SERVICES JURIDIQUES COMMUNAUTAIRES
DE POINTE-SAINT-CHARLES ET PETITE-BOURGOGNE
COMMUNITY LEGAL SERVICES
OF POINTE-SAINT-CHARLES AND LITTLE-BURGUNDY

Pour une mise au rôle équitable et transparente à la Régie du logement

Mémoire présenté par les
Services juridiques communautaires
de Pointe-Saint-Charles et Petite-Bourgogne

AU BUREAU DE LA VICE-PRÉSIDENCE
DE LA RÉGIE DU LOGEMENT

Dans le cadre des consultations
concernant la révision du processus de mise au rôle

Montréal, juin 2016

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 3

Une hiérarchisation des recours sans fondement juridique 3

« *Justice delayed, justice denied* » : des délais à géométrie variable 5

Une priorisation discrétionnaire et occulte 6

Recommandation 1 : revoir le processus de priorisation 7

Recommandation 2 : instaurer une cour de pratique 8

Conclusion 8

Coordonnées 9

ANNEXE : Présentation des Services juridiques communautaires de Pointe-Saint-Charles et Petite-Bourgogne 10

Introduction

Les Services juridiques communautaires de Pointe-Saint-Charles et Petite-Bourgogne[1] sont un organisme communautaire à but non lucratif et aussi un centre local d'aide juridique, sous le contrôle de la population locale. La mission de notre organisme est d'œuvrer à la reconnaissance, la protection et la défense des droits économiques et sociaux pour les populations défavorisées. Nous œuvrons dans les quartiers montréalais de Pointe-Saint-Charles et Petite-Bourgogne depuis plus de 45 ans.

Des avocats et avocates pratiquent au sein de notre organisme sous l'étude légale « Proulx & Lemoine ». Nous représentons fréquemment des locataires devant la Régie du logement. Par notre pratique en matière du droit du logement, nous constatons que le processus de mise au rôle actuel n'est ni équitable ni transparent.

En tant qu'organisme communautaire voué à la défense collective des droits des personnes désavantagées économiquement (dont des locataires), nous appelons à l'instauration d'une mise au rôle à la Régie du logement qui permet l'exercice du droit d'être entendu et qui assure la qualité, l'accessibilité et la célérité de la justice administrative en matière de logement. Pour cela, le processus de mise au rôle doit reposer sur les principes d'équité procédurale, respecter la volonté du législateur et de la société québécoise d'égaliser les rapports de force entre les locataires et les locateurs et donc mettre fin à la disparité de traitement entre les demandes introduites par les locataires et celles des locateurs.

Une hiérarchisation des recours sans fondement juridique

La mise au rôle constituée de « catégories » qui priorise les demandes de non-paiement introduites par les locateurs sur les demandes – mêmes urgentes impliquant des risques pour la santé et sécurité des locataires – est sans justification législative et est fondée sur une interprétation arbitraire de la notion de préjudice sérieux. Nulle part dans les lois et règlements régissant le droit du logement et la Régie du logement n'est-il stipulé que les demandes de non-paiement doivent être entendues sur une base prioritaire.

Puisque les critères de la mise au rôle à la Régie du logement ne se trouvent pas dans les lois et règlements, ni dans une quelconque directive administrative interne, nous sommes obligés de procéder par hypothèse pour tenter de

[1] En annexe se trouve une présentation plus détaillée de notre organisme, les Services juridiques communautaires de Pointe-Saint-Charles et Petite-Bourgogne.

comprendre leur logique. La priorisation des demandes de non-paiement de loyer à la Régie du logement semble découler de l'interprétation de l'article 1971 C.c.Q. avancée par le professeur Jobin dans son ouvrage « Le Louage »[2]. Pour le professeur Jobin :

> *« Si l'on aborde la question plutôt sous l'angle du préjudice sérieux causé au locateur, il faut présumer que le défaut total de payer le loyer lui cause un tel préjudice. Car, s'il en était autrement, il en résulterait des applications très diverses selon, entre autres choses, la 'taille financière' du locateur* [...] »[3].

