

LA RÉGIE QUÉBÉCOISE DU LOGEMENT

Louise Thibault-Robert

Volume 13, numéro 2, 1982

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1059376ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1059376ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Thibault-Robert, L. (1982). LA RÉGIE QUÉBÉCOISE DU LOGEMENT. *Revue générale de droit*, 13(2), 285–301. <https://doi.org/10.7202/1059376ar>

Résumé de l'article

Au Québec, le législateur a décidé de confier la résolution des litiges naissant des baux résidentiels à un tribunal administratif, la Régie du logement, plutôt qu'aux tribunaux civils ordinaires.

Par la Loi sur la Régie du logement, L.Q. 1979, c. 48, celle-ci se voit attribuer une compétence dévolue jusque-là à un autre tribunal administratif, la Commission des loyers, compétence qui s'exerçait principalement en matière de contrôle des loyers et d'exercice par le locataire de son droit au maintien dans les lieux loués. La Loi attribue également à la Régie le pouvoir de connaître toute demande relative au bail d'un logement qui était jusque-là de la compétence de la Cour provinciale : réclamation de loyer, résiliation de bail par exemple.

En plus de ses attributions de type quasi judiciaire, la Régie se voit confier d'autres fonctions : information, conciliation, régulation.

Ainsi, elle doit informer les locataires et les propriétaires sur leurs droits et obligations. Elle assume ce mandat de deux façons : par une information de masse faisant appel aux différents médias de communication : imprimé, radio, télévision, ..., et par une information personnalisée, par le biais d'une aide individuelle apportée à chaque personne qui en fait la demande.

La Régie doit également tenter d'amener la solution des conflits par la voie de la conciliation. Ses efforts se sont jusqu'à maintenant concentrés surtout sur la conciliation en matière de détermination du loyer.

Organisme de régulation, la Régie l'est par le rôle que l'État lui attribue en matière de contrôle des démolitions de logements, des transformations d'immeubles loués en copropriété et des aliénations d'immeubles situés dans des ensembles immobiliers où de tels gestes ne peuvent être posés que moyennant une autorisation préalable de la Régie. Celle-ci doit décider en fonction de l'opportunité compte tenu de l'intérêt public et de l'intérêt des parties.

Pour rendre la Régie facilement accessible au justiciable, on y a prévu une procédure simplifiée et un coût réduit. Les règles de preuve qui s'appliquent sont celles du Code civil, avec un certain assouplissement, en particulier en matière d'admissibilité de la preuve testimoniale.

LA RÉGIE QUÉBÉCOISE DU LOGEMENT

par Louise THIBAUT-ROBERT*

RÉSUMÉ

Au Québec, le législateur a décidé de confier la résolution des litiges naissant des baux résidentiels à un tribunal administratif, la Régie du logement, plutôt qu'aux tribunaux civils ordinaires.

Par la Loi sur la Régie du logement, L.Q. 1979, c. 48, celle-ci se voit attribuer une compétence dévolue jusque-là à un autre tribunal administratif, la Commission des loyers, compétence qui s'exerçait principalement en matière de contrôle des loyers et d'exercice par le locataire de son droit au maintien dans les lieux loués. La Loi attribue également à la Régie le pouvoir de connaître toute demande relative au bail d'un logement qui était jusque-là de la compétence de la Cour provinciale: réclamation de loyer, résiliation de bail par exemple.

En plus de ses attributions de type quasi judiciaire, la Régie se voit confier d'autres fonctions: information, conciliation, régulation.

Ainsi, elle doit informer les locataires et les propriétaires sur leurs droits et obligations. Elle assume ce mandat de deux façons: par une information de masse faisant appel aux différents médias de communication: imprimé, radio, télévision, ..., et par une information personnalisée, par le biais d'une aide individuelle apportée à chaque personne qui en fait la demande.

La Régie doit également tenter d'amener la solution des conflits par la voie de la conciliation. Ses efforts se sont jusqu'à maintenant concentrés surtout sur la conciliation en matière de détermination du loyer.

Organisme de régulation, la Régie l'est par le rôle que l'État lui attribue en matière de contrôle des démolitions de logements, des transforma-

* Vice-présidente de la Régie du logement, gouvernement du Québec.

tions d'immeubles loués en copropriété et des aliénations d'immeubles situés dans des ensembles immobiliers où de tels gestes ne peuvent être posés que moyennant une autorisation préalable de la Régie. Celle-ci doit décider en fonction de l'opportunité compte tenu de l'intérêt public et de l'intérêt des parties.

Pour rendre la Régie facilement accessible au justiciable, on y a prévu une procédure simplifiée et un coût réduit. Les règles de preuve qui s'appliquent sont celles du Code civil, avec un certain assouplissement, en particulier en matière d'admissibilité de la preuve testimoniale.

SOMMAIRE

Introduction

- I.- Qu'est-ce que la Régie du logement?
- II.- Les fonctions de la Régie
 - A. La fonction d'informer
 - B. Une fonction de conciliation
 - C. Une fonction quasi judiciaire
 - D. Une fonction de régulation
 - E. Comment concilier ces quatre (4) fonctions
- III.- Le fonctionnement de la Régie
 - A. La composition
 - B. La procédure
 - C. La preuve

Conclusion

INTRODUCTION

Dissipons immédiatement l'ambiguïté qui risque de naître du nom dont on l'a coiffée. La Régie du logement au Québec ne s'occupe pas de logement en général, mais des seuls logements donnés à bail.

