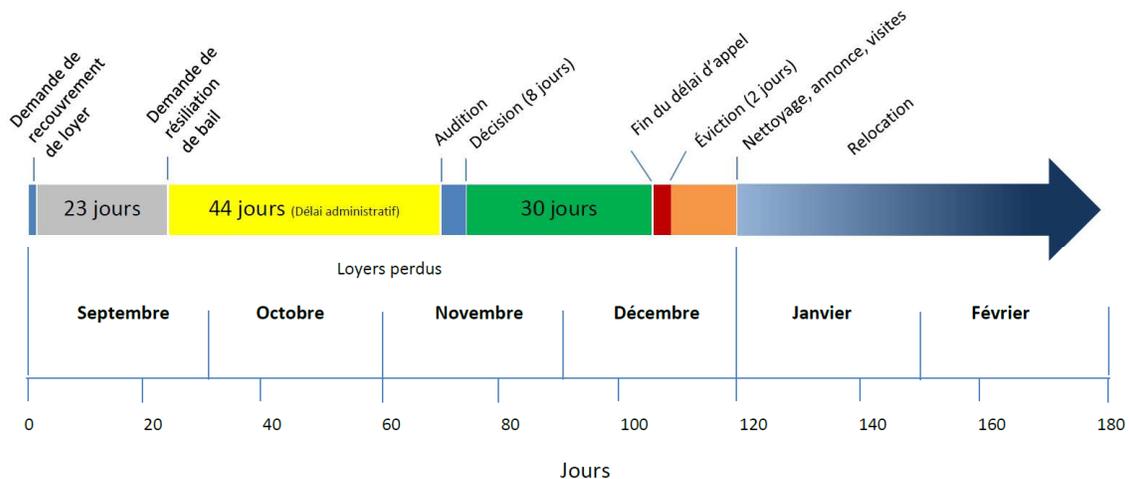
Bien que cela soit déjà une pratique observée parce que les fourrières municipales sont fermées à cette période, l'interdiction de procéder à une expulsion entre 20 décembre et le 10 janvier prévue à l'article 692 est l'occasion pour la CORPIQ de rappeler que le locataire en défaut de paiement n'est pas ici la victime envers qui l'on doit faire preuve de sympathie parce qu'il perd son logement à ce moment de l'année. Si un jugement d'expulsion a été rendu, c'est qu'un propriétaire – peut-être lui-même dans une situation financière précaire – a fourni pendant plusieurs mois un logement pour lequel il ne sera jamais payé. Celui-ci est la véritable victime et la période des fêtes qu'il passera dans le même immeuble que son locataire lui sera tout aussi difficile à vivre, voire davantage. Cette période de grâce additionnelle inscrite dans le projet de loi n'a donc pas sa place dans le processus judiciaire.

Un processus déjà démesurément long

Présentement, un locataire qui n'a pourtant pas honoré le paiement du loyer peut déjà continuer de jouir de son logement pendant plus de 3 mois. Cette période comprend un délai de rigueur de trois semaines (23^e jour) avant que le propriétaire ait le droit d'introduire une demande de résiliation de bail, un délai administratif moyen de 6,3 semaines avant une première audience à la Régie du logement, 8 jours pour expédier la décision, auquel s'ajoute le délai postal, un délai de rigueur de 30 jours pour permettre au défendeur (locataire) d'interjeter appel, puis un délai d'expulsion par huissier de 2 jours, pour un total de 107 jours en moyenne, soit 3,5 mois! Ce processus peut se prolonger si une deuxième audience est nécessaire ou encore si le locataire demande une rétractation de jugement (que son motif soit justifié ou non). Considérant le délai pour nettoyer le logement, l'annoncer et le faire visiter, on peut dire sans se tromper qu'un loyer impayé en septembre conduira à un processus d'éviction qui se terminera en décembre. Le propriétaire pourrait donc espérer relouer son logement pour le 1^{er} janvier, si l'un des rares candidats locataires se manifeste à cette période.

