



La Régie du logement

Le problème des délais : un enjeu beaucoup plus criant que les abus de procédures

Mémoire déposé à la

Commission de l'aménagement du territoire

Consultations particulières sur le projet de loi 131, Loi modifiant la Loi sur la Régie du logement

Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec

Novembre 2010

Le Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec

Le Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ) est un organisme militant de défense et de promotion du droit au logement qui préconise des mesures de contrôle du marché privé.

Le Regroupement des comités logement et associations de locataires a été mis sur pied en 1978 afin de lutter collectivement contre les hausses de loyers. En 1985, le Regroupement présentait un mémoire lors de la consultation sur le Livre vert «Se loger au Québec» et revendiquait un contrôle universel et obligatoire des loyers et un registre des baux à la Régie du logement. En 1991, le Regroupement se dote d'une politique de l'habitation laquelle s'appuie sur une analyse en profondeur de la problématique du logement locatif au Québec et présente les revendications du Regroupement en matière de droit au logement; ce document a été mis à jour en 2005 et est disponible sur le site du Regroupement www.rclalq.qc.ca. Ce document est essentiel pour comprendre les enjeux de l'habitation au Québec.

Le RCLALQ regroupe 44 organismes sur le territoire du Québec dont les intervenantEs rencontrent au quotidien des locataires qui vivent des problèmes de logement. Les locataires se plaignent de la présence de vermine, de problèmes électriques, d'infiltration d'eau, de moisissures, de chauffage et de problèmes au niveau du cadre bâti (fenêtre, porte, balcon, escalier, rampe). Les locataires subissent également des hausses de loyer injustifiées. Ces locataires, aux prises avec des problèmes de logement, ont difficilement accès au Tribunal de la Régie du logement puisque les délais moyens d'audience pour les causes générales dépassent largement la durée du bail (12 mois). Aussi, le RCLALQ milite pour que les locataires aient un plus grand accès à la justice et dénonce les longs délais d'audience qui en bout de ligne représente un déni de justice. Notre travail de représentation auprès de la Régie du logement, du Protecteur du citoyen a notamment mené à l'élaboration du projet de loi 131, un projet de loi qui pourtant fait fausse route pour corriger les délais.

Le projet de loi 131 accorderait deux nouvelles compétences aux régisseurEs:

- la compétence de déclarer forclose une partie d'introduire une nouvelle demande à la Régie du logement, et
- la compétence d'entendre en appel la révision d'une demande en fixation de loyer qui porte sur une autre modification au bail.

Examinons ces deux éléments du projet de loi 131.

L'abus de procédures : un faux problème qui cache une dure réalité pour des locataires

Par le biais du projet de loi 131, le législateur désire modifier la loi sur la Régie du logement de manière à donner le pouvoir aux régisseurEs de déclarer une partie forclosée d'introduire une nouvelle demande. Elle vise à contrer les abus de procédures. Le RCLALQ ne s'oppose pas à cette modification législative. Cependant, nous aimerions faire ressortir deux éléments en lien avec cette procédure : l'incapacité de payer des locataires et le problème des délais à la Régie du logement.

L'abus de procédures et le non paiement de loyer

Lorsqu'unE locataire est dans l'incapacité de payer son loyer, le propriétaire obtient en 40 jours une audience laquelle résilie le bail et ordonne l'expulsion du locataire pour non paiement de loyer. Cette décision est normalement exécutoire dans les 30 jours lorsque les sommes dues ne dépassent pas trois mois de loyer ou dans les 10 jours dans les autres cas.

Toutefois, il est possible que lors d'une telle audience en non paiement de loyer, le locataire n'ait pu se présenter et dans un tel cas, il existe une procédure de demande en rétractation qui permet à la partie absente de demander une nouvelle audience pour y exposer son témoignage. L'effet de cette procédure est de suspendre l'exécution de la décision. À titre d'exemple, une personne malade au moment de l'audience pourrait grâce à cette procédure obtenir une nouvelle audience.

Dans un tel cas, le Tribunal convoque à nouveau les parties et rejette ou accueille la demande. En l'absence de la partie demanderesse, le Tribunal rejette la demande de rétractation. Lorsque les demandes de rétractations sont non fondées ou répétitives, il y a abus de procédures.

