COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
Déposé le : 2019-09-03
N° : CAT-034
Secrétaire : D. Gauvin

Expéditeur: Frédéric Sylvestre [redacted]
Date: 30 août 2019 à 17:04:15 UTC–4
Destinataire: [redacted]
Objet: Projet de loi 16, article 76 en lien avec l'article 30.2 de la Loi sur la Régie du logement

Madame Thériault,

RÉSUMÉ

Le Projet de Loi 16 soulève un questionnement important de la part de l'Association des juges administratifs de la Régie du logement à l'égard de la proposition d'ajout à l'article 30.2 de la Loi sur la Régie du logement d'une compétence générale conférée aux greffiers spéciaux de la Régie du logement pour rendre jugement dans TOUTE DEMANDE (sauf une tout petite exception visant la conservation des stocks de logement) du seul consentement des parties (la partie ajoutant l'autorisation pour des affaires procédant par défaut n'étant pas en cause ici).

L'article 30.2 se lit actuellement comme suit :
30.2. Le greffier spécial peut décider de:
1° toute demande ayant pour seul objet le recouvrement du loyer ou la résiliation du bail pour le motif que le locataire est en retard de plus de trois semaines dans le paiement du loyer, ou à la fois le recouvrement du loyer et la résiliation du bail pour ce motif, si au temps fixé pour l'audition, il y a absence de l'une des parties bien qu'elle ait été dûment avisée;
2° l'autorisation de déposer le loyer en vertu de l'article 1907 du Code civil;
3° toute demande ayant pour objet la fixation du loyer ou la modification de la durée ou d'une condition du bail en vertu de l'article 1947 du Code civil.
À cette fin, le greffier spécial est réputé régisseur et a tous les pouvoirs, devoirs et immunités de ce dernier, sauf le pouvoir d'imposer l'emprisonnement.

Le projet ajouterait entre autres :
« 5° **toute autre demande**, à l'exception de celles visées à la section II du présent chapitre, si, au temps fixé pour l'audition, il y a absence de l'une des parties bien qu'elle ait été dûment avisée ou **si les parties y consentent**.»

L'association des juges administratifs soumet qu'un tel libellé comporte une erreur fondamentale puisqu'elle autoriserait le pouvoir du greffier d'entendre même les causes contestées de toute nature et ce, du simple consentement des parties. Or, il est évident que le greffier (qui est par ailleurs conseiller juridique à la Régie) n'a aucunement les garanties d'indépendance requises au sens des Chartes. Le fait qu'un consentement soit donné par des citoyens n'impliquent pas qu'il soit éclairé, encore moins que l'une ou l'autre des parties, insatisfaite du jugement, ne puisse par la suite reprocher ce manque apparent d'indépendance afin d'invalider la décision défavorable. Bien qu'il soit important de simplifier l'accès à la justice, cela doit se faire sans mettre à mal les garanties minimales de qualité de justice et d'indépendance. Je suis certain que cela n'est pas le but du législateur et que cette coquille peut être corrigée rapidement. Vous trouverez d'ailleurs ci-joint un mémo détaillant notre position sur la question, pour vous convaincre de l'illégalité de la mesure proposée.

Nous convions donc humblement le législateur à éviter une erreur et s'assurer que la modification se limite à ce qui est nécessaire pour simplifier l'accès à la justice administrative sans mettre à mal les principes fondamentaux d'indépendance. Il suffit de proposer des amendements de manière à ce que les termes « toute autre demande » « si les parties y consentent » ne puissent pas viser les

demandes contestées au fond. **Pour corriger le tout, le plus simple serait de biffer les termes « si les parties y consentent ».** Ainsi, l'article 30.2 se lirait comme suit :

AMENDEMENT PROPOSÉ

« 5° **toute autre demande**, à l'exception de celles visées à la section II du présent chapitre, si, au temps fixé pour l'audition, il y a absence de l'une des parties bien qu'elle ait été dûment avisée.»

Ce libellé faciliterait suffisamment l'accès à la justice en ajoutant des pouvoirs additionnels aux greffiers, tout en respectant les garanties d'indépendance.

AMENDEMENT ALTERNATIF

On pourrait alternativement proposer :
« 5° **toute autre demande**, à l'exception de celles visées à la section II du présent chapitre, si, au temps fixé pour l'audition, il y a absence de l'une des parties bien qu'elle ait été dûment avisée ou, ***sur toute décision intérimaire qui ne décide pas du fonds du litige***, **si les parties y consentent**.»

Il apparaît que ce type d'amendement réconcilie les mêmes objectifs.

