

# COUR SUPÉRIEURE

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE BEDFORD

N° : 460-17-002639-185

DATE : 19 juin 2019

---

**SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE SYLVAIN PROVENCHER, J.C.S.**

---

**IMMEUBLE GEORGES LANDRY INC.**

Demanderesse

C.

**RÉGIE DU LOGEMENT**

Défenderesse

et

**DIANE GAUDET**

**RÉAL ROBERT**

**GISÈLE DUMAS**

**MAURICE MORIN**

**GUY CAOUCETTE**

**JEANNETTE CAREY**

**GEORGES CAMPBELL**

**JEAN-MARIE CHAGNON**

**SUZANNE GEMME**

**RAYMONDE TÉTREAU**

**LISE CUSSON**

**SERGE CUSSON**

**JEAN-GUY BENOÎT**

**SUCCESSION DE FERNANDE PAYETTE COTÉ**

**MARIO MÉNARD**

**MONIQUE MÉNARD**

**GÉRARD PIOLAT**

**JACQUELINE PIOLAT**

**LISE GEMME**

**RÉJEAN DUCHARME**

**CAROLE SIROIS  
JEAN-YVES SIROIS  
RENÉE LAPOINTE  
FERNAND SYLVAIN**  
Mis en cause

---

**JUGEMENT**  
**Sur la demande de pourvoi en contrôle judiciaire**

---

[1] La demanderesse, Immeuble Georges Landry inc., présente un pourvoi en contrôle judiciaire à l'encontre de 15 décisions rendues le 25 janvier 2018 par la greffière spéciale de la Régie du logement, maintenues le 16 octobre 2018 suite à une révision qui non seulement lui refuse l'augmentation des loyers demandée à compter du renouvellement des baux des locataires mis en cause, mais les diminue en deçà de ceux qu'elle percevait.

[2] La défenderesse, Régie du logement (« Régie »), a communiqué le 23 janvier 2019<sup>1</sup> ses intentions de ne pas intervenir dans le cadre du présent pourvoi, s'en remettant ainsi à la décision de la Cour. De même, aucun des locataires mis en cause et visés par les décisions rendues ne fait valoir d'arguments à l'encontre de ceux de la demanderesse.

**LE CONTEXTE**

[3] La demanderesse est propriétaire de plusieurs immeubles à logements résidentiels sur le territoire de la Ville de Granby, dont celui visé par le présent pourvoi comportant 101 unités et situé au 500, Montée des Seigneurs. Étant d'avis être justifiée de requérir une augmentation des loyers à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016, elle fait suivre à ses locataires, dans les délais impartis, une demande de modification de bail comportant les informations pertinentes à cet égard.

[4] Vingt des 96 locataires contestent la demande. Suivant des discussions et négociations, cinq d'entre eux s'entendent avec la demanderesse de sorte qu'en fin de compte, 15 locataires refusent l'augmentation. Vu les circonstances et se fondant sur l'article 1947 du *Code civil du Québec*<sup>2</sup>, la demanderesse formule une demande d'augmentation de loyer à la Régie quant aux locataires récalcitrants.

---

<sup>1</sup> Lettre au dossier de la Cour, séquence 005.

<sup>2</sup> C.c.Q., art. 1947 : « *Le locateur peut, lorsque le locataire refuse la modification proposée, s'adresser au tribunal dans le mois de la réception de l'avis de refus, pour faire fixer le loyer ou, suivant le cas, faire statuer sur toute autre modification du bail; s'il omet de le faire, le bail est reconduit de plein droit aux conditions antérieures.* »

[5] Suite au dépôt de sa demande d'augmentation de loyer mais avant que celle-ci soit entendue à la Régie le 30 novembre 2017, la demanderesse obtient gain de cause sur une demande en contestation de l'évaluation foncière de l'immeuble en question de sorte que les taxes municipales et scolaires sont ajustées à la baisse.

[6] Lors de la présentation de sa demande à la Régie, la demanderesse produit en liasse des pièces justificatives à son appui, notamment les plus récents relevés de taxes municipales et scolaires qui tiennent compte de la baisse de la valeur de l'immeuble.