À notre avis, la non nécessité de preuve de préjudice sérieux même en cas de non-paiement partiel du loyer[4] mérite d'être débattue plus profondément. Puisqu'on nous demande notre avis concernant la mise au rôle, nous nous limiterons donc à avancer qu'il faut faire une distinction entre les notions de « préjudice sérieux » et « urgence ». Selon nous, un préjudice sérieux n'équivaut pas à une « urgence » de procéder. Pour qu'il y ait urgence, il doit généralement y avoir imminence du préjudice et diligence à agir du créancier.

Dans les critères opaques de la mise au rôle à la Régie du logement, il semble y avoir confusion entre ces deux notions pourtant distinctes. Autrement dit, on pourrait retenir l'interprétation du professeur Jobin quant au caractère implicite du préjudice sérieux dans le cas de non-paiement total du loyer sans pour autant faire le raccourci qui consiste à assimiler « préjudice sérieux » à « urgence ». Nous sommes d'avis que l'interprétation avancée par Jobin sur le caractère implicite du préjudice sérieux en cas de non-paiement total du loyer sert tout simplement à faciliter la preuve pour les locateurs, qui, en bénéficiant de cette exemption, sont dispensés de faire une preuve parfois lourde de préjudice sérieux dans les causes où un autre motif de résiliation de bail est invoqué[5].

Faute d'autorisation législative expresse ou implicite, accorder une priorité absolue aux demandes de non-paiement des locateurs nous semble particulièrement hasardeux. En matière de procédure civile par exemple, le législateur donne nommément priorité à certains types de cause (art. 82 C.p.c. : habeas corpus, procédures relatives à l'intégrité de la personne, demandes

---

[2] Pierre-Gabriel Jobin, « Le Louage », 2e édition, Les Éditions Yvon Blais inc., 1996.

[3] *Ibid.*, para. 69.

[4] Voir, à titre d'exemple, les décisions *Paré c. Coopérative d'habitation l'Art de vivre*, 2012 QCRDL 11406 (montant dû de 2$) et *Tang c. Sem*, 2014 QCRDL 37624 (montant dû du 20$).

[5] S'agit-elle d'une présomption simple ou absolue? Habituellement, quand le législateur veut qu'une présomption soit absolue, on ajoute le mot « réputé ». Ici, à l'article 1971 C.c.Q., nous avons plutôt à une affaire à une présomption basée sur l'absence de mots. Dans ces circonstances, nous serons plutôt portés à croire que, si présomption il y a, elle ne peut être qu'une présomption simple, qui pourrait être renversée par toute preuve prépondérante de l'absence de préjudice.

considérées urgentes par la loi ou le juge en chef, art. 52 C.p.c. : demande faite au tribunal de se prononcer sur le caractère abusif d'un acte de procédure qui a pour effet de limiter la liberté d'expression d'autrui dans le contexte d'un débat public; art. 530 C.p.c. : demande de pourvoi en contrôle judiciaire). Également, en matière de protection du consommateur, le législateur donne priorité aux demandes en modification des modalités de paiements (art. 109 LPC) et aux demandes en reprise de bien lorsque plus de 50% du prix a été acquitté (art. 143 LPC). Pareillement, en matière d'injonction interlocutoire, nous constatons qu'urgence et préjudice irréparable sont deux notions distinctes que les tribunaux analysent de façon autonome (bien qu'elles soient souvent liées). À titre d'exemple, pour obtenir une injonction interlocutoire en Cour supérieure, il ne suffit pas de démontrer le préjudice sérieux (ou irréparable) mais bien de démontrer, selon la balance de probabilités, l'urgence et l'apparence de droit.

« *Justice delayed, justice denied* » : des délais à géométrie variable

Nous constatons que la priorité absolue accordée aux locateurs pour les demandes de non-paiement de loyer nuit aux conditions de logement de plusieurs de nos clients. En effet, sachant très bien que les demandes pour réparations et diminution de loyer seront entendues dans un délai moyen de deux ans, des locateurs de mauvaise foi, ou qui ont des visées spéculatives sur le logement locatif de nos quartiers, peuvent se contenter de rester les bras croisés, n'ayant aucun incitatif à agir selon leurs obligations légales. D'autant plus que nombreux sont les locataires qui abandonnent leurs recours ou qui ne les exercent tout simplement pas étant donné les délais interminables avant l'audition de leurs causes. Les locateurs de mauvaise foi sont favorisés par une mise au rôle qui leur permet d'espérer le déménagement du locataire exaspéré par l'état de son logement, ou d'expulser facilement celui qui, en désespoir de cause, tente de se faire justice lui-même en retenant son loyer.