CONCLUSION

Nous sommes certains que cette situation a échappé à tous les intervenants et que le but de cet amendement n'avait pas pour objectif d'aller aussi loin, mais simplement de proposer une certaine souplesse, à laquelle tous adhèrent. Il faut maintenant limiter le portée de cet article afin d'éviter que des greffiers puissent entendre des causes contestées au fond, contrairement aux garanties minimales d'indépendance que ces greffiers ne peuvent rencontrer actuellement. Par exemple, au-delà du fait que ces greffiers ne répondent pas au test objectif d'indépendance de la Cour suprême, il faut ajouter que la Cour d'appel, dans AJACLP c Québec 2013 QCCA 1690 a mentionné que le fait d'être syndiqué est incompatible avec l'indépendance institutionnelle requise par la fonction de juge administratif. Or, lesdits greffiers sont justement syndiqués.

On peut me joindre en tout temps au [redacted].

Cordialement vôtre,

SYLVESTRE ET ASSOCIÉS

PAR COURRIEL

Saint-Hyacinthe, le 30 août 2019

MÉMO INTERNE

OBJET : Compétence des greffiers spéciaux de la Régie du logement

Madame Thériault,

La présente vise à vérifier, à votre demande, si le législateur peut valablement conférer une compétence générale aux greffiers spéciaux de la Régie du logement pour rendre jugement dans toute affaire procédant par défaut, ou contestées, et ce, du seul consentement des parties.

Cela soulève deux question, soit de savoir si le greffier spécial de la Régie du logement a compétence pour rendre tout jugement de consentement ou si suivant un test objectif il possède l'indépendance suffisante pour ce faire.

Pour les motifs qui suivent, le soussigné est d'opinion le greffier spécial de la Régie du logement ne possède pas l'indépendance judiciaire nécessaire pour entendre toutes les affaires contestées et que l'on ne peut lui donner telle compétence de consentement.

Et même si c'était le cas, il est loin d'être sûr que le consentement du justiciable moyen devant le Tribunal de la régie du logement serait libre et éclairé.

Quant aux jugements par défaut, le greffier spécial ne pourrait statuer sur les demandes d'exécution de l'obligation au sens de l'article 1863 C.c.Q., puisque telle ordonnance est susceptible, en cas de non-respect, d'outrage au tribunal[1].

---

1 112 LRL.

LES POUVOIRS DU GREFFIER SPÉCIAL ET DE LA RÉGIE DU LOGEMENT

Créée en 1980[2], la Régie du logement, qui succédait à la Cour du Québec, se voyait conférer une compétence exclusive en matière de relations locateurs-locataires[3]. Un processus[4] était prévu afin de nommer des régisseurs non assujettis à la Loi sur la Fonction publique[5].

En 1981, en raison du grand volume de causes, le législateur modifiait la Loi sur la Régie du logement, afin de créer la charge de greffier spécial[6].

À partir de ce moment, et comme c'est le cas à l'heure actuelle, le greffier spécial est choisi parmi les membres du personnel de la Régie et nommé par le ministre responsable[7], sa compétence est la suivante[8] :

1° toute demande ayant pour seul objet le recouvrement du loyer ou la résiliation du bail pour le motif que le locataire est en retard de plus de trois semaines dans le paiement du loyer, ou à la fois le recouvrement du loyer et la résiliation du bail pour ce motif, si au temps fixé pour l'audition, il y a absence de l'une des parties bien qu'elle ait été dûment avisée;

2° l'autorisation de déposer le loyer, en cas d'inexécution des obligations du locateur, demande révisable par le locataire dans les dix jours du refus[9] et par le locateur en tout temps[10].

3° toute demande ayant pour objet la fixation du loyer ou la modification de la durée ou d'une condition du bail[11].

LA CONSTITUTIONNALITÉ DE LA RÉGIE

La Cour suprême du Canada s'est prononcée, sur cette question, en 1983 dans l'arrêt Grondin[12].

D'abord, quant à la fixation de loyer, spécialité des greffiers spéciaux, la Cour détermine qu'il ne s'agit pas d'un pouvoir judiciaire[13], donc que le que législateur québécois pouvait confier ce pouvoir à des fonctionnaires.

En ce qui a trait aux autres pouvoirs judiciaires de la Régie, ils devraient normalement relever d'une cour supérieure, dont les membres sont nommés par le gouvernement fédéral, en vertu de la constitution.

---

2 *Loi instituant la Régie du logement et instituant et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives*, L.Q.1979 chap. 48.
3 28 LRL.
4 7 LRL.
5 RLRQ, c. F-3.1.1.
6 *Loi modifiant la Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1981 C. 32.
7 30.1 LRL.
8 30.2 LRL.
9 30.3 LRL.
10 1656.1 .C.c.B.C. et 1909 C.c.Q.
11 1658.6 .C.c.B.C. et 1947 C.c.Q.
12 *Procureur général du Québec* c. *Grondin*, [1983] 2 RCS 364, 1983 CanLII 165 (CSC).
13 P. 376 et 377.

