



Revitaliser le secteur locatif pour solutionner la crise du logement

Mémoire sur le projet de loi 31
Présenté par la Corporation des propriétaires immobiliers du Québec

Commission de l'aménagement du territoire
Le 14 septembre 2023

À propos de la CORPIQ

La Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (CORPIQ) est un organisme à but non lucratif réunissant plus de 30 000 propriétaires et gestionnaires qui logent près de 600 000 ménages au Québec. La CORPIQ dessert toutes les régions à partir de quatre bureaux. Les propriétaires québécois procurent un logement à 1,5 million de ménages locataires et possèdent, dans sept cas sur dix, un duplex ou un triplex.

Sommaire exécutif

Le projet de loi 31, bien qu'incomplet, vient corriger certaines des carences identifiées depuis plusieurs années. Il apporte des solutions à des problèmes concrets qui affectent négativement le secteur de l'habitation en général et du logement locatif en particulier. Ce ne sera cependant pas assez pour vraiment remédier à la crise du logement et, en ce sens, la CORPIQ se permet de suggérer plusieurs initiatives qui viendraient **lutter contre la crise du logement : améliorer la qualité et accroître l'offre locative au Québec.**

Les tendances démographiques sont telles que tous les efforts doivent être concentrés sur l'offre. Nous aborderons donc les solutions sur les capacités de l'offre en deux volets : l'augmentation de l'offre et la valorisation de l'offre existante.

Dans la section (a), la CORPIQ aborde la cession de bail qui, en ce moment, contrevient à l'esprit de la loi et se pratique à des fins lucratives par les locataires, en plus de nuire aux relations propriétaires-locataires. Dans la même veine, la CORPIQ soumet des recommandations pour la sous-location, devenant un moyen pour le locataire de faire du profit ou contourner des dispositions. Ensuite nous abordons le rendement des travaux majeurs, très insuffisants, qui n'encourage pas les travaux préventifs et la rénovation du parc de logements. Nous revenons également sur la légalisation du dépôt de garantie qui serait un moyen efficace pour responsabiliser les locataires, sécuriser les propriétaires et augmenter l'investissement.

Dans la section (b), la CORPIQ explique que le revenu net dans sa forme actuelle ne permet pas un attrait intéressant pour une détention à long terme. Cela engendre des abus et contribue à la spirale d'une pensée courttermiste qui se traduit par des évictions. Également, une modification s'impose à la section G du bail, laquelle pénalise présentement les propriétaires qui ont maintenu des loyers abordables pour les occupants.

Dans la section (c), qui aborde les modifications aux évictions proposées par le projet de loi, la CORPIQ condamne sans retenue les évictions illégales et appuie la modification proposée ; l'association abonde également avec la modification proposée à la clause F du bail, qui ajoute de la prévisibilité pour les locataires.

Dans la section (d), la CORPIQ montre le danger de modifier le mot « date » par le mot « connaissance » pour déterminer le départ du délai d'appel à la suite de la signature d'un jugement au TAL. La CORPIQ appuie la modification permettant à un mandataire de représenter le locataire ou le propriétaire devant le tribunal. Enfin, la CORPIQ propose de poursuivre le travail de modernisation du Tribunal en entamant une grande réflexion sur les moyens concrets d'y parvenir.

Au-delà de la position de la CORPIQ sur les dispositions du projet de loi 31, l'attention du législateur devra rapidement se porter sur les règlements et les faire évoluer. Avec des propositions novatrices, la CORPIQ retourne certaines roches dans l'espoir de voir de nouvelles pousses prendre la place.

Recommandation 1 : Que l'article 7 du projet de loi 31, insérant la sous-section *De la cession de bail* sous l'article 1978 du *Code civil du Québec*, soit adopté tel quel.

Recommandation 2 : En parallèle à l'adoption du projet de loi 31, que le législateur étudie sérieusement l'application de pénalités sévères pour les locataires qui pratiquent la cession de bail illégale.

Recommandation 3 : Que soit ajouté au projet de loi 31 un article prévoyant la résiliation du bail et l'application de pénalités aux locataires qui sous-louent le logement qu'ils occupent sans respecter leur obligation légale d'aviser le propriétaire de la sous-location.

Recommandation 4 : Que soit ajouté au projet de loi 31 un article selon lequel le locataire pratiquant la sous-location soit dans l'obligation de fournir une preuve d'assurance responsabilité d'un minimum de 2 M\$ au propriétaire du logement.

Recommandation 5 : Que soit ajouté au projet de loi 31 un article modifiant l'article 1904 du *Code civil du Québec* afin de permettre au propriétaire d'exiger un dépôt de garantie au locataire pratiquant la sous-location

Recommandation 6 : En parallèle à l'adoption du projet de loi 31, que le législateur modifie la disposition réglementaire du calcul des travaux majeurs pour y remplacer le « CPG 5 ans +1 % » par la formule rendement « CPG 10 ans + 4 % » inspirée des recommandations des experts.

Recommandation 7 : Que soit ajouté au projet de loi 31 un article modifiant l'article 1904 du *Code civil du Québec* afin d'autoriser le dépôt de garantie, en s'inspirant des modalités des autres législations du Canada et de la jurisprudence récente du TAL.

Recommandation 8 : En parallèle à l'adoption du projet de loi 31, que le législateur applique les recommandations du rapport AVISÉO-SHQ-CORPIQ par voie réglementaire afin de modifier la formule de calcul des revenus nets pour remplacer l'indice du loyer par l'IPLN (indice du prix des logements neufs).

Recommandation 9 : En parallèle à l'adoption du projet de loi 31, que le législateur étudie la possibilité d'ajouter aux règlements existants entourant la fixation de loyer la notion d'étalement des hausses de loyer sur au moins deux ans dans le cas de travaux majeurs, en considérant les variations résultantes de la taxation foncière et des travaux majeurs sur un bâtiment.

Recommandation 10 : En parallèle à l'adoption du projet de loi 31, que le législateur étudie la possibilité que l'augmentation des taxes et des assurances pour un immeuble à vocation locative se répercute sur les loyers en fonction de l'espace occupé à la place du montant du loyer payé.

Recommandation 11 : Que soit ajouté au projet de loi 31 un article visant à éliminer le recours en fixation de loyer pour les propriétaires qui remplissent correctement et de bonne foi la section G du bail ; que le recours en fixation de loyer auprès du Tribunal administratif du logement soit applicable seulement lorsque l'information à la section G du bail est absente ou erronée.

Recommandation 12 : Que les articles 2 à 6 du projet de loi 31 portant sur les évictions illégales, et modifiant ou abrogeant les articles 1962, 1963, 1965, 1966 et 1968 du *Code civil du Québec*, soient adoptés tel quel.

Recommandation 13 : Que l'article 1 projet de loi 31, portant sur la prévisibilité des hausses de loyer pour les cinq premières années de location d'une construction neuve et modifiant l'article 1955 du *Code civil du Québec*, soit adopté tel quel.

Recommandation 14 : Que soit ajouté au projet de loi 31 un article modifiant l'article 1959.1 du *Code civil du Québec* de manière à permettre à la magistrature d'appliquer un régime d'exception audit article lorsqu'une situation grave l'exige et que la magistrature puisse effectuer une vérification complète des revenus lors des auditions portant sur cet article.

Recommandation 15 : Que les articles 29 et 30 du projet de loi 31, portant sur le droit de se faire représenter par un mandataire auprès du Tribunal administratif du logement et modifiant les articles 72 et 74 de la *Loi sur le tribunal administratif du logement*, soient adoptés tel quel.

Recommandation 16 : Que l'article 31 du projet de loi 31, visant à altérer la logique même des procédures devant le Tribunal administratif et modifiant l'article 92 de la *Loi sur le Tribunal administratif du logement*, soit retiré du projet de loi.

Recommandation 17 : En parallèle à l'adoption du projet de loi 31, que le Tribunal administratif du logement mène des consultations auprès des acteurs du milieu, d'experts indépendants, de fonctionnaires et de représentants du gouvernement, avec comme objectif de proposer un chantier de modernisation et de simplification des processus et des pratiques du Tribunal.

Table des matières

Sommaire exécutif	i
Introduction	1
L'abordabilité par l'augmentation de l'offre	2
L'abordabilité locative par la valorisation de l'offre existante.....	2
1. Redonner aux propriétaires les moyens de prendre soin de leurs logements... et de leurs locataires.....	4
1.1. La cession de bail : rétablir l'équilibre entre le locataire et le propriétaire	4
<i>La marchandisation des loyers : un phénomène à endiguer</i>	<i>5</i>
<i>Les impacts de la cession pour le prochain occupant</i>	<i>6</i>
<i>Le logement abordable et les organismes à but non lucratif</i>	<i>7</i>
<i>Le projet de loi 31 permet toujours la cession de bail.....</i>	<i>8</i>
1.2. La sous-location	8
1.3. Les travaux majeurs	10
<i>Un sous-investissement qui est dû à la réglementation</i>	<i>10</i>
<i>Les conséquences d'une réglementation désuète</i>	<i>11</i>
<i>Les recommandations de la firme spécialisée Aviseo Conseil.....</i>	<i>12</i>
1.4. Le dépôt de garantie	13
<i>Une pratique à normaliser.....</i>	<i>13</i>
<i>Des gains importants pour les locataires.....</i>	<i>14</i>
2. Favoriser la détention à long terme en revoyant notre relation au loyer et au bail.....	15
2.1. Le redressement des calculs d'augmentation de loyer et le revenu net : moderniser la méthode pour raviver l'intérêt pour l'investissement immobilier	15
2.2. Étaler les hausses de loyer pour amortir l'effet sur les locataires	17
2.3. Répartir les taxes et le coût des assurances lors des augmentations de loyer	18
2.4. La section G du bail : l'utiliser à son plein potentiel en lieu et place plutôt que de créer un registre des baux	18
<i>Le bail, à la base d'une relation de confiance.....</i>	<i>20</i>

3. Éliminer les abus.....	21
3.1. Les évictions illégales	21
3.2. La section F du bail	21
3.3. L'application erronée de l'article 1959.1 du <i>Code civil du Québec</i> visant la protection des aînées	22
4. Moderniser le fonctionnement du Tribunal administratif du logement	24
4.1. Mandataire au Tribunal administratif du logement	24
4.2. Date de la décision ou date de la communication ?	24
4.3. Exercice de consultation du Tribunal administratif du logement.....	25
Résumé des recommandations.....	26

Introduction

La crise du logement n'est pas un phénomène facile à endiguer. Cela nécessite des actions dans une perspective à court, moyen et long terme. Cela fait plusieurs années que la crise se préparait, mais la pandémie de COVID a agi comme catalyseur en raison du ralentissement de la construction et des pertes soudaines de main-d'œuvre. En ajoutant à cela la demande accrue en raison des records d'immigration, la capacité d'absorption du marché locatif a atteint son potentiel maximal.