Toutefois, dans une province où 52.4% des ménages sont locataires, proportion qui atteint même 80% dans la ville de Montréal¹, l'existence même d'une Régie du logement, dont l'une des attributions principales est le contrôle des loyers, devient une question politique très délicate, que le contexte

¹ Rapport du groupe de travail sur l'habitation, Habiter au Québec, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976, p. 15.

économique difficile que nous connaissons actuellement, entraînant une chute de la construction domiciliaire et particulièrement de la construction de logements locatifs, n'est pas sans rendre encore plus difficile.

La création d'une Régie du logement et le rôle qu'on lui attribue constitue donc, à mon avis, un volet important d'une politique de l'habitation mais ne saurait en constituer qu'un volet bien partiel. Le Gouvernement est à définir cette politique, mais il a déjà élaboré plusieurs programmes spécifiques, tels Loginove, Logirente, le programme d'accès à la propriété, pour en nommer quelques-uns. Les dispositions de la *Loi sur la Régie du logement* devront être revues au fur et à mesure que se développera cette politique, de façon à ce qu'elle s'y imbrique le mieux possible.

Voyons pour l'instant le rôle que l'État lui a confié.

I.- QU'EST-CE QUE LA RÉGIE DU LOGEMENT?

La Régie est d'abord et avant tout un tribunal administratif (ou quasi judiciaire selon la terminologie que l'on préférera utiliser). Elle existe donc parallèlement aux tribunaux civils ordinaires et n'est pas intégrée à la structure judiciaire régulière.

Pourquoi avoir choisi de créer une structure indépendante des tribunaux civils? Pour reprendre les paroles même du gouvernement:

«...il importe d'assurer aux citoyens une information adéquate et continue de même que des recours simples, efficaces et rapides.

La structure formaliste, rigoureuse et essentiellement judiciaire des tribunaux civils ne paraît pas répondre à ces besoins².»

On peut ajouter, comme autre motif à la création d'un tel tribunal, le haut degré de spécialisation que peuvent atteindre ses membres.

Chargée principalement de juger les litiges naissant entre bailleurs et locataires, la Régie s'est vu confier, lors de sa création³, des tâches attribuées jusque-là à divers organismes ou tribunaux.

Elle succède à la Commission des loyers⁴, tribunal administratif dont le rôle principal consistait à contrôler les loyers et qui accessoirement contrôlait

² Livre blanc sur les relations entre locateurs et locataires, Québec, Éditeur officiel du Québec, janvier 1978, p. 15.

³ Par la Loi instituant la régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives, L.Q. 1979, ch. 48, devenue la *Loi sur la Régie du logement*, L.R.Q., c. R-81. (Ci-après citée L.R.L.).

⁴ L.R.L., a. 138.

les évictions. Créée en 1951 pour opérer la transition entre le contrôle des loyers institué par le gouvernement fédéral lors de la 2^e guerre mondiale et une éventuelle suppression de toute forme de contrôle des loyers⁵, la Commission, de 1951 à la fin 1977, voyait son existence prolongée d'année en année. Ce n'est qu'en 1977 que le gouvernement en fit un organisme permanent⁶. Permanence d'ailleurs bien éphémère puisque la Régie du logement devait remplacer la Commission des loyers dès octobre 1980⁷.

En plus de se voir confier les juridictions attribuées jusque-là à la Commission des loyers⁸, la Régie se voyait également donner le pouvoir de connaître de toute demande relative au bail d'un logement pourvu que cette demande ne dépasse pas 6 000 \$⁹. Donc transfert de juridiction de la Cour provinciale, tribunal civil ayant généralement juridiction sur les matières civiles lorsque les réclamations ne dépassent pas 6 000 \$, à la Régie du logement. Ce transfert comprend également la juridiction exercée par la division des petites créances de la Cour provinciale sur les créances n'excédant pas 500 \$¹⁰. En matière de relations locataires-propriétaires, il s'agit surtout, dans ce dernier cas, de poursuites en recouvrement de loyer.

L'organisme se voit également confier des juridictions nouvelles. Ainsi, elle a un rôle à jouer en matière de contrôle des démolitions de logements locatifs¹¹. De même, elle peut être appelée à décider de la légalité de l'attribution de logements dans les habitations à loyer modique, de même que du calcul du loyer payable pour ces mêmes logements¹².

La Régie du logement se présente donc d'abord comme un organisme à vocation quasi judiciaire. Dans le contexte constitutionnel canadien, le transfert de juridiction des tribunaux civils à un tribunal administratif est toujours difficile et ne se fait pas sans risque. Au cours des dernières années, des jugements de la Cour suprême, le plus haut tribunal du pays, ont amputé divers tribunaux administratifs d'une partie des juridictions que leur avait confiées les législatures provinciales. La Régie du logement n'a pas été épargnée dans ce débat constitutionnel: plusieurs des pouvoirs qui lui ont été

⁵ Loi concernant la Régie des loyers, 1950-51, 14-15 Geo. IV, c. 20 devenue la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires par la Loi modifiant la Loi concernant la régie des loyers, 1951-52, 15-16 Geo. VI, c. 17, a. 1.

