Document generated on 05/09/2025 9:15 a.m.

Revue générale de droit

LE LOGEMENT ET LE PROPRIÉTAIRE

Thérèse Rousseau-Houle

Volume 13, Number 2, 1982

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1059379ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1059379ar

See table of contents

Publisher(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (print)
2292-2512 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Rousseau-Houle, T. (1982). LE LOGEMENT ET LE PROPRIÉTAIRE. *Revue générale de droit*, *13*(2), 337–350. https://doi.org/10.7202/1059379ar

Article abstract

Dans le cadre des nouvelles relations juridiques entre locateurs et locataires, instaurées par la Loi de la Régie du logement, les mesures de fixation et de modération du loyer sont celles qui soulèvent le plus d'intérêt. Même si les nouvelles dispositions reprennent substantiellement celles qui existaient sous la Loi de conciliation, l'extension de la juridiction de la Régie à l'ensemble des logements locatifs et l'établissement de critères de fixation de loyer entraînent à l'heure actuelle un contrôle à peu près généralisé et jusqu'alors inconnu des hausses des loyers par l'État.

Il s'agit cependant d'un contrôle assez souple, les mesures de fixation des loyers tenant compte, à partir d'une base qui est le loyer antérieur, des hausses subies par le propriétaire au titre des frais d'exploitation, des améliorations et réparations, de même que la hausse due à l'indexation du revenu net. Ces mesures ne devraient pas dans une situation normale avoir d'impact négatif sur l'investissement dans le secteur du logement.

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 1982

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

LE LOGEMENT ET LE PROPRIÉTAIRE

par Thérèse ROUSSEAU-HOULE*

RÉSUMÉ

Dans le cadre des nouvelles relations juridiques entre locateurs et locataires, instaurées par la Loi de la Régie du logement, les mesures de fixation et de modération du loyer sont celles qui soulèvent le plus d'intérêt. Même si les nouvelles dispositions reprennent substantiellement celles qui existaient sous la Loi de conciliation, l'extension de la juridiction de la Régie à l'ensemble des logements locatifs et l'établissement de critères de fixation de loyer entraînent à l'heure actuelle un contrôle à peu près généralisé et jusqu'alors inconnu des hausses des loyers par l'État.

Il s'agit cependant d'un contrôle assez souple, les mesures de fixation des loyers tenant compte, à partir d'une base qui est le loyer antérieur, des hausses subies par le propriétaire au titre des frais d'exploitation, des améliorations et réparations, de même que la hausse due à l'indexation du revenu net. Ces mesures ne devraient pas dans une situation normale avoir d'impact négatif sur l'investissement dans le secteur du logement.

SOMMAIRE

Introduction

I.- Histoire des mesures de fixation et de modération du loyer
- A. Historique de la Loi instituant la Régie du logement
- B. Domaine d'application de la Loi instituant la Régie du logement
- C. Compétence de la Régie du logement

II.- Les mesures actuelles de fixation et de modération du loyer
- A. Objectifs du contrôle des loyers

* Professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval à Québec.

B. Les règles de fixation du loyer
C. La procédure de fixation du loyer
1. Fixation lors de la prolongation du bail
2. Autres cas de fixation ou de révision de loyer

Conclusion

Au Québec, les relations juridiques entre propriétaires et locataires ont fait l'objet ces dernières années de plusieurs législations dont la plus récente est entrée en vigueur le 1er octobre 1980. Il s'agit de la *Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives*, 1979, L.Q. c. 48.

Les raisons qui ont amené le gouvernement à faire adopter de nouvelles législations sont: le besoin de réforme des dispositions du Code civil sur le louage de choses qui dataient de 1866 et avaient été élaborées à une époque caractérisée par le laisser faire économique et la nécessité de protéger les locataires par des mesures de contrôle des loyers.

Les mesures de contrôle des loyers peuvent viser divers objectifs. L'État intervient dans la réglementation des loyers pour protéger les pauvres et les défavorisés. Il se préoccupe également de la sécurité d'occupation du locataire et empêche les propriétaires de procéder à des évictions injustifiées. L'État recherche enfin la rationalisation du marché de l'habitation et essaie d'établir une politique de fixation des loyers qui respecte le droit du locataire à un logement décent et celui du propriétaire à un profit raisonnable.

Je traiterai des mesures de fixation et de modération du loyer et le professeur Pierre G. Jobin traitera du droit des locataires à la stabilité du logement et aussi, quand les circonstances le rendent nécessaire, du droit à la mobilité du logement.

INTRODUCTION

Le problème de la fixation et de la modération du loyer a suscité beaucoup de commentaires, d'analyses et de discussions ces dernières années au Québec. De nombreuses protestations ont été soulevées à l'encontre de la réglementation des loyers envisagée au début des années soixante-dix et les gouvernements ont dû adopter des mesures législatives souples et limitées, n'impliquant aucun blocage des loyers. Le contrôle proprement dit des loyers n'existe pas au Québec car les mesures de fixation des loyers sont basées sur les lois du marché, les investissements des propriétaires et le rendement du capital plutôt que sur la capacité de payer des locataires.