En 2014, la CORPIQ informait les autorités que tous les ingrédients étaient en place pour qu'une crise du logement prenne naissance. La CORPIQ relevait alors que les mathématiques de l'immigration et de la construction n'étaient pas en adéquation en plus d'une réglementation nuisant au développement de la qualité et de la quantité de logements. À cela s'ajoutaient les problématiques liées à la rénovation et à la mise à jour du parc immobilier privé ; la CORPIQ dénonçait déjà le risque concernant les évictions et les reprises illégales. Les ingrédients d'une crise de l'offre étaient réunis. L'inaction des gouvernements face à ces alertes fait prendre conscience au milieu que le logement privé est alors un dossier quasi orphelin — et pas une priorité.

En 2023, dès son arrivée en poste comme ministre de l'Habitation, France-Élaine Duranceau lance des consultations et a repris là où tous avaient laissé avant elles : elle a cherché à comprendre les causes de la crise du logement en procédant à un inventaire des problématiques. Nous comprenons qu'un plan d'action plus large, impliquant des investissements, est en gestation.

Le projet de loi 31, bien qu'incomplet, vient corriger certaines des carences identifiées depuis plusieurs années. Il apporte des solutions à des problèmes concrets qui affectent négativement le secteur de l'habitation en général et du logement locatif en particulier. Ce ne sera cependant pas assez pour vraiment remédier à la crise du logement et, en ce sens, la CORPIQ se permet de suggérer plusieurs initiatives qui viendraient **lutter contre la crise du logement : améliorer la qualité et accroître l'offre locative au Québec.**

Les tendances démographiques sont telles que tous les efforts doivent être concentrés sur l'offre. Nous aborderons donc les solutions sur les capacités de l'offre en deux volets : l'augmentation de l'offre et la valorisation de l'offre existante.

L'abordabilité du logement locatif est au cœur des priorités de la CORPIQ. Les propriétaires montréalais sont particulièrement ouverts à ce principe qui distingue la deuxième plus grande ville canadienne et la deuxième meilleure ville canadienne pour les jeunes travailleurs canadiens¹. Qui plus est, selon un indicateur de la SCHL révélé en juin 2023, 23 % des logements privés ont un loyer inférieur à 750 \$. Seulement pour le Grand Montréal, il y a près de 145 000 logements privés sous les 750 \$. Ces données ont été confirmées par un sondage de la firme Léger Marketing réalisé auprès de 5550 locataires montréalais pour le compte de l'organisme communautaire Vivre en ville au printemps 2023. En somme, 60 % des locataires de

¹ Banque Royale du Canada, *Classement des villes canadiennes les plus attrayantes pour les jeunes*, juin 2023, en ligne : < <https://decouverte.rbcbanqueroyale.com/classement-des-villes-canadiennes-les-plus-atrayantes-pour-les-jeunes/> >, page consultée le 11 septembre 2023.

la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal vont payer un loyer inférieur à 1000 \$; ce chiffre monte à 79 % pour le Québec (excluant RMR de Québec et Montréal). Bien qu'une hausse des loyers est remarquée de manière générale, le parc locatif québécois demeure à un niveau de loyer très bas. Le modèle québécois donne donc des résultats enviables, mais a absolument besoin d'être modernisé — dans l'optique de favoriser l'investissement et la détention à long terme afin de conserver l'abordabilité.

L'abordabilité par l'augmentation de l'offre

La CORPIQ est très favorable au logement social. Cela s'inscrit comme une mesure à moyen terme, et n'a que peu d'effet statistique sur la problématique du manque d'offre. Il faut aussi faire participer autant que possible le privé par des programmes d'aide à la construction très agressifs et en retirant le plus de barrières aux mises en chantier.

La CORPIQ avance depuis longtemps la solution du logement accessoire, c'est-à-dire non seulement permettre, mais aussi encourager, les propriétaires du vaste parc d'habitations unifamiliales à créer des logements à même les maisons existantes. Cette solution représente une solution porteuse pour toutes les parties prenantes, et pour la collectivité, à très court terme comme à très long terme : les locataires auraient accès à des logements abordables ; les propriétaires accèderaient à de nouveaux revenus, lesquels procureraient des revenus fiscaux majorés pour les villes et le gouvernement. Dans une même logique, tout devrait être en œuvre pour **favoriser l'agrandissement à même les terrains adjacents** ou par l'ajout d'étages, tant pour le parc d'unifamiliales, que d'immeubles à revenus.

Ces propositions permettent à l'ensemble des propriétaires québécois de faire partie de la solution. En effet, le patrimoine bâti du Québec compte parmi les plus grands volumes métriques au monde et il est doté de terrains beaucoup plus vastes que les comparables de l'OCDE, permettant une adaptation de l'offre, tout en atteignant les objectifs de densification, de renforcement de milieux de vie sains et communautaires et de lutte contre les changements climatiques, entre autres. Ainsi, à partir du patrimoine des Québécoises et des Québécois, des dizaines de milliers de logements pourraient voir le jour — à très court terme. La réglementation municipale aurait tout intérêt à s'ajuster rapidement et encourager tant le logement accessoire que les projets d'agrandissement.

L'abordabilité locative par la valorisation de l'offre existante

Le parc existant, qui compte plus de 1 500 000 unités traditionnelles, a été longtemps tenu pour acquis, mais est insoutenable dans les conditions réglementaires actuelles, particulièrement pour les petits propriétaires. C'est pourquoi des mesures doivent être mises en place pour raviver l'intérêt de ceux-ci à maintenir la vocation locative de leurs logements dans l'optique de préserver un bassin abordable comparativement à la construction neuve.

Les données de recensement sont d'ailleurs très claires : il se perd en moyenne entre 1000 et 2000 logements traditionnels par année au Québec, dans la catégorie des immeubles construits avant les années 2000. **Autrement dit, si un immeuble est déficitaire, il sera transformé.** D'autre part, le manque d'entretien et de rénovation a atteint un point extrêmement critique, car un immeuble en piteux état perd tout sens économique dans une vocation locative abordable. Il faut donc encourager la rénovation sur une base régulière et éviter des changements radicaux

vers des véhicules tels que le condo, l'offre touristique, ou tout simplement le retrait complet du marché locatif.

Au même moment, plusieurs municipalités québécoises contribuent à mettre une pression à la hausse sur les loyers en augmentant de manière directe les frais liés à la propriété de logements : le contrôle des loyers (registre), des inspections obligatoires, des augmentations de taxes à une cadence trop élevée. En parallèle, en pleine crise du logement, les locataires adoptent de nouvelles pratiques comme la cession de bail (qui devient un moyen de monnayer les bas loyers) ou les nouvelles formes de sous-location avec profit, dont l'hébergement touristique. Or, ces comportements frustrent les propriétaires en raison des coûts supplémentaires que cela engendre et de la rupture de confiance dans la relation propriétaire-locataire. En conséquence, de plus en plus de petits propriétaires découragés décident de tout simplement vendre, ce qui contribue à la financiarisation du logement et à l'augmentation du nombre d'évictions et de reprises.

Cet état de fait est préoccupant pour la CORPIQ à deux niveaux. D'abord, la situation que vivent les propriétaires est extrêmement difficile sur les points de vue financier, social et surtout humain. Pour les petits propriétaires, le choix de vendre et de se départir de propriétés est le plus souvent déchirant pour eux-mêmes, en raison des impacts financiers et humains (comme une planification de retraite chamboulée par le choc financier), et pour les défis que leurs locataires vivront, car le climat actuel est rempli d'embûches pour toutes et tous. Mais surtout, la CORPIQ constate que les mécanismes qui sont les fondements de la relation de confiance entre propriétaires et locataires sont en déroute et se doivent d'être corrigés pour assurer la pérennité même du secteur locatif.

Pour contribuer au débat sur les meilleures manières de rehausser l'offre de logement locatif dans une perspective de lutte à la crise du logement, la CORPIQ propose quatre voies principales : redonner aux propriétaires les moyens de prendre soin de leurs logements et de leurs locataires, favoriser la détention à long terme, éviter les abus et poursuivre la modernisation du Tribunal administratif du Québec (TAL).

Au-delà du projet de loi 31, l'attention du législateur devra rapidement se porter sur les règlements et les faire évoluer. Avec des propositions novatrices, la CORPIQ retourne certaines roches dans l'espoir de voir de nouvelles pousses prendre la place.

1. Redonner aux propriétaires les moyens de prendre soin de leurs logements... et de leurs locataires

1.1. La cession de bail : rétablir l'équilibre entre le locataire et le propriétaire

Qu'est-ce que la cession de bail ?²

Une cession de bail est une action juridique par laquelle un locataire se défait de ses responsabilités légales et financières envers son bail et envers le propriétaire de son logement en transférant son bail à une autre personne. La cession de bail est permanente et irréversible.

Selon l'esprit de la loi, la cession de bail est un outil visant à permettre à un locataire qui doit quitter définitivement son logement pour des raisons majeures, en cours de bail, de contribuer à la recherche d'un nouveau locataire afin d'éviter les pertes de revenus pour le locateur-propriétaire.

Jusqu'à il y a cinq ans, une cession de bail était rare : sur les 270 000 propriétaires québécois, moins de 5 % vivaient cette situation. Essentiellement, les cessions se passaient plutôt bien et dans le respect de la loi : le locataire informait le propriétaire des raisons pour lesquelles il devait déménager en cours de bail et s'en suivait une discussion entre le propriétaire et le locataire sur le processus à adopter et les responsabilités quant à la location, dans l'optique de choisir la meilleure avenue. Cette démarche menait à une résiliation de bail (quand le locateur trouve un nouveau locataire) ou à une cession de bail (quand le locataire trouve son remplaçant, sous réserve de l'acceptation par le propriétaire). Les propriétaires se montraient compréhensifs face au besoin du locataire de quitter le logement. La cession de bail était largement acceptée par le propriétaire et se déroulait dans l'harmonie et la transparence.

Or, ce qui était harmonieux et transparent ne l'est plus. Aujourd'hui, la cession de bail s'est transformée en un marché parallèle où la marchandisation des baux est monnaie courante, souvent sans l'accord du propriétaire et le plus souvent par une désinformation alarmante. Les études de la CORPIQ montrent que de plus en plus de propriétaires ont connu une cession de bail au fil des années (10 % en 2021, 15 % en 2022 et 25 % au début de 2023). Les groupes Facebook d'échanges de baux ou de cession de bail sont visiblement en nette expansion et le nombre d'adhérents est de plusieurs dizaines de milliers de personnes. Cela va de pair avec le discours de certains groupes proposant activement aux locataires de céder leurs baux. Pour les logements aux plus faibles loyers, il n'est plus rare qu'un locataire feigne le renouvellement de son bail pour l'annoncer lui-même sur des sites pour le 1^{er} juillet.