⁶ Loi modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, le Code civil et d'autres dispositions législatives, L.Q. 1977, c. 76, a. 9.

⁷ Proclamation publiée dans G.O. 3 juillet 1980, p. 3953.

⁸ L.R.L., a. 28, 2^o.

⁹ L.R.L., a. 28, 1^o et 118.

¹⁰ L.R.L., a. 28, 1^o et 954.

¹¹ L.R.L., a. 32 à 44.

¹² C.c., a. 1662.3, 1662.4 et 1662.8.

attribués sont actuellement contestés devant la Cour d'appel et il y a tout lieu de croire que la Cour suprême elle-même sera appelée à trancher le débat. Elle devra donc décider si, comme le prétendent les requérants, le gouvernement provincial a attribué à la Régie des pouvoirs qui ne peuvent être exercés que par des juges nommés par le gouvernement fédéral violant ainsi l'article 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique*, 1867, ou s'il a agi *intra vires* de ses pouvoirs.

L'issue de ce débat pourrait donc éventuellement amener des changements d'importance à la fonction «judiciaire» de la Régie. Mais la Régie n'a pas pour seul rôle de «juger». Elle s'est vu attribuer d'autres fonctions, dont certaines ne sont nullement menacées par le débat constitutionnel et qui représentent pour elle un volume d'activités considérable.

II.- LES FONCTIONS DE LA RÉGIE.

Organisme qu'on pourrait qualifier d'hybride, la Régie du logement s'est vu attribuer diverses fonctions que l'on peut illustrer en quelques mots: informer, concilier, contrôler, juger.

A. LA FONCTION D'INFORMER.

Il existait au Québec, en 1976, 919 030 logements locatifs¹³. Ce nombre s'approche sûrement du million en 1982. La moyenne d'occupants par logement est de 2.7. Ajoutons à cela les propriétaires, parmi lesquels 75% sont des individus¹⁴, dont la moitié possède 3 logements au moins. On a une idée de la clientèle que la Régie doit rejoindre.

L'article 5 de sa Loi constitutive précise qu'elle est chargée de «renseigner les locataires et les locataires sur leurs droits ou obligations». Elle s'acquitte de cette tâche de deux façons. D'abord par une information adressée au public en général, par le biais de campagnes de publicité, de relations publiques ou par la production de matériel d'information, dépliants ou autres. D'autre part, un nombre important de ses employés travaille à informer et aider les individus aux prises avec un problème personnel relatif à leur bail. Ceci se traduit par des centaines de milliers d'appels téléphoniques auxquels nous devons répondre ou de visites à nos divers bureaux répartis à travers tout le territoire du Québec. À titre d'exemple, pour l'année 1981, nous avons répondu à 532 000 demandes de renseignements au téléphone et 279 000 personnes qui se sont présentées à nos bureaux.

¹³ Source: Recensement 1976, Statistique Canada.

¹⁴ Les locataires et les locateurs au Québec: caractéristiques socio-économiques, connaissance et fréquentation de la Commission des loyers, juin 1980, sondage non publié.

Il est important de souligner que l'article 21 de la loi oblige le personnel de la Régie à «prêter son assistance pour la rédaction d'une demande à une personne qui la requiert». La majorité des gens qui se présentent à la Régie pour introduire une demande n'étant pas représentés par avocat, il ne s'agit pas là d'un de ces articles de loi qui demeurent un voeu pieux, bien au contraire. Il est de pratique courante que les préposés à la clientèle aident à la formulation de la demande. Au nombre de personnes qui défilent dans nos bureaux chaque jour, il va sans dire que la procédure introductive d'une demande devant la Régie n'a aucune parenté avec celle qui introduit un recours devant les tribunaux civils ordinaires. L'exposé des motifs est succinct, dépouillé de tout formalisme. Il gagne sûrement en accessibilité ce qu'il perd en précision.

B. UNE FONCTION DE CONCILIATION.

La Régie doit, selon les termes même de sa Loi constitutive, «favoriser la conciliation entre locateurs et locataires¹⁵». Elle tente donc de rapprocher les parties pour les amener à régler leurs différends à l'amiable. Nous en sommes encore à nos premiers balbutiements dans ce domaine, mais nous pouvons dès maintenant affirmer que la conciliation répond à un besoin réel de la population.

Nos efforts se sont principalement, mais pas exclusivement, dirigés vers la conciliation en matière de différend sur le montant du loyer. Une première constatation: un désaccord sur le montant du loyer masque très souvent une insatisfaction du locataire sur d'autres questions, comme des réparations qui ne sont pas effectuées dans des délais raisonnables ou une détérioration dans la qualité de l'entretien des lieux. Une session de conciliation présente alors un avantage marqué sur un débat judiciaire: elle permet de déborder le cadre strict de la détermination du loyer payable et de régler du même coup tous les problèmes.

En matière de détermination du loyer, nous avons, au cours des deux dernières années, développé des instruments, sous forme de feuillet de calcul, permettant aux parties, avec l'assistance de la Régie s'ils le désirent, de négocier entre elles une augmentation de loyer juste et raisonnable. Ces instruments se sont avérés fort populaires. Leur succès nous permet de croire qu'ils répondent à un réel besoin de la population.