Rappelons que le *Code civil* établit que les obligations corrélatives des parties au contrat de bail de logement ont la même intensité. Ainsi, l'obligation de payer le loyer est une *obligation de résultat* tout comme l'est l'obligation de délivrer au locataire le bien loué en bon état de réparation de toute espèce et de lui en procurer la jouissance paisible pendant toute la durée du bail.[6] Le locateur est même tenu à une obligation encore plus forte, de *garantie*, lorsqu'il s'agit de délivrer un logement qui soit habitable.[7]

---

[6] Article 1854, al. 1, *Code civil du Québec*
[7] *Ibid.*, al. 2

Et pourtant, même si les obligations sont d'égale intensité, une seule catégorie de demandeur – les locateurs – a la possibilité de faire valoir ses droits et de faire sanctionner le non-respect des obligations de l'autre partie dans un délai presque 15 fois plus rapide que le délai moyen encouru par l'autre partie (le locataire) pour faire de même. C'est le constat qui s'impose à la lecture des statistiques contenues au *Rapport annuel de gestion* de la Régie du logement pour la période 2014-2015 concernant les délais par catégories de recours : 6.2 semaines est le délai moyen pour une cause de non-paiement et 88.1 semaines est le délai moyen pour une « cause civile générale » (catégorie dans laquelle tombe la majorité des demandes de locataires).

Les dispositions sur le droit du logement contenues au Code civil étant d'ordre public, elles témoignent d'un choix législatif et social de fournir des protections aux locataires et ainsi d'égaliser les rapports de force entre locateurs et locataires dans un contexte où l'exercice sans entrave des droits associés à la propriété (*usus, fructus, abusus*) nuisent aux plus vulnérables et devient couteux à la société québécoise. L'honorable juge Gilles Bélanger, J.C.Q., décrit bien le choix social que représentent les dispositions du *Code civil* sur le logement, dans la décision *Kwavnick c. Les Résidences Caldwell* :

> « *Les législations modernes sur les mesures d'aide au paiement des loyers et la réglementation des baux prolongés depuis la guerre de 1945-1949 jusqu'à nos jours témoignent du nombre sans cesse croissant des locataires par rapport aux propriétaires, et spécialement les personnes âgées. Comme le démontrent les enquêtes sociologiques en fonction des grands programmes d'habitation, il existe une séparation économique de plus en plus profonde entre la propriété et la jouissance des biens. Il se forme ainsi des classes qui s'affrontent et sollicitent âprement l'intervention du législateur. L'évolution du régime des baux fit admettre l'intérêt social du maintien du locataire dans les lieux.* »[8]

Une priorisation discrétionnaire et occulte

Nous sommes d'avis que la mise au rôle à la Régie du logement a pour effet de compromettre l'égalité formelle entre locateurs et locataires établie par le Code civil dans un contexte de protection de la partie vulnérable que le législateur avait pourtant clairement mis de l'avant en introduisant les dispositions d'ordre public sur le logement. Pire, les critères de cette mise au rôle ne sont pas justifiés ni par la loi, ni par les principes de justice fondamentale. En effet, un locataire qui dépose sa demande à la Régie du logement n'a aucun moyen de connaître les

---

[8] *Kwavnick c. Les Résidences Caldwell*, 1er décembre 1994, 500-02-001668-941 (QCCQ), AZ-95031036.

motifs du maître des rôles lorsque ce dernier décide de mettre sa demande dans la catégorie des « causes civiles générales », plutôt que dans celle des « causes civiles urgentes » ou « prioritaires ». Aucune confirmation n'est émise, non plus, pour que le locataire sache dans quelle catégorie sa demande est nichée. Et, comment les maîtres des rôles tranchent-ils ces questions ? Nous ne pouvons le savoir malgré des demandes d'accès à l'information à cet effet.[9]

