



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

**Mémoire du Protecteur du citoyen
présenté à la
Commission de l'aménagement du territoire**

*dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 16
Loi visant principalement l'encadrement des inspections en bâtiment et de la
copropriété divise, le remplacement de la dénomination de la Régie du
logement et l'amélioration de ses règles de fonctionnement et modifiant la Loi
sur la Société d'habitation du Québec et diverses dispositions législatives
concernant le domaine municipal*

Québec, le 13 mai 2019

La mission du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à un citoyen ou à un groupe de citoyens. Il traite aussi les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics et les plaintes en cas de représailles liées à ces divulgations. Désigné par les parlementaires de toutes les formations politiques et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement d'une ou de plusieurs plaintes ou divulgations, ou de sa propre initiative.

Le respect des citoyens et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse systémique de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans le meilleur intérêt des personnes concernées.

Le présent document est disponible en version électronique sur [notre site web](http://procteurducitoyen.qc.ca) (procteurducitoyen.qc.ca), section **Enquêtes et recommandations**, rubrique **Réactions aux projets de loi et de règlement**.

© Protecteur du citoyen, 2019

Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise à condition d'en mentionner la source.

Table des matières

Introduction.....	2
Contexte	2
Pouvoir des greffiers spéciaux	3
Gestion des remises et des reports d'audiences.....	3
Suspension de l'exécution des décisions en cas de demande de rétractation	4
Accompagnement par un tiers de confiance	5
La portée des décisions de la Régie du logement sur des litiges relatifs à des clauses d'ordre public dans les résidences privées pour aînés	5
Conclusion.....	6
Annexe 1 : Liste des recommandations	7

Introduction

- 1 Le Protecteur du citoyen remercie la Commission de l'aménagement du territoire de considérer ses commentaires sur le projet de loi n° 16 – *Loi visant principalement l'encadrement des inspections en bâtiment et de la copropriété divise, le remplacement de la dénomination de la Régie du logement et l'amélioration de ses règles de fonctionnement et modifiant la Loi sur la Société d'habitation du Québec et diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal.*
- 2 Dans le présent mémoire, le Protecteur du citoyen commentera uniquement les modifications à l'égard de la Régie du logement (la Régie).
- 3 Globalement, le Protecteur du citoyen souscrit aux modifications apportées par le projet de loi, notamment pour moderniser la Régie du logement, ses règles de preuve et de procédure et, ultimement, accélérer le processus de traitement des demandes. Dans le droit fil de cet objectif, le Protecteur du citoyen recommande des mesures additionnelles permettant d'améliorer l'accessibilité de ce tribunal.

Contexte

- 4 Le Protecteur du citoyen dénonce depuis plusieurs années les délais déraisonnables de la Régie du logement. Dès 2007-2008¹, il recommandait de modifier le cadre légal de la Régie pour permettre aux greffiers spéciaux d'entendre les causes de non-paiement de loyer et d'ainsi dégager les régisseurs.
- 5 Il importe aussi de mentionner que, plus récemment, l'accès téléphonique aux services d'information de la Régie s'est dégradé. Pour les sept premiers mois de 2018-2019, le temps moyen d'attente au téléphone a été de 21,98 minutes. La Régie confirmait le 15 janvier 2019 qu'elle ne prévoyait pas respecter ses objectifs d'accès téléphonique pour la période 2018-2019.
- 6 Lors du dépôt du budget 2019-2020, le gouvernement a accordé à la Régie du logement des ressources additionnelles : l'embauche de trente nouveaux employés administratifs et de neuf régisseurs a été autorisée.
- 7 Le Protecteur du citoyen considère que l'octroi de ces ressources constitue une première étape en vue de permettre à la Régie de s'acquitter de son mandat juridictionnel dans des délais raisonnables. Ces nouveaux moyens doivent aussi lui permettre de remplir son mandat d'information et d'accompagnement. Le Protecteur du citoyen demeurera vigilant sur cette question.
- 8 Par ailleurs, comme il le recommandait dans son rapport annuel 2007-2008, le Protecteur du citoyen propose des modifications qu'il estime toujours nécessaires afin d'atteindre des délais de traitement raisonnables. C'est dans cet ordre d'idée que le Protecteur du citoyen formule dans ce mémoire les recommandations qui suivent.

¹ PROTECTEUR DU CITOYEN, *Rapport annuel d'activités 2007-2008*, p. 151 : « 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. »

