

Droits et recours des parties à un contrat de bail devant la Commission des Loyers

Louise Robert*

I. INTRODUCTION

Que le logement soit un bien essentiel à la vie, cela semble une évidence: on peut toujours se passer d'une automobile, on doit avoir un toit pour se loger. Le prix qu'il en coûte pour se loger constitue donc une dépense que tous doivent encourir, qu'ils soient propriétaires ou locataires de l'endroit où ils se logent. Or, une étude sociologique¹ a démontré que la proportion du revenu d'une famille consacrée au logement est d'autant plus grande que ce revenu est bas. Le loyer constitue une dépense difficilement compressible à court terme, de sorte que si le revenu familial diminue, des coupures de budget devront être effectuées au niveau d'autres dépenses comme l'alimentation, le vêtement et évidemment les loisirs.

Dans un marché libre du logement, le locateur est en mesure d'exiger de son locataire le loyer qu'il désire, sans que le locataire soit en mesure de négocier ce prix. Il n'a d'autre choix que d'accepter le loyer proposé par le locateur, qui sera aussi élevé que le lui permettra le marché, ou de déménager et de subir tous les coûts qu'entraîne inévitablement un déménagement. Une telle situation de marché libre peut sembler acceptable lorsque le taux de vacance dans les locaux résidentiels est relativement élevé; il servira alors de frein aux exigences des locateurs et les locataires pourront dans une certaine mesure négocier le prix de location. De plus, il aura le choix entre plusieurs logements. Lorsqu'il déménage, il trouvera donc à se reloger moyennant un loyer acceptable. La gravité de la situation prend, cependant, toute son ampleur lorsque le taux de vacance est bas, comme c'est actuellement le cas au Québec et plus

* Avocate, directrice du Contentieux, Commission des loyers.

¹ Etude faite par Jacques Godbout pour le compte du groupe de travail sur le contrôle des loyers, intitulée *Des conséquences sociales de l'intervention publique sur le logement locatif au Québec*, 20 septembre 1974, INRS — Urbanisation, non-publiée. Voir en particulier l'annexe 1, "Quelques effets de la loi sur la structure du budget des ménages" par Marie Lavigne.

spécialement à Montréal; le choix du locataire et son pouvoir de négociation deviennent alors nuls.

L'intervention de l'Etat dans le domaine des relations locataires-locataires, et en particulier sur le loyer, devient alors nécessaire afin de contrôler les abus créés par une situation de rareté et de rétablir un certain équilibre dans les relations entre les parties au bail.

Au Québec, la réglementation des relations locataires-propriétaires revêt une importance particulière du fait qu'une plus grande proportion de gens sont locataires plutôt que propriétaires de l'endroit où ils habitent. En effet, selon les statistiques établies suite au recensement fédéral de 1971, 52% des Québécois sont locataires et ce chiffre est porté à 59% dans les régions urbaines, alors qu'en Ontario 37% des gens sont locataires et 41% dans les régions urbaines et qu'au Canada les locataires ne représentent que 39%.² Cette proportion est beaucoup plus forte dans certaines villes du Québec, telles que Montréal où plus de 80% de la population est locataire.

Actuellement, toutes les provinces du Canada ont une loi concernant les relations locataires-propriétaires.³ Certaines de ces lois contiennent des dispositions impératives, qui s'appliquent obligatoirement à tous les baux résidentiels; d'autres sont à caractère supplétif et ne serviront à déterminer les règles du jeu entre les parties qu'en l'absence d'un bail écrit ou d'une stipulation au bail. Trois provinces, soit la Colombie britannique,⁴ Terre-Neuve⁵ et le Québec⁶ avaient adopté une législation visant à contrôler les loyers, au moment où, dans son programme de lutte anti-inflation, le gouvernement fédéral a exprimé son désir de voir toutes les provinces adopter une législation prévoyant un tel contrôle et a indiqué quelles devaient être les grandes lignes de cette législation.⁷ En effet un programme de lutte contre l'inflation ne peut s'envisager si l'on ne contrôle pas une dépense qui représente une partie aussi importante du budget familial, soit le loyer. Toutes les provinces ont maintenant

² Statistiques Canada, *Recensement 1971*, vol. II, partie 3 (1973), pp. 1-1, 2-1.

³ Au Québec, les articles 1600 à 1665 du Code civil concernant le louage de choses ont été remplacés par de nouveaux articles en vertu de la *Loi concernant le louage de choses*, L.Q. 1973, c.74.

⁴ *Landlord and Tenant Act*, S.B.C. 1974, c.45.

⁵ *Landlord and Tenant (Residential Tenancies) Act*, S.N. 1973, No. 54.

⁶ *Infra*, note 18.

⁷ Voir *Offensive contre l'inflation, un engagement national*, Déclaration de principe déposée à la Chambre des communes par l'honorable Donald MacDonald, le 14 octobre 1975, Gouvernement du Canada, à la p.20.

adopté une loi visant à contrôler les loyers,⁸ loi qui est cependant envisagée dans certaines provinces comme étant partie du programme de lutte contre l'inflation et qui connaîtra la même expectative de vie que cette lutte. Mais il faut souligner que s'il est facile d'implanter une politique de contrôle des loyers, il peut être difficile politiquement de s'en départir.

De toutes les provinces, le Québec fut la première à s'aventurer dans le domaine du contrôle des loyers. Il est né de la seconde guerre mondiale: en 1941, le gouvernement fédéral au moyen des "Wartime Leasehold Regulations" adoptés en vertu de la *Loi des mesures de guerre*,⁹ imposa à l'échelle nationale un gel ou un contrôle des prix et des évictions. Ce contrôle fédéral subsista jusqu'en 1951, année où le gouvernement fédéral décidait d'abandonner ce champ d'activité, la situation d'urgence créée par la guerre s'étant résorbée. Le gouvernement provincial, craignant les effets sur le marché du logement d'un abandon trop subit de toute forme de contrôle, voulut procéder par étapes. La législature provinciale, adopta le 30 avril 1951 une loi appelée *Loi de la Régie des loyers*,¹⁰ laquelle fut modifiée le 4 décembre de la même année par une loi qui en changea le titre en celui de *Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires*,¹¹ qui créait un organisme appelé Commission des loyers chargé d'administrer la loi.

Cette loi fut véritablement envisagée à ce moment comme une mesure temporaire, puisque l'article 38 prévoyait qu'elle cesserait d'être en vigueur le 1er mai 1953. Cependant, le 18 décembre 1952 et ainsi d'année en année depuis ce temps, une nouvelle loi était adoptée qui prolongeait d'un an l'application de la *Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires*.¹²

C'est encore la situation aujourd'hui, malgré diverses tentatives du ministère de la justice de faire adopter une loi à caractère perma-

⁸ *The Temporary Rent Regulation Measures Act*, S.A. 1975, c.84, mod. par S.A. 1976, c.53; *The Rent Stabilization Act*, S.M. 1976, c.R-85; *The Residential Premises Rent Review Act*, 1975, S.O. 1975, c.12 mod. par S.O. 1976, c.2, mod. par 1976, c.36; *An Act to amend the Residential Tenancies Act, 1973*, Bill 16, Sask.Leg.Ass., 1975-76; *Rent Review Act*, N.S.S. 1975, c.56; *The Residential Tenancies Act*, 23 Eliz.II, 4th Sess., 47th Leg., N.B. Leg.Ass., 1976; *An Act to Provide for the Review of Rents in respect of rented Premises*, S.P.E.I. 1975, c.82.

⁹ *The Wartime Prices and Trade Board, Administrator's Order A-488, Respecting Maximum Rentals for Rooming Accommodation*, Canadian War Orders and Regulations (1942).

¹⁰ L.Q. 1950-51, c.20.

¹¹ L.Q. 1951-52, c.17.

¹² L.Q. 1952-53, c.9.

ment: qu'on se souvienne du dépôt du projet de loi 59, mieux connu sous le nom de Code des loyers en 1972 et du projet de loi 79 au printemps 1973.¹³

La juridiction de la Commission des loyers a varié considérablement au cours des années. Elle a été plus ou moins étendue et le rôle qu'y ont joué les municipalités a été plus ou moins important selon les époques et les gouvernements.¹⁴ Mais aucun gouvernement, malgré que tel ait été le but initial de la Loi, n'a jamais osé supprimer complètement le contrôle des loyers.

Bien au contraire. Toutes les restrictions adoptées au cours des années concernant l'application de la *Loi de conciliation*, ont été supprimées d'abord par l'adoption, en février 1973, de la *Loi pour empêcher les hausses abusives de loyer en 1973*,¹⁵ puis par l'adoption du projet de loi 3¹⁶ le 22 décembre 1973. Neuf cent mille locaux d'habitation au Québec sont maintenant soumis à la juridiction de la Com-

¹³ *Code des Loyers*, Projet de loi 59, 3e sess., 29e Lég., Ass.Nat.Qué., 1972; *Loi instituant une chambre des loyers à la Cour provinciale*, Projet de loi 79, 4e sess., 29e Lég., Ass.Nat.Qué., 1973.

¹⁴ L.Q. 1950-51, c.20, art.32. La Loi s'applique aux maisons construites au 30 avril 1951. Tout locataire qui occupe légalement un logement situé dans une cité ou une ville ne peut être évincé ni se voir demander une augmentation de loyer sans l'autorisation de l'administrateur. Une ville ou une cité peut être soustraite de l'application de la Loi par le lieutenant-gouverneur en conseil, si on lui démontre que la situation s'y est normalisée.

L.Q. 1951-52, c.17. L'application de la Loi peut être étendue à toute municipalité ou territoire situé dans un rayon de 5 milles d'une cité ou ville, mais toujours aux seules maisons construites avant le 30 avril 1951.

L.Q. 1952-53, c.9: On n'a plus à démontrer que la situation du logement s'est normalisée pour obtenir qu'une cité ou ville soit soustraite de l'application de la Loi.

L.Q. 1954-55, c.7, art.5: Une telle soustraction ne pourra plus se faire qu'à la demande de la majorité absolue du conseil municipal ou sur la recommandation de la Commission des loyers.

L.Q. 1957-58, c.7, art.10: La Loi cesse de s'appliquer aux maisons dont le loyer excède \$125 par mois au 15 novembre 1957.

L.Q. 1963, c.60, art.5: L'application de la Loi est restreinte à 75 municipalités comptant plus de 10,000 habitants. Dans l'île de Montréal, la Loi ne s'applique pas aux maisons dont le loyer au 1er décembre 1962 excède \$125; pour les autres municipalités, le montant est de \$100.

L.Q. 1968, c.79, art.6: L'application peut être étendue, à la demande du conseil municipal, à des municipalités qui n'y sont pas énumérées et aux immeubles construits avant le 1er mai 1968. Le plafond du loyer de \$125 et \$100 est supprimé. Il appartient au conseil municipal de fixer le nouveau plafond.