Le président de la Régie du logement mentionnait lors des audiences de la Commission de l'aménagement du territoire en octobre dernier, que ce sont surtout les locataires dont le bail a été résilié pour cause de non-paiement de loyer qui introduisent des demandes de rétractation. Aucune statistique sur le détail des demandes de rétractation n'est disponible dans le rapport annuel de gestion de la Régie du logement.

Au Québec, les locataires en incapacité de payer leur loyer voient leur bail résilié en 40 jours et leur expulsion s'en suit dans les trente jours. Pour les ménages, cette situation est dramatique. Des milliers de personnes (46 315 causes en non paiement en 2009-2010) se retrouvent à la rue en plein hiver, avec des enfants à l'école, etc.

Comme il n'existe pas au Québec de politique de relogement pour les ménages défavorisés, ni de trêve hivernale aux expulsions de locataires, la résiliation du bail est une sanction dramatique. Ceci étant dit, pour avoir recours à des demandes de rétractation de décision de manière abusives, les locataires doivent posséder une connaissance fine

des procédures devant le tribunal. Compte tenu de notre vaste expérience auprès des locataires, nous constatons d'avantage que les locataires sont peu ou mal informés de leurs droits et que cette démarche demeure l'exception. Bien que le RCLALQ n'approuve pas le recours à la rétractation pour « gagner du temps », force est d'admettre que face à la rue, l'abus de procédure peut sembler un moindre mal.

Au surplus, le relogement des ménages défavorisés ou la trêve hivernale ne sont pas des demandes frivoles puisque de telles mesures existent déjà dans des pays où les conditions hivernales sont moins rigoureuses. À titre d'exemple, en France, « *il doit être sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1er novembre de chaque année jusqu'au 15 mars de l'année suivante, à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille.* »

Ici même au Québec, lorsque des ménages ont des difficultés financières, Hydro-Québec ne peut pas couper le service du 1^{er} décembre au 31 mars. En cas de coupure d'électricité, Hydro-Québec rétablira le service à la résidence principale des clients dont le système de chauffage fonctionne à l'électricité.

Dans cette perspective, le RCLALQ dénonce le fait que le projet de loi 131 se limite à accélérer encore une fois la procédure d'expulsion de locataires fautifs alors que c'est déjà la procédure la plus rapide de la Régie du logement. Au surplus, il est important d'ajouter que l'incapacité de payer son loyer s'explique en grande partie par le caractère facultatif du contrôle des loyers de la Régie du logement. La campagne du RCLALQ *Au lieu de nous évincer... contrôler nos loyers* vise justement à corriger cette situation. D'autre part, comme les revenus augmentent à un rythme moins élevé, les hausses de loyer accentuent le taux d'effort des ménages qui au bout du compte n'arrivent plus à défrayer les coûts associés au logement.

Variation du prix des loyers 2000-2009 (2 chambres à coucher) (source SCHL)

Région métropolitaine	2000	2009	Hausse (%)
Montréal	509\$	669\$	160\$ 31%
Québec	518\$	676\$	158\$ 31%
Trois-Rivières	413\$	520\$	107\$ 26%
Sherbrooke	437\$	553\$	116\$ 27%
Gatineau	544\$	690\$	146\$ 27%

La Régie du logement et le contrôle des loyers : des chiffres qui parlent			
	Logement non chauffé : Taux de la Régie	Pourcentage de la hausse moyenne des loyers (2 C.C.) au Québec de la SCHL	Comparaison de la hausse moyenne des loyers (2 C.C.) au Québec avec le taux d'ajustement de la Régie du logement
2001	0,7%	3,6 %	5,1 fois supérieures
2002	1,0%	3,5 %	3,5 fois supérieures
2003	1,6%	4,1 %	2,6 fois supérieures
2004	1,4%	3,4 %	2,4 fois supérieures
2005	0,8%	3,3%	4,1 fois supérieures
2006	0,9%	2,7%	3 fois supérieures
2007	0,8%	1,5 %	1,9 fois supérieures
2008	0,7%	1,9 %	2,7 fois supérieures
2009	0,6%	2,8%	4,6 fois supérieures

Causes en non paiement (tirées des rapports annuels de gestion de la Régie du logement)
Demandes de recouvrement-résiliation (introduites par les propriétaires)

Année	Nombre de causes en non paiement	Total des causes
1999.2000	35 680	66 435
2000-2001	36 709	70 330
2001-2002	37 804	76 647
2002-2003	41 483	80 862
2003-2004	43 864	85 694
2004.2005	44 742	84 245
2005-2006	44 942	80 963
2006.2007	44 534	78 232
2007.2008	45 697	76 141
2008-2009	46 818	77 216
2009-2010	46 315	76 992

L'abus de procédures et les délais à la Régie du logement

Une des questions importantes que soulève le projet de loi 131 est de savoir si cette nouvelle compétence des régisseurEs de déclarer forclore une partie qui abuse des procédures pourra résorber les délais à la Régie du logement. Selon notre analyse, cette mesure n'aura aucun impact sur la question des longs délais d'audience. Examinons plus en détail la question des délais en lien avec le projet de loi 131.