Pouvoir des greffiers spéciaux

- 9 Les modifications apportées à la *Loi sur la Régie du logement* prévoient accorder de nouveaux pouvoirs aux greffiers spéciaux. Le Protecteur du citoyen accueille favorablement cette proposition de modification législative, laquelle devrait contribuer à la résorption des délais d'audiences.
- 10 Par contre, reste exclu de leur compétence, le pouvoir de décider d'une demande de résiliation de bail pour non-paiement de loyer lorsqu'elle est contestée.
- 11 Or, ces causes sont généralement brèves et simples puisque la seule défense possible est l'existence d'un paiement. Si toutefois la demande s'avérait plus complexe, les greffiers spéciaux pourraient toujours en déférer à un régisseur, comme prévu à l'article 30.4 de la *Loi sur la Régie du logement*.
- 12 Puisque ce type de cause est le plus fréquent à la Régie du logement, il s'ensuivrait une diminution additionnelle des causes portées devant les régisseurs, et ce, sans risque de préjudices pour les citoyens. Afin de donner à la Régie du logement tous les outils nécessaires pour réduire les délais d'audience au maximum, le Protecteur du citoyen est d'avis que le législateur pourrait confier cette compétence aux greffiers spéciaux.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que, malgré la contestation de la demande, les greffiers spéciaux puissent décider de toute demande :

- ayant pour seul objet le recouvrement du loyer; ou
- ayant pour seul objet la résiliation du bail pour le motif que le locataire est en retard de plus de trois semaines dans le paiement du loyer; ou
- à la fois le recouvrement du loyer et la résiliation du bail pour ce même motif.

Gestion des remises et des reports d'audiences

- 13 Selon les données² de la Régie du logement, depuis 2015, environ 12 000 audiences par années sont remises, reportées ou font l'objet d'un ajournement. Ce nombre représente près de 20 % des audiences mises au rôle.
- 14 Il existe présentement deux façons d'obtenir la remise d'une audience à la Régie du logement : avec le consentement de l'autre partie ou, s'il n'y a pas de consentement, en demandant au régisseur de statuer sur la demande de remise, et ce, au moment prévu de l'audience.
- 15 Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'en permettant la prise de décision sur dossier avant l'audience, la Régie du logement pourrait mieux gérer les instances. De plus, le citoyen ou la citoyenne saurait rapidement si sa demande est acceptée et éviterait ainsi de mandater une personne pour le représenter à l'audience, à la seule fin de demander une remise.

² RÉGIE DU LOGEMENT, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, p. 80.

https://www.rdl.gouv.qc.ca/sites/default/files/Rapport_annuel_2017-2018.pdf

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 **Que** le projet de loi soit amendé afin de permettre à la Régie du logement de statuer sur une demande de remise en tout temps avant la tenue de l'audience.

Suspension de l'exécution des décisions en cas de demande de rétractation

- 16 Les données de la Régie du logement révèlent que plus de 10 % des demandes civiles introduites ou relancées à la Régie du logement en 2017-2018³ étaient des demandes de rétractation de jugements.
- 17 La procédure de rétractation d'une décision applicable devant la Régie du logement est semblable à celle prescrite au *Code de procédure civile* (art. 345 et s.) ou au *Code de procédure pénale* (art. 255 et s.). Toutefois, une différence capitale est à souligner.
- 18 Devant la Régie du logement – au contraire des tribunaux judiciaires où l'introduction de cette requête ne suspend pas l'exécution de la décision à moins d'une autorisation d'un juge – la seule signification d'une demande de rétractation produite suspend l'exécution de la décision. Elle en interrompt également le délai d'appel ou de révision. La conséquence pratique de cette distinction entre les deux processus est peu banale. En effet, une partie condamnée pourrait, pour des motifs purement dilatoires, échapper pendant un certain temps à l'exécution de la décision. Une partie ne s'étant pas présentée à l'audience n'a donc rien à perdre à introduire une demande de rétractation pour gagner du temps. Le Protecteur du citoyen émet l'hypothèse que le nombre de demandes de rétractation introduites à des fins dilatoires pourrait être réduit si la suspension de la décision n'était pas automatique.
- 19 Évidemment, une décision entraînant la résiliation d'un bail a des conséquences très graves et irrémédiables pour un locataire. Si un locataire a un motif valable à faire valoir pour éviter la résiliation de son bail, il est crucial qu'il soit en mesure de le faire avant son expulsion.
- 20 Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'une modification à la *Loi sur la Régie du logement* devrait permettre de limiter l'usage de la rétractation à des fins dilatoires tout en sauvegardant les droits des parties. Comme pour les tribunaux judiciaires, une demande de rétractation ne devrait entraîner la suspension de l'exécution qu'en cas d'urgence et en présence de motifs recevables.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-3 **Que** le projet de loi soit amendé afin de prévoir :

- que la demande de rétractation ne suspend pas l'exécution du jugement, mais que la Régie du logement peut en ordonner la suspension, et cela, sans préavis s'il y a urgence ou nécessité; et
- que, dans le cas des demandes en rétractation visant des jugements ordonnant la résiliation du bail, la Régie du logement statue sur la suspension dès réception de la demande et notifie immédiatement les parties de sa décision.