Les expériences vécues au cours des deux dernières années nous indiquent que la présence d'associations de locataires, même si celles-ci n'ont pas de reconnaissance légale au Québec, peuvent faciliter grandement la

¹⁵ L.R.L., a. 5.

négociation et la conciliation, à la condition toutefois que le propriétaire accepte volontairement d'en reconnaître l'existence, ce qui n'est pas toujours le cas. Il faut toutefois faire ici une distinction. Il existe en effet deux types d'associations de locataires. Un premier type regroupe les locataires d'un même immeuble ou d'un même ensemble immobilier. Ralliés autour d'intérêts communs, ils peuvent présenter une force de négociation considérable face au propriétaire de l'immeuble ou de l'ensemble. Il existe également un deuxième type, l'association de quartier, qui, elle, se présente beaucoup plus comme un groupe d'animation sociale et a peu d'impact au niveau des négociations.

Quant aux associations de propriétaires, elles n'ont jusqu'à maintenant pas été actives comme outils de négociation avec les locataires, mais ont plutôt orienté leur action vers l'information de leurs membres et l'action politique. Elles sont également à l'origine des débats judiciaires sur la constitutionnalité des pouvoirs attribués à la Régie.

Le Québec est donc encore loin d'une négociation collective des loyers, comme celle visée par le projet de loi Quilliot en France.

C. UNE FONCTION QUASI JUDICIAIRE.

Nous avons déjà examiné brièvement cette fonction de la Régie. Rappelons seulement qu'avec la nouvelle législation, la Régie du logement devient un véritable tribunal du logement locatif, en ce qu'elle jouit d'une juridiction exclusive des autres tribunaux¹⁶. Elle possède en effet une juridiction exclusive de première instance sur «toute demande relative au bail d'un logement» lorsque le montant en litige n'excède pas 6 000 \$. Il s'agit essentiellement ici des demandes résultant de l'inexécution des obligations des parties comme les demandes en résiliation de bail, diminution de loyer, dommages-intérêts, recouvrement de loyer, etc...

La Régie connaît également exclusivement, peu importe le montant en litige, de certaines matières qui relevaient généralement auparavant de la Commission des loyers. Il s'agit entre autres, de la fixation du loyer, de la reprise de possession, de la subdivision ou du changement d'affectation d'un logement et du bail à loyer modique.

Le volume des demandes à la Régie en fait l'un des plus gros tribunaux de la province. Pour les seuls mois de janvier à décembre 1981, la Régie a en effet reçu 125 399 demandes, dont 91 826 dans la seule région de Montréal. De ce nombre, il faut toutefois soustraire 44 495 demandes résultant de

¹⁶ Voir le libellé de l'article 28, L.R.L.: «La Régie connaît en première instance, à l'exclusion de tout tribunal...»

l'attribution d'une juridiction spéciale à la Régie du logement par suite de l'abolition de certaines taxes spéciales affectant les immeubles situés dans l'île de Montréal¹⁷. Le volume normal aurait donc été de 80 904 causes.

Les recours les plus fréquemment utilisés sont indiscutablement la fixation de loyer (environ 20% des demandes en 1981) et la résiliation du bail pour défaut du locataire de payer son loyer ou parce qu'il a fait défaut d'exécuter une obligation (environ 45% des demandes).

Quelques mots sur le contrôle des loyers. Le système québécois présente cette particularité de ne pas déterminer de taux fixe d'augmentation et de ne se substituer à la libre négociation des parties qu'en l'absence d'accord entre les parties. Le bailleur est en effet libre de demander ce qu'il veut à son locataire pourvu qu'il respecte certaines formalités et certains délais¹⁸. Le locataire peut refuser l'augmentation que lui propose le propriétaire et il appartient alors à ce dernier de s'adresser à la Régie pour faire déterminer l'augmentation à laquelle il a droit¹⁹. S'il ne le fait pas, le bail est prolongé au même loyer que l'ancien. On pourrait croire que les cas de mésentente sont nombreux. En réalité, dans une année, la Régie (ou autrefois la Commission des loyers) ne détermine le loyer que pour environ 2% à 3% de tous les logements, selon les années. Ainsi, d'octobre 1980 à la fin décembre 1981 la Régie a reçu 26 884 demandes de fixation pour un bassin locatif d'environ un million de logements.

Un sondage effectué en 1979 par la Commission des loyers²⁰ révélait que seulement 33% des locataires à qui le propriétaire demandait une hausse de loyer en discutaient avec lui. Des 67% restant, 88% acceptaient sans broncher toute l'augmentation demandée, alors que 10% déménageaient.

On accuse fréquemment le contrôle des loyers d'être la cause directe de la chute de la construction de logements locatifs. Il s'agit bien sûr d'une explication un peu simpliste. Divers facteurs ont contribué à cette chute, dont la hausse des taux d'intérêt n'est pas le moindre. Toutefois, les chiffres indiqués plus haut permettent de mesurer l'impact direct du contrôle des loyers et l'on s'aperçoit qu'il est mineur. L'impact indirect, cependant, peut être plus considérable mais jusqu'ici aucun économiste n'est parvenu à le mesu-

¹⁷ L'article 573 de la Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives, L.Q. 1979, ch. 72. donnait en effet au locataire le droit d'obtenir un réajustement de son loyer par suite de l'abolition de ces taxes et donnait juridiction à la Régie pour fixer ce réajustement au cas de mésentente entre locataire et propriétaire.

