

DE : Madame France-Élaine Duranceau
Ministre responsable de l'Habitation

Le 27 mars 2025

TITRE : Projet de règlement modifiant le Règlement sur les critères de fixation de loyer

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le présent mémoire a pour objectif d'obtenir l'autorisation du Conseil des ministres de publier aux fins de consultation, à la *Gazette officielle du Québec*, un projet de règlement visant à modifier le Règlement sur les critères de fixation de loyer principalement afin d'en modifier les méthodes de calcul.

Lors du renouvellement d'un bail, le locateur peut demander l'augmentation de loyer qu'il estime juste et raisonnable. Hormis quelques exceptions, le locataire peut refuser l'augmentation demandée tout en demeurant dans le logement. Le locateur doit alors s'adresser au Tribunal administratif du logement (Tribunal) pour faire fixer le loyer. Le Tribunal applique alors une méthode de calcul fondée sur les revenus et les dépenses de l'immeuble établi par le Règlement sur les critères de fixation de loyer.

Cette méthode de calcul prend en considération les dépenses d'exploitation (taxes foncières municipales et de services, assurances, énergie, services, gestion et entretien), les dépenses d'immobilisation (réparations majeures, améliorations majeures et mise en place de nouveaux services), ainsi que le revenu net (revenu de l'immeuble moins les dépenses d'exploitation). Les revenus et les dépenses doivent être démontrés en preuve, par le dépôt de pièces justificatives, dans le cadre d'une audience devant le Tribunal.

Seul un certain pourcentage des dépenses retenues en preuve est réparti entre les locataires, au prorata du loyer payé. Pour les dépenses d'exploitation, les pourcentages applicables sont établis par le Tribunal selon l'indicateur de coût le plus représentatif de chaque catégorie de dépenses, parmi les données établies par Statistique Canada pour l'ensemble du Québec.

Pour les dépenses d'immobilisation, le pourcentage applicable est établi selon la moyenne des taux d'intérêt administrés des sociétés de fiducie du Canada, durant la période de référence¹, sur les certificats de placements garantis d'un terme de cinq ans, laquelle est majorée de 1 %.

La méthode actuelle de fixation de loyer prévoit également un ajustement pour le revenu net de l'immeuble. Le montant obtenu est ajusté selon le pourcentage de variation entre l'indice de prix des loyers de l'année précédant la période de référence et celui de cette période, établis par Statistique Canada pour l'ensemble du Québec.

¹ Généralement, l'année civile précédant le terme du bail.

2- Raison d'être de l'intervention

Les changements proposés s'avèrent nécessaires pour favoriser la salubrité et l'entretien du parc de logement locatif ainsi que pour faciliter la compréhension du public quant aux mécanismes d'augmentations de loyer.

2.1 Temps de récupération des investissements

La méthode de calcul n'a pas été revue en substance depuis son entrée en vigueur en 1985. Elle est jugée complexe tant par les locataires que par les locateurs, en plus d'agir comme un frein à la rénovation et au maintien en état du parc locatif. Depuis 2019, le taux de récupération des dépenses d'immobilisation moyen est de 26,8 années et a même atteint 50 ans en 2022 (voir le tableau ci-dessous). Or, dans plusieurs cas, la durée de vie utile des travaux réalisés par les locateurs est plus courte que le temps de récupération des investissements, entraînant un phénomène de sous financement chronique des rénovations, et donc des enjeux de sécurité et de salubrité du parc locatif. Il importe de mentionner qu'environ 60 % des logements locatifs ont été construits avant 1990.

Évolution – Pourcentage applicable au critère « Dépenses d'immobilisation » et taux de récupération

Composantes du loyer	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Pourcentage applicable – dépenses d'immobilisation	3,7	4,2	4,3	4,0	2,9	3,0	2,9	2,6	2,6	2,9	2,5	2,4	2,4	2,7	3,1	2,3	2,0	3,8	4,8
Temps de récupération (en année)	27	23,8	23,3	25	34,5	33,3	34,5	38,5	38,5	34,5	40	41,6	41,6	37	32,3	43,4	50	26,3	20,8

2.2 Complexité de la méthode de calcul

La méthode de calcul permet aussi difficilement au locataire d'estimer l'ajustement du loyer qui pourrait être déterminé par le Tribunal. Comme le locataire n'est pas informé en détail des revenus et des dépenses de l'immeuble, celui-ci ne peut utiliser l'outil de calcul offert sur le site Web du Tribunal. Sa décision quant au caractère raisonnable de l'augmentation de loyer qui lui est demandée repose donc sur les informations que le locateur accepte de lui partager, sur la confiance qu'il a envers celui-ci et sur ses connaissances quant à l'état du marché.