La réglementation ne vise qu'à assurer des loyers justes ou raisonnables par rapport aux autres prix et si les locataires pauvres doivent être subventionnés, c'est la collectivité et non les propriétaires qui doivent y pourvoir. La réglementation des loyers ne constitue qu'un des volets de la politique d'habitation du gouvernement et ce dernier s'applique à réaliser un programme d'habitation sociale au bénéfice des moins favorisés et un programme d'aide financière aux personnes âgées.

L'actuelle réglementation des loyers ne saurait cependant être envisagée comme une solution partielle et à court terme du problème de la montée en flèche des loyers. Cette réglementation s'instaure dans une politique plus large de l'habitation locative et n'est en principe que le prélude à l'instauration de mesures assurant la reconnaissance du droit social du locataire à un logement décent.

Avant d'examiner les mesures de fixation et de modération du loyer qui ont cours dans notre droit, il convient d'en voir l'évolution historique.

I.- HISTOIRE DES MESURES DE FIXATION ET DE MODÉRATION DU LOYER.

A. Historique de la Loi instituant la Régie du logement.

Les premières mesures de contrôle des loyers remontent à la dernière guerre mondiale alors que le gouvernement fédéral invoquant son pouvoir d'urgence[1] adopta, sous l'empire de la *Loi des mesures de guerre*[2], des Règlements concernant les loyers[3]. Ce contrôle fédéral s'est prolongé après la guerre par l'adoption de certaines ordonnances transitoires[4] jusqu'en 1951.

---

[1] Le paragraphe introductif de l'article 91 de l'*Acte de l'Amérique du nord Britannique* de 1867, (1867, 30-31 Vict. C 3 (R.U.) donne au Parlement fédéral le pouvoir exclusif de légiférer en matière d'urgence. Cf. *Re Validity of the Wartime Leasehold Regulations*, [1950] R.C.S. 124. Sur cette question, H. Brun et G. Tremblay, *Droit public fondamental*, Québec, P.U.L. 1972, p. 156; F. Chaussé, «Le contrôle fédéral des loyers», [1949] 9 *R. du B.* 29, P. Trudel, *Les aspects juridiques du contrôle des lovers*, Québec, Éd. officiel, 1978, p. 11 et s.

[2] 1927, S.R.C. c. 206.

[3] Décret du 11 septembre 1940, C.P. 4616 qui étend aux loyers et aux logements les pouvoirs de contrôle de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre; Décret du 24 septembre 1940 C.P. 5003, La Commission se voit conférer le pouvoir de fixer des loyers maxima et à cette fin procède à la nomination d'un administrateur des loyers; Décret du 1er novembre 1941, C.P. 8528 établissant des règlements sur les loyers maxima.

[4] Malgré la fin de la guerre les contrôles sur les activités économiques furent maintenus en vertu de la *Loi de 1945 sur les pouvoirs transitoires résultant de circonstances critiques nationales*, 1945 S.C. c. 25 prolongée par la *Loi de 1947 sur le maintien des mesures tran-*

Le contrôle fédéral sur les loyers a alors été supprimé et le gouvernement provincial a repris ses droits en adoptant *la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires*, 1951 S.Q. c. 20. Cette loi édictée pour une durée de deux ans a été par la suite prolongée d'année en année. Malheureusement, à cause de son application restreinte elle n'a pas donné les effets escomptés. Certaines municipalités n'ont jamais appliqué la *Loi de conciliation* sur leur territoire et celles qui l'ont appliquée avaient le pouvoir de soustraire certaines catégories de logements du contrôle des loyers de sorte que la juridiction de la Commission des loyers n'a jamais été universelle.

En 1972, le besoin se faisait particulièrement sentir d'une loi permanente dont l'application serait généralisée et qui serait mieux adaptée aux conditions sociales et économiques des locataires de plus en plus nombreux au Québec. Un projet de loi intitulé «Code des loyers» (Projet 59) est présenté à l'assemblée nationale mais devant les critiques des intéressés, le projet est retiré et remplacé en 1973 par deux projets de loi qui, adoptés et entrés en vigueur le 1er janvier 1974, remplacent toutes les lois applicables jusqu'à cette date dans le domaine du louage de locaux d'habitation à des fins résidentielles. La première loi: *Loi concernant le louage de choses*, 1973 L.Q. c. 74 fait suite aux réformes proposées par l'Office de révision du Code civil[5] et modifie le *Code civil* au titre du Louage de choses, articles 1600 à 1666. La deuxième loi, *Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires*, 1973 L.Q. c. 75 concerne la Commission des loyers dont la juridiction est étendue à l'ensemble des logements locatifs. Ces deux lois sont préférables à un Code des loyers. Le louage de locaux d'habitation reste régi par le *Code civil* et ne devient pas l'objet d'une loi administrative. La loi est incorporée au *Code civil*, il s'agit de droit substantif dont le fondement est le contrat entre les parties et dont l'interprétation se fait à la lumière des principes civilistes[6].