[7] La greffière spéciale, s'appuyant sur l'article 3 du *Règlement sur les critères de fixation de loyer*<sup>3</sup>, plus particulièrement sur la méthode générale de fixation du loyer qui prévoit un ajustement qui est calculé à partir du loyer payé aux termes du bail en tenant compte de la part attribuable du logement et en fonction de certaines dépenses précises encourues par un locateur durant l'année de référence, conclut que la demande d'augmentation de loyer n'est pas justifiée et de surcroît, qu'il y a lieu de le diminuer vu la baisse de la dépense quant aux taxes municipales et scolaires.

[8] Ainsi, sans que les locataires contestataires lui formulent la demande, la greffière spéciale réduit leur loyer proportionnellement à la baisse des dépenses d'exploitation projetées.

[9] Le 16 octobre 2018, sur la demande de révision de la demanderesse, la Régie maintient les décisions de la greffière spéciale estimant qu'elle n'avait pas statué au-delà de ce qu'on lui avait demandé. De plus, la Régie est d'avis que la greffière spéciale, dans l'exercice de sa compétence en matière de contrôle des loyers, pouvait réduire le loyer en deçà du loyer payé et convenu lors de l'ancien terme tout comme elle pouvait l'augmenter au-delà de celui demandé dans l'avis de renouvellement du locateur<sup>4</sup>.

#### MOTIFS AU SOUTIEN DE LA DEMANDE DE POURVOI EN CONTRÔLE JUDICIAIRE

[10] Au soutien de sa Demande, la demanderesse invoque que :

- i) *La Régie aurait commis de graves irrégularités dans l'application des règles de droit, commettant une erreur manifestement déraisonnable puisqu'étant saisie d'une demande d'augmentation de loyer, elle ne pouvait unilatéralement, de son propre chef fixer les loyers en deçà de ceux payés et convenus lors de l'ancien terme.*
- ii) *La Régie aurait commis une erreur de droit en considérant la position de refus des locataires occupant les appartements 203,*

<sup>3</sup> RLRQ, c. R-8.1, r. 2.

<sup>4</sup> Pièce P-3, par. [25] de chacune des décisions rendues en révision par la Régie.

*210 et 409 en leur accordant une diminution de loyer alors qu'ils étaient absents lors de l'audience à la Régie et qu'ils n'ont fait valoir ni par écrit ni par un représentant quelconque quelque argument que ce soit à l'encontre de la demande d'augmentation de loyer.*

#### **LA NORME DE CONTRÔLE APPLICABLE**

[11] Comme ci-après discuté, même en appliquant la norme de contrôle la plus sévère pour la demanderesse, soit celle de la décision raisonnable, le Tribunal est d'avis qu'il doit intervenir et réformer la décision de la Régie. Par conséquent, il n'est pas opportun ni pertinent de plus amplement déterminer la norme de contrôle applicable.

#### **L'ANALYSE ET LA DÉCISION**

- i) La Régie aurait commis de graves irrégularités dans l'application des règles de droit, commettant une erreur manifestement déraisonnable puisqu'étant saisie d'une demande d'augmentation de loyer, elle ne pouvait unilatéralement, de son propre chef fixer les loyers en deçà de ceux payés et convenus lors de l'ancien terme.***

[12] Le Tribunal croit que la Régie, dans le cadre d'une demande d'augmentation de loyer formulée par un locateur selon l'article 1947 C.c.Q. — refus d'un locataire de subir une augmentation de loyer au renouvellement de bail — ne peut unilatéralement, sans qu'une demande lui soit formulée et que le locateur puisse faire valoir ses moyens à son encontre, fixer le loyer en deçà de celui convenu par les parties pour le bail en cours sans commettre un accroc aux principes de droit fondamental que sont l'interdiction de juger au-delà de ce qui est demandé ainsi que la règle *audi alteram partem*.

[13] En conséquence, les décisions de la Régie de réduire les loyers dans les présentes circonstances ne sont pas raisonnables en ce qu'elles n'appartiennent pas aux issues possibles applicables pouvant se justifier en regard des faits et du droit.

[14] Voici pourquoi.