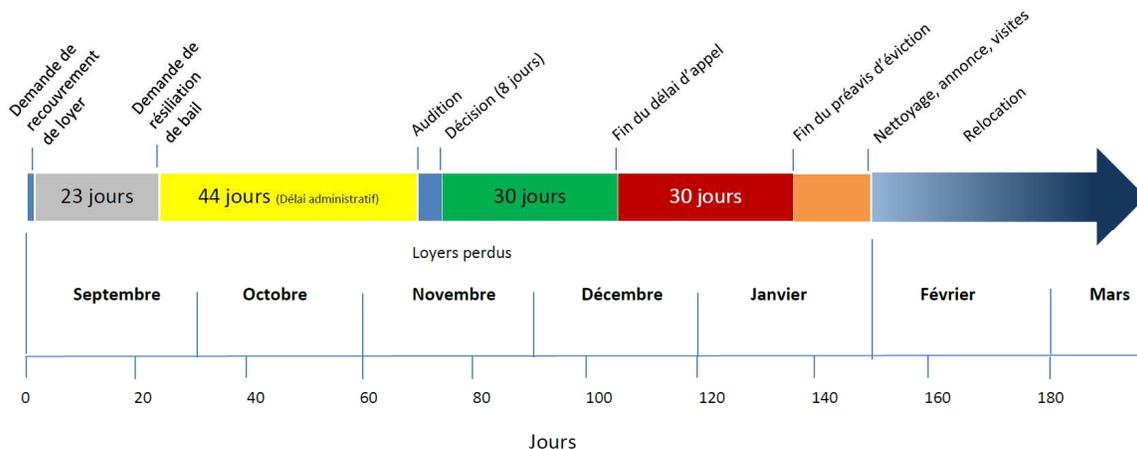
Exemple de deux processus de recours en non-paiement de loyer

1. Délais présentement en vigueur



2. Nouveaux délais proposés dans le projet de loi 28

(le tribunal pourrait aussi prolonger le préavis d'éviction à 3 mois)



Ce n'est pas tout. Des problèmes découlant de nouveaux processus administratifs mis en place par la Régie du logement retardent l'inscription des demandes introduites, augmentant ainsi le délai avant audience. La CORPIQ a aussi pu constater l'an dernier des délais anormalement longs pour rendre des décisions pourtant simples, mais urgentes, car relatives au non-paiement de loyer.

Dans un tel contexte, les membres de la Commission des institutions comprendront que l'octroi de délais supplémentaires à des locataires qui, pendant des mois, font défaut de rencontrer leurs obligations contractuelles est irrecevable.

L'allongement du délai d'exécution forcée d'une expulsion constituerait une volte-face impensable, un recul pour un système judiciaire déjà en manque de crédibilité. Le nouveau Code de procédure ne peut pas pelleter de nouveaux problèmes dans la cour déjà pleine de la Régie du logement et ignorer ce qui s'y passe. Tous les acteurs s'entendent pour dire qu'il faut plutôt réduire les délais en droit du logement. Le processus d'exécution forcée encadré par le projet de loi 28 en fait indissociablement partie.

Rappelons que :

- En dix ans, la Régie du logement n'a jamais pu atteindre sa cible de réduction des délais administratifs dans les causes de non-paiement de loyer, même après l'ajout de régisseurs;
- Les nouvelles ressources octroyées à la Régie du logement en 2006 devaient permettre de faire passer de 22 500 à 7 400 le nombre de causes civiles en attente. Leur nombre a plutôt augmenté depuis;
- 25 % des 37 548 causes sont en attente à la Régie du logement depuis plus d'un an. Parmi les autres causes en attente depuis moins d'un an, nombre d'entre elles seront jugées après l'échéance du bail qui est généralement d'un an;
- Chaque année depuis 2008, le Protecteur du citoyen dénonce dans son rapport les délais à la Régie du logement, sans que des correctifs ne soient apportés par le gouvernement du Québec;
- En 2001, le Vérificateur général du Québec avait dénoncé les délais administratifs à la Régie du logement;
- En 2006, un sondage Léger Marketing commandé par la CORPIQ révélait que 78 % des Québécois étaient favorables à un projet de loi pour réduire les délais à la Régie du logement;
- La Régie du logement, créée en 1980 justement pour améliorer l'accès à la justice et faciliter le règlement de litiges entre locataires et locateurs n'est plus l'ombre de ce qu'elle a déjà été. Les autres tribunaux civils sont souvent plus rapides à traiter des causes.