¹⁵ L.Q. 1973, c.73.

¹⁶ *Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires*, L.Q. 1973, c.75.

mission des loyers, quelle que soit la ville ou la municipalité où ils sont situés et quel que soit le loyer en vigueur, à l'exception des immeubles neufs pour une période de 5 ans.¹⁷

II. CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI

La *Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires*¹⁸ (par la suite *Loi de conciliation*) s'applique à tout local résidentiel donné à bail, à l'exception des chambres. Le principe n'est nulle part clairement énoncé dans la Loi. On peut le déduire, cependant, par interprétation de l'article 1, paragraphe (e) qui définit maison comme étant "une maison, un logement, un appartement, habituellement occupés comme lieux d'habitation" et de l'article 34, paragraphe 1, qui exclut de la Loi les locaux loués à des fins autres que résidentielles.

Cette exclusion des locaux non résidentiels reçoit cependant un tempérament: lorsqu'un local qui sert de lieu de résidence au locataire est également utilisé pour y exercer son métier ou sa profession, il restera soumis à la *Loi de conciliation* pourvu que pas plus de deux pièces ne soient ainsi utilisées et pourvu que cet espace n'excède pas le tiers de l'espace total de la maison.

Autre tempérament: lorsqu'un même bail couvre à la fois un local d'habitation et un local utilisé à des fins commerciales ou industrielles, même si un seul loyer a été prévu pour les deux locaux, s'il y a une entrée distincte pour chacun d'eux, l'administrateur aura juridiction, en vertu de l'article 34a, pour prolonger le bail et fixer le loyer du local utilisé pour des fins d'habitation. Une telle situation est apte à se produire en particulier chez les petits commerçants. On peut douter de l'efficacité d'une telle protection, puisque le propriétaire demeure toujours libre d'imposer le loyer qu'il veut pour la partie commerciale du local.

Les chambres, nous l'avons vu, sont exclues de l'application de la *Loi de conciliation*. Certaines chambres qui échappent à la juri-

¹⁷ L.Q. 1974, c.76, art.22 mod.art.34, par.7 de la *Loi de conciliation*.

¹⁸ L.Q. 1950-51, c.20 mod. par L.Q. 1951-52, c.17; L.Q. 1952-53, c.9; L.Q. 1953-54, c.12; L.Q. 1954-55, c.7; L.Q. 1955-56, c.17; L.Q. 1956-57, c.28; L.Q. 1957-58, c.7; L.Q. 1958-59, c.7; L.Q. 1959-60, c.88; L.Q. 1960-61, c.8; L.Q. 1962, c.56; L.Q. 1963, 1re Session, c.60; L.Q. 1964, c.68; L.Q. 1965, 1re Session, c.79; L.Q. 1966, c.19; L.Q. 1966-67, c.83; L.Q. 1968, c.79 et 80; L.Q. 1969, c.73; L.Q. 1970, c.60; L.Q. 1971, c.82; L.Q. 1972, c.67; L.Q. 1973, c.75; L.Q. 1974, c.76; L.Q. 1975, c.84. Il existe chez l'Editeur Officiel une consolidation administrative.

diction de la Commission des loyers seront soumises à une autre forme de contrôle gouvernemental, lorsqu'elles sont situées dans des établissements visés par la *Loi de l'hôtellerie*.¹⁹ La *Loi de l'hôtellerie* ne s'appliquant qu'aux immeubles contenant six chambres ou plus,²⁰ il reste donc un champ inoccupé, qui n'est soumis à aucune forme de contrôle.

On peut s'interroger sur l'opportunité d'une telle exclusion. Le chambreur n'est-il pas en droit, tout comme le locataire d'un appartement, de se protéger contre toute éviction injustifiée ou contre tout abus dans les hausses de loyer? La réponse à ceci se trouve dans la nature particulière des rapports entre le locateur et son chambreur: ceux-ci vivent le plus souvent dans un même lieu physique, partagent le même logement. Il semble raisonnable, dans de telles circonstances, de permettre au locateur de choisir les personnes qui vivent dans sa maison. Ce raisonnement ne vaut cependant que dans les cas où locateur et locataire vivent dans le même local. Il faudrait, à mon avis, étudier avec attention la possibilité de soumettre les chambres à l'application de la Loi, lorsque cette chambre est située dans un local qui n'est pas occupé par le locateur.

Comment distinguer entre une chambre et un appartement? En l'absence de toute jurisprudence à ce sujet, on peut dire que pour qu'une unité de logement constitue un appartement, elle doit rencontrer les exigences suivantes: une entrée distincte et non un accès par la résidence du locateur, une cuisine ou la possibilité de préparer sa nourriture et des installations sanitaires. Mais il importera à l'administrateur des loyers saisi du dossier de décider dans chaque cas s'il s'agit d'un appartement ou d'une chambre.

III. LES IMMEUBLES EXEMPTES DE L'APPLICATION DE LA LOI

1. Les maisons de chambres

Tous les locaux résidentiels ne sont pas soumis à la *Loi de conciliation*. Le législateur, à l'article 34, a créé plusieurs exemptions. La première de ces exemptions concerne les maisons de chambres (art. 34, par. 3). Il ne faut pas confondre ici avec les chambres. La Loi vise le cas où une maison (ou un logement) est donné à bail et où le locataire exploite lui-même le local comme maison de chambres. Le

¹⁹ S.R.Q. 1964, c.205.

²⁰ *Règlement relatif aux établissements hôteliers et restaurants*, Règ. 75-470, 15 septembre 1975, Gaz.off. du Qué., partie 2, 5201, art.21.1.

législateur considère qu'il s'agit alors d'une exploitation commerciale. Comme tout bail commercial, un tel bail est donc exclu de l'application de la Loi. Par maison de chambres, il faut entendre "une maison dans laquelle le locataire loue plus de deux pièces à des personnes autres que des membres de sa famille".²¹

2. Les locaux loués à des fins de villégiature

Le chalet ou la maison de campagne n'est pas soumis à la Loi (art. 34, par. 4). En effet, le but de la Loi est de protéger les résidences principales et non les résidences secondaires, considérées comme biens de luxe.

Une maison louée ou utilisée comme résidence secondaire peut cependant par la suite être louée comme résidence permanente et *vice versa*. C'est là une question de fait laissée à l'appréciation de l'administrateur. Ainsi, parce que le propriétaire d'un chalet l'avait isolé pour le rendre habitable l'hiver et avait permis au locataire d'en faire son domicile permanent, la Commission a reconnu qu'il s'agissait d'une résidence principale soumise à la juridiction de la Commission des loyers et non plus d'un local loué à des fins de villégiature.²²

3. Les locaux loués par les employeurs à leurs employés

Dans le cas d'un local loué par un employeur à son employé, la *Loi de conciliation* ne s'applique pas, sauf en ce qui concerne la fixation du loyer (art. 34, par. 5). Le bail est alors considéré comme étant un accessoire du contrat de travail, et il sera gouverné par ce contrat de travail, notamment quant à sa durée. Cependant, si l'employeur exige de l'employé une augmentation de loyer, ce dernier pourra s'adresser à la Commission pour faire fixer le loyer. L'administrateur n'a pas juridiction, dans ce cas, pour fixer la durée du bail.²³

4. Les immeubles d'habitation à loyer modique

Sont également exemptés de l'application de la Loi certains immeubles d'habitation à loyer modique qui sont la propriété ou qui

²¹ *Règles de pratique de la Commission des loyers*, Règ. 75-533, 21 octobre 1975, *Gaz.off. du Qué.*, partie 2, 5523, art.1.03.

²² *Le Breton v. Beaudoin* [1975] D.C.L. 3 confirmé en appel, *Beaudoin v. Le Breton* [1975] D.C.L. 78.

²³ Cette restriction concorde d'ailleurs avec l'exception créée par le par.1 de l'art.1659, selon laquelle les règles de la prolongation automatique ne s'appliquent pas à un tel bail.

sont administrés par des organismes gouvernementaux ou sociétés de la Couronne (art. 34, par. 6).²⁴ L'exemption de ces immeubles de l'application de la *Loi de conciliation* se comprend, dans la mesure où la détermination du montant du loyer se fait selon des critères biens particuliers qui ne peuvent être conciliés avec la méthode de fixation des loyers utilisée par la Commission des loyers. Cependant, seuls les immeubles qui tombent dans l'une des catégories énumérées spécifiquement par la Loi sont exemptés. D'autres immeubles sur lesquels il existe un certain contrôle des loyers de la part d'un organisme gouvernemental demeurent soumis à la juridiction de la Commission. Il y a donc dans ces cas un double contrôle.

Ainsi la jurisprudence a décidé que les immeubles à dividendes limités sont soumis à la *Loi de conciliation*. Par immeuble à dividendes limités, il faut entendre ce type de projet où la Société centrale d'hypothèque et de logement consent un prêt hypothécaire pour la construction, l'achat ou l'amélioration d'un projet d'habitations à bas loyer, ce prêt pouvant atteindre 95% de la valeur d'emprunt du projet et portant intérêt à un taux préférentiel,²⁵ où les taux maxima de loyer exigible des locataires sont fixés par un contrat intervenu entre la SCHL et l'emprunteur et où toute augmentation de loyer exigée par l'emprunteur doit être préalablement autorisée par la SCHL.

Plusieurs cas de ce genre ont été entendus par la Commission tant en première instance qu'en appel et la Commission a procédé à une nouvelle fixation du loyer, malgré l'approbation que le propriétaire avait préalablement obtenue de la SCHL.²⁶

²⁴ Ce sont:

a) Les immeubles d'habitations administrés par les offices municipaux d'habitation, suivant l'article 55 de la *Loi de la Société d'habitation du Québec*, L.Q. 1966-67, c.55.

b) Ceux construits en vertu de la *Loi autorisant les membres du Conseil de la cité de Montréal à exécuter un projet d'élimination de taudis et de constructions d'habitations salubres*, L.Q. 1956-57, c.23 et la *Loi facilitant davantage l'exécution d'un projet d'élimination de taudis et de construction de logements salubres dans la cité de Montréal*, L.Q. 1956-57, c.53. Ces lois-ci ont débouché sur la construction des Habitations Jeanne Mance, de la Petite Bourgogne et des Ilots St Martin.

c) Les immeubles appartenant à la Société d'habitation du Québec.

²⁵ *Loi nationale de l'habitation*, S.R.C. 1970, c.N-10, art.15.

²⁶ E.g., *Les Appartements Olympiques Ltée v. Allard*, Commission des loyers no 33852, en appel 21 oct. 1974 et *Lamontagne v. Val Boisé Inc.* [1975] D.C.L. 5.

5. Les immeubles récents

Depuis le 1er janvier 1975, sont également exemptés de l'application de la Loi les immeubles dont les travaux de construction ont commencé après le 31 décembre 1973, pour une période de cinq ans à compter de la fin des travaux (art. 34, par. 7). Les conditions d'application de l'exemption sont les suivantes:

a) Il doit s'agir d'un immeuble dont les travaux de construction ont commencé après le 31 décembre 1973. C'est donc la date du début des travaux qui importe pour déterminer si un immeuble est soumis ou non à la Loi. Le législateur n'a cependant pas précisé ce que l'on doit entendre par le commencement des travaux. Il s'agit là d'une question d'autant plus importante à déterminer que, dans le cas de certains immeubles, il s'écoule un très long délai entre l'excavation et le début de l'érection de la structure. La Commission n'a cependant pas encore eu à se prononcer sur cette question.

b) L'exemption ne vaut que pour les cinq années qui suivent la fin des travaux. Ainsi, si la construction d'un immeuble a commencé le 1er août 1974, et s'est terminée le 1er mai 1975, il n'est pas soumis à la Loi jusqu'au 1er mai 1980. La Loi donne une définition de "fin des travaux": par cette expression, il faut entendre "la date à laquelle l'immeuble est prêt pour l'usage auquel il est destiné",²⁷ c'est-à-dire la date à laquelle l'immeuble est prêt à être loué et non la date où il est effectivement loué. Cette interprétation apparaît la seule souhaitable, car en exigeant que l'immeuble au complet soit prêt, on permet au propriétaire de garder un ou deux appartements inachevés pour ainsi échapper au contrôle des loyers.

IV. L'ORGANISME CHARGE D'ADMINISTRER LA LOI

En adoptant la *Loi de conciliation*, le législateur a créé un organisme, appelé Commission des loyers, chargé de l'administrer.²⁸ La Commission des loyers constitue un tribunal quasi-judiciaire à deux instances, soit une première instance, l'administrateur des loyers, et une instance d'appel, la Commission.

La Commission n'entend que les litiges qui naissent de l'application de la *Loi de conciliation*. Elle n'entend aucune demande comportant une réclamation d'argent. Elle ne possède aucun pouvoir d'exécution de ses décisions: pour pouvoir recourir à l'exécution

²⁷ L.Q. 1974, c.76, art.22, mod. l'article 34.

²⁸ L.Q. 1950-51, c.20, art.2.

forcée d'une décision de la Commission, une partie doit préalablement en obtenir l'homologation par un juge de la Cour provinciale. La Commission ne possède donc pas tous les pouvoirs d'un tribunal civil ordinaire.

Les litiges nés de l'application du Code civil ou du bail intervenu entre les parties demeurent du ressort des tribunaux civils, malgré l'existence de la Commission. Or, certains recours, notamment en matière de résiliation de bail, sont accordés tant par le Code civil que par la *Loi de conciliation*. On se retrouve donc avec des cas de double juridiction: une partie peut être poursuivie devant la Commission et devant le tribunal civil compétent. Il n'est pas certain qu'elle puisse, dans un cas de double poursuite, invoquer la doctrine de la chose jugée et l'exception de litispendance puisque, d'une part, le Code de procédure civile ne s'applique pas à la Commission et que, d'autre part, il est douteux que la Commission rencontre pour l'application de ces exceptions devant le tribunal civil toutes les conditions requises par la doctrine et la jurisprudence. Cependant, la Commission rejettera la demande, lorsqu'elle est informée qu'une action basée sur les mêmes faits et réunissant les conditions de la chose jugée a déjà été jugée par le tribunal civil.²⁹

La dualité de lois et de structures juridictionnelles existant actuellement en matière de bail résidentiel est de nature à créer de graves inconvénients pour le justiciable. A la possibilité déjà mentionnée d'exercer certains recours plus d'une fois, on peut ajouter les inconvénients causés par les incohérences et les contradictions inévitables entre les deux lois, lois conçues à des époques différentes et dans un esprit différent. De plus, il est parfois difficile d'établir où réside la juridiction, de sorte que le justiciable est ballotté d'un endroit à l'autre et exerce des recours par la suite jugés inutiles.

Le système est également discriminatoire: certains justiciables devront encourir des frais judiciaires et d'avocats pour exercer leur recours alors que d'autres pourront profiter de la gratuité du recours devant la Commission. Comment faire admettre à quelqu'un qu'il devra encourir des dépenses pour régler une difficulté résultant de son bail alors que son voisin peut s'adresser à la Commission et faire régler son propre cas sans qu'il lui en coûte un sou? Ces inconvénients demeureront tant que le législateur ne confiera pas à un seul tribunal une juridiction totale en matière de bail résidentiel. Une telle réforme devrait s'accompagner d'une intégration au Code

²⁹ Voir notamment *Labonté v. Laurier Farley* [1975] D.C.L. 84.

civil des règles de droit substantif contenues dans la *Loi de conciliation*.³⁰

Quelques mots sur les structures de la Commission. Légalement, bien qu'il y ait deux instances, l'administrateur des loyers (Régie des loyers) et la Commission siégeant en appel, il n'existe qu'une seule entité administrative chargée de l'application de la Loi.

La Commission se compose "des membres nommés en nombre suffisant par le lieutenant-gouverneur en conseil" (art. 2). Actuellement, elle compte 15 membres, en plus du président et de deux vice-présidents. Elle joue un double rôle: de surveillance et d'administration, et d'appel (art. 10).

La Commission administre donc tous les bureaux locaux. Cependant, chaque administrateur demeure seul responsable de ses décisions. La Commission a son siège social à Montréal, mais, lorsqu'elle entend les appels, elle siège à travers la province, par bancs de deux membres (arts. 6-7).

La juridiction de première instance est exercée par des administrateurs et assistants-administrateurs des loyers. C'est ce palier que l'on désigne couramment sous le nom de "Régie des loyers" bien que ce nom soit disparu de la loi depuis décembre 1951. Il existe actuellement trente-cinq bureaux et sous-bureaux à travers la province.

V. LES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA LOI DE CONCILIATION

La *Loi de conciliation*, tout comme le chapitre du louage dans le Code civil, vise à réprimer certains abus existant en matière de bail résidentiel et à rétablir un certain équilibre dans la négociation des baux et dans les relations locataires-propriétaires.

Le Code civil a remplacé les baux "librement" négociés entre locateur et locataire, mais qui étaient devenus avec le temps des contrats d'adhésion, l'équilibre ayant été rompu entre le pouvoir de négociation du locateur et celui du locataire, par une autre forme de contrat d'adhésion, mais cette fois imposé par le législateur. Ce dernier a imposé certaines clauses obligatoires pour tous les baux, clauses qui lui ont semblé respecter les exigences minimales de la justice dans les relations locateurs-locataires.

³⁰ C'est d'ailleurs là en substance la réforme qui fut proposée lors du dépôt des projets de loi 78 et 79, 1re version, devant l'Assemblée nationale en 1973, projets de loi que le gouvernement retira par la suite.

La *Loi de conciliation* vient s'ajouter au Code civil en imposant elle aussi certaines règles du jeu obligatoires entre les parties au contrat de bail. Elle repose sur deux principes fondamentaux, à savoir:

- 1) le droit du locataire résidentiel au maintien dans les lieux et
- 2) son droit de s'opposer à une demande de loyer injustifiée.

Le locataire qui occupe un logement a le droit, à l'expiration du bail, de demander d'être maintenu dans les lieux et de voir son bail prolongé, malgré le fait que le locateur lui ait manifesté son intention de ne pas renouveler le bail.

De même, si le propriétaire avise le locataire qu'il ne veut renouveler le bail que moyennant une augmentation de loyer ou moyennant des modifications au bail alors existant entre eux, par exemple quant au paiement de la taxe d'eau, celui-ci pourra, s'il estime que le loyer ou la modification demandée est injustifiée, s'opposer à cette demande.

Le législateur a ainsi cherché à protéger le locataire victime d'un certain immobilisme: les déménagements sont en effet très coûteux et le locataire a souvent investi des sommes importantes pour améliorer son environnement. Le locateur qui refuse de renouveler le bail de son locataire devra prouver qu'il a une raison valable pour le faire. S'il désire obtenir une augmentation de loyer, il devra également démontrer que cette augmentation est justifiée. Ainsi, les modalités d'exercice du droit au maintien dans les lieux et le contrôle des hausses abusives de loyer sont déterminées en partie par le Code civil et en partie par la *Loi de conciliation*.

VI. COMMENT LE LOCATAIRE PEUT EXERCER SON DROIT AU MAINTIEN DANS LES LIEUX. COMMENT LE LOCATAIRE PEUT Y FAIRE ECHEC

La plupart des recours accordés par la *Loi de conciliation* et notamment l'exercice du droit au maintien dans les lieux s'exercent ou prennent effet à l'expiration du bail. Il importe donc, avant d'étudier ces recours, de voir comment arrive l'expiration d'un bail et de déterminer la situation des parties à ce moment.

1. L'expiration du bail

En matière de bail, la clause de renouvellement automatique se trouve de droit dans tous les contrats puisqu'elle est contenue à l'article 1659 du Code civil qui constitue l'une des dispositions obligatoires pour tous les baux résidentiels.

Cet article édicte qu'un bail à durée fixe de moins de douze mois est à son expiration prolongé de plein droit pour une même période et qu'un bail à durée fixe de douze mois ou plus est à son expiration prolongé de plein droit pour une période de douze mois. Les parties peuvent cependant s'entendre pour une période de prolongation différente. Le bail prolongé de plein droit l'est aux mêmes conditions que l'ancien et au même loyer.

Si l'une des parties désire mettre fin à l'occupation, augmenter le loyer ou changer les conditions du bail, elle devra empêcher que ne s'opère la prolongation de plein droit, au moyen d'un avis écrit envoyé à l'autre partie.

L'article 1661 fixe le délai pour cet avis.³¹ Il s'agit là de délais d'ordre public auxquels les parties ne peuvent déroger (art. 1652 C.c.). Ainsi, si un bail de douze mois stipule que le locataire, s'il veut quitter le logement, devra donner un préavis de quatre mois, un avis donné trois mois avant la fin du bail sera néanmoins valide.

Dans le cas d'un bail à durée indéterminée, le bail continue tant et aussi longtemps que l'une des parties ne signifie pas à l'autre partie sa volonté d'y mettre fin au moyen d'un avis donné dans le délai prévu par l'article 1631 du Code civil.

2. La situation particulière au nouvel acquéreur d'un immeuble

Le Code civil à l'article 1646 accorde au nouvel acquéreur d'un immeuble, à certaines conditions, le droit de mettre fin au bail avant son expiration. Ce recours appartient à tout nouveau propriétaire d'un immeuble, quelle que soit la nature de l'acte qui opère le transfert du droit de propriété. L'article en donne une liste non limitative. Ce droit accordé au nouveau propriétaire ne l'est pas au locataire: celui-ci est tenu de respecter le bail qu'il a signé jusqu'à la fin, même s'il y a changement de propriétaire.

Ce droit ne peut être exercé qu'à certaines conditions.³² L'acquéreur qui envoie à son locataire un avis conformément à 1646 C.c.

³¹ Art.1661, al.1 et 2. Il faut noter qu'une extension du délai est possible dans certains cas: art.1661, al.3.

³² Les conditions sont les suivantes:

a) Le bail ne doit pas avoir été enregistré, ou ne doit l'avoir été que postérieurement à l'enregistrement de l'acte qui a amené le changement de propriétaire.

b) Il doit s'agir d'un bail consenti pour une période de plus de douze mois.

c) Il doit au moment de l'acquisition rester plus de douze mois à courir sur le bail, si non, le propriétaire devra respecter le bail jusqu'à la fin.

d) L'acquéreur ne peut mettre fin au bail que douze mois après la date

peut y joindre par la même occasion, soit une demande d'augmentation de loyer, soit un avis lui signifiant sa volonté de reprendre possession du local pour lui-même, pourvu que ce dernier avis rencontre les exigences prévues aux articles 23 et 24 de la *Loi de conciliation*.

3. L'exercice du droit au maintien dans les lieux et à la fixation d'un loyer juste et raisonnable: la demande de prolongation de bail et de fixation du loyer

Le locateur qui reçoit de son locataire un avis que ce dernier ne désire pas renouveler son bail ne peut exercer aucun recours: le locataire devra quitter le logement à l'expiration du bail et le locateur ne peut en aucune façon le forcer à y demeurer. Pour sa part, le locataire qui reçoit de son locateur un avis de non-prolongation de bail, ou d'augmentation de loyer ou de modification des conditions du bail, qu'il s'agisse d'un avis donné en vertu des articles 1631, 1646, 1647 ou 1660 du Code civil, peut prendre différentes attitudes. Il peut: 1) aviser le locateur, par écrit, de son intention de quitter le logement; 2) s'entendre avec son locateur pour déterminer un nouveau loyer ou de nouvelles conditions du bail et c'est alors cette entente qui fait la loi entre les parties; 3) demeurer silencieux et il est alors censé (art. 20) avoir accepté le contenu de l'avis; 4) s'adresser à l'administrateur pour faire prolonger le bail et fixer le loyer.³³

L'avis qu'il quitte les lieux ou la demande à l'administrateur doit être faite dans les trente jours de l'avis du propriétaire s'il s'agit d'un bail à durée fixe de douze mois ou plus et dans les dix jours dans les autres cas. Avis de cette demande doit être donné au propriétaire dans le même délai.

Le locataire a un droit strict au maintien dans les lieux. A moins que le locateur ne soit en mesure de faire valoir certains droits qui sont spécifiquement prévus par la Loi, tels son droit de faire valoir que le locataire est indésirable, son droit de reprendre l'immeuble pour y loger lui-même et d'autres que nous verrons plus en détail ci-après, l'administrateur est tenu d'accorder au locataire la prolongation de son bail. Il conserve cependant une certaine discrétion quant à la durée de la prolongation: la Loi lui impose l'obligation de prolonger le bail pour la période qu'il juge juste et équitable pour les deux parties (art. 20a).

de son acquisition.

e) Il doit envoyer au locataire un avis au moins trois mois avant le moment où il désire y mettre fin.

³³ Art.19a.

La période de la prolongation fixée par l'administrateur ne peut cependant jamais excéder le terme de la Loi. Pour connaître ce terme, on doit se référer à l'article 38, tel que modifié chaque année par la loi intitulée *Loi prolongeant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires*. Le terme de la Loi en vigueur en novembre 1976, par exemple, est le 1er juillet 1977.

En même temps qu'il prolonge le bail, l'administrateur fixe le loyer qui sera exigible du locataire pendant la période de la prolongation. La détermination du loyer se fait à partir des renseignements fournis par le propriétaire sur les revenus de son immeuble pendant une période déterminée et sur ses dépenses pendant la même période. L'exactitude de ces renseignements est vérifiée par l'administrateur.

Précisons que la méthode ne consiste pas à fixer un loyer juste et raisonnable pour un logement, mais de déterminer l'augmentation à laquelle le locateur a droit compte tenu des augmentations de coûts qu'il a subis au cours de la dernière année du bail.

Pour déterminer si une hausse de loyer est justifiée le revenu annuel brut de l'immeuble doit en premier lieu être établi. Ce revenu comprend non seulement le revenu provenant des logements effectivement loués et des services (revenus provenant du stationnement, par exemple) mais également l'évaluation du revenu des logements vacants ou des logements occupés par le locateur ou par ses employés. L'évaluation de la part des revenus qui leur sont attribuables permettra de leur faire supporter une part correspondante des dépenses.

Une fois ce revenu établi, il s'agit de déterminer la hausse des dépenses supportée par le locateur au cours de la période de douze mois se terminant avec le mois d'envoi des avis par rapport aux dépenses qu'il a dû assumer au cours de la période de douze mois précédente. Les dépenses admissibles sont les taxes municipales, scolaires et de services, les assurances incendie et de responsabilité, les combustibles et l'électricité, les dépenses courantes d'entretien, les améliorations et réparations majeures et l'installation de nouveaux services. Dans tous les cas, il ne s'agit pas de dépenses prévues pour le futur mais de dépenses réellement encourues par le locateur. Ne sont pas admissibles l'évaluation du temps mis par le locateur pour effectuer lui-même l'entretien ou une réparation ou pour fournir un service, et les dépenses d'administration, de gestion, ou de publicité de l'immeuble.

L'augmentation due aux taxes et aux assurances est récupérable intégralement. Si par exemple en 1974 le locateur payait \$1 000 de taxes municipales et qu'il doit en payer \$1 200 il obtiendra une

hausse de revenu de \$200 en 1975 pour compenser pour cette hausse de taxe.

Le traitement donné aux variations dans le coût du combustible et de l'électricité est différent. La consommation d'électricité et de combustible pouvant varier considérablement en fonction des conditions climatiques d'une année à l'autre, il importe d'éliminer du calcul des augmentations l'effet de ces variations. Comme le loyer exigé par le locateur comprend déjà une provision pour ces dépenses, l'augmentation accordée sera établie uniquement en fonction de l'effet de la hausse de prix sur les combustibles et l'électricité au moyen d'un indice.³⁴

La procédure pour déterminer la variation des dépenses courantes est identique.³⁵ Les dépenses dues à des améliorations ou réparations majeures ou à l'installation d'un nouveau service ne sont pas récupérables en une seule fois mais seront réparties sur neuf ans environ.

En soustrayant du revenu annuel brut de l'immeuble la somme des dépenses dues aux taxes, aux assurances, aux combustibles et aux dépenses courantes on obtient le revenu annuel net de l'immeuble pour les fins de la fixation du loyer. Il importe, si l'on ne veut pas décourager les investissements dans le secteur immobilier, de maintenir la valeur économique d'un immeuble, celle-ci étant considérée comme l'investissement que l'on doit faire, au taux d'intérêts courant, pour obtenir un certain revenu net pendant un certain nombre d'années. Or la hausse des taux d'intérêt sur le marché hypothécaire a pour effet de faire diminuer la valeur économique d'un immeuble, et ceci, même si le propriétaire n'est pas forcé de se refinancer au cours d'une année donnée et n'est pas affecté directement par la hausse des taux d'intérêt. Le loyer fixé doit donc permettre de maintenir cette valeur économique constante. Pour ce faire, on attribuera au locateur une augmentation de son revenu annuel net qui sera déterminé en fonction des variations de taux d'intérêt sur le marché hypothécaire et de l'âge de l'immeuble.

Une fois chaque augmentation calculée pour l'immeuble, et une fois la répartition faite entre locaux résidentiels et non-résidentiels, l'administrateur doit calculer la part attribuable au local pour lequel

³⁴ *E.g.*, si le locateur a dépensé \$500 pour le chauffage, et que l'augmentation des prix s'est élevée à 11%, il sera estimé que le locateur a payé \$450.45 au cours de la période précédente; la variation estimée sera donc de \$49.55.

³⁵ Par dépenses courantes on doit entendre celles que fait le locateur pour entretenir l'immeuble et fournir les services, comme les dépenses d'entretien mineures, le salaire du concierge, les frais de ménage, les fournitures courantes.

il fixe le loyer.³⁶ Cependant, l'administrateur peut fixer un loyer différent de celui auquel il en arrive par le calcul des revenus et dépenses, compte tenu des circonstances. Ainsi, le mauvais état d'entretien du local d'habitation peut justifier une augmentation moindre.

A défaut par le propriétaire de fournir les renseignements exigés par la Commission, le loyer sera fixé au même montant que ce que payait le locataire à l'expiration du bail. Le fardeau repose en effet sur le locateur de prouver qu'il a subi des augmentations dans ses dépenses justifiant une augmentation de loyer.

Sauf en ce qui concerne la durée et le loyer, le bail prolongé par l'administrateur l'est aux mêmes conditions que l'ancien bail, à moins que lors de l'envoi de l'avis au locataire, le locateur n'ait demandé la modification de certaines conditions. Dans ce cas, l'administrateur doit (art. 20a) statuer sur ces modifications. Il a discrétion pour accepter ou refuser la modification demandée par le locateur. S'il accepte la suppression d'un service, il doit en tenir compte dans la fixation du loyer.³⁷

La Commission ou les administrateurs ont, à diverses reprises, décidé que le terme "locataire" employé à l'article 19a de la Loi devait s'interpréter restrictivement comme visant "celui dont la signature apparaît au bail et personne d'autre" et qu'en conséquence le droit au maintien dans les lieux et à la prolongation du bail n'appartient qu'à ce dernier.³⁸

La Loi prévoit cependant dans l'article 29a deux cas d'exception. Premièrement, un ou plusieurs membres de la famille d'un locataire peuvent, si ce dernier décède, obtenir la prolongation du bail en leur nom. Cependant, ils ne l'obtiendront que si l'administrateur les juge suffisamment solvables. De même, le conjoint séparé ou divorcé du locataire peut obtenir la prolongation du bail en son nom, à la même condition d'établir à la satisfaction de l'administrateur qu'il est solvable.

³⁶ Si le locateur a établi des augmentations de dépenses de \$25 000, que le revenu brut est de \$500 000, que la part du revenu brut provenant du locataire est de \$2 500, soit 1/200, il devra supporter 1/200 des dépenses et subir une augmentation annuelle de loyer de \$125.

³⁷ Le loyer fixé par l'administrateur comprend tous les services accessoires au bail: garage, location de meubles, *etc.*, même si le locataire a signé un contrat distinct pour chacun de ces biens. On évite ainsi que le locateur ne puisse contourner l'esprit de la Loi en exigeant un prix abusif pour ces différents services.

³⁸ Voir en particulier *Frappier v. Bourbonnais* [1975] D.C.L. 44.

On peut quelquefois déduire du comportement du locateur qu'il a reconnu une tierce personne comme son locataire et que le recours de l'article 19a peut être exercé par ce dernier. Ainsi, les commissaires ont vu dans le fait que le locateur a, suite au décès, accepté le paiement du loyer d'une tierce personne et lui a émis des reçus en son nom, l'acceptation de cette tierce personne comme locataire, et lui ont reconnu le droit au maintien dans les lieux.³⁹

VII. LA MISE EN ECHEC DU DROIT AU MAINTIEN DANS LES LIEUX: LES RECOURS DU PROPRIETAIRE OU DU LOCATAIRE

Le locateur peut exercer certains recours précisés par la Loi pour mettre fin au droit du locataire d'être maintenu dans les lieux qu'il a loués.

1. Le recours en résiliation de bail et en éviction du locataire (art. 25)

Ce recours non seulement constitue un moyen pour le locateur de faire échec à une demande de prolongation de bail et de fixation de loyer faite par le locataire, mais peut également être invoqué en cours de bail pour y mettre fin prématurément. Les motifs pour lesquels l'éviction du locataire peut être demandée à l'administrateur des loyers sont énumérés à l'article 25. L'administrateur n'est compétent que pour entendre une demande fondée sur l'un de ces motifs; toute demande de résiliation fondée sur un autre motif devra être intentée devant le tribunal civil compétent. Evidemment la résiliation du bail prononcée par le tribunal civil pourra être invoquée devant l'administrateur lors d'une demande de prolongation de bail et ce dernier refusera alors la prolongation.

Les motifs prévus à l'article 25 sont au nombre de huit. Premièrement, "le locataire est en retard de plus de trois semaines dans le paiement de son loyer et . . . le loyer n'a pas été payé avant l'audition tenue devant l'administrateur". L'exigence d'un délai de trois semaines entre le moment où le loyer devient payable et le moment où la résiliation du bail peut être demandée n'empêche pas le locateur de recouvrer le paiement de son loyer par tout moyen utile dès le moment où il est dû. L'administrateur n'a cependant pas juridiction pour entendre une action en paiement du loyer et le locateur

³⁹ Voir *Gagné v. Couture* [1975] D.C.L. 56.

devra s'adresser au tribunal civil compétent. Le locataire peut empêcher la résiliation du bail en payant son loyer en tout temps avant l'audition. Il ne peut payer lors de l'audition et le propriétaire sera en droit de refuser le paiement alors offert. Le paiement doit rencontrer les exigences du Code civil, aux articles 1139 *et seq.*⁴⁰

Le droit du locataire d'aller en appel de la décision de l'administrateur sur la demande de résiliation de bail pour non-paiement du loyer constitue une situation qui peut à l'occasion devenir abusive pour le locateur. En faisant appel de la décision de l'administrateur, le locataire réussit à obtenir un délai additionnel avant d'être forcé d'évacuer le logement et peut continuer de ne pas payer son loyer pendant tout ce temps. Or ce délai additionnel peut parfois atteindre quelques mois. A moins que quelque erreur de droit n'ait été commise lors de l'audition devant l'administrateur, la décision des commissaires ne peut en rien modifier la situation entre les parties, puisque ceux-ci, constatant le non-paiement du loyer lors de l'audition devant l'administrateur, n'auront d'autre choix que de confirmer la décision de ce dernier. Il y aurait donc lieu, à mon avis, de modifier la Loi afin d'empêcher tout appel dans les cas de demande d'éviction pour non-paiement du loyer, à moins qu'une erreur de droit n'ait été commise par l'administrateur et dans ce dernier cas, sur permission d'appeler seulement. Il n'appartient pas au propriétaire individuel d'assumer le fardeau d'un locataire insolvable d'autant plus que ceux-ci appartiennent souvent à la même couche de revenu que leur locataire et ne peuvent donc supporter une perte de revenu sans que leur propre situation financière en soit affectée.

Le locataire, un membre de sa famille ou une autre personne sous son contrôle ou habitant avec lui qui se comporte de telle façon qu'il constitue une source de tracasseries pour le locateur ou pour les voisins constitue le deuxième motif. Les faits invoqués devant l'administrateur pour justifier la résiliation du bail doivent constituer des tracasseries sérieuses. La simple incompatibilité de caractère ne suffit pas.⁴¹

Troisièmement si le local est occupé à des fins immorales ou contraires à une loi ou un règlement d'ordre public le bail peut être résilié.

⁴⁰ *E.g.*, un chèque doit être visé ou il n'empêcherait pas la résiliation du bail.

⁴¹ Le retard systématique du locataire dans le paiement de son loyer, malgré les demandes répétées du locateur, a été considéré comme source de tracasserie: *Gestion Roy Enr. v. St-Pierre*, Québec, no 53 125 (à être publié dans le prochain recueil D.C.L.).

Quatrièmement si le locataire avait convenu par écrit et postérieurement à la signature du bail, de quitter les lieux mais ne le fait pas, le bail peut être résilié. Ce paragraphe vise la situation où une entente intervient en cours de bail, par laquelle le locateur et le locataire conviennent de mettre fin au bail avant la date prévue au contrat. Si à l'arrivée du terme prévu dans la nouvelle entente, le locataire ne quitte pas le local, l'administrateur peut constater la résiliation et ordonner l'éviction, ce qui permet au locateur de faire homologuer la décision par la Cour provinciale et d'obtenir un bref d'expulsion.

Des étrangers ne peuvent pas venir résider avec le locataire, si en conséquence, ils rendent la maison surpeuplée et ceci constituerait une cinquième cause de résiliation du bail si la surpopulation présente des dangers physiques ou moraux sérieux pour les occupants.

Sixièmement si le locataire a transformé, sans la permission du locateur, le local loué en maison de chambres, le bail peut être résilié. Cette transformation doit avoir été faite sans la permission du locateur. L'article 1.03 des règles de pratique⁴² définit la maison de chambres comme "une maison dans laquelle le locataire loue plus de deux pièces à des personnes autres que des membres de sa famille". Il faut ici distinguer entre la situation du locataire qui exploite une maison de chambres et celle du locataire qui se trouve des co-locataires ou sous-locataires qui partagent avec lui et de façon proportionnelle le loyer. Ainsi la Commission a décidé que dans les circonstances suivantes, il n'y avait pas transformation en maison de chambres: un étudiant loue un local qu'il reloue en partie à d'autres étudiants qui habitent avec lui, le propriétaire est au courant de la situation et accepte que le loyer lui soit payé par l'un ou l'autre des étudiants et le loyer supporté par chaque étudiant est proportionnel à son occupation de sorte que la somme de ces loyers est équivalente au loyer global dû au propriétaire.⁴³

Si la maison est acquise par une corporation municipale, scolaire ou ecclésiastique ou par une institution d'enseignement ou hospitalière qui veut l'utiliser à des fins publiques, éducationnelles ou hospitalières, l'administrateur doit résilier le bail. Il peut prononcer l'éviction pour ne prendre effet qu'après un certain délai, lequel ne peut excéder trente jours sauf du consentement des parties.

Finalement le locataire ou des personnes dont il est responsable ne doivent pas sérieusement détériorer les lieux loués sans courir le risque d'une demande de résiliation de bail.

⁴² Règles de pratique, *supra*, note 21.

⁴³ Voir *Jansen v. Pachany* [1975] D.C.L. 95.

Certains de ces motifs peuvent sembler injustifiables vingt-cinq ans après la date de rédaction de l'article 25. Par ailleurs, il semble possible de prévoir au contrat d'autres causes de résiliation de bail, clauses qui seraient valides à moins qu'elles ne soient jugées abusives en vertu de l'article 1664h. Il y aurait donc lieu de procéder à un examen minutieux des dispositions du Code civil et de la *Loi de conciliation* concernant les motifs de résiliation du bail. Le droit du locataire au maintien dans les lieux ne sera véritablement assuré que lorsque seront édictées des règles d'ordre public prévoyant les seuls motifs possibles de résiliation de bail.

2. Le recours en reprise de possession (arts. 23 à 24f)

Un propriétaire peut reprendre possession d'un logement lorsqu'il veut y habiter lui-même ou y loger certains membres de sa famille.^{43a} Ce recours ne peut être exercé que par le propriétaire (y compris le copropriétaire) ou l'usufruitier. Il doit être exercé par une personne physique, puisqu'il est justifié par le fait que le demandeur ou qu'une personne de sa famille doit y habiter à la place du locataire. C'est ainsi que l'on a refusé à une congrégation religieuse propriétaire d'un appartement le droit d'en reprendre possession pour y loger des soeurs membres de la congrégation, car une personne morale n'est pas susceptible d'avoir des liens de parenté.⁴⁴

Le propriétaire ou l'usufruitier doit donner avis au locataire de son intention de reprendre possession. Si le bail est de 12 mois ou plus, cet avis doit être donné au moins quatre-vingt-dix jours francs avant l'expiration du bail ou avant l'expiration du délai prévu au deuxième alinéa de 1646 C.c., le cas échéant. Dans les autres cas, l'avis est de trente jours francs. L'avis doit mentionner la date où le propriétaire entend reprendre possession, qui ne peut être autre que la date d'expiration du bail, le nom de la personne qui doit habiter le local et son degré de parenté avec lui. Tout avis qui ne remplit pas ces exigences est sans effet, à moins que le locataire ne l'ait expressément accepté, en vertu de l'article 1.05 des règles de pratique. Cependant la Commission a, dans l'affaire *Mathieu v. Fontaine*,⁴⁵ reconnu comme valide un avis où le propriétaire disait reprendre possession pour y loger son fils, sans mentionner le nom de ce der-

^{43a} Soit son père, sa mère, son grand-père, sa grand-mère, son fils, sa fille, son petit-fils, sa petite-fille, son gendre, sa bru, son beau-père, sa belle-mère, son beau-fils, sa belle-fille ou tout autre parent dont il est le principal soutien.

⁴⁴ *Thivierge v. Soeurs du Bon Pasteur*, Québec, no 55 335, 20 mai 1976 (à être publié).

⁴⁵ [1975] D.C.L. 125.

nier, pour le motif que le but recherché par le législateur, soit de permettre au locataire de vérifier le bien-fondé de la demande du locateur et de préparer sa preuve, avait, dans l'espèce, été rencontré et que le locataire n'avait subi aucun préjudice à cause de l'informalité de l'avis.⁴⁶

Sur réception de l'avis, le locataire peut ne pas y donner suite, auquel cas il est réputé avoir accepté de quitter les lieux à l'expiration du bail et est tenu de le faire. Il peut également faire lui-même une demande à l'administrateur pour qu'il décide du droit du propriétaire de reprendre possession. Cette demande doit être faite, dans le cas d'un bail à durée fixe de douze mois ou plus, dans les 30 jours de la réception de l'avis et dans les autres cas, dans les quinze jours de sa réception. S'il le préfère, il peut répondre directement au propriétaire, dans les mêmes délais que ci-haut. Le propriétaire devra alors s'adresser lui-même à l'administrateur des loyers pour qu'il statue sur son droit à la reprise de possession.

Sur preuve satisfaisante de la bonne foi du propriétaire (art. 23), l'administrateur doit accorder la reprise de possession. Cependant si la personne pour qui le local est demandé occupe déjà un autre local appartenant au même propriétaire, l'administrateur pourra, compte tenu des circonstances, refuser la demande ou imposer comme condition que cet autre local soit loué au locataire, à un prix et pour le terme qu'il fixe. Si la reprise est demandée en vue d'un événement futur, par exemple le mariage d'un enfant du propriétaire, l'administrateur pourra retarder la reprise de possession jusqu'à l'arrivée de cet événement. S'il ne survient pas, le locataire peut alors demander la prolongation du bail. La reprise faite de mauvaise foi rend celui qui l'a faite responsable de tous les dommages subis par le locataire qui l'a contestée.

3. L'autorisation de convertir un immeuble en établissement commercial ou industriel (art. 27)

Lorsqu'un propriétaire veut convertir un immeuble résidentiel en établissement commercial ou industriel il doit, si les locaux résidentiels de cet immeuble sont donnés à bail, obtenir l'autorisation de l'administrateur des loyers avant d'opérer la conversion. Les locataires ne pourront plus, à compter du moment où l'autorisation prend

⁴⁶ La règle de pratique 1.05 n'était cependant pas en vigueur au moment de cette décision.

effet, obtenir la prolongation de leur bail et devront quitter les lieux. Seul le propriétaire peut faire cette demande.

Elle doit être faite par écrit au bureau de l'administrateur et signifiée à chacun des locataires concernés par la conversion. Elle peut être faite et accordée en tout temps, cependant elle ne prendra effet qu'à l'expiration du terme de tous les baux des locataires concernés. Entre-temps, ceux-ci ont droit au maintien dans les lieux.

L'administrateur doit accorder la demande de conversion si le propriétaire fait la preuve de sa bonne foi. Il n'est pas juge de l'opportunité de la conversion. Le propriétaire "doit démontrer non seulement qu'il a l'intention de transformer en établissement commercial mais qu'il peut effectivement opérer la dite transformation",⁴⁷ c'est-à-dire que les règlements de zonage le permettent et que l'immeuble peut effectivement être transformé en immeuble commercial. Si la demande est faite de mauvaise foi, le propriétaire pourra être tenu responsable de tous les dommages subis par les locataires évincés, tels les coûts du déménagement.

4. Le recours en résiliation de bail ou en évacuation temporaire lorsqu'une maison menace ruine (art. 20a)

Le propriétaire peut également faire obstacle à la demande de prolongation de bail lorsque la maison menace ruine et devient dangereuse pour le public ou les occupants. Comme ce recours vise à corriger une situation d'urgence — l'immeuble est devenu dangereux et doit être évacué — il est donc normal qu'il puisse également être exercé en cours de bail, entraînant ainsi sa résiliation. Il peut être exercé aussi bien par le locateur que par le locataire qui désire mettre fin à son occupation de l'immeuble. Il importe donc peu que la ruine du bâtiment soit ou non due à la faute du propriétaire.

Par l'exercice de ce recours, on peut demander soit l'éviction permanente du locataire, soit son éviction temporaire si le propriétaire désire faire des réparations à l'immeuble. Dans ce dernier cas, l'administrateur pourra ordonner une évacuation pour un temps seulement et fixer les conditions de cette évacuation temporaire: durée, obligation pour les parties de revenir devant lui une fois les réparations faites afin qu'il détermine le loyer, *etc.*

Dans le contexte socio-économique actuel, il devient prioritaire de conserver le stock existant de logements et d'en améliorer la

⁴⁷ *Gipala Properties Ltd v. Lebrun* [1975] D.C.L. 40.

qualité en encourageant les propriétaires à restaurer et des programmes gouvernementaux ont été adoptés dans ce but. Or, la réalisation des travaux de restauration nécessite le plus souvent le déplacement du locataire. Pour obtenir l'autorisation de déplacer le locataire, le locateur n'a actuellement d'autres recours devant la Commission des loyers que celui d'obtenir son évacuation en vertu de l'article 26a qui semble imposer comme condition que l'immeuble soit dans un état dangereux. Cette condition semble à l'heure actuelle beaucoup trop sévère et de nature à décourager la restauration et les administrateurs en ont élargi l'interprétation. La Loi devrait donc être assouplie.

Il faut cependant être prudent dans ce domaine. La restauration, qui d'un côté peut avoir des conséquences bénéfiques pour une ville ou un quartier, en augmentant le stock de logements en bon état disponibles, risque d'autre part d'avoir des conséquences moins heureuses pour les locataires. Le propriétaire qui encourt des dépenses pour restaurer un logement voudra bien sûr faire supporter ce coût par ses locataires, ce qui peut se répercuter par des hausses de loyer assez considérables, que ne seront souvent pas en mesure d'assumer les locataires en place avant la restauration. Pour s'assurer que la restauration s'opère au bénéfice des locataires d'une même catégorie de revenus et non au bénéfice de locataires mieux nantis, il importe de prévoir en plus des programmes de restauration, des programmes du type allocation-logement afin de permettre au locataire dont le logement a été restauré d'y demeurer après la restauration. Il faut également s'assurer que le propriétaire qui restaure soit en mesure de fournir un autre logement convenable à un locataire déplacé temporairement, pendant la période du déplacement.

5. L'autorisation de démolir un immeuble pour y construire une maison d'habitation ou un établissement industriel ou commercial (art. 27b)

Egalement, un propriétaire peut obtenir de l'administrateur l'autorisation de démolir son immeuble pour y construire un immeuble neuf (art. 27b). Cette demande peut être exercée par les mêmes personnes, aux mêmes conditions et selon les mêmes modalités que la demande d'autorisation de convertir un immeuble en établissement commercial ou industriel.

VIII. AUTRES RECOURS CREEES PAR LA LOI DE CONCILIATION

La *Loi de conciliation*, en plus des recours déjà mentionnés, crée un certain nombre d'autres recours, dont la plupart ont trait à la détermination du loyer. Nous verrons brièvement les plus fréquents.

1. La copropriété

La *Loi de conciliation* prévoit pour la première fois en 1974 la nécessité d'obtenir l'autorisation de l'administrateur des loyers pour convertir un immeuble en copropriété: l'article 27 de la loi, qui prévoit déjà la conversion en établissement commercial ou industriel, est alors modifié pour y inclure la conversion en copropriété.⁴⁸ L'article présente des difficultés d'application et de plus ne prévoit pas de protection pour le locataire en place si l'unité qu'il occupe n'est pas vendue à la fin de son bail. Le législateur modifie donc la Loi l'année suivante⁴⁹ en supprimant toute référence à la copropriété à l'article 27 et en ajoutant l'article 26*b* qui règle le recours de façon plus détaillée.

Mais le recours à la transformation d'immeubles en copropriété devient de plus en plus fréquent: certains propriétaires, mécontents du contrôle universel des loyers, voient là un moyen d'y échapper tout en réalisant un gain de capital fort intéressant sur la vente des unités. L'administrateur des loyers, pour sa part, n'est pas en mesure de juger de l'opportunité de telles transformations: la Loi ne lui en donne pas le pouvoir. Il n'a donc d'autre choix, si le propriétaire réussit à établir qu'il a réellement l'intention de convertir et que la conversion est possible, que d'accorder son autorisation.

Or, diverses situations abusives ont été signalées au gouvernement. Devant ces abus et devant les dangers que peut représenter un trop grand nombre de transformations en copropriété, celui-ci a donc décidé d'imposer un moratoire sur les transformations d'immeubles en copropriété: en vertu de l'article 16 du chapitre 84 des Lois de 1975,⁵⁰ on ne peut plus désormais faire une demande d'autorisation d'enregistrer une déclaration de copropriété en vertu de la *Loi de conciliation* et si par hasard une telle demande était, malgré la Loi, accordée, on ne pourrait l'enregistrer. Ce moratoire est en vigueur jusqu'au 31 décembre 1976. Le Groupe de travail sur l'habi-

⁴⁸ L.Q. 1973, c.75, art.6.

⁴⁹ L.Q. 1974, c.76, art.16-17.

⁵⁰ L.Q. 1975, c.84.

tation a, depuis l'adoption de ce moratoire, soumis au gouvernement un rapport sur la question des transformations en copropriété, rapport qui n'a pas été rendu public.

On doit donc s'attendre à ce que, d'ici le 31 décembre 1976, de nouvelles règles concernant la transformation d'immeubles en copropriété soient adoptées par le législateur. Il y aurait lieu de prévoir, dans ces règles, que l'organisme qui autorise les transformations — quel qu'il soit — ait l'obligation de s'interroger non seulement sur la légalité de la demande — bonne foi du propriétaire et possibilité physique d'opérer la transformation — mais également sur l'opportunité de cette transformation.

D'ailleurs, les conversions d'immeubles en établissement commercial et les démolitions d'immeubles, que l'administrateur des loyers est appelé à autoriser sans pouvoir examiner l'opportunité de telles conversions et démolitions posent les mêmes problèmes que les transformations en copropriété: difficultés pour les locataires évincés de se reloger, diminution du nombre de logements locatifs disponibles dans le quartier, déplacement de personnes âgées, *etc.* Il semble fort dangereux, dans l'état actuel du marché du logement (chute de la construction de logements locatifs, forte diminution du taux de vacance, hausse rapide des coûts de construction), de permettre que soit diminué de cette façon le stock de locaux résidentiels donnés à bail. Le législateur devrait permettre de contrôler l'opportunité, non seulement des transformations en copropriété, mais également des démolitions et des conversions en immeuble commercial.

2. La demande de réduction de loyer par un nouveau locataire (art. 29b et 29d)

Aucun contrôle des abus dans les augmentations de loyer ne saurait être efficace si l'on ne contrôlait pas également les hausses de loyer demandées lorsqu'il y a changement de locataire. C'est pourquoi l'article 29b de la *Loi de conciliation* oblige le locateur qui veut louer à un nouveau locataire moyennant un loyer plus élevé que celui payé par le locataire précédent à obtenir l'autorisation préalable de l'administrateur. A défaut de l'obtention de cette autorisation, le nouveau locataire a soixante jours à compter du début du bail pour faire une demande de réduction de loyer à la Régie. Signalons qu'en pratique, cette autorisation n'est à peu près jamais demandée préalablement à la location. De plus, même si elle l'est, le locataire non présent à l'audition au moment où l'autorisation a été accordée aura 30 jours à compter de son entrée en possession du local

pour demander la réduction du loyer (art. 29d). *La Loi*, telle que rédigée, ne fournit pas au locateur une motivation suffisante pour l'inciter à respecter son obligation de demander l'autorisation d'augmenter le loyer, d'autant plus que cette obligation n'est assortie d'aucune sanction pénale. Ces deux articles devraient être reformulés pour être plus conformes à la réalité.

Le recours des articles 29b et 29d est accordé au nouveau locataire. Il semble que l'expression "nouveau locataire" puisse s'entendre non seulement de celui qui aménage dans le logement, mais également de celui qui y habitait avec l'ancien locataire sans avoir lui-même signé le bail ou qui y habitait à titre de sous-locataire. Cependant, la Commission a refusé l'exercice de ce recours à une femme séparée de corps et de biens qui, avant la séparation, habitait le logement avec son mari signataire du bail et qui suite à la séparation, signa elle-même un nouveau bail.⁵¹

Si la preuve est faite que le loyer payé par le nouveau locataire est supérieur au loyer payé par le locataire précédent, l'administrateur procède alors à fixer le loyer conformément à la méthode de fixation, comme s'il s'agissait d'une demande de prolongation de bail et de fixation du loyer faite en vertu de l'article 19a.⁵² Le locateur devra donc faire la preuve des faits qui justifient l'augmentation du loyer. A défaut par lui de fournir cette preuve, le loyer sera fixé au même niveau que celui payé par le locataire précédent.

3. La demande de fixation de loyer conformément à une clause de variation de loyer contenue dans un bail (art. 20f)

L'article 1664f du Code civil⁵³ permet d'inclure, dans un bail de plus de douze mois, une clause prévoyant que le loyer pourra être réajusté en fonction de toute variation subie par le locateur dans le montant des taxes municipales ou scolaires affectant l'immeuble, dans le coût du combustible, de l'électricité ou des primes d'assurance-incendie et d'assurance-responsabilité.

Un tel réajustement ne peut avoir lieu pendant les douze premiers mois du bail, et par la suite, ne peut avoir lieu plus d'une fois par année. Lorsqu'un tel réajustement est demandé, le locataire peut contester la demande de son locateur.

Le locateur devra établir devant l'administrateur les variations dans ses dépenses qui justifient l'augmentation de loyer demandée et

⁵¹ Voir *Beaudry v. Dufresne Gaudet* [1975] D.C.L. 99.

⁵² Voir le texte, *supra*, à la p. 393.

⁵³ Mod.par L.Q. 1974, c.75, art.9.

l'administrateur fixera le loyer en tenant compte des augmentations prouvées. Il va sans dire que le locateur devra également faire la preuve que le bail contient une clause permettant une hausse de loyer pour le motif invoqué et que cette clause est valide. L'article 20^{f54} précise, car la question n'était pas claire, que l'administrateur a juridiction pour se prononcer sur la validité et l'interprétation d'une telle clause.

4. La demande de résiliation de bail ou de diminution de loyer pour dégradation ou pour diminution de services (art. 26)

Comme corollaire du droit de l'administrateur de déterminer les augmentations de loyer, existe pour lui le droit de diminuer le loyer lorsque les conditions de la location changent: en vertu de l'article 26, lorsqu'une maison subit une dégradation sérieuse sans la faute du locataire, ou lorsque le locateur diminue l'espace, les services ou les commodités, le locataire peut s'adresser à l'administrateur pour faire diminuer le loyer ou pour obtenir la résiliation du bail lorsque la gravité de la dégradation ou de la diminution de services le justifie.

Il faut se rappeler, cependant, que l'administrateur n'a aucun pouvoir pour forcer le locateur à remplir ses obligations. Le locataire aura donc souvent intérêt à utiliser le recours prévu aux articles 1612 *et seq.* du Code civil, qui lui permet de retenir le loyer pour payer pour les réparations, plutôt que celui prévu à l'article 26. L'article 1612 ne s'applique cependant que s'il y a des réparations ou améliorations à faire. Il ne serait d'aucune utilité par exemple, si le locataire diminuait volontairement le chauffage.

Sur preuve des faits reprochés, l'administrateur accordera la résiliation du bail si le locataire en a fait la demande et si les faits invoqués sont suffisamment graves pour le justifier. Dans le cas contraire, il accordera une diminution de loyer qu'il juge équitable. Cette réduction doit cependant être considérée par rapport au loyer global et à l'ensemble des services fournis et pourra être révisée par la Commission si celle-ci la juge excessive. Ainsi, dans une demande en réduction de loyer pour perte du service de la piscine, les commissaires ont décidé que cette perte de service ne doit pas s'évaluer en fonction des dépenses encourues par le locataire dues à la fermeture de la piscine⁵⁵ mais en considérant l'usage de la piscine dans

⁵⁴ Mod.par L.Q. 1975, c.84, art.10.

⁵⁵ Dans l'espèce, le locataire avait prouvé avoir loué parce que la piscine lui permettait de faire des exercices physiques recommandés par son médecin et avoir subi des frais supplémentaires parce qu'il devait se déplacer ailleurs pour faire ces exercices: *Gestion Habitat Inc. v. Parent* [1975] D.C.L. 93.

l'ensemble des services offerts et ont modifié en conséquence la décision de l'administrateur.⁵⁶ Il ne s'agit pas de permettre au locataire de recouvrer, sous forme d'une réduction de loyer, les dommages qu'il subit par suite de la dégradation ou de la diminution de service, mais d'évaluer la part du loyer attribuable à la fourniture du service ou à l'utilisation de l'espace et à diminuer d'autant le loyer. Si le locateur remédie au défaut qui a amené la réduction du loyer, il pourra en demander le rétablissement pour l'avenir.⁵⁷

5. Recours divers

D'autres recours sont prévus par la *Loi de conciliation*, mais sont très rarement utilisés. Notons sommairement qu'on peut entre autres s'adresser à l'administrateur des loyers pour obtenir la résiliation de son bail pour aller habiter dans une habitation à loyer modique ou un foyer d'hébergement, pour faire fixer le loyer d'un garage, hangar ou autre local semblable, pour obtenir l'autorisation de subdiviser une maison spacieuse en plusieurs logements et pour faire évaluer le mobilier acheté lors de la signature du bail.

IX. PROCEDURE

Environ 50 000 demandes de toutes sortes et 5 000 appels ont été faits devant la Commission des loyers en 1975. On comprend qu'à cause d'un tel volume de demandes, certaines erreurs puissent à l'occasion se glisser ou que certaines injustices puissent être commises. Comme le Code de procédure civile ne s'applique pas à la Commission des loyers et qu'on ne peut donc avoir recours aux différentes procédures qui y sont prévues, la Commission a adopté ses propres règles de pratique.⁵⁸ Ces règles ont été complétées par des modifications à la Loi adoptées en décembre 1975,⁵⁹ qui prévoient certaines procédures spéciales.

1. Les procédures spéciales

Les articles 13 et 16 de la *Loi de conciliation* stipulent que les décisions de la Commission et celles des administrateurs lorsqu'il

⁵⁶ Voir également *Raoul Blouin Ltée v. Hébert* [1975] D.C.L. 102; *Pasztor v. Bonin* [1975] D.C.L. 115.

⁵⁷ Le loyer peut être rétabli suite à une nouvelle audition ou sur production d'un écrit du locataire attestant que le locateur a remédié au défaut (art.2.48 Règles de pratique).

⁵⁸ Règ. 75-533, *supra*, note 21.

⁵⁹ L.Q. 1975, c.84.

n'y a pas appel sont définitives, sous réserve des articles 17a à 17e. Ces derniers articles, édictés par l'article 8 du chapitre 84 des Lois de 1975, prévoient différents cas où les administrateurs ou la Commission pourront reviser leur propre décision. Il s'agit de cas donnant ouverture à deux procédures d'exception, la rectification et la rétractation de décision.

Par ailleurs, la *Loi de conciliation* prévoit certains délais d'exercice des recours, notamment aux articles 19a et 24. Les articles 30a et 14 permettent l'extension de ces délais dans certains cas.

a) *La rectification de décision*

Une décision peut être rectifiée par l'administrateur ou à la demande d'une partie, lorsqu'elle est entachée d'une erreur matérielle d'écriture ou de calcul. La rectification peut être faite d'office par l'administrateur ou à la demande d'une partie. La demande doit être adressée à l'administrateur qui a rendu la décision, à moins qu'il ne soit plus en fonction, qu'il soit absent ou incapable d'agir, auquel cas, la rectification peut être faite par un autre administrateur. La demande peut être faite tant que la décision n'a pas été portée en appel ou homologuée. Si la décision est en appel, la partie pourra faire valoir devant les commissaires les motifs justifiant la rectification et la décision pourra alors être modifiée par les commissaires, s'il y a lieu. La demande de rétractation suspend l'exécution de la décision et interrompt la prescription du délai d'appel, et un nouveau délai d'appel court à compter du moment où les parties sont avisées de la décision rectifiée.

Une demande de rectification d'une décision de la Commission peut être faite de la même manière et pour les mêmes motifs que celle faite par l'administrateur.

b) *La rétractation de décision*

Une décision peut être rétractée lorsqu'elle est rendue contre une partie qui a été empêchée de se présenter ou de fournir une preuve, par exemple si elle ne fournit pas les renseignements nécessaires à la fixation du loyer, lorsque cet empêchement est dû à la surprise, à la fraude ou à toute autre raison jugée suffisante. Elle peut également être demandée si l'administrateur a omis de statuer sur une partie de la demande, par exemple s'il prolonge le bail mais sans préciser pour quelle période, ou s'il se prononce au-delà de la demande.

La demande de rétractation doit se faire dans les 15 jours qui suivent la connaissance de la décision ou du moment où cesse l'em-

pêchement, selon le motif invoqué à l'appui de la demande. Cependant, même si la partie est encore dans le délai de 15 jours, la demande ne pourra plus se faire si la décision est frappée d'appel ou homologuée. La demande de rétractation suspend l'exécution de la décision et interrompt la prescription du délai d'appel. La demande de rétractation d'une décision des commissaires se fait pour les mêmes motifs et selon la même procédure qu'en première instance.

c) *La demande d'extension de délai*

Lorsqu'une partie n'est plus dans les délais pour faire une demande ou pour donner un avis requis par la Loi, elle peut s'adresser à un administrateur des loyers pour obtenir l'autorisation de produire cette demande ou de donner l'avis en dehors des délais, en vertu de l'article 30a.⁶⁰

2. **Règles de pratique devant l'administrateur et devant la Commission des loyers**

La Commission des loyers n'est pas un tribunal très formaliste. On a adopté, pour suppléer au fait que le Code de procédure civile ne s'applique pas, un certain nombre de règles de pratique.⁶¹ Ces règles tentent de concilier deux impératifs: simplicité de la procédure et protection des droits individuels.