Le projet de loi 131 est la réponse du législateur à l'arrêt NGO de 2009 de la Cour supérieure qui statue que les régisseurEs n'ont pas la compétence pour empêcher une partie d'introduire des demandes de rétractation. Mais quelle était la situation avant 2009?

Les régisseurEs entendaient les demandes de rétractation et si le régisseur constatait que le recours à la rétractation était dans les faits un moyen pour suspendre l'exécution d'une décision, alors le régisseur déclarait forclore cette partie d'introduire toute nouvelle demande. De 2000 à 2008, les régisseurEs rejetaient les demandes de rétractation non fondées et déclarait la partie forclore de déposer toute autre demande de rétractation. Ce n'est qu'en 2009 que la Cour supérieure a statué que la Régie du logement n'avait pas la compétence pour prononcer une déclaration de forclusion. Ce ne sont donc pas les abus de procédures qui ont contribué au problème des délais d'audiences puisque c'est seulement depuis 2009 que la Cour supérieure a statué sur cette compétence des régisseurs. Il est donc faux de soutenir que le projet de loi 131 permettra de «désengorger» la Régie. Le problème des délais est ailleurs.

Il est également important d'examiner le volume de causes en rétractation pour voir le temps monopolisé par ces audiences à la Régie du logement. Grosso-modo, l'ensemble des demandes en rétractation représente 3% des causes. Le dernier rapport annuel de gestion de la Régie du logement précise que 456 propriétaires et 1934 locataires ont demandé la rétractation d'une décision. L'abus de procédures n'est qu'un sous-ensemble de ces causes; une goutte d'eau sur les dizaines de milliers de causes introduites à la Régie du logement. Le projet de loi 131 rend légale une compétence que les régisseurEs exerçaient déjà. On ne peut en espérer de grand changement pour les délais d'audience.

Les délais d'audience pour les locataires

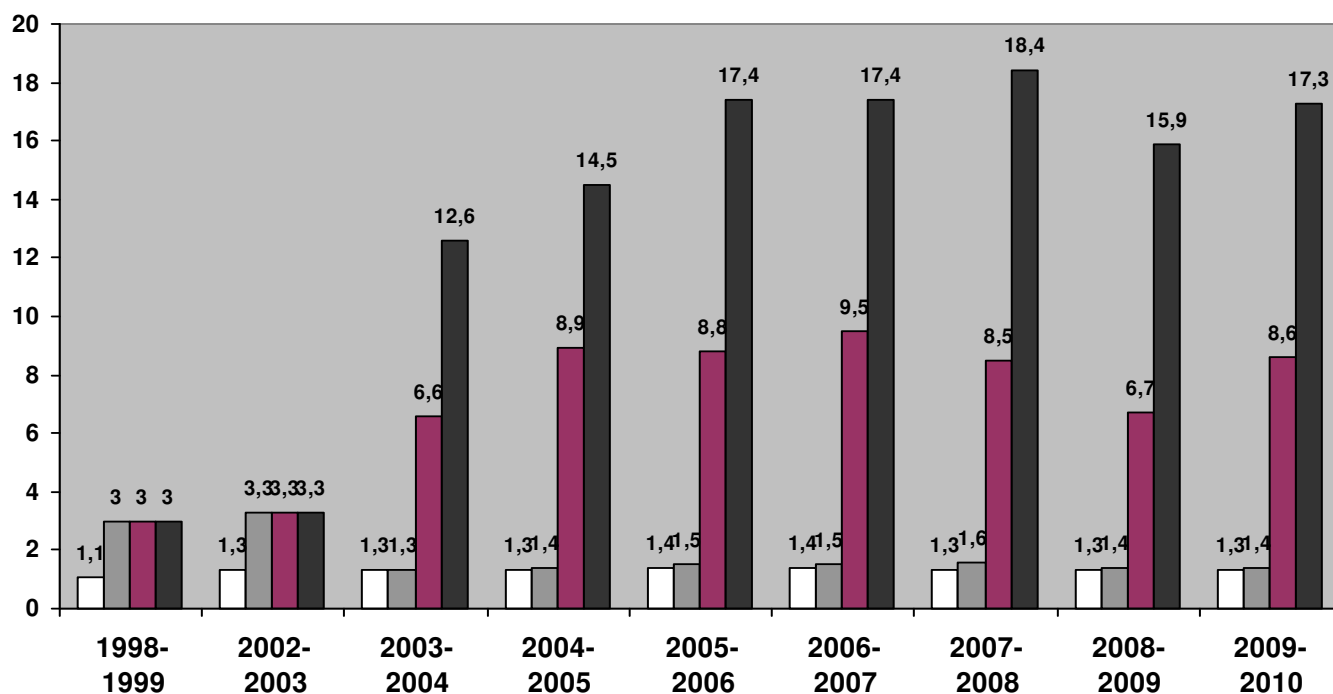
Le RCLALQ constate que le délai démesuré pour le traitement des plaintes de locataires (causes générales) constitue un enjeu beaucoup plus criant que l'abus de procédures. Le délai moyen pour obtenir une audience à la Régie du logement pour une cause générale est de 17,3 mois alors qu'elle est de 40 jours pour les causes en non paiement.