- L'interdiction de juger au-delà de ce qui est demandé – *ultra petita* -**

[15] Dans sa révision, la Régie soutient que la greffière spéciale n'a pas adjugé au-delà de la demande « *puisque'elle n'a fait que fixer le loyer suivant le Règlement en*

vigueur. Ce qui est par ailleurs conforme aux procédures déposées par le locateur, lesquelles demandaient de fixer le loyer conformément au Règlement »<sup>5</sup>.

[16] Elle a tort.

[17] La question n'est pas de savoir si la Régie avait ou non le pouvoir de réduire le loyer, mais plutôt si elle pouvait, unilatéralement le faire en l'absence d'une demande motivée à cet égard et sans que la demanderesse puisse réagir, présenter une opposition, des moyens de contestation structurée et réfléchie.

[18] Ici, la demanderesse présente à ses locataires une demande d'augmentation de loyer seulement selon l'article 1943 C.c.Q.<sup>6</sup> Vu le refus de certains locataires, elle formule ensuite à la Régie sa requête, selon l'article 1947 C.c.Q. C'est de cela dont était saisie la Régie, sans plus.

[19] Or, bien que le législateur ait confié aux tribunaux la tâche de trancher les litiges et que pour ce faire, ceux-ci disposent de pouvoirs établis aux termes de diverses lois et règlements, reste que l'exercice de cette mission se limite, sauf exception<sup>7</sup>, à traiter des litiges dont ils sont saisis.

[20] Les articles 9 et 10 du *Code de procédure civile* sont éloquentes à cet égard :

[9] Les tribunaux ont pour mission de trancher les litiges dont ils sont saisis en conformité avec les règles de droit qui leur sont applicables. Ils ont également pour mission de statuer, même en l'absence de litige, lorsque la loi exige, en raison de la nature de l'affaire ou de la qualité des personnes, qu'une demande leur soit soumise.

[...]

[10] Les tribunaux ne peuvent se saisir d'office; il revient aux parties d'introduire l'instance et d'en déterminer l'objet.

Les tribunaux ne peuvent juger au-delà de ce qui leur est demandé. Ils peuvent, si cela s'impose, corriger les impropriétés dans les conclusions d'un acte de

<sup>5</sup> Pièce P-3 en liasse : Voir le paragraphe [18] de chacune des décisions rendues en révision par la Régie.

<sup>6</sup> C.c.Q., art. 1943 : « L'avis de modification qui vise à augmenter le loyer doit indiquer en dollars le nouveau loyer proposé, ou l'augmentation en dollars ou en pourcentage du loyer en cours. Cette augmentation peut être exprimée en pourcentage du loyer qui sera déterminé par le tribunal, si ce loyer fait déjà l'objet d'une demande de fixation ou de révision. L'avis doit, de plus, indiquer la durée proposée du bail, si le locateur propose de la modifier, et le délai accordé au locataire pour refuser la modification proposée. »

<sup>7</sup> *Droit de la famille* – 08192, 2008 QCCA 232; V.F. c. T.D., 2005 QCCA 907. Cette règle est modulée, voire assouplie en matière familiale. *Protection de la jeunesse* 461, EYB 1990 – 77037. Elle ne trouve toutefois pas application en matière de protection de la jeunesse, notamment si la sécurité de l'enfant est en jeu.

procédure pour donner à celles-ci leur véritable qualification eu égard aux allégations de l'acte.

[...]

[Les soulignés sont du soussigné]

[21] Commentant l'article 10 C.p.c., l'auteur Sébastien Rochette énonce<sup>8</sup> :

Le premier alinéa de l'article 10 consacre le caractère contradictoire de la justice civile québécoise (voir également les art. 17 à 20, 265, 622 et 632). Bien que la tendance soit à l'accroissement des pouvoirs des tribunaux afin de favoriser, notamment, une gestion plus efficace et économique des litiges, ceux-ci ne peuvent pas se saisir d'office d'un litige et les parties conservent l'exclusivité de la prérogative d'introduire l'instance et d'en déterminer l'objet (voir, notamment, *Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Québec (Commission des relations ouvrières)*, EYB 1953-244656, [1953] 2 R.C.S. 140, p. 147, 148 et 156). Par ailleurs, une partie a le droit d'être entendue avant que ne soit tranchée une question qui affecte ses droits (art. 17); cette règle est fondamentale dans le cadre d'un processus contradictoire. [...]