Il s'installe une dangereuse tendance lourde selon laquelle la cession de bail n'a plus rien à voir avec sa raison d'être : faciliter le bon fonctionnement du système locatif. La roue est brisée, et la relation de confiance locataire-locateur également. Pas surprenant que la réaction d'un

² Informations tirées du site internet de Éducaloi : « Contrat de cession de bail et avis de sous-location », < <https://educaloi.qc.ca/capsules/la-cession-de-bail-et-la-sous-location-de-logement/> >, page consultée le 11 septembre 2023.

propriétaire face à une cession de bail de mauvaise foi est de vouloir la refuser la cession pour prendre lui-même en charge la location, puisque la relation de confiance est rompue. Rétablir l'équilibre entre locateurs et locataires, en ce qui a trait à la cession de bail, et permettre au propriétaire d'accepter ou non la cession, signifie simplement de revenir à l'esprit de la loi, c'est-à-dire l'approche où le locataire expose sa situation avec honnêteté.

Sans le savoir, et surtout sans le vouloir, utiliser la cession de bail comme un moyen de se solidariser à des plaidoyers dénonçant une crise du logement a l'effet inverse : le locataire qui utilise la cession comme moyen de pression finit par rendre la crise encore plus grande à l'échelle nationale, car les loyers les plus faibles ont malheureusement souvent besoin de rénovation ou se situent dans un immeuble dont les revenus sont souvent trop faibles pour un maintien de l'actif.

La marchandisation des loyers : un phénomène à endiguer

Qu'est-ce que la marchandisation des loyers ?

La marchandisation des loyers est une stratégie par laquelle un locataire cède un bail sous de faux motifs avec l'intention délibérée d'empêcher le propriétaire-locateur d'augmenter le loyer au changement de locataire.

Actuellement, aux yeux de la loi, un locateur ne peut pas refuser une cession de bail, même si celle-ci est effectuée sans motif sérieux ou raison majeure.

Pour plusieurs groupes de pression, voir un locataire monnayer une cession de bail ne semble pas un problème. Pourtant, c'est extrêmement grave. Alors que pendant des années, le propriétaire a été bienveillant et aidant, en laissant le loyer bas, la logique de la cession de bail de mauvaise foi pénalise le propriétaire plutôt que de saluer son ouverture et la relation établie de longue date avec un locataire.

Les locataires les plus mal intentionnées empochent quelques mois de loyers en prime de la part du nouveau locataire lors de la cession et partent souvent sans payer le dernier mois, sachant que le propriétaire a très peu de recours dans le système actuel. Pendant ce temps, le propriétaire, aux prises avec des hypothèques qui ont plus que doublé et des coûts de rénovation qui ont explosé, subit un changement de locataire sans avoir son mot à dire. En plus de mettre une pression financière injustifiée — et injustifiable — sur les épaules du propriétaire, ces pratiques fondent la nouvelle relation locateur-locataire sur de bien mauvaises bases...

L'équilibre des droits est rompu. La situation se doit d'être corrigée.

D'ailleurs, la réforme du *Code civil du Québec* de 1991 avait mis en lumière ce problème potentiel — le fait que le locataire qui se donne le privilège de choisir son remplaçant dispose dans les faits d'un pouvoir d'exercice de la propriété plus grand que celui du propriétaire lui-même, ce qui est non seulement incongru, mais extrêmement dangereux en regard du maintien du parc immobilier québécois.

C'est ce que le ministre de la Justice de l'époque, M. Jean Pineau, expliquait en déposant un amendement pour **permettre aux propriétaires de refuser une cession sans avoir à considérer un motif sérieux** :

« M. le Président, à l'article 1859, le locateur ne peut refuser de consentir à la sous-location du bien sans un motif sérieux. On supprime ici le cas de la cession de bail afin de bien

distinguer désormais la sous-location de la cession du bail. Et cela a été fait notamment à la demande de la Régie du logement, car une cession de bail, c'est une cession de contrat et une cession de contrat ne peut normalement être valable que dans l'hypothèse où toutes les parties au contrat donnent leur consentement : le consentement du locateur, le consentement du locataire qui cède son bail et le consentement du locataire cessionnaire du bail, ce locataire qui, donc, remplace le précédent locataire. Ce sont deux opérations juridiques totalement différentes. »

Dès 1991, l'intention était clairement de permettre aux propriétaires de pouvoir refuser la cession pour retrouver la pleine capacité de louer son logement selon ses conditions. La question de la marchandisation était aussi un problème discuté à l'époque.

Depuis 1991, la situation s'est peu à peu dégradée, mais ce n'est qu'à partir de 2018 que s'est opérée une accélération du phénomène. C'est notamment le fruit de la popularité des médias sociaux et du soutien de groupes de pression.

Les impacts de la cession pour le prochain occupant

De graves problèmes découlent souvent d'une cession de bail (comme de la sous-location) en ce qui a trait au processus de location d'un locataire à l'autre. Beaucoup de locataires qui cèdent leurs baux omettent encore d'indiquer des règlements fondamentaux entourant les animaux, les accès à la cour, les stationnements, les interdictions de fumer, etc. S'en suivent des problématiques qui nuisent aux autres occupants et au propriétaire. Mentionnons aussi que lorsqu'un nouveau locataire a versé 1000 \$ par exemple à son prédécesseur pour accéder à son logement, ses attentes sont autrement plus grandes et cela n'a rien à voir avec la relation qu'aurait un propriétaire qui effectue lui-même la location.

Au-delà de la bonne information, la capacité de choisir le prochain locataire est un droit fondamental du propriétaire, afin que le profil puisse convenir au type de logement et au milieu. Si un propriétaire ne peut choisir le locataire selon le niveau de risque, le locateur n'a plus son rôle essentiel de gestion. Son droit de propriété perd alors tout son sens.

La prise de risque de la part du propriétaire n'est donc pas la même entre une cession et une remise sur le marché par le propriétaire. En pratique, une cession de bail occasionne des augmentations de coûts (assurances) et empêche la rénovation entre deux occupations, ce qui engendre des risques supplémentaires.

Naturellement, lorsqu'un locataire quitte un logement, il s'agit généralement de la seule occasion pour un propriétaire de rentabiliser son investissement en ajustant le prix, et la seule occasion de rénover adéquatement le logement. Lorsqu'il y a un occupant, la rénovation est souvent limitée (comme réparer un tuyau qui coule), en attendant de pouvoir faire des travaux plus importants (comme changer la plomberie). En raison de la faible mobilité des locataires, qui demeurent en moyenne de cinq à dix ans à la même adresse, les déménagements sont également une occasion d'ajustement des loyers dans une perspective à plus long terme. Le contexte de rareté fait en sorte que cette tendance va s'accroître dans les prochaines années : encore moins de mobilité est à prévoir. L'encadrement du Tribunal administratif du logement fera en sorte que ces loyers se retrouveront à nouveau dans la définition de logement abordable sur une période de cinq ans. Le lien entre un faible loyer (qui se reconduit via la cession) et l'absence de capacité financière à

rénover le logement est établi et indéniable. La cession de bail empêche donc la rénovation des logements qui bien souvent en ont le plus besoin.

La pire des conséquences est que suivant une cession de bail, puis une autre, le propriétaire se décourage et se désengage, puis vend son immeuble. L'acheteur suivant, lui, ira de rénovations majeures, conduisant à des évictions et la perte de logements abordables.

L'esprit de la loi

La notion de cession de bail a été introduite par le législateur pour protéger les droits du propriétaire en forçant le locataire à respecter ses obligations de paiement afin que le modèle de revenus permettant que la pérennité de l'immeuble soit assurée.

Alors que l'objectif était de fournir des revenus suffisants au propriétaire, la situation actuelle a exactement l'effet inverse. Les cessions contreviennent à la pérennité de l'immeuble en contraignant les occasions de rénovation et en réduisant les revenus à moyen et long terme. La notion de revenus doit s'analyser sur une période de plusieurs années. Auparavant, les logements étaient périodiquement remis au marché par la forte mobilité. Or, plus un locataire demeure longtemps dans un même logement, plus le prix du logement risque de se retrouver sous la barre de la rentabilité, et loin sous la barre du marché. Une cession de bail unilatérale met donc en péril la qualité de l'offre de logement en général, mais particulièrement l'offre de logement abordable.

Bref, l'objectif du législateur n'a donc jamais été d'accorder un droit au locataire, et certainement pas d'enlever un droit de pratiquer la location au propriétaire. Pire encore, le législateur n'aura jamais souhaité un envers du décor où les locataires procèdent à la marchandisation de leur bail, un véritable non-sens du système en place.

Le logement abordable et les organismes à but non lucratif

La CORPIQ est en relation avec plusieurs organismes à but non lucratif (OBNL) et communautaires qui gèrent des logements. Plusieurs se disent en faveur avec la modification apportée par le projet de loi 31, avec pour raison la même que celle portée par la CORPIQ : la capacité de choisir le locataire et la capacité de rénover le logement entre les deux occupations.

Rappelons que la cession de bail est formellement interdite dans le secteur des logements sociaux, de même que dans le réseau des coopératives d'habitation. Dans les faits, le secteur des OBNL vit des situations qui peuvent se comparer à celles que vivent des propriétaires privées qui ont un fort pourcentage de loyers bas. Si la question de la remise au marché ne se pose pas pour le secteur des OBNL, ces organismes sont pour la plupart subventionnés par l'État, ce qui n'est évidemment pas le cas des propriétaires privées.

De plus, contrairement aux OBNL et aux coopératives, le secteur privé paie les taxes de vente sur toutes leurs dépenses d'immeubles (taxes non récupérées pour la très grande majorité des propriétaires) et des impôts sur le revenu net. **La marge de manœuvre des propriétaires de logements est donc extrêmement mince, particulièrement des petits propriétaires qui représentent 70 % des propriétaires québécois.**

Le projet de loi 31 permet toujours la cession de bail

La modification législative proposée à l'article 7 du projet de loi 31, ajoutant deux alinéas à l'article 1978 du *Code civil du Québec*, permet de retrouver les fondements d'une cession de bail afin que celle-ci puisse se faire dans de meilleures conditions.

Ainsi, à partir d'une discussion ouverte avec le locataire, les propriétaires pourront juger de la situation selon le contexte du locataire actuel, la relation de confiance, leur situation financière à court et moyen termes, afin de choisir le type de solution qui leur convient. Ils auront le choix de reprendre l'exercice de la location et louer eux-mêmes, ou remettre au locataire cette responsabilité tout en participant à la sélection. Si le propriétaire choisit de s'occuper de la location, avec les risques que cela implique, le locataire est libéré de ses obligations et de ses responsabilités, notamment l'obligation de payer les deux ou trois mois de loyer normalement exigés lors d'une résiliation de bail.