Cependant, en application de la doctrine de la cristallisation des pouvoirs, le fait qu'avant la confédération cette compétence ait été exercée par certains tribunaux provinciaux permettrait au législateur provincial de donner tous les pouvoirs aux régisseurs quant aux relations locateurs-locataires, sujet à une limite monétaire[14].

En résumé, le Tribunal de la Régie du logement est un tribunal de droit commun exerçant une compétence complète en matière de bail résidentiel[15], au même titre qu'une Cour supérieure.

C'est donc dire que l'on doit analyser les pouvoirs du greffier spécial de la Régie en utilisant comme grille d'analyse ceux des greffiers spéciaux de la Cour supérieure.

LES POUVOIRS DU GREFFIER SPÉCIAL DE LA COUR SUPÉRIEURE

Celui-ci peut entendre des affaires contestées, mais seulement en cours d'instance, telle une modification de demande, des précisions, la production de pièces… Il pourra être saisi de certaines autres affaires du consentement des parties, mais seulement d'un acte de procédure en cour d'instance ou d'une mesure d'exécution[16].

La loi ne lui donne donc pas compétence pour entendre des affaires contestées au fond, sauf par défaut. Mais là encore, sa compétence est limitée. Ainsi, il ne peut rendre jugement en matière familiale[17], sauf homologuer certaines ententes[18].

Enfin, il est établi depuis longtemps que les jugements du greffier spécial de la Cour supérieure n'ont pas la même valeur que les jugements du tribunal en matière d'ordonnance et d'injonction, rendues au mérite, lesquels sont susceptibles d'outrage au tribunal[19].

Cela a amené le législateur à adopter une disposition stipulant qu'une entente portant sur la garde d'enfant ou d'obligations alimentaires avait la même valeur qu'un jugement de la Cour[20]. D'un autre côté, il a été reconnu qu'un défendeur pouvait consentir à une injonction au moyen d'un acquiescement à jugement qui pourra être avalisé par le greffier spécial[21].

Mais il s'agit, dans tous les cas, d'affaires terminées par un consentement et cela ne donne pas plus compétence au greffier spécial pour disposer au mérite de litiges, et ce, même du consentement des parties.

Car il est reconnu depuis longtemps que l'on ne peut donner compétence à un tribunal de consentement[22], car il s'agit d'une question d'ordre public de direction[23].

---

14 Id. p. 381 et 383.
15 *Lareau c. Régie du logement* REJB 1999-11799 , 23 mars 1999, Cour supérieure.
16 72 C.p.c.
17 191 C.P.c
18 72 et 556 C.p.c.
19 *Droit de la FAMILLE – 2183* [1995] R.D.F. 280 (C.S.)
20 *Loi portant réforme du Code de procédure civile*, LQ 2002, c 7.
21 *Hamel c. Fontes PNS ltée* (C.S., 2007-03-22), 2007 QCCS 1380, SOQUIJ AZ-50425192, B.E. 2007BE-860
22 *Doyon* c. *Goulet*, 2011 QCCS 6223, [2012] EXP 27, requête pour permission d'appeler rejetée (2012 QCCA 89 (CanLII) et 2012 QCCA 101 ; *Corporation de Ste-Angèle de Monnoir* c *Bérubé*, 1986 CanLII 3892; *Marques* c. *St-Lawrence Plaza Corporation* (1977) C.S. 492.
23 *Société Asbestos Ltée c. Lacroix*, REJB 2004-70292 (C.A.) ; *Racette* c. *Racette* J.E 2005 – 1294 (C.A.).

LES MODIFICATIONS PROJETÉES À LA COMPÉTENCE DU GREFFIER SPÉCIAL DE LA RÉGIE DU LOGEMENT

Le 3 avril 2019, le gouvernement déposait le projet de loi no 16, lequel s'intitule *Loi visant principalement l'encadrement des inspections en bâtiment et de la copropriété divise, le remplacement de la dénomination de la Régie du logement et l'amélioration de ses règles de fonctionnement et modifiant la Loi sur la Société d'habitation du Québec et diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal.*

Ce projet de loi ajoute une compétence générale au greffier spécial[24], dans toutes demandes sauf celles visant la conservation du stock de logements, si le défendeur est absent bien que dûment convoqué ou si les parties y consentent.

Dans ce dernier cas, soit que les parties ont consenti à sa compétence, la décision rendue ne pourra faire l'objet d'une révision par la Régie. La partie insatisfaite devra se pourvoir en appel devant la Cour du Québec, lequel ne pourra être formé que si la Cour l'autorise[25].

ANALYSE DE CES NOUVEAUX POUVOIRS

C'est donc dire que si cette modification est adoptée telle quelle, les greffiers spéciaux pourront, du consentement des parties, être saisis de toute demandes relatives au bail de logement, lorsque la valeur en litige est susceptible de s'élever jusqu'à 84 999$[26].

Cela inclura les demandant d'exécution d'une obligation du bail, lesquelles sont assimilées à une injonction passible d'outrage au tribunal[27].

Ils n'auront cependant pas compétence sur les demandes concernant la démolition de logements[28], l'aliénation d'un immeuble situé dans un ensemble immobilier[29] et la conversion d'un immeuble en copropriété divise.

En ce qui a trait à ces exclusions, soulignons que l'usage veut que ces affaires soient entendues par les membres désignés du bureau de révision, appelé à réviser les décisions en fixation de loyer[30].

STATUT DES GREFFIERS SPÉCIAUX DE LA RÉGIE DU LOGEMENT

Les greffiers spéciaux relèvent directement du président la Régie[31] et font partie du corps d'emploi des juristes de l'état. Ils sont donc syndiqués et ont été en grève du 24 octobre 2016 au 28 février 2017[32].

---

24 Art 76.
25 91 LRL.
26 28 LRL et 35 C.p.c.
27 Jean-Louis Baudouin et Pierre-Gabriel Jobin, *Les obligations*, 6e édition Cowansville : Y. Blais, 2005, p. 865.
28 32 à 44 LRL.
29 45 à 50 LRL.
30 90 LRL.
31 *Rapport annuel de la Régie du logement*, 2017-2108, p. 17.
32 Idem p. 6.

Or, la Cour d'appel dans l'arrêt *Association des juges administratifs de la Commission des lésions professionnelles c. Québec (Procureur général),* 2013 QCCA 1690, a décidé à l'unanimité que le fait d'être syndiqué est incompatible avec l'indépendance institutionnelle requise par la fonction de juge administratif[33].

Mais il y plus, comme le corps d'emploi des juristes englobe les membres du Barreau et de la Chambre des notaires, dont les taches incluent le conseil juridique, ils peuvent être appelés à conseiller l'administration de la Régie du logement.

Or, tel double emploi, soit d'être greffier spécial et conseiller juridique, a été jugé incompatible à la Cour supérieure par l'honorable Nicole Duval-Hesler aujourd'hui juge en chef du Québec[34].

Bien sûr, il pourra être argué que le niveau d'indépendance peut être moindre devant les tribunaux administratifs, tel la Régie du logement.

Cependant, il faut garder à l'esprit le caractère particulier de la Régie du logement, laquelle exerce des attributions de droit commun au même titre qu'une cour supérieure, ce qui commande un niveau d'indépendance élevé.

De plus, le fait que les greffiers spéciaux soient nommés au bon vouloir de l'exécutif [35]ne répond pas aux critères minimaux d'indépendance requis, par la *Charte des droits et libertés*[36], pour les tribunaux administratifs[37].

De plus, même si l'on conférait valablement une compétence de consentement aux greffiers spéciaux, il est clair que le consentement à celle-ci pourrait, dans bien des cas, ne pas être libre et éclairé, vu la minorité de cas où les parties sont représentées devant la régie du logement.

À l'inverse, nous croyons qu'une personne raisonnable et bien renseignée aurait tendance à y voir une absence d'indépendance institutionnelle. Donc que ces dispositions ne passent pas le test objectif, requis en pareille matière.

Surtout que l'article 95 du Projet de loi ne permet pas de droit de révision aux décisions rendues par le greffier spécial, lorsque les parties ont consenties à sa compétence, alors que ce sera possible dans tous les autres cas.

C'est donc dire que l'on ne peut, en vertu de la constitution, donner une compétence pour l'ensemble des relations locateurs-locataires au greffier spécial, lequel ne possède pas l'indépendance requise. Le fait que les parties consentent ou non n'apparaît d'aucun secours pour valider le test objectif découlant de l'affaire Valente c. La Reine ([1985] 2 R.C.S. 673) prévu en la matière.

---

33 Paragraphes 134 à 140.
34 *Gill c. Québec (Ministre de la Justice)*, (C.S., 1995-09-25), SOQUIJ AZ-95021837, J.E. 95-2023, D.T.E. 95T-1242, [1995] R.J.Q. 2690.
35 *Loi d'interprétation*, RLRQ c I-16, a. 55.
36 RLRQ, c. C-12
37 2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool), [1996] 3 RCS 919, 1996 CanLII 153 (CSC).

Veuillez agréer, Madame Thériault, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Me Frédéric Sylvestre