¹⁸ C.c., a. 1658.1 et 1658.8.

¹⁹ C.c., a. 1658.5 et 1658.6.

²⁰ Les locataires et les locateurs au Québec: caractéristiques socio-économiques, connaissance et fréquentation de la Commission des loyers, juin 1980, non publié.

rer. Il est certain que la menace d'un recours à la Régie peut servir de frein aux augmentations abusives. Peut-on pour autant en conclure qu'il agit comme frein à la construction?

Il est en tout cas intéressant de noter que dans les années passées, les cas qui se sont retrouvés devant la Régie se sont en moyenne situés dans les augmentations que l'on peut qualifier d'«abusives²¹». Ainsi pour les années 1975 à 1980, on obtient le tableau suivant:

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Hausse demandée par le propriétaire (%)	18,3	19,4	20,7	18,3	17,2	16,2
Hausse accordée par la Régie (%)	8,5	8,5	9,1	7,3	7,2	8,2

Les chiffres pour l'année 1981 ne sont pas encore disponibles, mais l'on sait déjà que l'écart entre ce qui est demandé par le propriétaire et ce qui est accordé par la Régie diminuera à cause de divers facteurs. En effet, les augmentations «raisonnables» seront en moyenne plus élevées, à cause spécialement de la hausse des taux d'intérêt et du coût du pétrole. On se rend compte que le nombre de cas où le propriétaire obtient de la Régie la totalité de l'augmentation demandée à son locataire en 1981 et où cette hausse dépasse 10% est très fortement supérieur à ce qu'on a connu dans le passé.

On peut s'attendre à ce que ce phénomène se produise de nouveau en 1982. En effet, nous avons des indications à l'effet qu'il existe un écart considérable entre les attentes des locataires et celles des propriétaires.

C'est dans cette perspective que la Régie a décidé d'orienter son action en 1982 vers une information permettant aux parties de s'entendre sur une augmentation de loyer raisonnable, afin de favoriser un rapprochement entre locataires et propriétaires.

Parmi les juridictions attribuées à la Régie, il en est une qui vise plus spécifiquement les habitations à loyer modique.

La construction relativement récente, au Québec, d'immeubles d'habitations à loyer modique propriété du gouvernement, répondait à un besoin certain de la population. Dans un objectif de décentralisation, l'administra-

²¹ Le raisonnement prend évidemment pour acquis que la méthode utilisée par la Régie pour déterminer le loyer payable pour un logement permet de fixer un loyer «raisonnable», ce que d'aucuns contesteront sans doute.

tion de ces propriétés de l'État québécois a été confiée à des corporations créées spécialement par les municipalités²².

Or, même si la Société d'habitation du Québec, organisme du gouvernement provincial chapeautant ces offices municipaux d'habitation, établissait des normes générales d'administration des habitations à loyer modique, il n'en demeurerait pas moins une disparité évidente dans les règles d'admissibilité et d'attribution des logements.

C'est pourquoi le législateur a conféré à la Société d'habitation du Québec un pouvoir de réglementation afin d'uniformiser les règles relatives aux demandes de location et aux critères d'admissibilité et d'attribution des logements²³.

L'État intervient donc directement pour s'assurer que les logements à loyer modique sont attribués aux personnes qui en ont un réel besoin. Et comme une mesure n'est efficace que si on donne à ceux qui en bénéficient les moyens de la faire respecter, la *Loi de la Régie du logement* crée divers recours permettant au locataire ou à l'aspirant locataire d'un logement à loyer modique de s'adresser à la Régie s'il se croit lésé parce qu'un office municipal d'habitation n'aurait pas agi conformément aux règlements édictés par la Société d'habitation du Québec dans l'admission d'un candidat ou l'attribution d'un logement²⁴.

D. UNE FONCTION DE RÉGULATION.

La Régie a également comme fonction de contrôler certaines activités des propriétaires par rapport à leurs immeubles locatifs, activités dont l'effet est de diminuer le stock de logements locatifs. La Régie contrôle ainsi les démolitions, les conversions d'immeubles locatifs en co-propriété et les aliénations d'immeuble situé dans un ensemble immobilier²⁵.

En limitant de cette façon le libre exercice du droit de propriété, l'État vise à la fois l'intérêt public et l'intérêt des parties en cause. Fruit des expériences passées, la soumission de la conversion en co-propriété et de l'aliénation d'un immeuble situé dans un ensemble immobilier à l'autorisation de la Régie vise non seulement à protéger les locataires en place, mais également les acquéreurs éventuels qui pourraient avoir à faire face à des difficultés qu'ils n'auraient pas prévues.

²² Loi sur la Société d'habitation du Québec, L.R.Q., C. S-8, a. 57 et ss.

²³ L.R.L., a. 125 modifiant l'article 86 de la Loi sur la Société d'habitation du Québec.

²⁴ C.c., a. 1662 à 1662.12.

²⁵ L.R.L., a. 32 à 55.

