

L'ordonnance des loyers en temps de guerre

Commentaires présentés par Me Marcel Faribault, LL.D., professeur à la Faculté de droit de Montréal

Nous sommes heureux de publier la communication suivante, présentée hier à une réunion de notaires de Montréal, au Palais de Justice, par Me Marcel Faribault, notaire, docteur en droit, au nom d'un comité de juristes, chargé d'étudier l'ordonnance no 74 sur le contrôle des loyers.

Les membres de ce comité étaient: les notaires Jean-Marie Savignac, J.-Honoré Girard, Emile Massicotte, Georges Beauregard et Thomas Ducharme, fils, en plus du rapporteur.

Le grand principe directeur de l'ordonnance, c'est la fixation de tous les loyers au niveau en vigueur le 11 octobre 1941 en tant que la ville de Montréal et sa région métropolitaine sont concernées.

La fixation de ce niveau des loyers est elle-même une suite directe de la fixation d'un maximum des salaires. Il n'aurait évidemment pas été juste que les loyers puissent être haussés sans augmentation correspondante des salaires, alors que la grande majorité des locataires sont des salariés.

Par ailleurs la date du 11 octobre 1941, qui paraît arbitraire à première vue, est en fonction directe de la date de la fixation des salaires.

Tout l'ordonnance no 74 découle en somme de ce grand principe que le propriétaire ne peut augmenter les loyers. Il ne le peut pas directement, soit avec le consentement du locataire, soit encore de sa propre autorité en menaçant le locataire de l'expulser. Il ne le peut pas non plus indirectement, soit en renvoyant son locataire sans lui donner de motif, mais dans l'intention de louer à un autre à un prix supérieur, soit encore en diminuant les services qu'il fournit à son locataire actuel ou à celui qui le remplacera.

Le sens de l'ordonnance

En d'autres termes, l'ordonnance pourrait se résumer comme suit: La seule expiration d'un bail ou le désir d'augmenter un loyer ne sont pas, en soi, des motifs suffisants d'expulsion. Sur ces deux motifs seulement, l'ordonnance prétend supplanter le droit civil, mais celui-ci subsiste pour tout le reste.

Toutes les autres dispositions de l'ordonnance ne constituent que des exceptions ou de la procédure.

Des exceptions: ainsi il y a des motifs admis pour augmenter les loyers; il y en a d'autres pour forcer le locataire à quitter les lieux. Il est bien évident que ces motifs en soi ne sont pas contraires au droit civil, puisqu'ils sont compris dans le pouvoir général qu'aurait un propriétaire de déterminer lui-même son loyer ou son locataire. Le seul point qui pourrait venir en contradiction avec le droit civil serait que les motifs énumérés sont limitatifs. Mais il faut admettre que tous les motifs prévus en droit civil sont couverts par les exceptions prévues.

Au point de vue constitutionnel, par conséquent, bien qu'il soit possible de prétendre, au regard de l'Acte de l'Amérique britannique du nord, que le gouvernement fédéral empiète sur les droits des provinces en légiférant sur les loyers, il ne faut pas oublier qu'il ne le fait que pour des motifs touchant l'économie générale du pays, et de plus qu'il n'affecte le droit civil que sur deux points bien précis, qui regardent peut-être plus le libéralisme économique que la liberté des conventions.

Bien que ce soit là une opinion qui m'est toute personnelle, je crois par conséquent que l'ordonnance serait maintenue par les tribunaux pour la durée de la guerre. Il est permis de différer d'opinion sur ce point et certains notaires ne sont pas de mon avis.

Dans la pratique, cependant, il est évident que le gouvernement fédéral porterait en appel toute décision d'un tribunal qui lui serait défavorable, et qu'il poursuivrait cet appel jusqu'à la limite. Les délais en résultant seraient très dommageables à la partie contestante; et comme il y a toujours une présomption de constitutionnalité en faveur de la loi, je crois que nous pouvons, pour le moment, ignorer cet aspect de la question, quelque important qu'il soit, et quelle que soit l'attitude que nous dussions prendre plus tard à son sujet.

Ce qui importe le plus à l'heure actuelle, c'est de donner à nos clients la directive qu'ils demandent et cette directive c'est que le propriétaire ne peut ni augmenter son loyer, ni expulser son locataire SANS UN DES MOTIFS PREVUS PAR L'ORDONNANCE.

Par ailleurs, le locataire, lui, peut toujours déménager s'il le désire, sans avoir besoin de donner ses motifs. Et à cause de cela on a prévu que le propriétaire pouvait mettre le locataire en demeure de lui déclarer s'il entend renouveler ou non. C'est ce que l'ordonnance appelle une demande de renouvellement.

