

COUR DU QUÉBEC
« Division administrative et d'appel »

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE LAVAL
LOCALITÉ DE LAVAL
« Chambre civile »

N° : 540-80-008459-221

DATE : 21 mai 2024

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE JULIE MESSIER, J.C.Q.

LE RENOIR S.E.C.
APPELANTE (défenderesse)

c.
MARIE-LAURE LÉGARÉ & ALS.
INTIMÉS (demandeurs)

-et-
TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU LOGEMENT
MIS EN CAUSE

JUGEMENT
en appel d'une décision du Tribunal administratif du logement

INTRODUCTION

[1] L'Appelante, Le Renoir, Société en commandite (ci-après, « **Le Renoir** ») demande à la Cour d'infirmer la décision rendue par le juge administratif Philippe Morisset (le « **Juge administratif** »), le 2 novembre 2022 (la « **Décision** ») du Tribunal

administratif du logement¹ (ci-après, le « **TAL** »), laquelle accueille la demande conjointe en diminution de loyer fondée sur le défaut allégué de Renoir d'avoir fourni les services inclus aux baux respectifs des locataires de 162 unités de logement (les « **Locataires** ») pendant la période allant du 14 mars 2020 jusqu'au 28 février 2022 en raison des mesures sanitaires ordonnées par le gouvernement pour limiter la propagation de la pandémie de COVID-19.

[2] La question d'appel vise l'interprétation et l'application de l'immunité de poursuite prévue au second alinéa de l'article 123 de la *Loi sur la santé publique*² (la « **LSP** »). Et subsidiairement, si le tribunal conclut que Le Renoir ne bénéficie pas de l'immunité, le tribunal doit trancher si le TAL a erré en déterminant que les locataires ont eu une perte de services ou de jouissance des lieux réelle, substantielle, significative et sérieuse.

CONTEXTE

[3] Le Renoir est une résidence privée pour aînés (une « **RPA** ») de 740 logements situés à Laval et connue sous le nom de « Les Jardins de Renoir ».

[4] Le 13 mars 2020, en vertu des pouvoirs dont il dispose aux termes de l'article 118 LSP, le gouvernement a déclaré l'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble de son territoire en raison de la pandémie de COVID-19. Cet état d'urgence sanitaire a pris fin le 1^{er} juin 2022.

[5] À partir du 13 mars 2020, conformément à l'article 123 LSP, certaines mesures ont été ordonnées afin de protéger la santé de la population du Québec, que ce soit par les décrets du gouvernement, les arrêtés et directives ministériels du ministre de la Santé et des Services sociaux (le « **MSSS** ») et les directives émises par le CISSS de Laval (ci-après, collectivement désignées les « **Mesures sanitaires** »).

[6] Parmi ces Mesures sanitaires, de multiples mesures plus spécifiques à la clientèle des RPA et aux RPA elles-mêmes ont également été émises par le MSSS à compter de mars 2020, lesquelles prévoyaient, à titre d'exemple, le confinement à leur unité de logement de tous les résidents en RPA, le contrôle des accès et sorties, la fermeture des salles à manger, la fermeture des piscines, salles de billard et salles de quilles.

[7] Pour respecter les directives émises à son attention par le MSSS et faire respecter les Mesures sanitaires ordonnées directement aux Locataires par le gouvernement, Le Renoir a été contraint d'interdire ou de restreindre l'accès à certains espaces communs et d'adapter ses services (comme les services de repas et de loisirs)

¹ Décision, Tribunal administratif du logement 586261 36 20210812; *Légaré c. Jardins Le Renoir* 2022 QCTAL 31199.

² *Loi sur la santé publique*, RLRQ c. S-2.2.

Les locataires ne contestent pas que l'application de ces Mesures a été faite de bonne foi par Le Renoir.

[8] Le 12 août 2021, la demanderesse Marie-Laure Légaré (la « **Mandataire** ») a déposé au TAL une demande principale en diminution de son loyer et du loyer des autres locataires demandeurs qu'elle représente à titre de mandataire (ensemble, les « **Locataires** »). Elle allègue que le locateur Le Renoir a fait défaut de fournir les services suivants durant la pandémie : piscine et spa, salle de billard, salle de quilles, salle d'entraînement physique (deux salles), salle des casse-têtes, salle de cinéma, bibliothèque, chapelle, pièces pour artistes, salle à manger, salon des arts, atrium phases 1 et 2, salles communautaires, salon de coiffure, pharmacie, jardins (sorties extérieures, incluant les aires de jeux), service de navette et auto partagée et activités de loisirs.

[9] Le Renoir a soumis au TAL et soumet en appel à cette Cour qu'elle doit bénéficier de l'immunité de poursuite prévue par le second alinéa de l'article 123 LSP lequel se lit comme suit :

LSP, art. 123

« **123.** Au cours de l'état d'urgence sanitaire, malgré toute disposition contraire, le gouvernement ou le ministre, s'il a été habilité, peut, sans délai et sans formalité, pour protéger la santé de la population:

1° ordonner la vaccination obligatoire de toute la population ou d'une certaine partie de celle-ci contre la variole ou contre une autre maladie contagieuse menaçant gravement la santé de la population et, s'il y a lieu, dresser une liste de personnes ou de groupes devant être prioritairement vaccinés;

2° ordonner la fermeture des établissements d'enseignement ou de tout autre lieu de rassemblement;

3° ordonner à toute personne, ministère ou organisme de lui communiquer ou de lui donner accès immédiatement à tout document ou à tout renseignement en sa possession, même s'il s'agit d'un renseignement personnel, d'un document ou d'un renseignement confidentiel;

4° interdire l'accès à tout ou partie du territoire concerné ou n'en permettre l'accès qu'à certaines personnes et qu'à certaines conditions, ou ordonner, lorsqu'il n'y a pas d'autre moyen de protection, pour le temps nécessaire, l'évacuation des personnes de tout ou partie du territoire ou leur confinement et veiller, si les personnes touchées n'ont pas d'autres ressources, à leur hébergement, leur ravitaillement et leur habillement ainsi qu'à leur sécurité;

5° ordonner la construction de tout ouvrage ou la mise en place d'installations à des fins sanitaires ou de dispensation de services de santé et de services sociaux;

6° requérir l'aide de tout ministère ou organisme en mesure d'assister les effectifs employés;

7° faire les dépenses et conclure les contrats qu'il juge nécessaires;

8° ordonner toute autre mesure nécessaire pour protéger la santé de la population.