[22] Ici, l'objet de la requête de la demanderesse consistait en une demande d'augmentation de loyer formulée dans le cadre du renouvellement d'un bail résidentiel. Aucun des locataires contestataires n'a requis une diminution quelconque du loyer qu'il versait pour le bail en cours, ni pour celui qu'il s'apprêtait à renouveler. La Régie, vu la demande formulée, n'avait d'autre option que de l'accorder en tout ou en partie ou la refuser, sans plus.

[23] En décidant de diminuer le loyer pour le nouveau terme, sans qu'on lui en fasse la demande, la Régie non seulement statuait sur un aspect dont elle n'était pas saisie, mais aussi accordait aux locataires plus de droit que ce qu'ils avaient demandé – le rejet de la demande d'augmentation de loyer pour le nouveau terme – puisqu'aucun d'entre eux n'avait requis une diminution de loyer.

#### **LA RÈGLE AUDI ALTERAM PARTEM**

[24] Il est vrai que l'article 3 du *Règlement sur les critères de fixation de loyer* permet à la Régie – en tenant compte de certains paramètres – de fixer le loyer notamment à la baisse.

[3] Le tribunal saisi d'une demande de fixation ou de réajustement de loyer modifie le loyer au terme du bail en tenant compte, le cas échéant, selon la part attribuable au logement, des critères suivants:

<sup>8</sup> CHAMBERLAND, Luc (Sous la direction de), *Le grand collectif - Code de procédure civile - commentaires et annotations*, 2017, 2<sup>e</sup> éd., vol. 1, Éditions Yvon Blais, p. 59.

1° la variation entre les taxes foncières municipales et de services exigibles au cours de la période de référence et celles exigibles durant l'année suivante et, la variation entre les taxes foncières scolaires exigibles au cours de l'année précédant la période de référence et celles exigibles durant cette période;

2° la variation entre les primes des assurances, comprises dans les dépenses d'exploitation, pour une période maximale de 12 mois, exigibles au cours de l'année précédant la période de référence et celles exigibles au cours de cette période;

3° le pourcentage applicable pour la période de référence aux frais d'électricité et de combustible. Toutefois, si ce pourcentage n'est pas représentatif pour l'immeuble concerné, le tribunal, s'il dispose des renseignements nécessaires, applique à ces frais, la variation en pourcentage du coût unitaire entre la période de référence et la période précédente;

4° le pourcentage applicable pour la période de référence aux frais d'entretien;

5° le pourcentage applicable pour la période de référence aux frais de services;

6° le pourcentage applicable pour la période de référence aux frais de gestion, établis à 5% des revenus sans pièce justificative, lesquels peuvent aller jusqu'à 10% sur justification de ces frais;

7° les dépenses d'exploitation découlant de la mise en place d'un service ou de l'ajout d'un accessoire ou d'une dépendance pendant la période de référence, estimées pour une année complète;

8° le pourcentage applicable pour la période de référence au revenu net;

9° le pourcentage applicable pour la période de référence aux dépenses d'immobilisation. Toutefois, si une dépense d'immobilisation est l'objet d'une subvention sous forme d'un prêt à intérêt réduit, l'augmentation du loyer sur une base annuelle, correspondant à la partie de la dépense financée par ce prêt ne peut excéder le montant du remboursement annuel en capital et intérêts.

Le tribunal tient compte également, le cas échéant, des variations de loyer survenues au cours des 12 mois précédant le terme du bail, afin d'assurer la conformité du loyer exigible avec les dispositions de toute loi applicable et du présent règlement.