³ RÉGIE DU LOGEMENT, *Rapport annuel de gestion 2017-2018*, p. 76.

https://www.rdl.gouv.qc.ca/sites/default/files/Rapport_annuel_2017-2018.pdf

Accompagnement par un tiers de confiance

- 21 Le projet de loi introduit des modifications visant à permettre à une personne d'être assistée par un tiers de confiance lors de l'audition si son âge ou son état de santé le requiert⁴. Cette mesure donne suite en partie à la recommandation 3 du rapport spécial du Protecteur du citoyen *Les résidences privées pour aînés : plus que de simples entreprises de location résidentielle*⁵.
- 22 Le Protecteur du citoyen est d'avis que cette mesure pourrait être élargie. Plusieurs citoyens sont démunis au moment de faire valoir leurs droits devant la Régie du logement, et si l'âge et l'état de santé représentent des obstacles majeurs à cet égard, ils sont loin d'être les seuls. Aussi, le Protecteur du citoyen croit qu'une formulation plus inclusive permettrait à un plus grand nombre de personnes de comprendre ce qui leur est reproché et les questions posées à l'audience, et de faire valoir leurs droits.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-4 **Que** le projet de loi soit amendé afin de prévoir qu'une personne dont la situation le requiert puisse être assistée par un tiers de confiance lors de l'audition.

La portée des décisions de la Régie du logement sur des litiges relatifs à des clauses d'ordre public dans les résidences privées pour aînés

- 23 Dans le cas d'une résidence privée pour aînés, si une clause du bail est contraire à l'ordre public, chaque résident doit individuellement contester cette clause pour la faire rayer de son bail. En effet, les décisions de la Régie du logement ne s'appliquent qu'entre les parties au litige. Le Protecteur du citoyen y voit une source d'iniquité, un frein à l'administration de la justice et des coûts inutiles. Il a donc recommandé, dans son rapport spécial intitulé *Les résidences privées pour aînés : plus que de simples entreprises de location résidentielle*, que la *Loi sur la Régie du logement* soit modifiée à cet égard.
- 24 En effet, selon le Protecteur du citoyen, les locataires d'une même résidence privée pour aînés devraient pouvoir se prévaloir des effets d'une décision de la Régie du logement lorsque celle-ci invalide une ou des clauses de leur bail respectif qui s'avèrent contraires à l'ordre public.
- 25 Le Protecteur du citoyen constate que le présent projet de loi ne contient aucune disposition pour mettre en œuvre cette recommandation. Il réitère l'importance d'agir à cet égard.

⁴ Article 90 du projet de loi, créant l'article 74.1.

⁵ PROTECTEUR DU CITOYEN, *Les résidences privées pour aînés : plus que de simples entreprises de location résidentielle – Rapport sur le respect des droits et des obligations des locataires et des locateurs dans les résidences privées pour aînés*, Québec, le 16 juin 2016, p.22 à 24.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-5 Que le projet de loi soit amendé afin de prévoir un mécanisme permettant aux locataires d'une même résidence privée pour aînés de faire rayer les clauses contraire à l'ordre public de leur bail sans avoir à déposer individuellement des requêtes à la Régie du logement.

Conclusion

26 Le Protecteur du citoyen est d'avis que le projet de loi n° 16 offre de nouveaux moyens pour permettre à la Régie de mieux gérer les demandes qui lui sont adressées. Il espère que les commentaires et recommandations contenus au présent mémoire pourront lui servir à bonifier sa capacité à rendre des décisions dans des délais raisonnables et à favoriser l'accessibilité à la justice au bénéfice des citoyens et des citoyennes.

Annexe 1 : Liste des recommandations

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que, malgré la contestation de la demande, les greffiers spéciaux puissent décider de toute demande :

- ayant pour seul objet le recouvrement du loyer; ou
- ayant pour seul objet la résiliation du bail pour le motif que le locataire est en retard de plus de trois semaines dans le paiement du loyer; ou
- à la fois le recouvrement du loyer et la résiliation du bail pour ce même motif.

R-2 Que le projet de loi soit amendé afin de permettre à la Régie du logement de statuer sur une demande de remise en tout temps avant la tenue de l'audience.

R-3 Que le projet de loi soit amendé afin de prévoir :

- que la demande de rétractation ne suspend pas l'exécution du jugement, mais que la Régie du logement peut en ordonner la suspension, et cela, sans préavis s'il y a urgence ou nécessité; et
- que, dans le cas des demandes en rétractation visant des jugements ordonnant la résiliation du bail, la Régie du logement statue sur la suspension dès réception de la demande et notifie immédiatement les parties de sa décision.

R-4 Que le projet de loi soit amendé afin de prévoir qu'une personne dont la situation le requiert puisse être assistée par un tiers de confiance lors de l'audition.

R-5 Que le projet de loi soit amendé afin de prévoir un mécanisme permettant aux locataires d'une même résidence privée pour aînés de faire rayer les clauses contraire à l'ordre public de leur bail sans avoir à déposer individuellement des requêtes à la Régie du logement.

protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Bureau de Québec
800, place D'Youville,
19^e étage
Québec (Québec) G1R 3P4
Téléphone : **418 643-2688**

Bureau de Montréal
1080, côte du Beaver Hall
10^e étage, bureau 1000
Montréal (Québec) H2Z 1S8
Téléphone : **514 873-2032**

Téléphone sans frais : **1 800 463-5070**

Télécopieur : **1 866 902-7130**

Courriel : protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca