

M E M O I R E

à la

Commission parlementaire de la justice

sur les projets de loi

78: Loi concernant le louage des choses

79: Loi du Tribunal des loyers

soumis par

LA CHAMBRE DE COMMERCE DE LA PROVINCE DE QUEBEC

Mai 1973

Monsieur le président,
Monsieur le ministre,
Messieurs les membres de la Commission parlementaire,

1) Voilà que depuis près d'un an, le législateur québécois tente de modifier les règles du jeu des relations entre les locataires et les propriétaires de logements pour fins d'habitation. L'objectif poursuivi par le législateur serait un nouvel équilibre plus favorable aux locataires.

2) La Chambre de Commerce de la province de Québec s'intéresse depuis plusieurs années à ces questions et adoptait même une résolution à son assemblée générale annuelle de 1969 portant sur les baux. La Chambre provinciale a de plus fait des représentations auprès de cette même Commission, à l'automne dernier sur le projet de Code des loyers, subséquemment retiré et remplacé par les deux projets de loi présentement soumis à votre considération.

3) Il ne faudrait pas se surprendre de l'intérêt que porte la Chambre de Commerce de la province à cette question. Organisme regroupant 30,000 hommes d'affaires et dont l'action est appuyée par près de 2,400 entreprises actives au Québec, la Chambre provinciale est vouée entièrement à la promotion du développement social, économique et civique de la province.

4) Aussi au Québec, la location de logements pour fins d'habitation constitue-t-elle une activité commerciale et industrielle de première importance par le niveau des investissements qui est considérable et par les effets d'entraînement sur tous les secteurs de l'em-

ploi et de l'économie.

5) Nous reconnaissons cependant que la situation du Québec diffère considérablement des autres régions du Canada alors qu'au Québec, la grande majorité des citoyens habitent des logements en location.

Considérations générales sur les projets
de loi 78 et 79
Loi concernant le louage des choses et la
Loi du tribunal des loyers.

6) Lors de nos représentations sur le projet de loi 59, nous avons recommandé l'adoption d'une nouvelle problématique par le législateur pour guider son intervention dans les rapports existants entre locataires et locateurs. Cette nouvelle problématique s'appuyait sur deux soucis fondamentaux:

- a) d'abord, un souci d'équité pour toutes les parties en cause;
- b) ensuite, un souci d'efficacité et de réalisme dans l'application de la loi.

Ce souci d'équité nous porte à croire que l'essence même de la loi doit maintenir toute la latitude possible pour que les parties à un bail en viennent à une entente mutuellement agréable sans intervention de l'Etat.

L'efficacité et le réalisme devraient se traduire, dans cette législation, par une intervention de l'Etat seulement en cas de désaccord entre les parties, c'est-à-dire à partir d'une philosophie d'exception.

7) La Chambre de Commerce de la province de Québec retrouve cette problématique dans les principes directeurs des deux projets de loi 78 et 79. La Chambre appuie donc en principe les projets de lois concernant le louage des choses et du tribunal des loyers.

8) Nous sommes des plus heureux de constater la volonté du législateur de procéder par une modification au Code des procédures civiles plutôt que par une loi d'exception.

9) La Chambre note aussi les nombreuses interventions du gouvernement du Québec dans le domaine de l'habitation, tant par ce projet de loi que par les activités de la Société d'habitation du Québec, que par les mesures contenues dans l'avant projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire et que par les travaux de divers ministères sur un code de la construction. La Chambre souhaite vivement que soit rendue publique le plus tôt possible une politique cohérente de l'habitation au Québec qui puisse guider aussi bien le citoyen ordinaire que l'investisseur et le promoteur des projets d'habitation.

10) Nous espérons cependant qu'une telle politique, si nécessaire soit elle, sera introduite avec prudence pour ne pas recréer la situation d'incertitude que le Québec a connu à la suite du dépôt du projet de loi 59 et au cours des premiers mois de cette année. La panique générée par ce projet de loi a trouvé un correctif dans la loi pour empêcher les hausses abusives de loyer en 1973. C'était une situation résultant directement du projet de Code des loyers.

Quelques recommandations générales

11) Sans modifier d'aucune façon les principes qui sous-tendent la présente législation, il y aurait lieu d'y apporter certaines améliorations. Nous reprenons ici des recommandations soumises précédemment:

Définition du loyer

12) Le projet de loi 78 ne contient aucune définition de ce qui constitue le "loyer". Par contre, le projet de loi 280 définit le loyer comme suit: "Tout montant stipulé au bail à ce titre ainsi que tout autre somme que le locataire doit payer au locateur pour occuper les lieux loués ou pour bénéficier de services ou utiliser des dépendances ou accessoires." (art. 1 d). Le législateur doit garder à l'esprit qu'une fois adopté, ce projet de loi devra en grande partie être interprété par le tribunal ou des instances supérieures. Il serait avantageux d'être le plus clair et le plus précis possible

afin qu'on n'ait aucune peine à comprendre l'intention du législateur. Cette définition est particulièrement importante étant donné les dispositions de l'article 1664 a, qui introduit un nouveau principe de lésion.

13) Clause escalatrice (taxes municipales et scolaires)

Il nous apparaît que si le législateur permettait d'inclure au bail des clauses escalatrices pour les taxes municipales et scolaires, cet amendement pourrait éviter ultérieurement de nombreuses causes devant le tribunal des loyers. De cette façon, les augmentations de loyer exigées par les locateurs ne pourraient plus être soutenues par l'augmentation des taxes, puisque ces dernières seraient automatiquement réparties entre les locataires. Il faut aussi se rappeler que le suffrage universel a maintenant cours au Québec tant pour les élections municipales que scolaires. Le paiement directement par le locataire des taxes scolaires et municipales lui permettrait de mieux évaluer la qualité de son administration locale. Et, puisque le locataire les paie déjà ces taxes, nous pourrions ainsi espérer que le législateur lui-même y pensera deux fois avant de profiter des locataires en permettant l'imposition d'un taux de taxation majoré du simple fait que le locateur soit une société (corporation).