La pratique de la cession illégale, soit céder un bail sans jamais informer le propriétaire, de mauvaise foi ou sur la base de faux motifs, devrait faire l'objet de pénalités pour le locataire contrevenant.

Recommandation 1 : Que l'article 7 du projet de loi 31, insérant la sous-section *De la cession de bail* sous l'article 1978 du *Code civil du Québec*, soit adopté tel quel.

Recommandation 2 : En parallèle à l'adoption du projet de loi 31, que le législateur étudie sérieusement l'application de pénalités sévères pour les locataires qui pratiquent la cession de bail illégale.

1.2. La sous-location

Qu'est-ce que la sous-location ?³

La sous-location est une action juridique par laquelle un locataire devient locateur de manière temporaire : une sous-location ne peut pas excéder douze mois consécutifs. Un bail de sous-location doit être dûment signé entre le locataire et son sous-locataire, et le locataire doit en transmettre une copie au propriétaire.

Dans le cas d'une sous-location, le sous-locataire devient temporairement locataire du logement. Il a alors les mêmes droits qu'un locataire, sauf celui du maintien dans les lieux. Cela implique que le locataire peut réintégrer son logement à la fin du bail de sous-location.

Le locataire devenu locateur demeure responsable du bail, incluant la responsabilité de paiement envers le propriétaire. Cela implique que si le sous-locataire se trouve en défaut de paiement envers le locataire, celui-ci est redevable au propriétaire et doit le payer.

Le locataire devenu locateur acquiert également les obligations d'un locateur vis-à-vis le sous-locataire, soit la responsabilité de fournir le logement en bon état, propre, paisible et habitable. Si

³ Éducaloi, *op. cit.*

par exemple des réparations au logement sont nécessaires et que le propriétaire ne les fait pas, le sous-locataire aurait un recours contre le locataire devenu son locateur.

Des éléments portent à croire que la sous-location sera utilisée davantage et devra en ce sens être mieux encadrée. D'abord, la nouvelle loi sur l'hébergement touristique, que la CORPIQ salue afin de réduire le nombre de locations à court terme, pourrait transformer l'approche des locataires qui pratiquaient la lucrative location touristique. Il faut savoir que plus de la moitié des hébergements touristiques illégaux dans le secteur locatif sont l'œuvre de locataires qui se livrent à ces pratiques sans l'accord des propriétaires (dans 99 % des cas).

La CORPIQ voit le risque que la sous-location devienne une voie de contournement à l'hébergement touristique, via des groupes Facebook, ou d'autres sites nichés, moins connus que les géants comme Airbnb.

D'autre part, le locataire voulant céder son bail trouvera dans la sous-location une réponse à son objectif de marchandisation ou de maintien d'un loyer bas au bénéfice d'un autre locataire, au détriment du propriétaire. Beaucoup de locataires confondent la cession de bail et la sous-location ; les différences sont cependant très importantes. La confusion entre les deux pratiques mène fréquemment à de sérieux problèmes pour les locataires comme pour les propriétaires.

Enfin, la CORPIQ insiste sur le fait que le parc locatif en habitation à loyer modique (HLM) interdit la sous-location d'un logement et estime que ce principe devrait être généralisé — à moins d'une entente spécifique entre propriétaire et locateur. Le cas échéant, le propriétaire devrait avoir l'autorisation d'exiger un dépôt de garantie de la part du locataire qui sous-loue son logement de manière à réduire son risque.

Recommandation 3 : Que soit ajouté au projet de loi 31 un article prévoyant la résiliation du bail et l'application de pénalités aux locataires qui sous-louent le logement qu'ils occupent sans respecter leur obligation légale d'aviser le propriétaire de la sous-location.

Recommandation 4 : Que soit ajouté au projet de loi 31 un article selon lequel le locataire pratiquant la sous-location soit dans l'obligation de fournir une preuve d'assurance responsabilité d'un minimum de 2 M\$ au propriétaire du logement.

Recommandation 5 : Que soit ajouté au projet de loi 31 un article modifiant l'Article 1904 du Code civil du Québec afin de permettre au propriétaire d'exiger un dépôt de garantie au locataire pratiquant la sous-location.

1.3. Les travaux majeurs

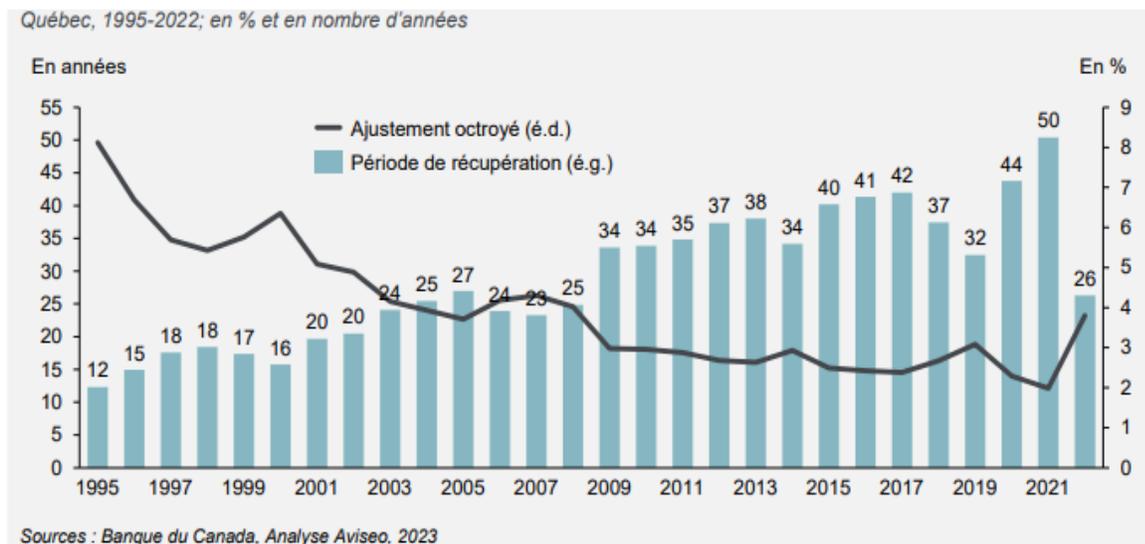
L'état structurel du parc immobilier locatif existant est de plus en plus alarmant. De manière générale, celui-ci ne reçoit pas les niveaux d'entretien et de rénovation suffisants pour assurer le maintien de l'actif. Rappelons que près de 70 % des logements au Québec (79 % à Montréal) ont été construits il y a plus de 40 ans, et que le bassin de logement abordable est concentré dans ces constructions. Le vieillissement prématuré du parc est exacerbé en raison de l'explosion des coûts de matériaux, de la pénurie de main-d'œuvre et de l'augmentation effarante des coûts financiers liés aux taux d'intérêt. Les propriétaires québécois sont dans la pire situation financière d'au moins les 20 dernières années, et la rénovation est actuellement à son plus bas.

Un sous-investissement qui est dû à la réglementation

Les travaux majeurs sont de deux ordres. D'abord, les travaux internes au logement qui se font le plus souvent sans des locataires en place, ou à leur demande suivant un événement. En revanche, les travaux sur la structure et sur l'enveloppe du bâtiment sont fondamentaux (littéralement) et il est préférable de ne pas attendre qu'ils deviennent urgents si l'on veut éviter des dommages d'envergure, mettant à risque l'occupation des lieux et la sécurité des occupants comme des voisins. Ainsi, dans les meilleures circonstances, les travaux majeurs sont préventifs : moins chers, moins longs, moins dérangement pour les locataires. Depuis plusieurs années, cependant, les rendements trop faibles découragent les propriétaires voulant avoir une approche préventive ; il s'agit de la principale explication à la dégradation accélérée du parc de logement.

C'est que les calculs résultant de la réglementation appliquée par le Tribunal administratif du logement pour les travaux majeurs sont désuets. La référence d'investissement — le CPG 5 ans — a complètement perdu son sens par rapport aux risques que représente un investissement en rénovation. La figure I illustre fort bien la dégradation du rendement, qui va de pair avec la dégradation du parc immobilier locatif privé lui-même. **Calculée en années de retour sur investissement, la durée de vie de ce qui est réparé est inférieure à la période nécessaire pour retrouver les sommes investies.**

Figure 1 : Évolution de la période de récupération des investissements et ajustements



En somme, la période de récupération des investissements effectués par les propriétaires pour des travaux majeurs sur leurs immeubles est passée de 12 ans en 1995, pour atteindre de 32 à 44 ans pendant la période des années 2009 à 2020, avant de culminer à 50 ans en 2021. Considérant qu'au-delà de 20 ans, la période de récupération est trop élevée pour favoriser l'investissement, même avec l'ajustement à 26 ans en 2022, la norme est dorénavant un *désincitatif* à la rénovation, une contrainte majeure.

Tout ça, sans compter les effets néfastes sur la qualité de vie des locataires et les impacts financiers inhérents (mauvais état de l'enveloppe du bâtiment, des portes et fenêtres, de l'isolation, etc.). Aussi, un bâtiment moins bien entretenu voit ses primes d'assurances augmenter à un rythme inquiétant tant pour le propriétaire (qui se trouve souvent dans l'obligation financière de transférer la hausse dans le loyer) que pour le locataire (qui doit aussi se doter d'une assurance responsabilité, même si trop omettent ou ignorent encore cette obligation).

Les conséquences d'une réglementation désuète

Ce sous-investissement en entretien et rénovation a plusieurs conséquences négatives, dont la plus grave est l'atteinte d'un point de rupture où la rénovation perd son sens face à l'ampleur des travaux à effectuer.

Deux options s'offrent alors aux propriétaires affligés par cette situation, habituellement les petits propriétaires : la vente ou l'éviction pour travaux majeurs.

Dans le cas de la vente (la situation la plus rencontrée), l'acheteur a souvent un plan agressif impliquant l'éviction pour agrandissement et subdivision, ou même le changement de vocation de l'immeuble compte tenu des investissements nécessaires. C'est ce que les groupes de pression appellent les « rénovictions ». Ce terme fait toutefois référence à des évictions illégales, faites de mauvaise foi. Or, la situation décrite est conforme à la loi — et même une conséquence de la réglementation en place. La CORPIQ reconnaît toutefois que pour conserver un parc de logement

abordable, il faut absolument mettre fin à ce cycle et propose une solution simple : encourager la rénovation en continu de manière à conserver la vocation de ces milliers de logements dans leur forme actuelle en en augmentant la qualité sans nuire à l'abordabilité à long terme.