Une porte ouverte aux abus

Dans la très grande majorité des 47 000 causes de non-paiement de loyer introduites chaque année à la Régie du logement (qui représentent moins que la moitié des cas réels), les locataires à qui on a pourtant signifié tôt la mise en demeure et la procédure ne se présentent même pas à l'audience, ni ne se prévalent du délai de 30 jours pour interjeter appel, ni ne paient leur loyer pour mettre fin au processus. Par conséquent, quel objectif vise le projet de loi 28 en allongeant d'un autre délai de 30 jours l'exécution forcée d'un jugement? Sert-on réellement la justice ou sommes-nous plutôt en train de l'affaiblir? La réponse est évidente.

L'ajout de 30 jours de préavis pour exécuter un jugement ouvrirait la porte à de nouveaux abus de la part de locataires qui utilisent déjà des stratagèmes pour retarder indûment leur expulsion. Aux recours abusifs de demandes de rétractation de jugement – que la loi 131 (2010) n'a pas véritablement permis d'enrayer – s'ajouterait maintenant la possibilité de déclarer un logement « résidence familiale » pour bénéficier d'un délai de grâce de 1 à 3 mois additionnels en cas de non-paiement de loyer. Il est évident que ce moyen permettant de gagner du temps d'occupation trouvera des adeptes, en particulier chez les locataires les plus indésirables et sans scrupules qui profitent du système.

Enfin, rappelons que le Québec est le seul endroit connu au monde où il est interdit d'exiger un dépôt de garantie pouvant être conservé en cas de défaut de paiement du loyer. Tristement, la loi québécoise favorise ainsi la déresponsabilisation des locataires et l'impunité, avec les conséquences que l'on connaît.

Des chiffres accablants

Selon un sondage réalisé par la CORPIQ en 2010 auprès d'un échantillon de 1156 propriétaires, la moitié (48 %) avaient subi une situation de non-paiement de loyer de plus de trois semaines au moins une fois au cours des 12 derniers mois. On peut donc estimer à plus de 150 000 le nombre de cas de non-paiement de loyer de plus de trois semaines qui surviennent chaque année, dont le tiers devront être introduites à la Régie du logement pour faire cesser la situation.

Selon l'étude *Le non-paiement de loyer et la santé du secteur locatif au Québec* (2003) rédigée par François Des Rosiers, PH.D, Université Laval, les pertes financières atteignaient à l'époque 186 millions \$ par année. Depuis, le nombre de causes a crû de 13 % et ce montant a certainement augmenté de façon analogue. En dollars courants, des pertes de loyer de 250 millions sont réalistes.

À ce montant s'ajoutent le temps consacré par les propriétaires pour effectuer leurs démarches, les frais de signification, les frais de cour, les frais de dépistage, les frais d'huissier, les frais de déménagement, les frais de remise en état du logement souvent saccagé, les frais de chauffage, etc.

Un impact financier pour les petits investisseurs

Le Québec a la particularité d'être constitué d'un très grand nombre de petits investisseurs qui ne possèdent que quelques logements locatifs leur procurant un revenu d'appoint. Ils ont contracté une hypothèque dans 91 % des cas. Pour le propriétaire d'un triplex par exemple, un seul mois de loyer impayé peut avoir des conséquences financières désastreuses.

Une analyse économique détaillée a démontré que l'encaisse nette provenant de la location de logements à Montréal dans un immeuble de type triplex ou

quadruplex n'est que de -3 % à 5 % par année lors des 10 premières années d'exploitation. Un seul mois de plus en loyer impayé, comme le permettrait le nouveau préavis de 30 jours avant l'expulsion d'un locataire, annulerait l'encaisse annuelle nette d'un triplex. Tout récemment avec la loi 22, en 2011, les propriétaires se sont vu imposer une perte potentielle d'un mois de loyer lorsque le préavis de résiliation en cours de bail par une personne âgée admise dans un établissement offrant des soins a été abaissé de 3 à 2 mois (art. 1974 C.c.Q.). Cette modification s'est faite sans égard à la situation financière du propriétaire, le législateur ayant présumé à tort que ce dernier (qui peut très bien être un nouvel acquéreur ou une personne âgée) est forcément plus à l'aise financièrement que le locataire qui quitte.