En matière de démolition, la Régie partage sa juridiction avec les municipalités. La Loi accorde à celles-ci le pouvoir de réglementer dans ce domaine en fixant cependant les balises d'une telle réglementation, soumettant la démolition d'un immeuble à l'autorisation d'un comité spécialement constitué à cette fin par le conseil municipal. La Régie n'a juridiction que s'il n'existe pas de règlement municipal²⁶. De plus, son intervention n'est possible que si une demande lui est faite par un locataire de l'immeuble à démolir²⁷.

La loi prévoit aussi que le propriétaire d'un ensemble immobilier qui veut le morceler et le vendre par partie doit obtenir l'autorisation de la Régie²⁸. Cette autorisation ne sera toutefois nécessaire que si l'ensemble immobilier entre dans le cadre de la définition qui en est donnée dans la loi, soit «plusieurs immeubles situés à proximité les uns des autres et comprenant ensemble plus de douze logements, si ces immeubles sont administrés de façon commune par une même personne ou des personnes liées au sens de la *Loi sur les impôts* et si certains d'entre eux ont en commun un accessoire, une dépendance ou, à l'exclusion d'un mur mitoyen, une partie de la charpente»²⁹. Les petits immeubles de moins de douze logements échappent donc au contrôle de la Régie.

En matière de conversion en co-propriété, la Régie du logement ne peut pour l'instant intervenir, puisqu'il existe un moratoire sur de telles conversions depuis 1975. Ce moratoire ne sera levé que lorsque le Gouvernement aura fixé par règlement les critères qui devront être considérés pour décider de l'opportunité d'autoriser une telle transformation et la Régie ne peut accorder d'autorisation tant que ce règlement n'est pas en vigueur³⁰. Inutile de souligner que plusieurs propriétaires attendent avec impatience une telle réglementation, puisque la demande pour la co-propriété dans les immeubles déjà construits depuis quelque temps se fait de jour en jour plus grande, par suite d'une augmentation du coût des maisons unifamiliales neuves. Un phénomène récent, le retour de la population banlieusarde vers les centres-villes, vient ajouter à la demande.

Parmi les critères dont on doit tenir compte pour décider de l'opportunité d'une démolition ou d'une aliénation d'un immeuble situé dans un ensemble immobilier, il faut mentionner l'état du logement, le préjudice causé aux locataires et les besoins de logements dans les environs³¹.

²⁶ L.R.L., a. 32.

²⁷ L.R.Q., a. 34.

²⁸ L.R.L., a. 46.

²⁹ L.R.L., a. 45.

³⁰ L.R.L., a. 53.

³¹ L.R.L., a. 35 et 49.

S'ajoutent les critères suivants dans le cas de démolition: les conséquences sur la qualité de vie et l'unité architecturale, de même que le coût d'une restauration possible et l'utilisation projetée du terrain³².

On ne saurait passer sous silence le rôle interventionniste que peut jouer la Régie en matière de conservation du stock de logement. En effet, la Régie peut d'office, ou à la demande d'un intéressé, émettre une ordonnance enjoignant à toute personne qui contrevient ou est sur le point de contrevioler aux règles édictées en matière de démolition, de co-propriété ou d'ensemble immobilier, de cesser ses opérations et même le cas échéant, de remettre les lieux en état³³. À défaut de s'y conformer, le contrevenant commet un outrage au tribunal³⁴. Pendant sa première année d'opération, la Régie n'a pas eu à se prévaloir de cette intervention d'office. Cependant, si la forte pression que l'on connaît actuellement sur le vieux stock continue, il est à prévoir que nous aurons éventuellement à le faire.

Cette fonction de contrôle de la Régie n'a pas, pour les premiers mois d'opération, représenté un volume important de demandes. En effet, depuis le premier octobre 1980, la Régie n'a entendu que les demandes suivantes:

- 44 demandes d'aliénation d'immeubles situés dans des ensembles immobiliers, et
- 3 demandes de démolition d'immeuble.

Il s'agit toutefois en règle générale de cas relativement complexes, certains ayant nécessité plusieurs jours d'audition. De plus, ces cas sont difficiles à traiter puisqu'il s'agit de décisions d'opportunité pour lesquelles les régisseurs doivent déborder le strict domaine du droit.

Par ailleurs, si le gouvernement lève le moratoire sur les transformations d'immeubles en co-propriété, il en résultera sûrement pour la Régie un accroissement considérable des activités dans ce domaine.

E. COMMENT CONCILIER CES QUATRE FONCTIONS.

Comme on peut facilement le soupçonner, l'attribution de quatre fonctions aussi diversifiées à un même organisme n'est pas sans créer pour celui-ci certains problèmes d'image. De plus, dans notre fonctionnement quotidien, nous devons nous assurer que nos employés font preuve de la plus grande neutralité, de la plus grande impartialité, tout en apportant aux justiciables qui se trouvent devant eux l'aide à laquelle ceux-ci sont en droit de s'attendre.

³² L.R.L., a. 35.

³³ L.R.L., a. 55.

³⁴ L.R.L., a. 112.

Tout a été mis en œuvre pour protéger la fonction judiciaire. En effet, la loi oblige le régisseur à s'occuper exclusivement du travail de la Régie, fixe des règles de récusation, permet au gouvernement de déterminer un Code de déontologie comme le Conseil de la magistrature peut le faire pour les juges et interdit au régisseur, sous peine de déchéance de sa charge, d'avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise pouvant le mettre en conflit d'intérêt³⁵.