Les délais moyens pour les causes générales sont passés de trois mois en 2000-2001 à 17,3 mois en 2009-2010. Ce sont les plus longs délais de la Régie du logement. Les causes des locataires se retrouvent en grande partie dans cette catégorie et les impacts des longs délais d'audience sont connus.

Les locataires ont de la difficulté à préparer leur preuve lorsque les audiences ont lieu plus de 17 mois après que le problème après le dépôt de la demande au Tribunal. Le problème doit d'abord être dénoncé au propriétaire; dans les faits, les délais d'attente tournent facilement autour de deux ans. D'autres locataires cherchent à quitter leur logement et préfèrent renoncer à leurs recours lorsqu'ils prennent connaissance des longs délais pour obtenir une audience. De tels délais constituent un déni de justice et le projet de loi 131 ne s'attaque pas à ce problème.

Pour le RCLALQ, la Régie du logement doit entendre toutes les causes dans un délai de trois mois sur la base du premier arrivé, premier servi et les causes urgentes, celles qui menacent la santé et la sécurité, dans un délai de 72 heures. De plus, le RCLALQ estime que le plan de relève de régisseurEs doit être maintenu de manière permanente et que le ratio de remplacement lors de départ à la retraite, actuellement de 4 sur 10, doit être augmenté.

Délais moyens avant audience à la Régie du Logement



□ Résiliation du bail pour cause de non-paiement (évictions)

■ Causes 'urgentes' - demandes relatives à l'expulsion du locataire, à la cession du bail ou aux ordonnances d'exécution des obligations d'une partie au bail

■ Causes 'prioritaires': demandes relatives à la résiliation du bail pour autres motifs que le non-paiement du loyer

■ Causes 'générales': demandes dont le litige ne met pas en cause l'occupation du logement (ex: dommages-intérêts, diminution de loyer)

+Les données proviennent de rapports annuels antérieurs de la Régie du Logement. Les définitions sont tirées du rapport annuel 2006-2007

*Avant 2003-2004, les données pour les causes 'générales,' 'prioritaires,' et 'urgentes' étaient publiées sous une même catégorie portant le nom de 'causes civiles ordinaires.' En 1998-1999, le délai moyen avant audience pour toutes ces causes était de 3 mois.

Les demandes de révision en fixation de loyer

L'autre partie du projet de loi 131 vise à donner à la Régie du logement la compétence pour réviser une décision, lorsque la demande porte sur une modification aux conditions du bail.

Le RCLALQ ne voit aucun inconvénient à ce que la Régie puisse entendre, en révision, des demandes de modifications de bail. Selon le RCLALQ, ceci augmente l'accessibilité au Tribunal pour les locataires puisque la permission d'appel est coûteuse et plus difficile à obtenir que la révision. D'autre part, les régisseurEs ont une expertise indéniable en cette matière.

Avant cette modification législative, des locataires ont renoncé à leurs recours puisqu'ils estimaient ne pas avoir les moyens financiers d'en appeler d'une décision de la Régie. Par le projet de loi 131, le législateur corrige cette lacune.