À la lecture de l'article 692, la CORPIQ déplore que les propriétaires de logements soient encore perçus à tort comme étant financièrement si confortables qu'ils peuvent se voir priver de revenus pendant des mois, et ce sans conséquence sérieuse. Les propriétaires sont les victimes du non-paiement de loyer, un phénomène qui prend de l'ampleur. Leur recours déjà difficile pour obtenir l'éviction du locataire ne doit pas être neutralisé par le législateur qui pourrait croire erronément que la situation du locataire est plus déplorable et qu'il est dans la position de victime.

Des conditions d'investissement plus contraignantes

La Commission doit aussi considérer le fait que les prêteurs hypothécaires établissent un ratio prêt/valeur qui tient compte de la rentabilité de l'immeuble. Or, le pourcentage moyen établi par les institutions prêteuses pour simuler les mauvaises créances augmenterait sensiblement si le délai d'exécution d'un jugement d'éviction pour non-paiement de loyer s'allongeait. Une telle situation serait néfaste puisqu'elle changerait les conditions d'investissement dans l'immobilier locatif.

Il faut aussi garder à l'esprit que l'investissement dans un immeuble de logements locatifs est un choix. Plus les règles sont contraignantes, plus le sentiment d'injustice se ressent, plus les difficultés de gestion sont grandes, plus les dépenses d'exploitation augmentent, moins il y aura d'intéressés pour préserver l'offre et répondre à la demande de logements. Il n'est pas étonnant de constater que de plus en plus de logements, en particulier ceux situés dans des petits immeubles, cessent d'être offerts en mode locatif.

Des relations envenimées par le système judiciaire lui-même

En plus des considérations financières, il est important de rappeler le tort immense que les délais judiciaires causent aux parties. En effet, plus du tiers des propriétaires occupent leur immeuble locatif. Par conséquent, une situation conflictuelle conduisant à une résiliation de bail et à une expulsion, que ce soit pour non-paiement de loyer ou pour troubles de comportement, peut dégénérer lorsque les parties, leurs familles et même les autres locataires ont à se côtoyer quotidiennement pendant une période d'attente qui leur apparaît interminable. Dans un degré moindre pour les propriétaires non occupants, ce climat tendu peut aussi être une importante source de stress.

Lorsque l'article 25 du projet de loi énonce que « Les règles du Code sont destinées à favoriser le règlement des différends et des litiges, à faire apparaître le droit et **à en assurer la sanction** », tel n'est pas le cas avec la mollesse de l'article 692.

En outre, l'article 328 stipule que le « Le jugement qui porte condamnation doit être susceptible d'exécution ». Bien que l'expulsion demeure possible, malgré les nouveaux délais proposés, l'augmentation de la période pour laquelle le loyer ne sera jamais payé irait à l'encontre de l'exécution du jugement pour la partie ordonnant le remboursement des sommes dues.

Recommandation #1

Que l'article 692 du projet de loi soit modifié afin de maintenir à 2 jours juridiques la durée du préavis d'expulsion dans les causes relatives à l'occupation d'un logement locatif et que cette expulsion soit permise à tout moment durant l'année.

2. UN SYSTÈME JUDICIAIRE INEFFICACE ET DISCRÉDITÉ

Le Québec en est venu proche, en 2011, de voir enfin s'opérer la réforme tant attendue de la Régie du logement. Malgré l'annonce faite par le précédent gouvernement, cette réforme ne s'est pas produite et la situation de ce tribunal et sa crédibilité continuent de se détériorer.

Aujourd'hui, la CORPIQ se doit de soulever les similitudes entre les objectifs du nouveau Code de procédure civile et les ceux tout aussi vertueux ayant conduit à la création de la Régie du logement et à sa séparation des tribunaux de droit commun à partir de 1980. Du même coup, la CORPIQ soulève le paradoxe de voir survenir une autre réforme du Code de procédure civile alors que la Régie du logement, un tribunal administratif qui n'est pas proprement visé, demeure embourbée dans des problèmes de gestion sans fin et dans un cadre juridique dépassé. Ce cadre ne lui permet plus de remplir de façon convenable et crédible son rôle de tribunal pour traiter 77 000 requêtes reçues chaque année.