Il n'en demeure pas moins qu'un organisme comme la Régie du logement ne possède pas vis-à-vis du Gouvernement la même apparence d'indépendance qu'un tribunal civil ordinaire. Il est donc particulièrement important pour la Régie de protéger son image d'impartialité, ce qui n'est pas toujours chose facile. En effet, les citoyens ne font pas la distinction entre la loi adoptée par le gouvernement, que les propriétaires jugent évidemment favorable aux locataires et que les locataires par contre jugent favorable aux propriétaires, et la Régie chargée d'administrer cette loi et qui le fait dans un esprit de neutralité et sans avoir à favoriser qui que ce soit. Le récent débat constitutionnel illustre bien mon propos: les associations de propriétaires qui ont récemment contesté la juridiction de la Régie du logement dans certaines matières, par exemple sa juridiction en matière de fixation de loyers, avaient comme objectif réel la disparition dans les plus brefs délais de toute forme de contrôle des loyers. On aura donc souvent tendance à reprocher à la Régie du logement ce que l'on reproche en réalité à la Loi. La Régie s'en trouve souvent sur la sellette.

III.- LE FONCTIONNEMENT DE LA RÉGIE.

A. LA COMPOSITION.

La Régie est composée de régisseurs, nommés par le gouvernement pour un mandat d'au plus cinq ans renouvelable³⁶. Le président et les deux vice-présidents de la Régie sont eux-mêmes régisseurs et sont en outre chargés de l'administration, de la coordination du travail des régisseurs et de la direction du personnel³⁷.

Pour les fins de ses activités judiciaires, la Régie détermine les endroits où sont situés ses bureaux et greffes³⁸. Elle en a établi une trentaine sur tout le territoire du Québec.

³⁵ L.R.L., a. 13, 64, 8 et 16.

³⁶ L.R.L., a. 6.

³⁷ L.R.L., a. 22.

³⁸ L.R.L., a. 22.

Les régisseurs sont choisis dans différentes disciplines pour répondre aux exigences de la Loi. Toutefois, comme la Loi impose que le régisseur qui siège seul ou le président du banc soit choisi parmi les juges ou les avocats³⁹, la presque totalité des régisseurs sont membres du Barreau.

B. LA PROCÉDURE.

L'un des objectifs poursuivis par le gouvernement en créant la Régie du logement était de créer un organisme accessible aux propriétaires et aux locataires tant par la simplicité de sa procédure que par la gratuité de ses services.

Le gouvernement s'était toutefois, lors de l'adoption de la loi, réservé la possibilité d'imposer au besoin des frais judiciaires. Devant l'afflux des demandes, soucieux de sensibiliser la population aux coûts élevés de l'administration de la justice, le gouvernement a, de fait, décidé d'imposer, à compter du premier avril 1982, des frais judiciaires de 20 dollars pour l'introduction d'une demande devant la Régie du logement⁴⁰. Toutefois, le régisseur peut condamner l'autre partie à rembourser ce montant en tout ou en partie⁴¹. De plus, afin de favoriser la conciliation entre les parties, ce montant est remboursable par la Régie s'il y a entente avant que l'on ne procède à l'audition de la demande devant le régisseur⁴².

Il va sans dire que ce montant de 20 dollars ne représente pas le coût réel de traitement d'une demande à la Régie, qui est beaucoup plus élevé.

Si l'on veut atteindre l'objectif d'accessibilité, la procédure devant la Régie doit être à la fois suffisamment rigoureuse pour assurer une saine administration de la justice et suffisamment souple pour permettre aux parties de présenter leur cause sans être obligatoirement représentées par avocat.

La Loi prévoit que les régisseurs peuvent à la majorité adopter les règlements de procédure jugés nécessaires⁴³. Ils se sont prévalus de ce droit et ont réduit à leur plus simple expression les étapes de la procédure⁴⁴. Une simple demande écrite déposée à la Régie suffit pour enclencher le processus judiciaire. Elle doit bien sûr être signifiée à l'autre partie mais ne nécessite pas de défense écrite. La partie fera valoir ses moyens de défense verbalement devant le régisseur. Il y a évidemment un prix à payer pour cette simplicité

³⁹ L.R.L., a. 29 et 30.

⁴⁰ L.R.L., a. 108, 4^o et Règlement sur les frais exigibles par la Régie du logement, Décret 630-82, G.O., 31 mars 1982, p. 1222.

⁴¹ L.R.L., a. 79.1.

⁴² Règlement sur les frais exigibles par la Régie du logement, a. 4.

⁴³ L.R.L., a. 85.

⁴⁴ Règlement de procédure devant la Régie du logement, G.O. 21 avril 1982, p. 1603 et modifications.

de la procédure et il n'est pas rare que les auditions doivent être ajournées ou remises à une date ultérieure afin de permettre à l'une ou l'autre des parties de compléter sa preuve.

La représentation des parties par avocat n'est pas la règle, même si elle est permise⁴⁵.

Quelques données révéleront un aperçu de la fréquence de la représentation par avocat. Ainsi en 1979, le locataire était représenté par avocat dans 18,2% des demandes alors que le propriétaire l'était dans 12,6% des cas.