Dans le concret, pour faciliter l'exposition, et à cause du régime général qui prévaut à Montréal, je me bornerai dans la suite au bail annuel.

Le point de vue du bailleur

La seule façon pratique d'envisager le problème c'est, du point de vue du bailleur est la suivante:

Ou bien il n'a pas de motif valable d'augmenter son loyer, et dans ce cas il peut, soit désirer conserver son locataire, soit désirer le renvoyer;

Ou bien, au contraire, il a un motif valable d'augmentation de loyer, mais alors il s'agit de savoir s'il gardera son locataire ou s'il en changera;

Ou bien, enfin, il existe un motif de diminution.

1er cas. — Le propriétaire n'a pas de motif d'augmentation et il est satisfait de son locataire.

Le propriétaire pourrait bien ne

rien faire et attendre la décision de son locataire. Seulement il s'expose considérablement parce que, en vertu de l'ordonnance, le locataire peut à tout moment lui donner avis qu'il quittera les lieux, ou encore ne donner aucun avis mais partir quand même à l'expiration du bail.

C'est donc au propriétaire à se protéger. Il le fera en demandant à son locataire s'il entend renouveler. Le locataire a 30 jours pour répondre oui ou non. S'il répond oui, le bail est renouvelé automatiquement. S'il répond non, ou ne répond pas du tout, le propriétaire a le droit de louer à un autre, mais au même loyer et en fournissant les mêmes services qu'au 11 octobre 1941.

Ce qui peut arriver ici, c'est que le locataire se prévale de tout son délai de 30 jours et comme la location se fait pour le 1er mai, le propriétaire sera dans l'incertitude jusqu'à l'expiration du délai. Il a donc intérêt à faire sa demande de renouvellement le plus tôt possible, dès le 1er février par conséquent. Si le locataire répond qu'il n'entend pas renouveler, le propriétaire aura toujours 2 mois pour louer à un tiers.

Par ailleurs si le terme du bail, au lieu d'être fixe en vertu d'un écrit, est incertain, verbal ou présumé, nous savons qu'il doit y avoir congé donné 3 mois à l'avance en vertu du droit civil. Le propriétaire, ici encore, devra donner son avis au moins 3 mois d'avance.

L'ordonnance donne une formule générale qui se lit comme suit: "Vous êtes avisé que conformément à l'ordonnance no 74 de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre, si vous désirez renouveler le bail pour les lieux situés à..., je vous oblige à me donner, dans les 30 jours suivant la réception par vous-mêmes du présent avis, un avis de renouvellement par écrit, indiquant votre intention de renouveler le bail aux mêmes termes et conditions pour une autre période d'un an."

Dans le cas où le bail ne se termine pas automatiquement, on devrait, il me semble, ajouter à la fin de cet avis les mots suivants ou autres équivalents:

"A défaut de réponse de votre part, le présent avis servira comme congé donné en vertu du code civil, de façon à terminer le bail au 1er mai prochain."

2ème cas. — Le propriétaire n'a pas de motif d'augmenter son loyer, mais il a un motif de changer de locataire.

Le bailleur devra alors donner un avis de 3 mois, par écrit, exigeant l'évacuation à la date prévue et mentionnant une des raisons autorisées par l'ordonnance.

L'avis doit être de 3 mois, par conséquent, il devra être donné avant le 1er février.

Le locataire a 30 jours pour répondre.

S'il ne répond pas, il est considéré comme ayant acquiescé et il devra quitter les lieux à l'expiration du bail. S'il répond qu'il quittera les lieux, même résultat.

Mais il peut répondre qu'il entend renouveler aux mêmes termes et conditions et que le motif allégué n'est pas suffisant.

Dans ce cas la question devra être soumise au tribunal, qui est apparemment la Cour supérieure du district.

La demande se fait par voie de requête, appuyée d'affidavit, et signifiée au locataire 2 jours francs avant la date d'audition de la requête.

Il ne paraît pas y avoir appel de la décision du tribunal.

3e cas. — Le propriétaire a un motif d'augmentation de loyer.

Ici l'ordonnance ne protège pas suffisamment le propriétaire, parce qu'il ne sait pas d'avance si son locataire voudra rester à un loyer augmenté. Il aurait fallu ici prévoir une combinaison de l'avis de congé avec la demande d'augmentation.

Tout ce que prévoit l'ordonnance, c'est une procédure pour variation de loyer, sans se préoccuper du locataire autrement que pour dire qu'il ne peut ni être expulsé ni même recevoir un avis de quitter les lieux pour refus de payer un loyer supérieur tant que le loyer maximum n'a pas été fixé.