Le déroulement d'une audition devant l'administrateur des loyers présente certaines similitudes avec une audition en Cour des petites créances: c'est l'administrateur lui-même qui mène l'enquête et interroge les parties. A la différence de cette dernière Cour, cependant, la représentation par avocat y est permise. La simplicité de la procédure permet par ailleurs aux parties de se sentir tout-à-fait à l'aise de s'y présenter sans avocat. Aucun frais n'est exigé des parties.

a) *Les règles concernant les avis et l'introduction de la demande*

Tout avis prévu par la loi ou par les règlements doit être donné par écrit (art. 1.04) et rencontrer toutes les exigences prescrites,

⁶⁰ Pour qu'il y ait ouverture à une extension de délai, certaines conditions doivent être rencontrées: *e.g.*, le délai doit être prévu par la *Loi de conciliation* et non par le Code civil; le demandeur doit avoir un motif raisonnable, comme la maladie; l'autre partie ne doit subir aucun préjudice grave; l'autorisation ne doit pas avoir pour effet d'accorder l'exercice d'un droit que la partie ne possédait pas au moment où il aurait pu respecter le délai imposé par la Loi: *Pelletier v. Boisvert* [1975] D.C.L. 128. En vertu d'une modification à l'article 14 apportée en décembre 1975, il est maintenant également possible d'obtenir une extension du délai d'appel: L.Q. 1975, c.84, art.5.

⁶¹ *Supra*, note 21.

sinon il est sans effet. La partie à qui l'avis est donné peut cependant accepter un avis irrégulier, pourvu qu'elle le fasse expressément et au moment où elle reçoit l'avis ou ensuite.

Toute demande doit être faite par écrit et des formules de demandes, qui peuvent facilement être complétées, sont mises à la disposition des parties par la Commission. Comme le Code de procédure civile ne s'applique pas à la Commission des loyers, on peut aller au-delà des modes prévus par ce Code et la signification par huissier n'est pas nécessaire. L'article 1.06 des règles de pratique précise que si un avis est donné ou une demande transmise par poste recommandée, il est réputé reçu dès la mise à la poste, preuve qui se fait par le certificat de recommandation postale. Si l'avis est donné ou la demande signifiée par un autre moyen, il appartiendra à celui qui l'a donné ou signifié d'en faire la preuve, si nécessaire, par témoins ou autrement.

Le territoire du Québec a été divisé, pour les fins d'administration de la *Loi de conciliation*, en bureaux et sous-bureaux. Toute demande peut être faite dans n'importe lequel de ces bureaux, mais elle sera transmise, pour fins d'audition, au bureau dont relève le local d'habitation pour lequel la demande est faite (art. 2.02 à 2.05).

b) *L'audition*

Chaque demande donne lieu à une audition où les parties sont convoquées au moyen d'un avis expédié généralement par poste recommandée, mais non nécessairement (arts. 2.19 et 2.20). Les renises et les ajournements sont possibles, à la discrétion de l'administrateur qui tient compte des circonstances (art. 2.23).

Les administrateurs peuvent siéger même les jours non juridiques et même en dehors des heures normales d'ouverture des bureaux. Beaucoup de demandes sont entendues le soir, de même que le samedi, en particulier dans le district de Montréal. Autant que possible, lorsque des demandes sont faites par plusieurs locataires d'un même immeuble, ces demandes sont entendues lors d'une même audition. Les audiences sont publiques, mais le huis clos peut être ordonné par l'administrateur. Chaque partie peut assigner des témoins, non payés, ou assigner des personnes à produire des documents à ses propres frais. En somme, ses pouvoirs s'apparentent à ceux qu'a un commissaire-enquêteur en vertu de la *Loi des commissions d'enquête*.⁶²

⁶² S.R.Q. 1964, c.11.

L'administrateur, en plus de son pouvoir décisionnel, a le pouvoir, en vertu de l'article 20*b*, "après avoir entendu les parties et avant de rendre sa décision, d'essayer de concilier leurs exigences respectives et de les amener à s'entendre". Si la conciliation réussit, l'entente est sur-le-champ consignée par écrit, signée par les parties et l'administrateur en donne acte aux parties (art. 2.32).

c) *Procédure lors d'une demande entraînant la fixation du loyer*

Lorsque la demande faite devant l'administrateur nécessite la fixation du loyer, comme dans le cas d'une demande de prolongation de bail ou de réduction de loyer par un nouveau locataire, l'administrateur fait parvenir au locateur, après production de la demande du locataire, trois exemplaires d'une formule contenant les renseignements nécessaires à la fixation du loyer. Deux exemplaires de cette formule, qui décrit la situation économique de l'immeuble (revenus, dépenses *etc.*) doivent être remplis par le locateur et retournés au bureau de l'administrateur, accompagnés des factures et autres pièces au soutien des montants qui y sont allégués: factures d'huile, d'électricité, compte de taxes, *etc.* Si le locateur néglige de retourner la formule, la demande sera néanmoins inscrite au rôle d'audition. Le locateur ne sera pas admis à faire cette preuve et à produire ses formules en appel s'il ne l'a pas fait en première instance, à moins qu'il n'ait été incapable de le faire par surprise, par fraude ou pour quelqu'autre motif jugé suffisant (art. 3.07).

Notons que lorsqu'une demande de reprise de possession, de conversion en établissement industriel ou commercial, de démolition pour fins de reconstruction, de subdivision ou de résiliation du bail en vertu de l'article 25 est faite pour prendre effet à l'expiration du bail, l'administrateur a l'obligation, en vertu de l'article 20*e* de la Loi, de procéder à la fixation du loyer s'il rejette la demande selon la procédure déterminée ci-haut.

d) *Décision*

La décision de l'administrateur doit être motivée. Une copie de la décision signée par l'administrateur ou certifiée conforme est expédiée à chaque partie ou à son procureur, par poste recommandée (art. 2.41 et 2.42), et lie les parties, qui ne peuvent y renoncer unilatéralement (art. 2.45).

e) *L'appel*

La partie insatisfaite de la décision de l'administrateur a trente jours pour porter sa cause en appel devant les commissaires.

L'appel est porté au moyen d'une demande produite au bureau du secrétaire de la Commission à Montréal. Des formules de demande d'appel sont à la disposition des parties dans tous les bureaux locaux. Avis de la production de la demande doit être donné à la partie adverse et à l'administrateur qui a rendu la décision.

L'appel peut être entendu de deux façons au choix de la Commission: sur le dossier tel que produit par l'administrateur ou à la suite d'une nouvelle audition, si la Commission estime qu'elle n'a pas en sa possession tous les faits lui permettant de décider du litige.

X. CONCLUSION

Les modifications apportées en 1973 au chapitre du louage de choses du Code civil,⁶³ de même que l'extension de la juridiction de la Commission des loyers à tous les locaux d'habitation à l'exception des locaux nouvellement construits constituent un progrès considérable dans le domaine des baux résidentiels. Mais bien que ce secteur du droit soit en marche avant, son évolution est loin d'être complétée.

Le domaine des relations locataires-propriétaires présente des particularités telles que l'organisme chargé de régler les différends entre locataires et locateurs doit être en mesure de répondre à des impératifs de rapidité et d'accessibilité. L'actuelle Commission des loyers répond dans une certaine mesure à ces impératifs. Cependant, elle demeure un organisme temporaire et subit les contrecoups d'une telle situation, dont l'impossibilité d'établir des prévisions à long terme. De plus, le morcellement des juridictions entre les tribunaux civils et la Commission des loyers crée de nombreuses difficultés de fonctionnement et lèse le justiciable.

La création d'un tribunal spécialisé dans les questions de logement m'apparaît impérative. Peu importe que ce tribunal constitue un tribunal administratif distinct ou une chambre spécialisée de la Cour provinciale; l'un et l'autre système présente des avantages et des inconvénients. Ce qui importe avant tout, c'est qu'il ait une juridiction complète sur toutes les questions concernant les baux résidentiels. Le volume des causes en matière de bail résidentiel justifie la création d'un tel tribunal, même en l'absence de toute forme de contrôle sur les loyers.

⁶³ *Loi concernant le louage de choses*, L.Q. 1973, c.74.

La juridiction de ce tribunal devrait s'étendre aux relations entre les locataires qui occupent des habitations à loyer modique (H.L.M.) et les offices municipaux d'habitation ou les organismes sans but lucratif qui administrent ces habitations. Les locataires de ces H.L.M. sont actuellement dans une situation nettement défavorable par rapport aux locataires du secteur privé qui bénéficient des recours accordés par la *Loi de conciliation*. La *Loi de la Société d'habitation du Québec*,⁶⁴ à l'article 63 prévoit la création d'un bureau d'examen des griefs dans toute municipalité où existent de telles habitations à loyer modique, mais à ce jour aucun tel bureau n'a été constitué. L'article 63 demeure donc lettre morte. Or les situations conflictuelles entre les locataires et les administrateurs de ces immeubles sont très fréquentes et les locataires se sentent impuissants et incapables de faire valoir leurs droits.

Mais quelle que soit la protection accordée par la *Loi de conciliation*, il n'en demeure pas moins que cette Loi n'est en mesure d'aider les justiciables que d'une façon bien limitée.)1)

Les moyens pour assurer à chacun un logement décent sont multiples. Le contrôle des loyers n'en constitue qu'un aspect et l'on ne saurait exiger de la Commission des loyers qu'elle apporte une solution à tous les maux en matière de relations locateur - locataire. Qu'il s'agisse de la construction d'habitations par l'Etat, de programmes de subventions ou de prêts à intérêt réduit aux constructeurs privés, de programmes d'allocation - logement aux locataires, d'aide à la restauration, *etc.*, divers programmes existent à l'heure actuelle, en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation*⁶⁵ et de la *Loi de la Société d'habitation du Québec*.⁶⁶ Malheureusement, le Québec n'a pas toujours profité au maximum des fonds qui lui étaient disponibles en vertu des programmes fédéraux. Par ailleurs, l'adoption de programmes par le biais de la *Loi nationale sur l'habitation* et les fonds votés pour l'application de cette loi permettent au fédéral d'intervenir directement dans le domaine de l'habitation et d'imposer ses propres priorités aux provinces. Or ces priorités ne sont pas nécessairement celles identifiées par les provinces. La situation critique de l'habitation exige que le législateur provincial se penche avec attention sur cette question et adopte une politique globale de l'habitation répondant à ses besoins et dans laquelle pourrait s'insérer un contrôle des loyers.

⁶⁴ L.Q. 1966-67, c.55.

⁶⁵ S.R.C. 1970, c.N-10.

⁶⁶ L.Q. 1966-67, c.55.