Pour les premiers mois d'opération de la Régie, on obtient les chiffres suivants: locataires représentés 2 952 (7,5%); propriétaires représentés 3 324 (8,4%) sur un total de 39 260 demandes alors entrées au fichier. Le pourcentage diminue donc par rapport à la situation existant à la Commission des loyers.

La représentation par des personnes autres que des avocats est également permise dans certaines circonstances.

La règle légale étant que nul ne peut plaider pour autrui, la loi prévoit spécifiquement des dérogations à ce principe en permettant à une personne physique de se faire représenter par son conjoint⁴⁶. D'autre part, si une personne ne peut se présenter elle-même pour cause de maladie, éloignement ou autre cause jugée suffisante, elle peut alors se faire représenter par un parent ou un allié, ou à défaut, par un ami⁴⁷. Le mandataire doit alors fournir un mandat écrit au régisseur⁴⁸.

Comme on peut le constater, le législateur québécois a choisi de favoriser d'abord la représentation par un parent et ne reconnaît pas, comme le fait le projet de loi Quilliot, la représentation par un membre d'une association de locataires, pas plus qu'il ne reconnaît d'ailleurs, sur le plan légal, de telles associations.

Signalons une particularité de la procédure dans les demandes faites devant la Régie en matière de conservation du stock de logement. Lors de demandes d'autorisation de démolir, de vendre des immeubles situés dans un ensemble immobilier ou de convertir en co-propriété, toute personne et non seulement celles intéressées directement par la demande d'autorisation, peut faire des représentations écrites⁴⁹. La Régie peut, suite à ces représen-

⁴⁵ L.R.L., a. 72. Elle n'est cependant pas permise s'il s'agit d'une «petite créance»: L.R.L., a. 73.

⁴⁶ L.R.L., a. 72, 1^{er} alinéa.

⁴⁷ L.R.L., a. 72, 2^e alinéa.

⁴⁸ L.R.L., a. 74.

⁴⁹ L.R.L., a. 70, 2^e alinéa.

tations écrites, décider de tenir des audiences publiques où ces personnes se feront entendre⁵⁰. À date toutefois, contrairement à ce à quoi nous nous attendions, peu de gens se sont prévalus de ce droit de faire des représentations écrites.

C. LA PREUVE.

Dans le domaine de la preuve, le législateur québécois avait à opter entre deux systèmes: permettre toute preuve utile ou pertinente en l'appréciant selon le critère de l'homme prudent agissant dans la conduite de ses affaires, comme c'est le plus souvent la règle devant les tribunaux administratifs, ou la soumettre aux règles de preuve établies par le Code civil. Sans doute influencé par le fait qu'une partie de la juridiction attribuée à la Régie lui était transférée des tribunaux civils ordinaires, de même que par le fait que la Régie applique les règles du bail résidentiel contenues au Code civil, le législateur a opté pour le deuxième système. L'article 75 pose donc le principe que les règles de preuve prévues aux articles 1203 à 1245 du Code civil s'appliquent à la preuve faite devant la Régie. Un certain assouplissement de ces règles a cependant été prévu aux articles 76 et 77 quant à la preuve de documents écrits et à la preuve testimoniale.

Malgré ces assouplissements, l'application des principes du Code civil à la preuve devant la Régie n'est pas sans causer quelques difficultés de fonctionnement, vu l'absence très fréquente d'avocats aux dossiers. Les parties, par exemple, comprennent mal qu'on n'accepte pas le oui-dire et n'amènent pas leurs témoins.

La situation est encore plus difficile en matière de conservation des logements. En effet, dans ce domaine, les régisseurs doivent juger en fonction de l'intérêt public et de l'intérêt des parties. Or, comme en ces matières les règles de preuve du Code civil s'appliquent également, ils doivent s'en tenir à ce qui est apporté en preuve devant eux lors de l'audition et encore, à la condition que cette preuve soit admissible en vertu des règles du Code civil. On peut donc se demander s'ils possèdent toute l'information dont ils devraient pouvoir disposer.

CONCLUSION

Dans une société de consommation, le logement constitue un bien essentiel à toute personne. La nouvelle législation tend vers la recherche d'un équilibre entre le droit au logement et le droit de propriété.

⁵⁰ L.R.L., a. 70, 3^e alinéa.

La création d'une seule juridiction, devant laquelle les règles de preuve et de procédure sont simplifiées pour le règlement des litiges qui opposent locateurs et locataires, favorise l'accessibilité aux tribunaux.

Il n'en demeure pas moins que les meilleures solutions aux différends sont souvent celles dont les parties peuvent convenir. C'est le but que poursuit le législateur par l'attribution, à la Régie du logement, de fonctions d'informateur et de conciliateur.

La formule du tribunal administratif présente une souplesse que ne possède pas un tribunal civil ordinaire et permet de créer une structure dont les attributions ne sont pas exclusivement judiciaires. Elle possède toutefois quelques désavantages. Il importe donc, lorsque l'on a à choisir, de bien jauger ces avantages et ces inconvénients. La formule québécoise n'est pas la seule possible et elle n'est pas parfaite. Toutefois, après un an et demie de fonctionnement elle m'apparaît très valable parce que susceptible de répondre aux vrais besoins de la population.