Les recommandations de la firme spécialisée Aviseo Conseil

Comme telle, la méthode de calcul est une barrière à la rénovation locative. Dans l'état actuel des choses, le rendement des travaux est moins intéressant qu'un placement financier sécuritaire.

L'étude exhaustive réalisée par la firme spécialisée en économie et en stratégie, Aviseo Conseil, pour le compte de la CORPIQ et de la Société d'habitation du Québec (SHQ) et intitulée *Proposition pour une offre de logements de qualité, diversifiée, et présente sur tout le territoire du Québec*⁴, propose une modification structurante de la méthode de calcul.

« L'idée vient des analyses de Lapointe qui propose, dans son rapport *Méthode de fixation des loyers au Québec : Ajustement du revenu net et des dépenses d'immobilisation*, d'utiliser le rendement réel des obligations 10 ans additionné de 400 points de base (pbs). Le rendement réel des obligations 10 ans a été choisi afin de respecter la mission du Tribunal administratif du Québec qui se place dans la position d'un investisseur qui ne prend pas de risque. De plus, puisque l'investissement en immobilier est généralement un investissement de long ou de très long terme, il a été choisi d'utiliser les obligations 10 ans plutôt que celles à terme plus court, qui représentent mal les réalités de l'investissement immobilier.

Également, le taux proposé est un taux "réel", c'est-à-dire que l'inflation y est prise en compte, sans quoi les propriétaires d'immeubles auraient à spéculer sur l'évolution de l'inflation pour rentabiliser leurs investissements. Une fois de plus, puisque l'on se place dans la position d'un investisseur prudent et qu'on ne désire pas favoriser la spéculation, c'est une moyenne mobile sur trois ans des taux de rendement des obligations 10 ans qui est utilisée dans le cadre de cette approche. Finalement, il est suggéré de bonifier le rendement des obligations 10 ans de 400 pbs, ce qui correspond à la prime de risque de l'immobilier résidentiel qu'on estime à 3,65 % à partir des données québécoises sur la période 1994-2018.

Le rendement observé entre 1994 et 2018 de la méthode proposée par Lapointe (2020) se rapproche énormément du TGA, tout en demeurant généralement bien en dessous des taux de rendement immobiliers observés au Canada. Sa méthode donne aussi un taux plus élevé que la méthode du CPG + 1 % d'en moyenne 2,6 % sur la période, ce qui vient essentiellement compenser pour le risque. La méthode proposée par Lapointe a également l'avantage de ne pas être très volatile, ce qui s'explique par le terme des obligations sur lesquelles elle est basée et par l'utilisation de la moyenne mobile trois ans⁵. »

⁴ Cette étude a pour objectifs de 1) présenter une base de faits scientifiques et objectifs permettant d'illustrer un portrait de l'offre et de la demande, 2) identifier les principaux défis auxquels est confrontée l'habitation locative et 3) proposer des pistes de solutions pour résorber la crise du logement et éviter qu'elle ne se répète.

Jean-Pierre Lessard, Andrée-Ann Gosselin, Florence Brun-Jolicoeur, et collab. *Le logement locatif au Québec : Proposition pour une offre de logements de qualité, diversifiée, et présente sur tout le territoire du Québec*, Aviseo Conseil, avril 2023 — rapport final, 135 pages, en ligne (PDF) :

< https://www.corpiq.com/DATA/TEXTEDOC/Aviseo_marche%20locatif_Rapport_VF_avril23.pdf >, document consulté le 11 septembre 2023.

⁵ *Ibidem*, pages 108-109.

Recommandation 6 : En parallèle à l'adoption du projet de loi 31, que le législateur modifie la disposition réglementaire du calcul des travaux majeurs pour y remplacer le « CPG 5 ans +1 % » par la formule rendement « CPG 10 ans + 4 % » inspirée des recommandations des experts.

1.4. Le dépôt de garantie

Qu'est-ce que le dépôt de garantie ?

Le dépôt de garantie est une somme demandée par un propriétaire à son locateur au moment de la signature du bail. Ce dépôt, l'équivalent du paiement d'un à six mois de loyer, selon les législations, sert principalement à payer des réparations et à éviter de judiciariser les recours, notamment en matière de dommages causés et de non-paiement de loyer par le locataire.

Le dépôt de garantie demandé par des propriétaires à la signature d'un bail est légal dans de très nombreux pays : l'Autriche, la Belgique, le Brésil, la République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, la Hongrie, la France, Israël, l'Italie, pour ne nommer que ceux-là⁶. De même, au Canada, le dépôt de garantie existe en Saskatchewan, en Alberta, au Manitoba, ou encore en Colombie-Britannique : « le Québec fait quasiment cavalier seul », titrait un article de La Presse canadienne publié sur le site de Radio-Canada.ca en 2019⁷.

Au Québec, plus de 50 % des causes du TAL, soit plus de 30 000 causes, sont des réclamations de non-paiement de loyer. L'introduction dans les pratiques de location du dépôt de garantie permettrait sans aucun doute de désengorger le tribunal et de déjudiciariser la relation propriétaire-locataire. Par ailleurs, les réclamations au TAL ne sont pas un moyen efficace pour les propriétaires de recouvrer les pertes financières dues au non-paiement de loyer. Un sondage de la CORPIQ de 2019 révélait que dans 70 % des cas de non-paiement de loyer ayant fait l'objet d'une demande, aucun loyer n'a été récupéré, compte tenu de la durée des procédures et de la difficulté à exécuter le recours suite au jugement, en plus des coûts d'exécution élevés pour les propriétaires.

Une pratique à normaliser

Récemment le Tribunal a reconnu l'utilisation du dépôt de garantie lorsque celui-ci est proposé par le locataire lui-même afin de minimiser le risque du locateur. En effet, dans l'affaire « *Immeubles A Côté inc. c. Mirzica* », le juge administratif a apporté la nuance suivante :

« [...] Le Tribunal juge que la locataire ne s'est pas acquittée de son fardeau de preuve en démontrant que le locateur avait, comme condition à la conclusion du bail, exigé qu'elle lui paie un montant de 2600 \$ à titre de dépôt de garantie du loyer pour le terme du bail. En l'instance, le Tribunal juge qu'il y a lieu de conclure à la validité du dépôt de garantie de 2600 \$ et de rejeter la demande du locataire. »

⁶ Pour une liste plus complète, voir le rapport de l'OCDE « Rental Regulation ».

⁷ La Presse Canadienne. « Logement : le Québec fait quasiment cavalier seul au Canada pour les dépôts de garantie », Radio-Canada.ca, 30 juin 2019, en ligne : < <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1205375/logement-quebec-canada-loyer-depot-garantie> >, page consultée le 11 septembre 2023.

Ainsi bien qu'un propriétaire ne puisse exiger un dépôt de garantie, il peut cependant le pratiquer à la demande du locataire. Cette jurisprudence devrait donner lieu à l'amendement de l'article 1904 du *Code civil du Québec*.

Des gains importants pour les locataires

Dans deux sondages effectués par la CORPIQ (2019 et 2023), le dépôt de garantie reçoit un appui favorable d'environ 50 % des locataires et de plus de 70 % de la population générale ; plus la date du dernier déménagement est récente, plus les locataires se disent favorables au dépôt de garantie.

Un des gains importants pour les locataires avec le dépôt de garantie concerne la séquence de déménagement. Alors que 44,5 % des répondants d'un récent sondage CORPIQ disent avoir été victime dans les deux dernières années (2021-2022) d'un locataire sortant laissant le logement dans un état inacceptable pour le prochain locataire, un dépôt aurait comme effet de responsabiliser le locataire sortant qui recouvrerait le montant au terme du bail, à son départ. Autrement, le montant servirait à remettre le logement en état, permettant au nouveau locataire de jouir de son droit d'accès à un logement habitable, paisible et sécuritaire.

L'autre gain important est la déjudiciarisation de la relation propriétaire-locataire. Lorsqu'un locataire a un dossier de non-paiement de loyer au TAL, ses difficultés à se loger seront grandes. En effet, une majorité de propriétaires effectuent des enquêtes de prélocations, ou leurs propres recherches, et la découverte d'un dossier au TAL devient un motif courant de refus, surtout les cas de non-paiements qui effectivement refroidissent les locataires.

Enfin, comme le dépôt de garantie réduit le risque financier et le stress du propriétaire, il peut permettre d'accéder plus facilement à certains logements, dans plusieurs situations. Par exemple, les personnes qui ont des animaux de compagnie sont souvent les premières à proposer un dépôt ; les nouveaux arrivants, souvent difficiles à qualifier pour un logement en raison de l'absence de dossier de crédit local, se positionnent aussi avantageusement en offrant un dépôt de garantie représentant plusieurs mois de loyers.

Ce n'est donc pas pour rien que la plupart des législations dans le monde ont une forme ou une autre de dépôt de garantie (comme les hôtels au Québec !) qui rassure le propriétaire et renforce la relation de confiance. Il est nécessaire de rendre les utilisateurs responsables de leurs actes et de ne pas détourner de l'argent qui améliorerait le sort des locataires à des tâches sans valeur ajoutée.

Recommandation 7 : Que soit ajouté au projet de loi 31 un article modifiant l'article 1904 du *Code civil du Québec* afin d'autoriser le dépôt de garantie, en s'inspirant des modalités des autres législations du Canada et de la jurisprudence récente du TAL.

2. Favoriser la détention à long terme en revoyant notre relation au loyer et au bail

Certains pans de la littérature scientifique font une différence entre deux types de contrôle des loyers : le modéré et le non-modéré. Or, comme le démontrent Gilderbloom et Ye (2007),⁸ le contrôle des loyers entre locataires ne peut être considéré comme un contrôle modéré (tandis que le contrôle du loyer d'un locataire en place, tant qu'il encourage l'investissement et permet un rendement, peut être considéré comme modéré, ce qui diminue les conséquences négatives du contrôle des loyers sur le marché. En Suède, Lind (2003)⁹ propose de continuer à contrôler les loyers pour les locataires en place, mais propose la suppression de la section G à la suédoise. Plus généralement, il y a un consensus scientifique indiquant que le contrôle des loyers a systématiquement les effets suivants : diminution de la mobilité des locataires, diminution de la construction et de la rénovation.

Le système québécois de contrôle des loyers est modéré et permet de préserver une certaine abordabilité des logements partout sur le territoire. D'ailleurs, 23 % des logements privés, selon un indicateur de la SCHL révélé en juin 2023, ont un loyer inférieur à 750 \$. Seulement pour le grand Montréal, il y a près de 145 000 logements privés en dessous de 750 \$. Des données qui ont d'ailleurs été confirmées par un sondage de la firme Léger Marketing (pour le compte de Vivre en ville) auprès de 5550 locataires au printemps 2023. Alors que 60 % des locataires de la RMR de Montréal vont payer un loyer en bas de 1000 \$, ce chiffre monte à 79 % pour le Québec (excluant RMR de Québec et Montréal). Bien qu'une hausse des loyers est remarquée partout au Québec, le parc locatif québécois demeure à un niveau de loyer très bas. Le modèle québécois mérite d'être modernisé, surtout dans l'optique de favoriser l'investissement et la détention à long terme, en vue de conserver l'abordabilité.