Ces dernières lois sont de nouveau modifiées en 1979 par la *Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et autres dispositions législatives*, 1979 L.Q. c. 48, en vigueur depuis le premier octobre 1980. Cette loi vient regrouper les lois existantes en deux textes. Elle reprend d'abord les dispositions relatives au contrat de bail des locaux d'habitation qui ont été ajoutées au Code civil en 1973 et y intègre les dispositions de la *Loi pour*

sitoires, 1947 S.C. c. 16, mod. 1948 S.C. c. 6 et 1949 S.C. c. 3. Cf. *Décrets, ordonnances et règlements statutaires*, les Règlements sur la tenure par bail en temps de guerre, Codification 1949, volume V, p. 4561 et s.

[5] Office de Révision du Code civil, *Rapport sur le contrat de louage de choses*, Montréal, 1970.

[6] Articles 12, 1018, 1019 C.c. cf. P.A. CRÉPEAU, «Les principes directeurs de la réforme du louage de choses», *Meredith Memorial Lectures*, 1974. Landlord and Tenant Legislation, Montreal, Wilson et Lafleur, 1975, p. 9-20.

favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires qui continuaient de régir parallèlement au Code civil une partie des relations entre locataires et propriétaires. Elle substitue ensuite une Régie du logement à la Commission des loyers. Les dispositions constitutives de la Régie, celles qui lui confèrent juridiction et celles relatives à la conservation des logements forment à proprement parler la *Loi de la Régie du logement*.

B. DOMAINE D'APPLICATION DE LA LOI INSTITUANT LA RÉGIE DU LOGEMENT.

La *Loi instituant la Régie du logement* ayant pour but de protéger le droit au logement ne s'applique qu'aux seuls locaux résidentiels. La loi couvre tous les locaux loués, habituellement occupés comme lieu d'habitation, y compris les chambres et les logements publics et, par extension les terrains loués servant à l'installation de maisons mobiles puisqu'ils constituent l'accessoire du lieu de résidence. Les lieux loués à des fins de villégiature ne constituant que des résidences secondaires, les baux qui y sont relatifs sont exclus de l'application de la loi. Il en est de même des baux relatifs à des locaux dont plus du tiers de la surface est utilisé à des fins non résidentielles[7]. Tous les autres baux résidentiels sont soumis à la même réglementation.

Sont toutefois soustraits à l'application de certaines dispositions concernant le contrôle des loyers, les logements à loyer modique[8] les locaux appartenant à une coopértive d'habitation et ceux des immeubles neufs[9]. Les logements propriété des coopératives sont soumis aux règles générales applicables à tous les baux résidentiels sauf en ce qui concerne le loyer des membres qui est déterminé par leur assemblée générale et qui ne peut être revisé par la Régie. Les immeubles neufs dont la contribution a commencé après le 31 décembre 1973 sont aussi soustraits au contrôle des loyers pour une période de cinq ans à compter de la fin de la construction. Les locataires et propriétaires des immeubles neufs sont cependant soumis aux autres dispositions de la loi. Les locaux loués par un employeur à son employé font encore l'objet d'une exclusion partielle. L'employé ne bénéficie pas du droit au maintien dans les lieux puisque la fin de son bail dépend de la fin de son contrat de travail[10]. Il peut toutefois se plaindre devant la Régie d'une augmentation de loyer abusive et exercer tous les autres droits reconnus aux locataires.

Le domaine du logement de location soumis à l'application de la loi est donc vaste et complexe. Pour régler les conflits pouvant survenir dans la mise en application des règles prévues pour le bail résidentiel, le législateur

---

7 Articles 1650, 1650.1, 1650.2, 1650.3 C.c.
8 Articles 1658.21 et al. 1658.22 C.c.; 1662 — 1662.12.
9 Article 1658.21 al. 2, 3.
10 Article 1661.4 C.c.

a créé un organisme unique, la Régie du logement, doté de tous les pouvoirs nécessaires pour arbitrer les litiges entre locataires et propriétaires et pour contrôler dans un but d'intérêt public l'utilisation du stock de logements donnés à bail[11].

C. Compétence de la Régie du logement.

La Régie du logement est un organisme judiciaire nouveau ayant juridiction exclusive en matière de louage d'immeubles résidentiels. Auparavant les litiges entre locateurs et locataires étaient portés devant les tribunaux de droit commun. Certains litiges relatifs à la prolongation du bail, à la fixation du loyer, au maintien dans les lieux et à la reprise de possession d'un logement étaient en outre portés devant la Commission des loyers lorsque la *Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires* s'appliquait aux parties en cause.

C'est la Régie du logement «qui connaît dorénavant, à l'exclusion de tout tribunal, de toute demande relative au bail d'un logement lorsque la somme demandée ou la valeur de la chose réclamée ou l'intérêt du demandeur dans l'objet de la demande ne dépasse pas le montant de la compétence de la Cour provinciale» et de toute demande qui était autrefois de la juridiction de la Commission des loyers[12]. Cette unification des juridictions compétentes est très avantageuse pour le justiciable: elle lui permet de greffer à une action en diminution de loyer, une réclamation en dommages-intérêts; ou à une action en résiliation de bail, une réclamation pour loyer lorsque ces demandes naissent d'une même cause d'action.