De plus, la Loi sur le Tribunal administratif du logement (chapitre T-15.01) exige que le locateur remplisse un formulaire obligatoire de déclaration des revenus et des dépenses de l'immeuble (formulaire RN) et qu'il en notifie copie à chaque locataire des logements dont il demande la fixation du loyer. Le locateur doit ensuite se présenter en audience et apporter l'ensemble des états financiers et des factures qui démontrent les renseignements qu'il a déclarés au formulaire RN. Le locataire est lui aussi convoqué à l'audience et a droit de consulter chacune des pièces déposées par le locateur. Le temps d'audience requis varie donc en fonction de la taille de l'immeuble, du volume et de la complexité des dépenses encourues ainsi que du nombre de locataires présents. Ceci peut occasionner de multiples délais attribuables aux actions posées par les parties (remises, changement de procureur, avis de non-disponibilité).

Notons enfin que le volume de demandes en fixation de loyer ne cesse de croître. En effet, le volume de demandes en fixation de loyer est désormais cinq fois plus élevé qu'en 2016-2017, passant de 4 085 demandes à 20 984 demandes en 2023-2024. Cette hausse est essentiellement attribuable au taux d'inflation élevé, au faible taux d'inoccupation des logements et au contexte économique généralement difficile des dernières années, lesquels incitent davantage de locataires à demeurer dans leurs logements tout en refusant l'augmentation qui leur est demandée. Il est raisonnable de croire que ce volume élevé de demandes perdurera tant que ces facteurs ne seront pas plus équilibrés.

3- Objectifs poursuivis

Les modifications proposées par le projet de règlement visent à :

- Remplacer la méthode actuelle de fixation de loyer par une méthode qui s'avère plus simple;
- Prévoir un seuil fixe de 5 % applicable aux dépenses d'immobilisation.

Ainsi, les principaux objectifs poursuivis par ces modifications sont les suivants :

- Améliorer la compréhension des locataires et des locateurs lorsque vient le temps de recevoir ou de proposer une augmentation de loyer;
- Réduire le temps d'audience requis au bénéfice de toutes les parties;
- Garantir un meilleur temps de récupération des investissements lors de dépenses d'immobilisation;
- Inciter les locateurs à remettre en état leur logement.

4- Proposition

4.1 Modifier les pourcentages applicables aux dépenses d'exploitation

Il est proposé de remplacer la méthode actuelle de fixation de loyer par une méthode qui s'avère plus simple selon laquelle le Tribunal indexe le loyer de base en fonction d'une moyenne mobile de l'IPC sur trois ans afin d'éviter les écarts trop significatifs qui pourraient survenir d'une année à l'autre. Une analyse effectuée démontre que les courbes d'évolution sur 30 ans de l'IPC général pour le Québec et des taux d'ajustement de loyer accordés par le Tribunal se comportent de manière similaire. La formule serait la suivante² :

² a) La lettre A représente, pour la période référence, l'indice des prix à la consommation, moyenne annuelle, non désaisonnalisé établi par Statistique Canada pour le Québec;
b) La lettre B représente, pour la période précédente, l'indice des prix à la consommation, moyenne annuelle, non désaisonnalisé établi par Statistique Canada pour le Québec;
c) La lettre C représente l'indice des prix à la consommation, moyenne annuelle, non désaisonnalisé établi par Statistique Canada pour le Québec des douze mois qui précèdent la période précédente;
d) La lettre D représente l'indice des prix à la consommation, moyenne annuelle, non désaisonnalisé établi par Statistique Canada pour le Québec des douze mois qui précèdent la période visée au paragraphe c).

$$\frac{[(A - B) \div B] + [(B - C) \div C] + [(C - D) \div D]}{3}$$

L'utilisation de cet indice dans le Règlement agirait comme plafond pour les hausses de loyer lors de la fixation du loyer par le Tribunal.

Toutefois, la proposition permettrait aussi, dans certaines situations, au locateur d'obtenir un ajustement supérieur lorsque :

- Des dépenses d'immobilisation ont été effectuées au cours de la période de référence;
- L'augmentation des taxes municipales et de services, des taxes scolaires ou des assurances excède le pourcentage applicable au loyer, le locateur n'ayant pas de contrôle sur l'augmentation de ces postes de dépenses.

La variation du coût des taxes et des assurances pourrait être prise en compte si cette variation est plus élevée que le pourcentage applicable au loyer (IPC – moyenne mobile sur trois ans). A contrario, il importe de mentionner que dans les cas où les taxes et les assurances auraient subi une variation négative, c'est-à-dire que leur coût aurait diminué, celle-ci serait également prise en compte pour fixer le loyer à la baisse.