Compte tenu que le projet de loi 131 vise à élargir les compétences de la Régie du logement, le RCLALQ déplore qu'on se soit limité à des modifications modestes. Le RCLALQ aurait souhaité que le législateur profite de l'opportunité pour inclure l'encadrement juridique du processus de location d'un logement. Les problèmes de discrimination et de collectes abusives de renseignements personnels sont nettement plus importants que ceux liés aux demandes de rétractions abusives.

Le Regroupement des comités logement et association de locataires du Québec
Montréal, le 29 novembre 2010

Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ)
2000 boul. St-Joseph Est, local 35
Montréal, Qc
H2H 1E4
Tél.: 514-521-7114, 1-866-521-7114 (sans frais)
Télécopieur, 514-521-0948
rclalq@rclalq.qc.ca
www.rclalq.qc.ca

Liste des groupes membres du RCLALQ

MONTRÉAL

Action Dignité de Saint-Léonard
T 514.251.2874
Association des locataires de l'Île-des-Soeurs
T 514.767.1003
Association des locataires de Villeray
T 514.270.6703
Conseil Communautaire Notre-Dame-de-Grâce
T 514.484.1471
Centre Éducatif Communautaire René-Goupil
T 514.596.4420
Comité d'action Parc Extension
T 514. 278-6028
Comité logement Ahuntsic-Cartierville
T 514.331.1773
Comité logement Ville-Marie
T 514.521.5992
Comité logement Montréal-Nord
T 514.852.9253
Comité logement de la Petite Patrie
T 272.9006
Comité logement de Rosemont
T 514.597.2581
Comité logement du Plateau Mont-Royal
T 514.527.3495
Entraide Logement Hochelaga-Maisonneuve
T 514.528.1634
Infologis de l'Est de l'Île de Montréal
T 514.354.7373
POPIR-Comité logement (St-Henri)
T 514.935.4649
Projet Genèse (Côte-des-Neiges)
T 514.738.2036
Comité d'action des Citoyennes et Citoyens
de Verdun (CACV)
T 514.769.2228
Comité logement de Lachine-Lasalle
T 514.544.4294
Comité logement Saint-Laurent
T 514.744.6829
Regroupement des Auberges du Coeur
T 514.523.8559
ADDS-MM
T 514.523.0707
La Maisonnée
T. 514-271-3533

LAVAL

ACEF de l'Île Jésus, volet logement
T 450.662.0255

GATINEAU

Logemen'occupe
T 819.246.6644

LANAUDIÈRE

Action-Logement Lanaudière
T 450.760.9897

MONTÉRÉGIE

Comité logement Montérégie, Longueuil
T 450.670.5080

Comité logement de Valleyfield
T 450.377.3060
Comité logement Beauharnois
T 450.429.3000
ACEF Montérégie-est, volet logement Granby
T 450.375.1443
1 888.375.1443

QUÉBEC

Bureau d'Animation et Information
Logement (BAIL)
T 418.523.6177
Comité des Citoyens/nes du quartier
St-Sauveur
T 418.529.6158
Comité logement d'aide aux locataires (CLAL)
Ste-Foy
T 418.651.0979
ACEF Rive-sud de Québec, volet logement,
Lévis
T 418-835.6633
1 877.835.6633
Mouvement Personne d'Abord du
Québec Métropolitain
T 418.524.2404

CHAUDIÈRE-APPALACHES

ACEF Amiante-Beauce-Etchemins,
Volet logement, Thetford Mines
T 418.338.4755
1 888.338.4755

CENTRE DU QUÉBEC

Association des locataires des Bois-Francis,
Victoriaville
T 819.758.3673
La Ruche Aire ouverte, Nicolet
T 819.293.6416

MAURICIE

Comité logement Trois-Rivières
T 819.694.6976

BAS SAINT-LAURENT

Comité logement Rimouski-Neigette
T 418.725.4483
ALESE (Abattons les échelons
sociaux-économiques), Amqui
T 418.629.6777
Comité logement de Rivière-du-Loup
T 418.867.5885 #220

LAURENTIDES

R.D.A.S. Mont-Laurier
T 819.623.2948
Carrefour d'Actions Populaires de Saint-Jérôme
T 450.432.8696

ABITIBI

Acef de l'Abitibi-Témiscamingue
T 819-764-3302