Puisqu'il ne semble pas exister des directives administratives internes concernant la priorisation des demandes, nous ne pouvons que conclure que cela est laissé à la seule discrétion du maître des rôles. Les demandeurs n'ayant aucune façon de connaître et de contester les motifs de la décision du maître des rôles, nous estimons que cette discrétion est exercée sans entrave, ce qui ouvre la porte à l'arbitraire et à une disparité de traitement injustifiée.

Recommandation 1 : revoir le processus de priorisation

Pour toutes ces raisons, nous appuyons sans réserve les revendications de la campagne « la Régie du lentement » menée par des groupes de défense des droits de locataires :

- Que les demandes de toutes les causes soient entendues sur une base de premier-arrivé, premier-servi à l'intérieur d'un délai de trois mois;

- Que les causes urgentes (qui affectent la santé et la sécurité) soient entendues à l'intérieur de 72 heures.

Nous reconnaissons qu'un tel remaniement du traitement des demandes à la Régie du logement pourrait prendre un certain temps et pourrait requérir l'ajout de ressources importantes. En attendant, pour être en mesure de respecter le droit fondamental des demandeurs à la Régie du logement d'être entendu, il faudra instaurer un processus de révision permettant aux demandeurs de connaître les motifs du décideur (le maître des rôles) quant à la catégorisation de sa demande, de répondre à ces motifs et de bonifier ou compléter sa demande en conséquence, le cas échéant.

---

[9] Nous avons fait une demande d'accès d'information en date du 4 février 2015, pour « toute directive relative à la mise au rôle des causes à la Régie du logement [...] Plus particulièrement, [pour] [...] obtenir copie de la ou les directives qui ont trait à la priorisation des demandes eu égard à la mise au rôle. » Dans une réponse datée du 18 février 2015, le responsable d'accès à l'information à la Régie du logement, madame Diane Mayrand, nous a répondu : « La Régie du logement ne détient aucun document correspondant à l'objet de votre demande. En effet, il n'existe pas de directive spécifique pour la mise au rôle ni pour la priorisation des demandes. »

Recommandation 2 : instaurer une cour de pratique

Il faudra aussi envisager l'instauration d'une sorte de cour de pratique, où une partie pourra demander à un juge administratif d'émettre une ordonnance de sauvegarde en attendant l'audition au fond de sa cause ou encore procéder par défaut le cas échéant. Cette cour de pratique pourra être l'endroit où, éventuellement, les locateurs auront à justifier également l'urgence de leurs demandes de non-paiement (si on continue de retenir la notion discutable de préjudice sérieux présumé pour tout montant de loyer dû).

Cette cour de pratique pourra aussi être le lieu pour traiter les demandes de remise et fixer les dates d'audition d'un commun accord entre les parties. En effet, mise à part la disparité de traitement pour les locataires, la difficulté de prévoir les dates d'audition et de gérer les remises demeure certainement un grand irritant pour tout avocat pratiquant à la Régie du logement.

Certains tribunaux administratifs, tel que le Tribunal administratif du travail (TAT), imposent des dates d'audition pour l'audition initiale, mais les parties jouissent d'une grande flexibilité par la suite pour remettre des dates qui ne leur conviennent pas. Cela se fait très facilement en appelant le tribunal pour connaître les dates d'audition disponibles, avant de s'entendre avec les autres parties pour une nouvelle date qui convient à toutes. Par la suite, nous n'avons qu'à envoyer une lettre au TAT pour réserver la date. Si la demande de remise est refusée par une partie, on procède à une audition téléphonique avec le juge coordonateur, qui tranche la question.

Au Tribunal administratif du Québec, les personnes responsables pour la fixation des dates d'audition contactent les parties (ou leurs avocats) pour vérifier leurs disponibilités, avant de fixer l'audition. Encore une fois, si on doit demander une remise avant l'audition, on le fait par écrit et un juge administratif nous communique par téléphone afin de valider les motifs.