2.1. Le redressement des calculs d'augmentation de loyer et le revenu net : moderniser la méthode pour raviver l'intérêt pour l'investissement immobilier

Au Québec, la méthode de calcul de la fixation des augmentations de loyer n'a jamais été modernisée depuis son instauration. « Le Tribunal administratif du logement établit annuellement les pourcentages applicables pour le calcul des augmentations des loyers, conformément au *Règlement sur les critères de fixation de loyer* », précise le site internet du TAL¹⁰. Si la CORPIQ appuie globalement la philosophie qui la sous-tend, elle est convaincue qu'il est grand temps de dépoussiérer la méthode de calcul pour continuer de préserver ses objectifs initiaux.

⁸ Gilderbloom, J. I. et Ye, L. (2007). *Thirty years of Rent Control: A Survey of Jersey Cities*.

⁹ Lind, H. (2003). *Rent Regulation and New Construction: With a Focus on Sweden 1995–2001*.

¹⁰ Section « Reconduction du bail et fixation de loyer — Pourcentages applicables aux critères de fixation de loyer » du site internet du Tribunal administratif du logement :

< <https://www.tal.gouv.qc.ca/fr/reconduction-du-bail-et-fixation-de-loyer/pourcentages-applicables-aux-criteres-de-fixation-de-loyer> >, page consultée le 11 septembre 2023.

La théorie de la fixation de loyers vise plusieurs objectifs qui peuvent être contradictoires : protéger les locataires contre de potentielles hausses abusives, d'une part, et, d'autre part, maintenir l'intérêt des propriétaires à posséder à long terme et à rénover leur parc de logements. C'est d'ailleurs ce que répètera à plusieurs reprises Claude Chapdelaine, le premier président de la Régie du logement et fondateur de la méthode de calcul : « L'objectif n'a jamais été de contrôler les loyers »¹¹.

Dit autrement, les hausses de loyer pour un locataire ne devaient pas être assez grandes pour nuire à son maintien dans les lieux, alors qu'en même temps, elles devraient inciter les propriétaires à préférer investir dans la qualité de leurs logements plutôt que dans un autre type de placement. Le rendement accordé au propriétaire doit donc équivaloir à un investissement qui comporte un risque, et qui comporte un « investissement en temps ». Le calcul actuel n'est pas sur une bonne base et fait fuir les capitaux « hors du marché immobilier ».

Les critères de rendement doivent donc inciter les propriétaires à investir soit dans l'amélioration de leur parc actuel, soit dans l'accroissement de leur parc à vocation locative afin de créer du logement. Le pourcentage applicable aux critères de fixation de loyer pour la composante du loyer qu'est le revenu net n'a augmenté que de 0,4 % depuis 2022, soit la plus faible augmentation parmi l'ensemble des composantes — voire une augmentation non significative, la faisant passer à 1,8 %. Si le choix économique le plus rassurant est le remboursement de l'hypothèque de façon accéléré, **on peut parler de désinvestissement provoquant un secteur locatif anémique.**

Qu'est-ce que le revenu net de location ?¹²

Le revenu de location net est le revenu de location après les déductions admises et autorisées par le TAL. En somme, il équivaut au revenu de location brut, moins les dépenses comme les impôts fonciers, les réparations et rénovations, les assurances, etc.

Le revenu de location net ne tient pas en compte les paiements hypothécaires.

Si le rendement sur cette portion est faible, cela reviendrait à dire que la détention d'un immeuble n'en vaut pas la peine compte tenu du temps et des efforts requis, en plus de la charge mentale que cela engendre. Le niveau de risque en immobilier s'est d'ailleurs accru au même rythme que les problèmes sociaux, que les obligations réglementaires et que la complexité liée aux travaux d'entretien et de rénovation.

Or, ce rendement trop faible nuit à la détention à long terme. Quand un propriétaire détient dans une perspective à court terme, il agit souvent dans une optique de gain rapide et son niveau d'endettement le conduit à prendre des décisions que les locataires ressentent. C'est pourquoi le

¹¹ Ces propos ont été tenus par M. Chapdelaine lors d'une conférence prononcée le 11 mai 2023 à l'occasion dans le cadre de la présentation du rapport AVISEO-CORPIQ-SHQ sur le secteur locatif. Voir le communiqué de presse « La CORPIQ trace la voie du changement lors d'un événement rassembleur sur l'avenir du secteur locatif », 11 mai 2023, en ligne : <https://www.corpiq.com/fr/nouvelles/2165-corpiq-trace-la-voie-du-changement-lors-dun-evenement-rassembleur-sur-lavenir-du-secteur-locatif.html> >, page consultée le 11 septembre 2023.

¹² Inspiré de « Un portrait des propriétaires et de leurs revenus locatifs sous l'angle des données fiscales », Statistique Canada, 2 novembre 2022, en ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/221102/dq221102b-fra.htm>, page consultée le 11 septembre 2023.

système de fixation de loyers se doit d'encourager la détention à long terme, où le niveau d'endettement s'amenuise avec le temps, donnant une marge de manœuvre au propriétaire et une meilleure tolérance au risque dans sa relation avec les locataires et ses décisions quant aux loyers.

Dès lors, il faut des mesures incitatives favorisant la détention à long terme pour tous les propriétaires, en augmentant le rendement sur le revenu net de l'immeuble.

Favoriser la détention de logements à long terme a de grands avantages :

1. Diminuer le risque d'avoir des propriétaires vendant leurs logements à des entrepreneurs qui vont procéder à des évictions/reprises de mauvaise foi — la financiarisation et les « rénovictions » ;
2. Favoriser la prise de responsabilité du propriétaire dans sa relation avec le locataire ;
3. Stimuler l'intérêt du propriétaire d'entretenir son logement.

Favoriser la création de logements afin d'obtenir un niveau d'offre qui permette de réduire la pression sur les prix n'est possible que si les projets d'investissement génèrent un retour compétitif. Les rendements accordés sur le revenu net sont donc fondamentaux pour conserver les petits propriétaires dans le marché, mais aussi pour que les grands investisseurs voient dans la construction de logements locatifs un investissement qui rapporte. C'est pourquoi le rendement accordé pour le revenu net doit être basé sur le coût de production de logement, c'est-à-dire l'indice du prix des logements neufs (IPLN).

L'étude d'Aviseo Conseil expose que la méthode de calcul du TAL utilise comme critère l'indice du loyer. Cet indice souffre de plusieurs problèmes : il est dépendant des actions de ce dernier et s'influence donc lui-même, entraînant un cycle pervers ; son établissement devient du coup peu objectif. Or, l'IPLN permettrait de maintenir constant le taux global d'actualisation (le rapport entre les revenus nets normalisés et la valeur marchande de l'immeuble) et donc de s'assurer de la constance de l'intérêt de la détention du bien.

Recommandation 8 : En parallèle à l'adoption du projet de loi 31, que le législateur applique les recommandations du rapport AVISÉO-SHQ-CORPIQ par voie réglementaire afin de modifier la formule de calcul des revenus nets par l'indice du loyer par l'IPLN (indice du prix des logements neufs).

2.2. Étaler les hausses de loyer pour amortir l'effet sur les locataires

De surcroît, la CORPIQ encourage aussi le législateur à réfléchir à la possibilité de permettre aux propriétaires de procéder à un étalement des hausses de loyer sur deux ans ou plus, en lieu et place d'un an. Cette avenue a été évoquée par les membres de la CORPIQ à de nombreuses reprises, comme approche bienveillante envers leurs locataires, entre autres suite à de grands travaux de rénovation. Cette mesure favorise aussi une meilleure relation propriétaire-locataire.

Étaler une hausse semble aussi logique en regard de la question de la période d'amortissement des immobilisations, qui est souvent à plus long terme.

Recommandation 9 : En parallèle à l'adoption du projet de loi 31, que le législateur étudie la possibilité d'ajouter aux règlements existants entourant la fixation de loyer la notion d'étalement des hausses de loyer sur au moins deux ans, notamment dans le cas de travaux majeurs.

2.3. Répartir les taxes et le coût des assurances lors des augmentations de loyer

En ce moment, une augmentation de loyer se fait en pourcentage du montant du loyer à augmenter. La CORPIQ propose de modifier cette façon de faire pour les taxes et assurances parce qu'elle avantage indument les personnes dont le loyer est déjà très bas au détriment des personnes dont le loyer est déjà élevé. La CORPIQ estime qu'il est au contraire plus approprié de réfléchir en termes de services reçus par une municipalité ou par le milieu scolaire et en fonction de l'espace occupé par les logements. Pour les assurances, la logique est encore plus vraie compte tenu des coûts plus élevés des assurances sur les loyers les moins chers. Les hausses des taxes et d'assurances deviendraient donc fonction non pas du loyer payé, mais de l'aire occupée (nombre de mètres ou de pieds carrés) dans l'immeuble par le logement.

Cette approche est donc plus équitable et objective.

Recommandation 10 : En parallèle à l'adoption du projet de loi 31, que le législateur étudie la possibilité que l'augmentation des taxes et des assurances pour un immeuble à vocation locative se répercute sur les loyers en fonction de l'espace occupé à la place du montant du loyer payé.

2.4. La section G du bail : l'utiliser à son plein potentiel en lieu et place plutôt que de créer un registre des baux

La mobilité des locataires québécois était à d'autres époques bien supérieures à celle d'aujourd'hui ; cette mobilité réduisait à peu de chagrin l'écart possible entre le loyer payé par les locataires et le prix courant. Depuis la chute du nombre de déménagements, la différence entre le marché et les loyers est maintenant de 16 %¹³.

¹³ SCHL (2023). *Rapport sur le marché locatif 2022*, 26 janvier 2023, en ligne : < <https://www.cmhc-schl.gc.ca/professionnels/marche-du-logement-donnees-et-recherche/marches-de-lhabitation/rapports-sur-le-marche-locatif> >, page consultée le 11 septembre 2023.

Qu'est-ce que la Section G d'un bail ?¹⁴

Lors de la conclusion du bail, le locateur est tenu d'aviser par écrit un nouveau locataire du loyer le plus bas payé ou celui fixé par le Tribunal administratif du logement pour ce logement au cours des 12 mois précédant le début du bail ou, si aucun loyer n'a été payé durant cette période, le dernier loyer payé et la date. Le locateur doit, à cet effet, remplir la section G du formulaire de bail.