Si la Régie du logement a comme rôle essentiel d'arbitrer les litiges qui naissent d'un contrat de bail relatif à un logement, elle est également appelée à jouer un rôle capital dans la préservation et l'utilisaiton du stock de logements locatifs. À cette fin, la loi lui attribue les pouvoirs de contrôler l'utilisation des logements, d'en interdire la démolition ou le changement d'affectation sauf aux conditions établies par la loi et les règlements[13]. Dans l'exercice de ces pouvoirs la Régie peut intervenir d'office ou sur demande et émettre une ordonnance pour empêcher qu'un geste ne soit posé sans son

---

[11] Livre blanc sur les relations entre locateurs et locataires, Gouvernement du Québec, 1977, p. 41.

[12] Article 28 de la *Loi instituant la Régie du logement*, 1979, L.Q. c. 48.

[13] *Id.* Chapitre III, section II *Dispositions particulières à la conservation des logements:* Démolition d'un logement, articles 32-44, 120; *Aliénation d'un immeuble situé dans un ensemble immobilier*, articles 45-51; Co-propriété, articles 51-55; cf. Code civil, articles 1659-1959.8 Reprise de possession d'un logement; article 1660-1660.5 Subdivision ou changement d'affectation d'un logement.

autorisation ou pour enjoindre un individu de se conformer à sa décision[14] qui dans ce domaine est finale et sans appel[15].

Les autres décisions de la Régie peuvent être portées en appel devant la Cour provinciale pourvu qu'il ne s'agisse pas d'une demande dont le seul objet est une petite créance au sens de l'article 953 du *Code de procédure civile* ou d'une demande relative à la fixation ou à la révision d'un loyer laquelle est révisable seulement par la Régie[16].

L'exécution forcée des décisions de la Régie est du ressort de la Cour provinciale sur simple enregistrement de la décision auprès du greffe du tribunal[17]. Quant à la Cour supérieure, elle conserve le pouvoir de contrôle et de surveillance sur la Régie[18] et demeure compétente lorsqu'il s'agit d'une demande qui n'est pas dévolue à une autre juridiction[19].

L'unification des juridictions compétentes n'est donc pas aussi complète qu'elle ne le paraît et on peut actuellement se demander si la création de cette Régie administrative suffira à procurer aux justiciables les effets bénéfiques qu'ils sont en droit d'attendre de la nouvelle loi. La question de la constitutionnalité de certains pouvoirs exercés par la Régie en regard de l'article 96 de l'*A.A.N.B.* est actuellement portée devant les tribunaux.

La Régie du logement s'est vu conférer par la législature provinciale des pouvoirs judiciaires ou quasi-judiciaires et des pouvoirs administratifs. Certains des pouvoirs judiciaires qui lui ont été dévolus en exclusivité comme les pouvoirs d'ordonner l'exécution en nature d'une obligation, de condamner à payer des dommages-intérêts, de résilier le bail et d'évincer un locataire[20] sont assimilables à des pouvoirs exercés par des Cours supérieures avant 1867 et ne pourraient être constitutionnellement exercés que par des Cours provinciales ou par des Cours dont les juges sont nommés par le gouverneur général à moins que ces pouvoirs ne soient qu'un aspect subsidiaire ou ancillaire du rôle administratif de la Régie[21].

---

[14] *Id.* Articles 55, 112.

[15] Article 91, al. 3.

[16] *Id.* Article 91, al. 1,2. Cf. *Trépanier* c. *Thériault,* J. Ex. 82-608. Juridiction d'appel de la Cour provinciale pour fixer le loyer lorsque saisie d'une demande de modification aux conditions du bail.

[17] *Id.* Article 83.

[18] Cf. G. PÉPIN, Y. OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif,* Montréal, Éd. Yvon Blais, 1979, p. 328 et s. Le contrôle existe malgré la clause privative de juridiction édictée à l'article 18 de la loi.

[19] Articles 31-34 C.p.c.

[20] Articles 1656, 1652.2, 1656.4, 1656.3, 1656.6 C.c.

[21] Voir sur cette question A.-M. MOREL, «La nouvelle législation concernant le logement», [1981] 5 *R.J.T.* p. 234 et s.; G. PÉPIN, *Les tribunaux administratifs et la constitution,* Étude des articles 96 à 101 de l'*A.A.N.B.*, Montréal P.U.M., 1967, p. 158 et s.; P. GARANT, *Droit administratif,* Montréal, Éd. Yvon Blais, 1981, p. 690 et s.