La procédure prévue est la suivante. Remplir une formule ad hoc, dite R.C.1, en double, la déposer au bureau du comité local des loyers, obtenir du secrétaire une date d'audition, puis signifier l'autre double au locataire avec avis de 5 jours francs avant l'audition.

Comme on peut le voir, il est impossible de signifier ce document avant le 1er février.

D'un autre côté, il est illégal de signifier congé pour fins d'augmentation de loyer.

La solution me paraît être de signifier un avis de congé conditionnel.

Cet avis se lirait à peu près comme suit:

"Monsieur, vous êtes avisé que j'ai l'intention de m'adresser au comité local des loyers pour obtenir une augmentation du loyer des lieux que vous occupez à..., pour la raison suivante:

En conséquence, je vous donne avis d'avoir à me dire dans le délai de trente jours si, advenant l'approbation de cette augmentation par le comité local des loyers, vous avez l'intention de renouveler votre bail au loyer augmenté pour une autre période d'un an."

L'effet de cet avis me paraît être le suivant.

Si le locataire consent à rester au loyer augmenté, sujet à l'approbation de la commission, on n'a qu'à lui faire signer l'entente prévue par l'ordonnance, et à soumettre le tout à la commission. On est assuré d'un locataire, même si l'augmentation n'est pas accordée.

Si le locataire déclare qu'il n'entend pas continuer son occupation, quel que soit le loyer, on est assuré

de deux mois pour la location.

Si le locataire déclare qu'il n'entend pas payer un loyer supérieur, mais qu'en même temps il n'entend pas déménager si la commission n'approuve pas l'augmentation; il y aura alors lieu de faire diligence pour soumettre le cas à une décision. Le pire qui pourrait alors arriver, serait que la décision du comité serait postérieure au 1er mai. Mais même là on est assuré d'un locataire, du moins au loyer actuel.

Il est à noter ici qu'aucune augmentation de loyer ne peut prendre effet avant l'expiration de tout bail consenti avant le 15 septembre 1941.

4e cas: Le propriétaire a un motif de diminution de loyer.

On sait qu'en principe le propriétaire doit continuer à donner les mêmes services qu'au locataire du 11 octobre 1941: chauffage, éclairage, eau, gaz, concierge, ascenseur, glacière, poêle, etc.

On doit suivre ici la même procédure que pour l'augmentation de loyer.

Seulement, il est impossible que la demande soit faite par le propriétaire lui-même. Elle émanera plutôt du locataire, ou bien il y aura eu entente entre les deux.

Je suppose, par exemple, que depuis le 11 octobre 1941, un propriétaire voit son système de réfrigération endommagé à un point qu'il ne puisse s'en servir, et qu'il lui soit en même temps impossible de voir à sa réfection ou à son remplacement, à cause des conditions générales résultant de la guerre et du système de priorité des matériaux.

En vertu du droit civil, le propriétaire pourrait plaider force majeure pour ne pas faire les réparations, mais il devrait souffrir une diminution de loyer. C'est la solution de l'ordonnance, sauf qu'il y a lieu de présenter de toute façon une demande au comité des loyers pour fixer la diminution.

Telle est, me semble-t-il, la situation que nous devons envisager présentement.

Un avis avant le 1er février

S'il fallait donner ce que les Anglais appellent pittoresquement "rule of thumb", je dirais que le conseil général à donner à tous les propriétaires est d'envoyer un avis à tous leurs locataires avant le 1er février, en choisissant évidemment l'avis approprié.

Quant aux motifs de quitter les lieux, il y en a suffisamment, je crois, pour couvrir la plupart des situations.

Motifs d'augmentation

Restent les motifs d'augmentation de loyer.

1° — Le premier est une modification importante, depuis le 11 octobre 1941, des taxes sur la propriété immobilière, ou des frais par suite de services nouveaux ou additionnels payables par le locataire.

La question des taxes menace d'être épineuse. En effet, il y a eu modification de l'évaluation municipale le 20 décembre dernier. Cependant, le taux de la taxe ne sera pas fixé beaucoup avant le 1er mai. L'ordonnance édicte à ce propos que la variation de loyer ne peut être que du plein montant de l'augmentation des taxes, répartie mensuellement.

Je crois, en conséquence, qu'il y aurait lieu ici de donner un avis conditionnel, en stipulant que l'augmentation de loyer sera du montant de l'augmentation des taxes, répartie sur tous les locataires. Il est probable que, dans ce cas, il n'y aura pas beaucoup de déménagements et que les locataires accepteront de bonne grâce, surtout s'ils savent que la modification devra être approuvée; à défaut de quoi ils pourront recouvrer le montant payé en trop.