[25] Toutefois, encore faut-il qu'une demande motivée et appuyée<sup>9</sup>, communiquée au locateur, soit formulée et qu'une audience se tienne lors de laquelle celui-ci — dont les droits sont touchés — puisse se faire entendre et exposer ses moyens<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Les cas où la réduction de loyer est admise sont précisés dans la loi. Autrement dit, le locataire qui recherche la réduction de loyer doit la fonder sur une disposition spécifique. À titre d'exemple, voir l'article 1861 C.c.Q. (Droit du locataire d'obtenir une réduction de loyer lorsque troublé par un autre locataire); art. 1863 C.c.Q. (Droit du locataire d'obtenir une diminution de loyer si le locateur néglige

[26] Le droit d'être entendu, règle de justice naturelle, est depuis l'avènement du nouveau *Code de procédure civile* le 1<sup>er</sup> janvier 2016, consacré au titre de principe directeur de la procédure civile. Il est libellé ainsi :

[17] Le tribunal ne peut se prononcer sur une demande ou, s'il agit d'office, prendre une mesure qui touche les droits d'une partie sans que celle-ci ait été entendue ou dûment appelée.

Dans toute affaire contentieuse, les tribunaux doivent, même d'office, respecter le principe de la contradiction et veiller à le faire observer jusqu'à jugement et pendant l'exécution. Ils ne peuvent fonder leur décision sur des moyens que les parties n'ont pas été à même de débattre.

[Les soulignés sont du soussigné]

[27] Aussi, le droit d'être entendu est protégé par l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, qui se lit comme suit :

[23] Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle.

Le tribunal peut toutefois ordonner le huis clos dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public.

[28] Vu ce qui précède, la Régie ne pouvait de sa propre initiative et sans que la demanderesse ait l'occasion de faire valoir ses moyens, décider de réduire le loyer sans contrevenir au principe de la contradiction<sup>11</sup> – règle *audi alteram partem* – et conséquemment commettre un accroc à l'équité procédurale.

[29] Ces principes s'appliquent à tous les tribunaux, incluant les instances de l'ordre administratif<sup>12</sup>.

---

d'exécuter ses obligations); art. 1924 C.c.Q. (Droit du locataire d'obtenir une diminution de loyer en cas d'une amélioration majeure ou de réparations majeures non urgentes); art. 1865 C.c.Q. (Droit du locataire d'obtenir une réduction de loyer lorsqu'il est privé de la jouissance du bien loué en raison de réparations urgentes et nécessaires).

<sup>10</sup> Art. 60 de la *Loi sur la Régie du logement* : « Avant de rendre une décision, la Régie permet aux parties intéressées de se faire entendre et doit, à cette fin, leur donner un avis d'enquête et d'audition en la manière prévue par les règlements de procédure »; art. 1 du *Règlement sur la procédure devant la Régie du logement* : « Le présent règlement vise à établir les règles de procédure applicables lors de l'exercice d'un recours devant la Régie du logement de façon à en simplifier, à en faciliter et à en accélérer le déroulement, dans le respect des principes de justice fondamentale et de l'égalité des parties ».

<sup>11</sup> Art. 17 C.p.c.

<sup>12</sup> *Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Québec (Commission des relations ouvrières)*, EYB 1953-244656, [1953] 2 R.C.S., à la page 140.

[30] Cela dit, le Tribunal ne peut accepter, même quant à des questions litigieuses qui peuvent en apparence paraître simplistes, ou n'avoir que de modestes conséquences pour les parties, qu'elles soient traitées selon le bon vouloir d'un décideur sans d'abord en être saisi par les parties et de surcroît sans que ces dernières soient présentes pour faire valoir leurs droits.

[31] Vu ce qui précède, la demande de pourvoir au contrôle judiciaire doit réussir. Aussi, il n'est pas utile d'analyser les autres propositions soumises par la demanderesse visant à convaincre de la nécessité de réformer les décisions.

**POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :**

[32] **MODIFIE** le paragraphe 12 de chacune des 15 décisions rendues le 25 janvier 2018 par Me Nathalie Bousquet, greffière spéciale à la Régie du logement, pièce P-2, pour qu'il se lise comme suit :

[12] **REJETTE** la demande d'augmentation de loyer de la demanderesse et **MAINTIENT** le loyer tel qu'établi pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2015 au 30 juin 2016, comprenant le coût de l'espace de stationnement.

[33] **LE TOUT** sans frais de justice.



---

**SYLVAIN PROVENCHER, J.C.S.**

Mes Éric Cloutier et Maxime Therrien  
*CBL & Associés Avocats*  
Procureurs de la demanderesse

Date d'audience : 14 juin 2019