La Cour suprême a jugé dans l'affaire *Residential Tenancies Act,* (1979), 1981 R.C.S. 28 mai 1981 que la loi ontarienne qui conférait à la Commission des loyers de l'Ontario le pouvoir d'ordonner l'éviction ainsi que le pouvoir d'ordonner le respect des obligations légales et contractuelles des parties était inconstitutionnelle parce que ces pouvoirs sont de nature judiciaire et ne peuvent être considérés comme simplement accessoires ou subsidiaires des fonctions administratives de la Commission. À l'instar de la loi ontarienne, notre loi québécoise instituant la Régie du logement confère ces mêmes pouvoirs judiciaires à la Régie. Déjà certains arrêts de notre Cour supérieure ont jugé ultra vires les pouvoirs de la Régie quant à la résiliation de bail[22], quant au respect des obligations des parties[23] et quant à la reprise de possession d'un logement[24]. Par contre, les pouvoirs relatifs à la fixation du loyer[25] et à la diminution du loyer[26], pouvoirs exercés antérieurement par la Commission des loyers, ont été jugés constitutionnels.

Quelle que soit l'issue du débat constitutionnel, l'existence d'une Régie du logement n'est sûrement pas en péril. Des modifications pourront s'avérer nécessaires pour lui permettre d'exercer pleinement sa juridiction mais le législateur ne pourra manquer de les apporter.

---

[22] *Grondin* c. *Roy*, [1981] C.S. 1005. La demande de résiliation de bail est susceptible de faire exercer par la Régie une juridiction relevant d'une Cour supérieure. Examinant cette juridiction en regard de l'ensemble des pouvoirs attribués à la Régie, la Cour conclut que les pouvoirs judiciaires qu'elle exerce ne sont pas un accessoire de ses pouvoirs administratifs mais constituent la majeure partie de ses fonctions; *Propiq M.C. et Farley* c. *Régie du logement*, 1982 C.S. 111.

[23] *Quincaillerie Laberge* c. *Deschênes*, [1981] C.S. 1013. Une demande de récupération du loyer déposée par un locataire ne peut être de la compétence de la Régie. Bref d'évocation accordé; *Grassi* c. *Hamelin*, [1981] C.S. 1002. La Cour a toutefois reconnu dans cet arrêt que le pouvoir de la Régie d'imposer des conditions à un locateur dans le cas où celui-ci veut entreprendre une réparation majeure était un nouveau pouvoir non assimilable ou analogue à ceux exercés ou susceptibles d'être exercés par une Cour supérieure en 1867; *Propiq M.C. et Farley* c. *Régie du logement*, 1982 C.S. 111.

[24] *Propiq M.C. et Farley* c. *Régie du logement*, *idem*, *Savre* c. *Duquette*, J. Ex. 82-526. La Régie n'a pas juridiction pour entendre une demande en dommages-intérêts à la suite d'une reprise de possession obtenue de mauvaise foi; *De Pourichkevitch* c. *Immeubles Eltex Ltée*, 1982 C.S., J. Ex. 82-624. Seule la Cour supérieure a juridiction pour ordonner la reprise de possession d'un logement. *Contra: Richard* c. *Champagne*, 1981 C.S. 1017. Il s'agit d'une juridiction relative au contrôle des loyers en général.

[25] *Immeubles Jacques Robitaille Inc.* c. *Kwong*, [1981] C.S. 1009, *Parent* c. *Bélanger*, [1981] C.S. (Qué.) n° 200-05-003-031-817. La Régie peut validement entendre une demande de fixation des loyers. La Régie a succédé à la Commission des loyers et l'on peut conclure que furent attribués à la Régie au moins les mêmes pouvoirs que ceux antérieurement exercés par la Commission, lesquels n'étaient pas assimilables ou analogues à ceux exercés par les Cours supérieures.

[26] *Grondin* c. *Roy*, *supra*, note 22; *Atelier 7 Inc.* c. *Canac-Marquis*, [1981] C.S. (Qué.) 24 novembre 200-05-003-027-815. Juridiction de la Régie du logement quant à une demande de diminution de loyer. Conf. 1982 C.A. J.E. 82-1151.

Le rôle de la Régie du logement quant à l'établissement d'une politique de fixation et de modération des loyers n'est pas remis en question et c'est par l'exercice de ce rôle essentiel que la Régie peut établir les fondements d'une politique d'habitation garantissant le droit du locataire à un logement décent et raisonnable.

II.- LES MESURES ACTUELLES DE FIXATION ET DE MODÉRATION DU LOYER.

A. OBJECTIFS DU CONTRÔLE DES LOYERS.

Le contrôle des loyers est inséparable de la reconnaissance et de l'exercice du droit de chaque locataire à demeurer dans son logement tant qu'il respecte ses obligations[27], aussi la nouvelle loi a-t-elle intégré au *Code civil* les dispositions relatives à la prolongation du bail et à la fixation du loyer[28]. Ces dispositions, qui dans leur essence reprennent le mécanisme de contrôle que l'on retrouvait à la Commission des loyers, visent à protéger le locataire contre une hausse abusive de loyer et à éviter qu'il ne soit évincé d'un logement en raison d'une telle hausse.

Le marché libre des logements de location n'est pas suffisamment concurrentiel pour empêcher par son fonctionnement des augmentations abusives de loyer. L'immobilité relative des locataires et l'impossibilité d'accroître le stock actuel de logements locatifs à des prix raisonnables font que le jeu de l'offre et la demande ne peut jouer pleinement.