En 1977, le *Livre blanc sur les relations entre locateurs et locataires* qui allait paver la voie à la création de la Régie du logement relevait les carences de la loi, l'inefficacité des recours et les vices de fonctionnement des organes chargés de voir à sa mise en application (les tribunaux civils et la Commission des loyers).

Le parallèle entre les objectifs de la loi 28 et les termes utilisés il y a 36 ans dans le Livre blanc pour justifier la création de la Régie du logement sont frappants :

« La lenteur relative des procédures devant les tribunaux civils n'est pas de nature à assurer l'exercice de recours efficaces. (...) La Commission (des loyers) devrait être en mesure d'agir avec **simplicité, célérité et efficacité**. Mais une analyse de son fonctionnement révèle que tel n'est pas le cas. »

« Il importe d'assurer aux citoyens une information adéquate et continue, de même que des recours simples, efficaces et rapides (...) La structure formaliste, rigoureuse et essentiellement judiciaire des tribunaux civils ne paraît pas répondre à ces besoins. »

Force est de constater que la Régie du logement s'est grandement écartée des objectifs pour lesquels elle a été créée. Cette détérioration de la situation s'est produite pour différentes raisons dont certaines, il est vrai, sont hors de son contrôle. Dans le contexte de ce mémoire, soulignons l'absence d'une réforme pour arrimer ce tribunal aux réalités des années 2000.

La Commission des institutions comprendra pourquoi la CORPIQ évoque ce passé. En effet, les propriétaires de logements reçoivent mal une deuxième réforme majeure du Code de procédure civile en dix ans alors la Régie du logement continue d'être ignorée après plus de 15 ans de détérioration significative de sa performance. Qui plus est, le nouveau Code de procédure civile, avec son article 692, risquerait de plonger les propriétaires de logements dans une situation encore plus désespérée, soulevant d'autant plus leur colère envers le système judiciaire, lorsqu'un locataire refusera de quitter son logement malgré un jugement l'y contraignant.

Des propositions qui attendent toujours une réponse

La CORPIQ est depuis longtemps convaincue de la pertinence de la Régie du logement et un retour au système judiciaire qui prévalait avant 1980 n'est pas souhaitable pour les propriétaires de logements. Cependant, le statu quo n'est pas non plus possible tant les problèmes sont criants.

Tel que mentionné précédemment, en 2010, le ministre des Affaires municipales s'était engagé en commission parlementaire à réformer la Régie du logement.

Quelques mois plus tard, en 2011, la CORPIQ recevait les félicitations du ministre pour la qualité de son mémoire intitulé *Recommandations visant à accroître l'efficacité du système judiciaire et à réduire le nombre de causes introduites à la Régie du logement*. Ces recommandations visant à insuffler une

modernisation du tribunal et de la loi ont aussi eu un écho favorable au sein de la Régie du logement. Le gouvernement actuel a aussi reçu le mémoire de la CORPIQ mais, malheureusement, aucune suite n'y a encore été donnée.

Ce mémoire, produit par la CORPIQ avec la contribution d'un comité d'avocats de grande réputation spécialisés en droit du logement, est un document pertinent pour la Commission des institutions. En effet, il démontre que des solutions existent pour atteindre les objectifs de réduction du volume de causes, de célérité du système judiciaire et accroître la crédibilité de la loi et des tribunaux.

Voici les 13 propositions formulées par la CORPIQ en 2011 et qu'elle rend publique pour la toute première fois dans ce présent mémoire :

1. Permettre au propriétaire d'introduire une demande de recouvrement dès que le locataire est en défaut de payer son loyer, laquelle demande comporterait déjà une conclusion additionnelle en résiliation de bail advenant que le locataire soit en retard de plus de trois (3) semaines dans le paiement de son loyer au moment de l'audience.
2. Séance tenante, remettre un procès-verbal d'audience tenant lieu de décision lorsque cette audience a pour objet le non-paiement de loyer.
3. Lorsque le bail est résilié, ordonner l'exécution provisoire de l'ordonnance d'expulsion du locataire lorsqu'il n'a aucun motif valable pour contrer le recours du propriétaire.
4. Que les recommandations 1, 2 et 3 aient comme résultat de permettre au propriétaire de récupérer son logement entre le 35^e et le 50^e jour à partir du dépôt d'une demande relative au non-paiement de loyer.