14) La Chambre désire de plus souligner son appui à l'article 1650 du projet de loi 78 prévoyant une fluctuation des loyers pendant

une période de cinq ans. Cette mesure qui actuellement à cours dans la pratique favorise l'accroissement du stock de logements qui sont mieux adaptés aux besoins de nos familles.

Dispositions à inclure

15) Dans l'éventualité d'un désaccord entre les parties à un bail, les dispositions du projet de loi 79 devraient permettre:

- a) l'arbitrage global des griefs dans un immeuble ou dans un complexe immobilier réduisant ainsi les occasions qu'un locateur ait à comparaître de nombreuses fois pour faire état d'une situation semblable de cas en cas;
- b) la convocation de tous les locataires habitant un même immeuble ou complexe immobilier pour l'audition d'une plainte portée par l'une des parties à un bail lors d'un désaccord sur la fixation du loyer;
- c) la décision arrêtée suite à l'intervention de l'Etat devrait être en vigueur pour une période d'au moins douze mois après sa publication;
- d) le déplacement du commissaire ou des membres du Tribunal des loyers vers les justiciables plutôt que le déplacement des justiciables vers les instances administratives.

- e) Il appartiendrait au lieutenant gouverneur en conseil d'établir les frais et dépenses payables devant le tribunal. La Chambre souhaite que soit adoptée à cet égard une échelle de tarifs du même type que celle en vigueur actuellement pour la Cour des petites créances. Une telle mesure assurerait toute la population d'une meilleure accessibilité aux services de conciliation et d'arbitrage prévus par le projet de loi.

16) Les services techniques

La Chambre provinciale est heureuse de constater le désir du législateur de créer un service technique d'appoint au tribunal. Nous espérons que ce service, dans ses travaux, tiendra compte des différentes conditions socio-économiques qui prévalent dans les diverses régions du Québec et ainsi conserver la plus grande équité possible au bénéfice tant du locataire que du locateur.

17) Considérations spécifiques.

L'article 1613 prévoit que le locateur ne pourra refuser sans motifs raisonnables la sous-location par son locataire à une tierce partie. Cette disposition confère une grande mobilité aux locataires mais nous espérons que cette mesure n'a pas pour effet de relever

le locataire de ses engagements et de ses responsabilités contractuelles envers le locateur. De fait, à notre avis, le locataire qui sous-loue devient lui-même locateur.

18) Si notre compréhension de l'article 1613 est correcte, cette disposition soulève deux problèmes spécifiques créés par d'autres dispositions du même projet de loi: l'article 1651 et l'article 1665.

19) Article 1651

Nous comprenons mal qu'un locataire qui a consenti librement une entente avec un locateur et qui dispose de plus d'une grande latitude quant à la sous-location de son logement et d'un recours en cas de lésion (article 1664 a) puisse mettre unilatéralement un terme à son bail sur avis de trois mois pour la simple raison qu'il va jouir d'un logement subventionné par le gouvernement ou ses organismes. Cette mesure nous apparaît tout simplement injuste à l'endroit des locateurs.

20) Article 1665

En plus de créer des difficultés au locateur et au locataire qui devient sous-locateur cette disposition voulant que le locateur ne puisse exiger la remise d'un chèque ou autre effet que pour le paiement du dernier loyer contrevient à une pratique usuelle qui offre des avantages certains aux deux parties. D'ailleurs, cette disposition nous semble superflue surtout du fait qu'il est devenu de

pratique assez courante que sur simple autorisation du locataire, le locateur puisse maintenant par des moyens électroniques se faire payer son loyer sans que chèques ou effets ne changent de mains.

21) Les réparations (article 1639)

La Chambre provinciale est d'avis que bien qu'il soit normal que le locataire puisse entreprendre les réparations urgentes il serait imprudent de permettre les réparations "nécessaires". Ce dernier qualificatif offre trop de latitude à l'interprétation et pourrait donner suite à un trop grand nombre de litiges inutiles.

22) Les délais

La législation présentement à l'étude bénéficierait beaucoup de certaines modifications dans les délais qui y sont prévus. La Chambre a déjà exprimé le vœu, et le réitère encore une fois, que le tribunal soit astreint à des délais fixes pour faire connaître ses décisions à la suite d'une audition. Une telle mesure apporterait une plus grande efficacité à ses travaux et serait plus juste à l'endroit des parties en cause.

23) L'article 1664 e, prévoit un délai de deux mois (pour les baux d'une durée de plus de quatre mois) avant l'expiration du bail pendant lequel le locateur peut signifier des modifications aux conditions du renouvellement. A notre avis ce délai est trop court et devrait être porté à trois mois.

24) L'article 1657 pour sa part prévoit l'obligation pour le locateur de donner un pré-avis de 24 heures avant de pénétrer et visiter un logement loué. Cette disposition devrait être modifiée et assouplie de façon à ce que l'obligation n'existe que si locataire et locateur n'ont pu s'entendre à l'amiable préalablement.

25) Conclusion

La Chambre de Commerce de la province de Québec accepte d'emblée la nécessité d'une législation permanente favorisant de meilleurs rapports entre locataires et locateurs. Les projets de loi 78 et 79 lui apparaissent sur ce plan, à la fois efficaces, réalistes et empreints d'une recherche de l'équité et de la justice tant en maintenant un sain équilibre entre l'intervention nécessaire de l'Etat et le contrôle administratif indu. Les recommandations et les observations de la Chambre tendent vers ce même objectif.