L'intervention de l'État dans le mécanisme de détermination et d'évolution des prix du marché des logements locatifs s'effectue par un contrôle souple des hausses de loyer. L'État intervient pour corriger et compenser les effets de certaines imperfections du marché sans pour autant se substituer à la libre négociation des baux[29]. La philosophie du contrôle préconisé par le gouvernement s'articule sur trois axes principaux: élaborer des règles pour déterminer des augmentations de loyers permettant d'éviter les hausses abusives; faire connaître largement ces règles de façon à ce qu'elles soient respectées; permettre des arbitrages de l'État en cas de litige entre propriétaire et locataire quant à l'interprétation ou l'application de ces règles[30].

---

[27] Livre blanc sur les relations entre locateurs et locataires, *supra,* note 11, p. 23.
[28] Article 1658 C.c. 1658.22.
[29] Libre blanc, *id.*, p. 23.
[30] *Idem.*

B. Les règles de fixation du loyer.

Poursuivant ces objectifs, le gouvernement a publié un règlement sur les critères de fixation de loyer[31] dans le but de permettre au propriétaire d'obtenir une juste augmentation du loyer et au locataire d'éviter les hausses déraisonnables, tout en tenant compte du fait qu'il demeure primordial de ne pas décourager les investissements dans le secteur des immeubles résidentiels.

La méthode de fixation de loyer déterminée par le règlement est essentiellement un mode de calcul des variations de loyers à partir d'une base qui est le loyer antérieur. Il est pris pour acquis que le loyer antérieur comportait déjà des frais attribuables aux divers services offerts par le locateur de telle sorte que la qualité de ceux-ci n'influent pas sur la fixation sauf si cette qualité entraîne des variations de coûts plus importants[32]. Il en est de même du site d'un logement, de la grandeur des pièces, de la qualité de sa construction ou de sa structure puisque ce sont des facteurs qui ne varient pas d'une année à l'autre et qui sont en général déjà incorporés dans le loyer[33].

Les éléments dont il est tenu compte dans la fixation du taux d'augmentation du loyer[34] sont les variations subies par le propriétaire au titre des taxes et des assurances entre la période considérée et la période précédente. Il est ensuite tenu compte des dépenses d'électricité et de chauffage ainsi que des dépenses courantes d'entretien de gestion et de service. Le coût de ces dépenses est multiplié par un indice (n.g. 10.9% pour l'électricité) spécifiquement applicable à chacune des dépenses en vertu de l'annexe 1 du règlement. On obtient ainsi le total de la hausse des frais d'exploitation. Le calcul de la hausse due aux améliorations, aux réparations majeures et aux nouveaux services s'effectue de même en multipliant le total de la dépense par l'indice indiqué. On procède de la même façon pour le calcul de la hausse due à l'indexation du revenu net, elle est obtenue en multipliant le revenu net par un indice qui varie selon les effets sur la valeur du logement de l'inflation et des variations sur le marché des taux d'intérêt hypothécaire[35]. L'addition du total de la hausse des frais d'exploitation, de la hausse due aux améliorations, réparations majeures et de la hausse due à l'indexation donne le total des hausses de dépenses de l'immeuble. C'est le total divisé par le revenu potentiel brut de l'immeuble qui donne le taux d'augmentation de loyer[36].

---

[31] *Règlements sur les critères de fixation ou de révision du loyer*, 1981 (113) G.O.Q. 11.3783, tel que modifié: (1982) 114 G.O.Q. 11.1603.

[32] *Trudel*, *supra*, note 1, p. 102.

[33] C. Chapdelaine, «Les principes économiques de la fixation des loyers», *Cours de formation permanente*, Barreau du Québec, 1974-75, p. 74.

[34] Cf. article 2 et Annexe 1 du Règlement, *supra*, note 31.

[35] Id., article 2, f.

[36] Voir formule en Annexe au texte.

Cette méthode pour le moins complexe permet d'ajuster le loyer aux hausses survenues au titre des dépenses d'opération et permet d'obtenir une certaine rentabilité sur les réparations majeures ce qui est de nature à inciter les propriétaires à entretenir et à améliorer leurs immeubles. Enfin, elle prévoit une forme d'indexation du revenu net qui assure une plus-value raisonnable de l'immeuble.

Les régisseurs sont liés par les critères de fixation de loyer établis par les règlements[37], ils conservent toutefois en vertu même de ce règlement une certaine discrétion dans des situations déterminées. On a ainsi prévu la possibilité pour la Régie de réduire les écarts de loyer considérables entre logements semblables dans un même immeuble ou de corriger certaines situations exceptionnelles justifiant la révision du loyer de base[38]. On a prévu également la possibilité pour la Régie de réduire[39] le loyer à être fixé selon les critères déterminés lorsqu'il est établi que le locateur a fait défaut de maintenir la qualité des services ou de l'entretien de l'immeuble loué[40].