Le locataire qui sous-loue son logement doit aussi donner cet avis au sous-locataire de la même manière que le locateur.

Qu'est-ce que le recours en fixation de loyer ?

Le nouveau locataire (ou sous-locataire) peut demander au TAL de fixer son loyer s'il paie un loyer supérieur à celui qui est indiqué dans l'avis ou à celui déjà fixé par le Tribunal.

La demande doit alors être présentée dans les 10 jours qui suivent la date de la conclusion du bail (ou de la sous-location).

Si le locateur n'a pas remis cet avis lors de la conclusion du bail (ou de la sous-location), la demande doit être présentée dans les deux mois du début du bail.

Si le locateur a remis un avis comportant une fausse déclaration, la demande doit être présentée dans les deux mois de la connaissance de ce fait.

La section G du bail était jusqu'à tout récemment très rarement appliquée, ce qui permettait à la fois aux locataires en place depuis longtemps d'avoir de bas loyers et en même temps au propriétaire de retrouver un rendement lorsque le locataire quitte le logement.

Depuis peu, à coup de publicité autour de l'idée d'un registre des baux de la part des groupes de pression, la section G commence à être appliquée ; quelques centaines de cas récents dénotent une tendance lourde. Celle-ci engendre une autre tendance, déplorable celle-là : une perte de confiance et un manque de transparence dans le marché, tant du côté locataire que du côté locateur. D'un côté, les propriétaires ont peur d'inscrire l'ancien loyer au bail, car la loi est punitive même avec ceux qui font preuve de transparence. De la sorte, beaucoup de propriétaires laissent la section G vide, de peur qu'une entrée, aussi honnête soit-elle, stimule des demandes de recours en fixation de loyer auprès du TAL.

La CORPIQ comprend qu'une approche punitive soit applicable aux propriétaires qui ne remplissent pas (adéquatement) la section G afin que tous comprennent l'importance de la transparence et de l'intégrité. Ainsi, tout locataire serait précisément informé de l'ancien prix, et désormais nul besoin d'un registre des baux. En conséquence, communiquer ouvertement le montant exact du plus bas loyer de la période requise ne devrait pas permettre aux locataires ayant signé un contrat avec le locateur, par l'entremise du bail, de se retourner contre lui.

Qui plus est, la clause G va directement à l'encontre du principe de la signature consentie par les deux parties d'un contrat. Le locataire a visité le logement, a accepté le fait que la valeur du

¹⁴ Tiré du site internet du Tribunal administratif du Québec, « Signature d'un bail — Avis au nouveau locataire » : < <https://www.tal.gouv.qc.ca/fr/signature-d-un-bail/avis-au-nouveau-locataire> >, page consultée le 11 septembre 2023.

logement correspondait effectivement au loyer affiché. La clause G permet au locataire de revenir de manière unilatérale sur une des clauses principales du contrat, clause qui n'était pas cachée ni dissimulée. **En droit, lorsque la clause principale d'un contrat est rejetée, c'est le contrat en lui-même qui devient caduc, il n'y a plus d'entente entre les parties.** Que l'ancien prix soit dévoilé au locataire en l'indiquant sur le bail est un élément informatif qui donne du poids à l'argument de l'inconstitutionnalité de permettre un changement de cette clause fondamentale du contrat après sa signature.

Du côté locataire, le manque de transparence, stimulé par l'environnement réglementaire actuel, est assez étonnant. Pour appliquer la clause G, le locataire doit visiter un logement, démontrer son intérêt au propriétaire, discuter avec ce dernier et accepter le prix avant de se soumettre, bien souvent, à une enquête de crédit. Le locataire s'engage ensuite auprès du locateur en signant un bail, mais de mauvaise foi, car il se rend ensuite rapidement « contrôler » le prix du loyer en exigeant l'ancien prix auprès du TAL. Une forme théâtrale inutile qui conduit directement à un conflit majeur entre propriétaire et locataire.

Cette situation est d'autant plus intenable que la section G ne répond à aucune logique juridique et économique. Surtout, elle conduit directement à des comportements déplorables. En fait, appliquer la section G à l'échelle québécoise (l'objectif réel du registre des baux réclamé par certains groupes de pression) aurait des conséquences drastiques sur le marché locatif, c'est-à-dire un probable effondrement en raison de la décrépitude de l'état du parc immobilier locatif traditionnel, comme discuté précédemment.

La section G est également un incitatif à la financiarisation du logement. Des propriétaires qui pratiquent de faibles augmentations pendant des années se rendent compte que cela leur revient comme un boomerang lors de la signature d'un nouveau bail. L'idée de vendre émerge donc tout naturellement.

Or, comme le disent Gilderbloom et Ye (2007) : « le taux d'inoccupation est le meilleur prédicteur du niveau des loyers ». Autrement dit, pour résoudre la crise du logement, il faut regarder du côté de l'offre et contrôler les actions qui empêchent la rénovation et la construction !

Le bail, à la base d'une relation de confiance

Encourager les propriétaires à faire preuve de transparence dans la clause G ramènera la relation de confiance qui s'est effritée au cours de l'expérience avec la législation actuelle. Également, le locataire entrera en relation avec le propriétaire sur une bonne base, à savoir qu'il y a honnêteté dans sa relation avec le propriétaire, et que c'est sur base d'intégrité que le bail sera signé de part et d'autre.

Recommandation 11 : Que soit ajouté au projet de loi 31 un article visant à éliminer le recours en fixation de loyer pour les propriétaires qui remplissent correctement et de bonne foi la section G du bail ; que le recours en fixation de loyer auprès du Tribunal administratif du logement ne soit applicable que lorsque l'information à la section G du bail est absente ou erronée.

3. Éliminer les abus

3.1. Les évictions illégales

Pour éviter des évictions illégales, il faut s'assurer que le rendement locatif est suffisant et que le parc immobilier reste en bon état. Cela étant dit, plusieurs cas d'éviction et de reprises font les manchettes depuis quelques années. La CORPIQ n'a jamais défendu les évictions illégales et a proposé à plusieurs reprises des moyens de les réduire, voire les éliminer.

Les modifications proposées aux articles 1962, 1963, 1965, 1966 et 1968 du *Code civil du Québec* par les articles 2 à 6 du projet de loi 31 vont dans le bon sens. La disposition qui renverse la présomption, c'est-à-dire que la réponse est réputée être négative en cas de non-réponse, vient en effet simplifier et harmoniser la loi. Cela simplifiera la compréhension pour tous et toutes puisque le Code civil avait deux régimes différents pour les évictions et les reprises et cela pouvait créer de la confusion.

Bien qu'il s'ajoute une étape supplémentaire dans la réalisation d'une éviction, les propriétaires de bonne foi qui l'effectuent devront simplement passer au TAL pour démontrer la légitimité de leur projet. Cette étape semble tout à fait appropriée, permettant ainsi d'écarter des propriétaires de mauvaise foi ou désorganisés qui souhaitent expulser sans bonne raison leurs locataires.

Recommandation 12 : Que les articles 2 à 6 du projet de loi 31, portant sur les évictions illégales et modifiant ou abrogeant les articles 1962, 1963, 1965, 1966 et 1968 du *Code civil du Québec*, soient adoptés tel quel.

3.2. La section F du bail

La section F d'un bail a fait couler bien de l'encre dans les dernières années. Elle permet à un logement neuf de ne pas être soumis, pendant cinq ans, au *Règlement sur les critères de fixation de loyer*. Il existe de très bonnes raisons pour avoir une forme de clause F, que la CORPIQ a expliquées lors de sa présentation en commission parlementaire sur le projet de loi 37, le 2 juin 2022. Sans revenir sur l'exposé qui a permis de démystifier la raison d'être de la section F, la CORPIQ se réjouit de la manière dont le gouvernement du Québec a résolu le problème sans en créer un nouveau.

En effet, l'article 1 du projet de loi 31 pousse les propriétaires à se doter d'une feuille de route financière crédible avant la mise au marché de nouvelles unités, offrant du coup de la prévisibilité aux locataires potentiels qui s'épargnent les hausses de loyer surprises.

Cette solution a aussi le mérite de ne pas constituer un frein important à la construction, car la flexibilité au niveau du loyer, fondamentale pour la location dans le neuf, est encore bien présente.

Recommandation 13 : Que l'article 1 projet de loi 31, portant sur la prévisibilité des hausses de loyer pour les cinq premières années de location d'une construction neuve et modifiant l'article 1955 du *Code civil du Québec*, soit adopté tel quel.

3.3. L'application erronée de l'article 1959.1 du Code civil du Québec visant la protection des aînées

L'article 1959.1 du *Code civil*, visant à créer une protection supplémentaire pour les personnes âgées à faible revenu, se voulait une façon d'éviter les drames humains. Il faut lui noter deux effets pervers : une incitation à ne pas prendre dans son logement une personne du troisième âge, drame social s'il en est un, et la création d'une autre catégorie de drame humain — familial. Si le premier effet ne peut être supprimé qu'en abrogeant l'article, le deuxième pourrait être évité grâce à une modification à l'article 1959.1.

Qu'est-ce que l'article 1959.1 du Code civil du Québec ?

1959.1. Le locateur ne peut reprendre un logement ou en évincer un locataire lorsque ce dernier ou son conjoint, au moment de la reprise ou de l'éviction, est âgé de 70 ans ou plus, occupe le logement depuis au moins 10 ans et a un revenu égal ou inférieur au revenu maximal lui permettant d'être admissible à un logement à loyer modique selon le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique (chapitre S-8, r. 1).

Il peut toutefois reprendre le logement dans l'une ou l'autre des situations suivantes :

- 1° il est lui-même âgé de 70 ans ou plus et souhaite reprendre le logement pour s'y loger ;
- 2° le bénéficiaire de la reprise est âgé de 70 ans ou plus ;
- 3° il est un propriétaire occupant âgé de 70 ans ou plus et souhaite loger, dans le même immeuble que lui, un bénéficiaire âgé de moins de 70 ans.

La Société d'habitation du Québec publie sur son site internet les seuils de revenu maximal permettant à un locataire d'être admissible à un logement à loyer modique.

Parfois, la reprise de logement n'est pas qu'un moyen pour faciliter la vie d'une personne de sa famille, c'est une nécessité née d'une situation exceptionnelle, comme une maladie ou un accident. Il est alors urgent que la reprise se fasse pour le bien-être d'un membre de la famille du propriétaire. Or, les dispositions de l'article 1959.1 ne prennent pas en considération l'existence de telles circonstances extraordinaires et la magistrature ne dispose pas de la marge de manœuvre pour juger de la légitimité de ces dernières, advenant le cas.