4.1.1 Prévoir un taux fixe applicable aux dépenses d'immobilisation

Pour les dépenses d'immobilisation, il est proposé que le pourcentage applicable soit de 5 % afin que le taux d'amortissement de ces dépenses corresponde toujours à 20 ans ($1/20 = 5 \%$).

5- Autres options

Il a été envisagé d'appliquer directement l'indice des prix à la consommation, moyenne annuelle, non désaisonnalisé pour le Québec aux fins du calcul de l'ajustement du loyer. Cette option n'a pas été retenue en raison d'une variabilité trop importante de cet indice dans le temps. L'option retenue utilise plutôt une moyenne mobile sur trois ans afin de lisser les fluctuations de cet indice et ainsi en limiter les impacts sur les hausses de loyers, la régulation du marché nécessitant une certaine prévisibilité.

6- Évaluation intégrée des incidences

6.1 Méthode de fixation de loyer et de dépenses d'immobilisation

La modification à la méthode de calcul proposée pour l'amortissement des dépenses résultant de travaux majeurs pourrait avoir un effet à la hausse sur les loyers des logements ayant fait l'objet de tels travaux. En conséquence, les locataires, et particulièrement les locataires vulnérables comme les aînés ou les jeunes, pourraient être impactés notamment dans leur recherche d'un logement abordable. Cependant, la méthode de calcul serait beaucoup plus simple et faciliterait l'exercice de leurs droits. La moyenne mobile sur trois ans deviendrait également un plafond pour les hausses de loyer dans les cas où

les variations des taxes et assurances ne dépassent pas l'inflation, et qu'il n'y a pas eu de dépenses d'immobilisation durant la période de référence. De plus, la méthode pourrait à long terme assurer un meilleur entretien du parc locatif et donc des logements plus salubres pour les locataires.

Pour les propriétaires de logements, la nouvelle méthode de calcul représenterait une plus grande prévisibilité de leurs revenus et une garantie plus grande de récupérer leurs investissements en dépenses d'immobilisation avant la fin de la durée de vie utile de tels travaux. Concrètement, la méthode de calcul serait aussi plus simple à appliquer pour le locateur et permettrait de proposer des hausses de loyer qui auraient moins de chance d'être révisées par le Tribunal.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le Tribunal et le ministère des Finances ont été consultés.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Dans l'éventualité où le règlement était adopté, le Tribunal pourrait mettre à jour les sections pertinentes de son site Web pour informer le public des modalités de la nouvelle méthode de calcul. La mise en œuvre serait aussi assumée par le Tribunal, en appliquant cette nouvelle méthode lors du traitement de demandes en fixation de loyer.

9- Implications financières

Le règlement proposé n'a aucune implication financière pour le gouvernement.

Toutefois, la solution proposée pourrait vraisemblablement entraîner une baisse des crédits au net du Tribunal. Chaque demande est tarifée conformément au Tarif des frais exigibles par le Tribunal administratif du logement (chapitre T-15.01, r. 6) et le Tribunal bénéficie d'une partie des revenus afférents. Comme la solution proposée vise à simplifier la méthode de calcul de fixation de loyer, ce qui facilitera les négociations entre locateurs et locataires, une baisse des demandes en fixation de loyer est prévisible. Si le Tribunal revient au volume annuel moyen connu de 2013 à 2022, soit 5 626 demandes, l'impact sur ses crédits au net serait d'environ 1,4 million de dollars. Cependant, il est difficile d'anticiper le comportement des locateurs et des locataires dans ce nouveau contexte de fixation de loyer.

10- Analyse comparative

La proposition pour la nouvelle méthode de calcul s'apparenterait à celle utilisée en Ontario. En effet, cette province tient compte de l'indice des prix à la consommation dans son calcul pour déterminer la hausse des loyers.

La nouvelle méthode s'inspire aussi des temps de récupération des investissements lors de travaux majeurs qui sont prévus dans un guide de la Colombie-Britannique. Ce guide sert

notamment de référence lorsque vient le temps d'appliquer la *Residencial Tenancy Act*, qui encadre la hausse des loyers.

Dans les deux cas, les modèles ont été considérés sous réserve d'adaptations requises aux fins de leur intégration à notre régime de droit du logement. C'est pourquoi la proposition n'est pas un calque des méthodes de calcul en vigueur dans ces deux provinces.

La ministre responsable de l'Habitation,

FRANCE-ÉLAINE DURANCEAU