Ces mesures de contrôle des loyers ne devraient pas avoir d'impact négatif sur l'investissement puisque le propriétaire peut répercuter non seulement les hausses des coûts mais les dépenses d'investissement et qu'il est en outre assuré d'une augmentation raisonnable de la valeur économique de son immeuble[41]. La soustraction des immeubles neufs au contrôle durant les cinq premières années qui suivent la fin de la construction devrait de plus permettre aux loyers de s'ajuster aux conditions du marché. La méthode de fixation des loyers tente fondamentalement de fixer les augmentations comme

---

[37] On s'interrogeait avant la publication d'un Règlement déterminant les critères de fixation et de revision de loyer sur la valeur juridique de la méthode de fixation utilisée par la Régie dans la majorité des causes. On reconnaissait qu'un commissaire ou un administrateur pouvait fixer un loyer différent de celui obtenu par la méthode à la condition d'indiquer pour quelle raison il s'écartait des résultats du calcul cf. C. Chapdelaine, *supra*, note 33, p. 60; cf. *Commission des loyers* c. *Cedar Investments Inc.*, [1980] C.A. (Mtl.) 27 novembre, n° 500-09-001109-792 J. Bisson, p. 3. Dans notre ère moderne, l'ordinateur est un outil précieux. Ce qui paraît illégal, c'est que la décision des administrateurs et membres de la Commission des loyers soient la copie conforme du résultat donné par un ordinateur sans que l'officier investi du pouvoir de décision ne puisse intervenir.

[38] Articles 4 et 6 du Règlement, *supra*, note 31.

[39] *C. Georges Sand* c. *Rockhill Investment Ltd. et La Commission des loyers*, [1980] R.C.S. 7 mai. L'administration avait réduit de 7% l'augmentation qu'il avait accordée au propriétaire à l'occasion d'une prolongation de bail par suite de la détérioration des lieux. La Commission des loyers avait cassé cete décision quant à la réduction pour le motif que l'état de dégradation ne pouvait pas être pris en considération lors d'une demande de prolongation mais devait faire l'objet d'une demande de réduction. Les locataires se sont pourvus en évocation et la délivrance du bref d'évocation a été confirmée par la Cour suprême.

[40] Article 5 du Règlement, *supra*, note 31.

[41] A.M. MOREL, *supra*, note 21, p. 209.

si le marché était concurrentiel. Elle est évidemment inapte à corriger les défauts du marché si de tels défauts existent, par contre elle a certainement pour effet de rétablir un certain équilibre des forces entre les parties en cause puisqu'elle impose de nouvelles règles du jeu[42].

C. La procédure de fixation du loyer.

1. *Fixation lors de la prolongation du bail.*

La plupart des demandes de fixation du loyer se produisent lors de la prolongation du bail. Si le locataire refuse la hausse de loyer stipulée dans l'avis d'augmentation du loyer envoyé par le propriétaire[43], ce dernier peut s'adresser à la Régie pour obtenir une fixation de loyer.

Lorsqu'une demande de fixation de loyer est adressée à la Régie, celle-ci fait parvenir au locateur deux exemplaires de la formule réglementaire de renseignemens nécessaires à la fixation du loyer[44]. Le locateur doit retourner au greffe de la Régie un exemplaire de la formule dûment complétée dans les vingt jours de la mise à la poste de cette formule. La négligence ou le retard à retourner un exemplaire de la formule n'empêche pas la demande d'être mise au rôle et la tenue d'une audition. Toutefois le locateur n'est pas admis à produire la formule après le délai prévu sauf pour cause jugée suffisante[45]. L'effet des règles entourant la production de la déclaration du locateur est manifestement de rendre obligatoire la production de cette formule. L'omission par le locateur de la déposer équivaudrait-elle à une absence de preuve? Il semble que non et que la Régie pourrait se satisfaire des preuves présentées par les deux parties lors de l'audition de la demande[46]. Toutefois, les preuves que devraient fournir le locateur devraient absolument permettre l'établissement des données nécessaires à l'utilisation de la méthode de calcul du taux d'augmentation de loyer telle que déterminée par le Règlement con-

---

[42] C. Chapdelaine, *supra*, note 33, p. 74.

[43] Article 1658.8 C.c. (délais de l'avis); 1658.5 C.c. refus du locataire dans le mois de l'avis.

[44] *Règlement de procédure devant la Régie*, (1981) 113 G.O. 11.1313. Article 10 tel que modifié (1981) 113 G.O.Q. 11.3449, remplacé sans modification (1982) 114 G.O.Q. 11.1603.

[45] *Idem*. Articles 11, 12, 13.

[46] Cf. *Bey* c. *Laliberté*, [1976] C.A. 142; *G. Beaudet Ltée* c. *James Carson*, [1975] C.S. 1111. Ces deux décisions sont à l'effet que la non-production de la formule de renseignements n'implique pas absence de toute preuve et ne saurait équivaloir à une absence d'augmentation. Contra *Saillant* c. *Furlan*, [1975] D.C.L. 69. La Commission a conclu que l'état des revenus et dépenses présenté par le propriétaire n'était appuyé d'aucune preuve vu qu'il n'avait pas produit la formule de renseignements, on a donc refusé une augmentation de loyer.

cernant les critères de fixation de loyer puisque la Régie doit déterminer le loyer conformément aux règlements[47].