Quant aux frais dont parle l'ordonnance, ils comprennent vraisemblablement l'augmentation du taux des polices d'assurance, ou l'augmentation du compte d'électricité si le propriétaire a installé des réfrigérateurs, etc.

2° — Le deuxième motif d'augmentation est

une dépense importante, encourue depuis la date de base, à la suite d'une modification ou d'une addition à l'immeuble, ou à la suite d'une amélioration.

La variation, si elle est accordée par le comité, sera d'un montant réparti mensuellement suffisant pour amortir la dépense sur une période raisonnable.

Il est à noter ici que l'on ne définit ni modification, ni addition. Amélioration est définie comme la fourniture d'aménagement ou de services additionnels, ou les réparations et décors dépassant ce qui est nécessaire pour l'entretien et les dépenses ordinaires.

Ce motif est probablement celui qui peut le plus prêter à discussion, vu son imprécision.

Que penser, par exemple, de la réfection d'un toit, du remplacement d'une fournaise, d'un système de plomberie? Il est probable qu'en règle générale, on considérera que ce sont de grosses réparations, à supporter et à prévoir par le propriétaire, et qui ne peuvent justifier une augmentation.

Il pourrait en être autrement dans le cas d'un nouveau propriétaire, qui découvrirait un défaut caché auquel il lui faudrait remédier. Mais je n'en suis pas sûr.

3.—Le troisième motif est une augmentation importante, depuis le 11 octobre 1941, de l'usure dont le locataire est responsable.

Je vous avouerai que j'ai un peu de difficulté à imaginer une augmentation d'usure soudaine depuis le 11 octobre 1941, et attribuable au locataire.

A ce propos, j'ai entendu demander au comité si on pouvait augmenter un loyer ou donner un avis d'expulsion pour le motif qu'il y aurait

trop de personnes dans le logement. La réponse faite par le préposé a été négative. Je me demande cependant si l'arrivée subite de 4 personnes de plus dans un petit logement, depuis le 11 octobre 1941, ne serait pas un motif suffisant.

4.—Le quatrième motif est une différence importante entre le loyer en vigueur le 11 octobre 1941 et le loyer prévu valant généralement à cette date pour les logements environnants. Il faut alors cependant démontrer que la différence provient d'une concession exceptionnelle sur le loyer normal ou que le dernier bail ou son renouvellement était antérieur à janvier 1939.

Que faut-il entendre ici par différence importante? C'est le premier point et c'est une question d'espèce, qui perd de son importance eu égard aux autres conditions requises.

La concession exceptionnelle peut être, par exemple, l'occupation par un parent, un co-héritier ou co-propriétaire.

Le maintien d'un très ancien locataire à un même loyer serait-il accepté, et advenant son décès; devra-t-on être forcé de garder ses héritiers au même loyer? C'est un peu moins sûr.

Le fait que le dernier bail était consenti à charge par le locataire de procéder lui-même aux décorations, à ce qu'on appelle couramment "le ménage", me paraît être une raison valable.

De la même manière, si le bail est progressif, je crois que le loyer initial devrait être considéré comme une concession exceptionnelle. De plus, dans ce cas précis, ne faut-il pas dire que le bail en vigueur le 11 octobre 1941 prévoyait lui-même l'augmentation?

5.—Il n'y a qu'un motif de diminution de loyer. C'est la détérioration importante des lieux ou une diminution des servitudes, services, aménagements ou facilités, depuis la date de base.

Ce cas ne me paraît pas présenter de grosses difficultés. Il englobe évidemment le cas d'incendie.

J'en ai assez dit, Messieurs, pour laisser votre patience. Je vous signale seulement en terminant diverses dispositions.

Tout renouvellement, à moins qu'il ne stipule le contraire, sera censé prévoir que le locataire pourra donner au locataire avis de 3 mois de quitter les lieux au cas de vente véritable donnant la possession des lieux évacués à l'acquéreur. Il y a ici divergence avec le code civil, qui ne prévoit l'expulsion qu'à la fin de l'année. Je crois que le code civil devrait prévaloir.

Tous les baux sont censés modifiés pour donner effet à l'ordonnance.

Toute renonciation aux droits conférés par l'ordonnance est sans effet.

Tout loyer payé au-dessus du maximum fixé est recouvrable par le locataire.

L'ordonnance ne s'applique pas aux pensionnaires des maisons d'éducation ou de bienfaisance, ni aux terrains et lieux servant exclusivement aux fins agricoles.

Dans le cas de sous-location, en supposant que le loyer de la sous-location est supérieur à celui du bail original, il semble que ce soit le loyer de la sous-location qui détermine le loyer maximum.