Prenons cet exemple véridique. Un propriétaire qui habite un bas de duplex souhaite reprendre le logement du haut pour y placer son fils malade qui a un grand besoin d'aide à domicile, notamment de ses parents qui agissent comme aidants naturels. La locataire dudit logement étant protégée par l'article 1959.1 du *Code civil*, elle ne peut être délogée, ce qui a pour effet une forme d'éviction du propriétaire de sa propriété. Il apparaît donc essentiel qu'un juge puisse tenir en compte les raisons de la demande de reprise, et qu'il puisse « juger » des conséquences humaines, en prenant en compte la situation du propriétaire. Nous avons compris au fil de l'application de l'article 1959.1 que les juges n'avaient pas cette latitude et ne peuvent donc pas tenir en compte la ou les raisons qui motivent le propriétaire à vouloir reprendre le logement.

La seconde faiblesse de cette disposition est la méthode d'évaluation des revenus de la personne âgée. Bien évidemment, les personnes âgées ont peu ou pas de revenus d'emploi, mais plusieurs ont un patrimoine financier impressionnant. Certaines d'entre elles ont élaboré et mis en œuvre

des systèmes efficaces de contournement pour se qualifier indument au sens de 1959.1 du *Code civil du Québec*.

Prenons un autre exemple véridique. Une dame a transmis ses actifs à son fils, lequel lui transfère chaque mois un montant par virement électronique. Ce stratagème évite à la locataire de devoir déclarer des revenus de placement. Ce cas porté devant le Tribunal administratif du logement a démontré que cette manigance a été mise en place par la locataire suite à des propos du propriétaire qu'il aurait bientôt besoin de faire une reprise pour des raisons familiales. Grâce à la production des relevés bancaires, le juge a pu ordonner à la locataire de quitter le logement pour laisser la reprise s'opérer. Force est de constater que cette nouvelle législation n'est pas assez précise sur les critères d'admissibilité (revenus) des locataires.

Dans sa forme actuelle, l'article 1959.1 du *Code civil du Québec* empêche presque systématiquement toute reprise, sans tenir compte de la prépondérance des conséquences. La loi ne prévoyant aucune exception, les propriétaires se trouvent pratiquement sans droit, abandonnés face à leurs propres besoins, dont le processus actuel ne reconnaît pas la validité ou même l'existence.

Recommandation 14 : Que soit ajouté au projet de loi 31 un article modifiant l'article 1959.1 du *Code civil du Québec* de manière à permettre à la magistrature d'appliquer un régime d'exception audit article lorsqu'une situation grave l'exige et que la magistrature puisse effectuer une vérification complète des revenus lors des auditions portant sur cet article.

4. Moderniser le fonctionnement du Tribunal administratif du logement

4.1. Mandataire au Tribunal administratif du logement

La CORPIQ tient à féliciter le gouvernement pour l'introduction du droit de se faire représenter par un mandataire au TAL. Cette mesure aidera certainement l'ensemble des parties prenantes : locataire, propriétaire et le TAL. Une telle proposition facilitera l'exercice de la justice, notamment dans certains dossiers récurrents tels que le non-paiement du loyer et sa fixation lors d'un renouvellement. Nous croyons qu'une telle mesure améliorera le fonctionnement du TAL tout en conservant les droits des parties prenantes.

Recommandation 15 : Que les articles 29 et 30 du projet de loi 31, portant sur le droit de se faire représenter par un mandataire auprès du Tribunal administratif du logement et modifiant les articles 72 et 74 de la *Loi sur le tribunal administratif du logement*, soient adoptés tel quel.

4.2. Date de la décision ou date de la communication ?

La CORPIQ souhaite mettre en garde le législateur concernant l'article 31 du projet de loi 31, lequel vise à remplacer le mot « date » par le mot « connaissance ». Le cas échéant, l'article 92 de la *Loi sur le Tribunal administratif du logement* se lirait comme suit :

« La demande accompagnée d'un avis de présentation doit être signifiée à la partie adverse et produite au greffe de la Cour dans les 30 jours de la communication de la décision. Elle doit préciser les conclusions recherchées et le demandeur doit y énoncer sommairement les moyens qu'il prévoit utiliser. »

La CORPIQ s'explique mal cette proposition qui risque de causer des torts autant aux locataires et qu'aux propriétaires en faisant augmenter les délais de toutes les causes au Tribunal. En effet, la CORPIQ craint de voir des gens jouer avec le terme pour faire étirer constamment les délais notamment lors d'une éviction ou une résiliation d'un bail. En étant moins explicite qu'avant et en permettant à quelqu'un de chercher à éviter de prendre connaissance d'une décision afin d'étirer la période permettant l'appel, le TAL risque de voir ses propres délais augmenter.

LA CORPIQ estime que cette proposition est contraire à l'objectif du législateur avec le projet de loi 31, soit d'accélérer les procédures — et non l'inverse.

Ainsi, nous recommandons aux législateurs de maintenir l'interprétation actuelle pour éviter des préjudices dans certaines circonstances.

Recommandation 16 : Que l'article 31 du projet de loi 31, visant à altérer la logique même des procédures devant le Tribunal administratif et modifiant l'article 92 de la *Loi sur le Tribunal administratif du logement*, soit retiré du projet de loi.

4.3. Exercice de consultation du Tribunal administratif du logement

Le TAL s'est beaucoup amélioré dans les dernières années, des gains d'efficacité ont été remarqués de tous et méritent d'être soulignés. Cependant, la CORPIQ estime qu'il reste encore beaucoup à faire pour améliorer la fluidité des opérations du TAL afin notamment de simplifier le fonctionnement, tant pour les locataires que pour les propriétaires.

Pour ce faire, la CORPIQ propose que le TAL consulte toutes les parties prenantes, incluant les regroupements de locataires et de propriétaires, des juristes, etc., afin de recenser des points d'amélioration et d'en analyser la faisabilité juridique et technique. L'accélération des procédures et des décisions, ainsi que l'harmonisation des modes de notification, dont la reconnaissance juridique des notifications électroniques avec traçabilité, devraient être prioritaires.

Recommandation 17 : En parallèle à l'adoption du projet de loi 31, que le Tribunal administratif du logement mène des consultations auprès des acteurs du milieu, d'experts indépendants, de fonctionnaires et de représentants du gouvernement, avec comme objectif de proposer un chantier de modernisation et de simplification des processus et des pratiques du Tribunal.

Résumé des recommandations

Recommandation 1 : Que l'article 7 du projet de loi 31, insérant la sous-section *De la cession de bail* sous l'article 1978 du *Code civil du Québec*, soit adopté tel quel.

Recommandation 2 : En parallèle à l'adoption du projet de loi 31, que le législateur étudie sérieusement l'application de pénalités sévères pour les locataires qui pratiquent la cession de bail illégale.

Recommandation 3 : Que soit ajouté au projet de loi 31 un article prévoyant la résiliation du bail et l'application de pénalités aux locataires qui sous-louent le logement qu'ils occupent sans respecter leur obligation légale d'aviser le propriétaire de la sous-location.

Recommandation 4 : Que soit ajouté au projet de loi 31 un article selon lequel le locataire pratiquant la sous-location soit dans l'obligation de fournir une preuve d'assurance responsabilité d'un minimum de 2 M\$ au propriétaire du logement.

Recommandation 5 : Que soit ajouté au projet de loi 31 un article modifiant l'article 1904 du *Code civil du Québec* afin de permettre au propriétaire d'exiger un dépôt de garantie au locataire pratiquant la sous-location

Recommandation 6 : En parallèle à l'adoption du projet de loi 31, que le législateur modifie la disposition réglementaire du calcul des travaux majeurs pour y remplacer le « CPG 5 ans +1 % » par la formule rendement « CPG 10 ans + 4 % » inspirée des recommandations des experts.

Recommandation 7 : Que soit ajouté au projet de loi 31 un article modifiant l'article 1904 du *Code civil du Québec* afin d'autoriser le dépôt de garantie, en s'inspirant des modalités des autres législations du Canada et de la jurisprudence récente du TAL.

Recommandation 8 : En parallèle à l'adoption du projet de loi 31, que le législateur applique les recommandations du rapport AVISÉO-SHQ-CORPIQ par voie réglementaire afin de modifier la formule de calcul des revenus nets pour remplacer l'indice du loyer par l'IPLN (indice du prix des logements neufs).

Recommandation 9 : En parallèle à l'adoption du projet de loi 31, que le législateur étudie la possibilité d'ajouter aux règlements existants entourant la fixation de loyer la notion d'étalement des hausses de loyer sur au moins deux ans dans le cas de travaux majeurs, en considérant les variations résultantes de la taxation foncière et des travaux majeurs sur un bâtiment.

Recommandation 10 : En parallèle à l'adoption du projet de loi 31, que le législateur étudie la possibilité que l'augmentation des taxes et des assurances pour un immeuble à vocation locative se répercute sur les loyers en fonction de l'espace occupé à la place du montant du loyer payé.

Recommandation 11 : Que soit ajouté au projet de loi 31 un article visant à éliminer le recours en fixation de loyer pour les propriétaires qui remplissent correctement et de bonne foi la section G du bail ; que le recours en fixation de loyer auprès du Tribunal administratif du logement soit applicable seulement lorsque l'information à la section G du bail est absente ou erronée.

Recommandation 12 : Que les articles 2 à 6 du projet de loi 31 portant sur les évictions illégales, et modifiant ou abrogeant les articles 1962, 1963, 1965, 1966 et 1968 du *Code civil du Québec*, soient adoptés tel quel.

Recommandation 13 : Que l'article 1 projet de loi 31, portant sur la prévisibilité des hausses de loyer pour les cinq premières années de location d'une construction neuve et modifiant l'article 1955 du *Code civil du Québec*, soit adopté tel quel.

Recommandation 14 : Que soit ajouté au projet de loi 31 un article modifiant l'article 1959.1 du *Code civil du Québec* de manière à permettre à la magistrature d'appliquer un régime d'exception audit article lorsqu'une situation grave l'exige et que la magistrature puisse effectuer une vérification complète des revenus lors des auditions portant sur cet article.

Recommandation 15 : Que les articles 29 et 30 du projet de loi 31, portant sur le droit de se faire représenter par un mandataire auprès du Tribunal administratif du logement et modifiant les articles 72 et 74 de la *Loi sur le tribunal administratif du logement*, soient adoptés tel quel.

Recommandation 16 : Que l'article 31 du projet de loi 31, visant à altérer la logique même des procédures devant le Tribunal administratif et modifiant l'article 92 de la *Loi sur le Tribunal administratif du logement*, soit retiré du projet de loi.

Recommandation 17 : En parallèle à l'adoption du projet de loi 31, que le Tribunal administratif du logement mène des consultations auprès des acteurs du milieu, d'experts indépendants, de fonctionnaires et de représentants du gouvernement, avec comme objectif de proposer un chantier de modernisation et de simplification des processus et des pratiques du Tribunal.