Conclusion

À notre avis, la Régie du logement devrait adopter de telles pratiques qui permettraient de dégager les rôles pour les causes où les parties sont prêtes à procéder, en plus d'assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité de la justice administrative en matière de logement, en attendant de revoir et réformer au complet la mise au rôle pour mieux respecter la volonté du législateur d'égaliser le rapport de forces entre les locateurs et locataires.

Coordonnées

Services juridiques communautaires de Pointe-Saint-Charles et Petite-Bourgogne
2533 rue du Centre, bureau 101
Montréal, Qc, H3K 1J9
Téléphone: 514-933-8432
Télécopieur: 514-933-4381
www.servicesjuridiques.org

ANNEXE : Présentation des Services juridiques communautaires de Pointe-Saint-Charles et Petite-Bourgogne

Notre mission

Notre organisme œuvre dans les quartiers montréalais de Pointe-Saint-Charles et Petite-Bourgogne depuis plus de 45 ans. Notre action se situe particulièrement au niveau de la défense des droits des personnes démunies. Notre travail s'inscrit dans une approche globale des problématiques vécues par les personnes que nous desservons.

Les Services juridiques communautaires de Pointe-Saint-Charles et Petite-Bourgogne sont un organisme communautaire à but non lucratif et aussi un centre local d'aide juridique, sous le contrôle de la population locale. Trois (3) grands axes d'intervention orientent le travail de notre équipe :

1. Notre mandat de Centre local d'aide juridique;
2. Notre travail pour améliorer l'accès à la justice;
3. Notre participation aux activités communautaires et de concertation des quartiers desservis.

Nos objectifs incluent notamment :

- Offrir des services juridiques pour aider les personnes économiquement défavorisées à comprendre et à défendre leurs droits;
- Représenter les intérêts collectifs des deux communautés de notre territoire et rechercher avec elles des solutions à court et à long terme à leurs problèmes;
- Faire des recherches en droit social, les diffuser afin de favoriser le progrès du droit, encourager et promouvoir toute législation et autres mesures sociales progressistes;
- Rendre la justice accessible pour les citoyennes et citoyens;
- Initier et participer à des programmes d'informations et d'animation visant à instruire les gens sur leurs droits et les sensibiliser aux aspects juridiques de leurs problèmes;
- Défendre les droits économiques et sociaux des citoyennes et citoyens par tous les moyens, collectifs et individuels;
- Travailler en étroite collaboration avec les autres intervenantes et intervenants communautaires du milieu à l'amélioration des conditions de vie, fournir une expertise juridique aux groupes populaires et comités de citoyens;

- En conformité avec la Loi sur l'aide juridique, fournir des services juridiques à la population de Pointe-Saint-Charles et de la Petite-Bourgogne.

Défense individuelle des droits

En vertu de la Loi sur l'aide juridique, notre organisme détient une accréditation de la Commission des services juridiques à titre de Centre local d'aide juridique pour offrir les services à la population des quartiers de Pointe-Saint-Charles et Petite-Bourgogne. À ce titre, nous offrons des services de consultation, conseil juridique, représentation devant les tribunaux, négociation, etc., notamment dans les domaines suivants :

- Droit familial (garde d'enfant, pension alimentaire, divorce, séparation de corps, adoption);
- Droit administratif (aide sociale, assurance chômage, RRQ, IVAC, CSST, SAAQ, allocations familiales);
- Droit du logement;
- Consommation et endettement;
- Droit civil général.

Défense collective des droits

La mission de notre organisme est d'œuvrer à la reconnaissance, la protection et la défense des droits économiques et sociaux des populations défavorisées. Nous défendons au jour le jour des personnes vulnérables, aux prises avec des situations de déni de droits et plus que jamais, nous constatons la fragilité du filet de protection sociale.

Ainsi, notre pratique de défense individuelle des droits se complète par des actions collectives, des activités d'éducation populaire et aussi des activités de mobilisation et de revendication politiques. Nous visons un meilleur accès à la justice, une plus grande éducation aux droits, le respect des droits économiques et sociaux et une plus grande justice sociale.