5. Modifier l'article 30.2 de la *Loi sur la Régie du logement* afin d'étendre les pouvoirs des greffiers spéciaux, ainsi qu'accroître leur nombre.
6. Légiférer afin que la Régie du logement rende une décision sans audience dans les causes générales ayant pour objet une demande en dommages pécuniaires si cette demande, la preuve, ainsi qu'un affidavit, ont été signifiés au défendeur, mais que celui-ci n'a pas manifesté dans les vingt (20) jours son intention de présenter une défense.
7. Ordonner aux régisseurs de ne pas accorder de remise d'audience dans une cause de non-paiement de loyer lorsque le locataire n'a aucun motif de défense à faire valoir.
8. Faire en sorte qu'un régisseur ayant terminé son rôle doive entendre les causes d'un autre régisseur.
9. Mieux évaluer le temps requis lorsqu'une cause nécessite plus d'une audience.
10. Permettre au propriétaire d'exiger, le 1^{er} jour du mois, le paiement du loyer du mois suivant.
11. Permettre au propriétaire de demander que lui soit versé à la signature du bail un dépôt de garantie servant à payer les dommages qui pourraient être constatés lors du départ du locataire. Ce montant serait remis lors du départ, à défaut de quoi le propriétaire aurait à introduire une demande à la Régie du logement pour justifier son droit de le conserver.
12. Faire en sorte que la Régie du logement accorde la résiliation de bail demandée lorsqu'une obligation pour le locataire de détenir une assurance-responsabilité n'est pas respectée.

13. Prévoir que lorsqu'un propriétaire envoie une demande dûment signifiée de reprise de logement, l'absence de réponse de la part du locataire signifie une acceptation, comme c'est déjà le cas pour les avis de modification de bail.

À ces propositions pourraient s'en ajouter plusieurs autres, notamment l'obligation de la Régie du logement de respecter davantage les décisions rendues en appel par un tribunal supérieur.

Recommandation #2

Que la Commission recommande au gouvernement d'étendre la réforme des processus judiciaires au tribunal administratif qu'est la Régie du logement afin d'en améliorer l'accessibilité, la qualité, la célérité et la crédibilité.

CONCLUSION

L'article 692 vient précisément contaminer ce que le projet de loi 28 cherche à créer : un système judiciaire efficace, rapide, simple et économique. La CORPIQ est donc très confiante que la Commission, maintenant saisie de cette troublante contradiction, proposera le statu quo afin de préserver la confiance qu'ont les justiciables envers les tribunaux. Cette confiance a d'ailleurs pratiquement disparu à l'égard de la Régie du logement.

La CORPIQ rappelle à la Commission que le système actuel ne répond déjà pas à son objectif de rendre justice et de réparer le préjudice. En matière de logement, les propriétaires ne peuvent pratiquement jamais recouvrer les montants de loyers dus. Pire encore, le système judiciaire lui-même amplifie le préjudice qu'ils subissent tant les délais administratifs et législatifs sont longs. Il est urgent qu'une réforme entreprenne de réduire ces délais, et non le contraire.

Contrairement à la plupart des citoyens qui n'auront jamais ou que rarement recours aux tribunaux, chaque année un propriétaire de logement sur deux fait face à une situation de non-paiement de loyer de plus de trois semaines. Il doit donc pouvoir s'appuyer sur des lois, des tribunaux et des processus susceptibles de le protéger et de réparer son préjudice. Si tel n'est plus le cas et que la confiance n'y est plus, c'est du même coup l'intérêt d'investir dans la location de logements qui disparaît. Une telle situation s'observe déjà et l'offre de logements traditionnels en mode locatif, surtout pour les petits immeubles, semble s'éroder. Les propriétaires, qui sont de plus en plus nombreux à baisser les bras, ne sont pas les seuls à déplorer la situation. L'ensemble des locataires subira les conséquences d'un désintéressement et d'une contraction de l'offre de logements dans ce segment de marché. C'est du même coup le Québec qui risque de perdre une partie de son patrimoine bâti.