La décision de la Régie est revisable devant la Régie et est exécutoire dès l'expiration du délai d'appel[48].

2. *Autres cas de fixation ou de révision de loyer.*

Des demandes de fixation de loyer peuvent être faites par les locataires en cours de bail. La loi prévoit qu'un nouveau locataire peut demander la fixation du loyer s'il paie un loyer plus élevé que le plus bas loyer payé au cours des douze mois précédant le début du bail, sauf si le loyer a été fixé par la Régie[49]. Une telle demande peut également être faite par le sous-locataire dans les deux mois du début de la sous-location[50].

La loi prévoit encore que le locataire dont le bail est de plus de douze mois[51] peut s'adresser à la Régie pour faire fixer le loyer lorsqu'un avis de réajustement de loyer en fonction d'une variation des taxes, des primes d'assurance ou du coût du combustible ou de l'électricité lui a été envoyé et qu'il juge que le réajustement est déraisonnable.

En matière de fixation et de révision de loyer, la loi donne surtout aux locataires le droit de s'adresser à la Régie pour obtenir une réduction du loyer lorsque le locateur ne remplit pas ses obligations. Avant la réforme du droit du louage de choses, aucun article du *Code civil* ne prévoyait la possibilité pour le preneur d'obtenir une diminution du loyer mais la jurisprudence lui avait reconnu ce droit dans le cas de diminution partielle de jouissance c'est-à-dire dans le cas où le défaut n'était pas assez grave pour justifier la résiliation[52]. Les articles 1610 al. 3 et 1656 permettent maintenant aux locataires d'obtenir du tribunal une diminution de loyer lorsque les défauts de la chose louée diminuent l'usage et réduisent la valeur locative[53] ou encore lorsqu'il y a changement dans la destination ou la forme de la chose louée[54]

---

[47] Article 1658.15 C.c.

[48] Article 82, 90 de la *Loi instituant la Régie du logement*, 1979 L.Q. c. 48.

[49] Articles 1658.10, 1658.11 C.c.

[50] Article 1658.14 C.c.

[51] Article 1658.13. Les clauses d'indexation ne sont pas permises dans les baux de douze mois ou moins.

[52] *Peters* c. *Baribeau*, [1951] C.S. 451; *Chayne* v. *Schwartz*, [1951] C.S. 123; *Trudel* c. *Dubois*, [1962] C.S. 26.

[53] *Payette Investment* c. *Harold*, [1976] 2 R.C.S. 520, diminution de loyer par suite du défaut d'offrir les services annoncés; *Dubé* c. *Nadeau*, [1975], D.C.L. 58 diminution de loyer à cause du mauvais état des fenêtres; *Gestion Habitat* c. *Parent*, [1975] D.C.L. 13, privation d'une piscine. *Pavillon de Normandville* c. *Levasseur*, [1979] D.C.L. 28 privation d'une chapelle.

[54] *Durolam* c. *Rousseau*, [1969] C.S. 313; *Martel* c. *Bonneville*, [1977] R.L. 250.

et plus spécifiquement lorsque le locataire doit subir des réparations urgentes[55]. Il ne s'agit pas de permettre au locataire de recouvrer sous forme d'une diminution de loyer les dommages qu'il subit par suite de la dégradation des lieux, mais d'évaluer la part du loyer attribuable à la fourniture du service ou à l'utilisation de l'espace et de diminuer d'autant le loyer[56]. Si le locateur remédie au défaut, il peut obtenir le rétablissement du loyer pour l'avenir[57].

CONCLUSION

L'ensemble de ces mesures de fixation, de modération, de révision et de réduction de loyer permet sans aucun doute une meilleure protection du droit du locataire au maintien dans les lieux loués puisqu'il est assuré que son loyer ne saurait être haussé d'une façon abusive, discrétionnaire ou injuste. Les mesures actuelles de contrôle et de fixation du loyer ne sauraient disparaître pour être remplacées par des mesures visant uniquement à aider les défavorisés. Dans un pays, et surtout sous un climat comme le nôtre, le logis est un droit fondamental et le logement un bien durable. Ils ne peuvent être laissés à la seule liberté du propriétaire et du locataire. Alors que la spirale inflationniste des coûts de l'habitation persiste et que le revenu n'augmente pas autant, la disparité grandit entre le coût du logement et le revenu et la nécessité d'une politique de fixation des loyers se fait sentir avec acuité pour tous les locataires et non seulement pour les moins nantis.

Le gouvernement doit toutefois suivre attentivement les répercussions de sa politique de réglementation des loyers et accorder son action aux besoins changeants des locataires et des propriétaires.

---

[55] Article 1625 C.c.

[56] Cf. L. ROBERT, «Droit et recours des parties à un contrat de bail devant la Commission des loyers», (1976) 22 *McGill L.J.* 380, p. 407.

[57] Article 1611 C.c.