Le gouvernement, le ministre ou toute autre personne ne peut être poursuivi en justice pour un acte accompli de bonne foi dans l'exercice ou l'exécution de ces pouvoirs. » (Nos soulignements et notre emphase.)

[10] Le TAL rejette l'argument invoqué par Le Renoir.

[11] Selon le TAL, l'exécution des pouvoirs prévus au premier alinéa de l'article 123 LSP constitue non pas le fait de respecter ses ordonnances, décrets ou arrêtés, mais le fait de pouvoir recourir à des moyens coercitifs pour faire respecter ses ordonnances, décrets ou arrêtés.

« [53] Cependant, l'exécution de ces pouvoirs constitue non pas le fait de respecter ses ordonnances, décrets ou arrêtés, mais le fait de permettre de recourir à des moyens coercitifs pour faire respecter ses ordonnances, décrets ou arrêtés. »

[12] Le TAL estime que seuls le gouvernement, le ministre, ou toute autre personne *ayant un lien de préposition* avec le gouvernement et le ministre ne peuvent être poursuivis en justice lorsqu'ils exercent ou exécutent les pouvoirs de nature législative décrits au premier alinéa de l'article 123 LSP dans une situation d'urgence sanitaire, excluant ainsi Le Renoir de l'immunité de poursuite. En se fondant sur une interprétation qu'il qualifie de « logique, simple et compréhensible », le TAL interprète l'article 123 LSP et les termes « toute autre personne » de manière restrictive en concluant que l'immunité prévue à l'article 123 LSP vise à protéger « les décideurs » contre les poursuites en justice pour « les décisions » qu'ils prennent de bonne foi :

« [63] L'immunité prévue à l'article 123 LSP vise à protéger les décideurs contre les poursuites en justice pour les décisions qu'ils prennent de bonne foi. De l'avis du Tribunal, l'objectif recherché par cette immunité est de permettre le bon déroulement de l'état d'urgence sanitaire et la prise de décisions dans un contexte où elles doivent être prises très rapidement.

[64] Une interprétation logique, simple et compréhensible qui s'harmonise avec le texte et l'intention de la Loi permet donc de conclure que seul le Gouvernement, le Ministre, ou toute autre personne qui exerce ou exécute les pouvoirs de nature législative décrits au premier alinéa dans une situation d'urgence sanitaire ne peuvent être poursuivis en justice. »

[13] Ce faisant, non seulement le TAL conclut-il que « toutes les personnes » n'ont pas droit à l'immunité de poursuite si elles ont exécuté les Mesures sanitaires,

contrairement à la lettre de la loi, mais il conclut aussi que Le Renoir n'est pas un acteur « qui assure la mise en œuvre (concrétisation des moyens d'intervention) ou [le] respect » des Mesures sanitaires lorsqu'il les met en œuvre dans la résidence et s'assure de les faire respecter pour protéger la santé et la sécurité de ses locataires.

« [58] Pour le Tribunal, « l'exercice ou l'exécution de ces pouvoirs » vise les acteurs du Gouvernement qui ont une autorité pour définir les normes qui seront édictées et ceux qui assurent la mise en œuvre (concrétisation des moyens d'intervention) ou leur respect. »

[14] Le TAL détermine que les locataires ont subi une perte de services ou de jouissance des lieux qui est réelle, substantielle, significative et sérieuse, justifiant une diminution de loyer.

Analyse de la décision du TAL

[15] Le juge administratif aux paragraphes 22 à 27 de la Décision résume l'objet de la LSP. Il résume ensuite aux paragraphes 28 à 33 les arguments de Le Renoir. Il procède ensuite aux paragraphes 36 à 54 à une étude de la portée de l'article 123 LSP, puis de 42 à 48 à son interprétation. Son analyse se retrouve aux paragraphes 49 à 71.

[16] Sur la portée, le juge administratif conclut qu'en vertu de l'article 118 LSP, lorsqu'il y a déclaration d'urgence, le pouvoir législatif de l'Assemblée nationale est alors transféré au gouvernement, qui à son tour peut habiliter le ministre de la Santé et des Services sociaux à exercer un ou plusieurs des pouvoirs d'urgence prévus à l'article 123 LSP. Les mesures adoptées par le gouvernement étant assimilables à un règlement, chaque décret de santé publique constitue « un acte normatif, de caractère général et impersonnel, édicté en vertu d'une loi qui lorsqu'il est en vigueur, a force de loi. »³

[17] De la doctrine et de la jurisprudence⁴ le juge administratif retient les règles d'interprétation suivantes :

³ Décision par. 41 qui cite le paragraphe 54 de *Bricka c. Procureur général du Québec*, 2022 QCCA 85.

⁴ Le juge administratif à ses paragraphes 42 à 47 cite : CÔTÉ Pierre-André et DEVINAT Mathieu, *Interprétation des lois*, 5^e éd. Montréal, Les Éditions Thémis, 2021, p. 72; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, par. 27 à 30; SULLIVAN Ruth, *Sullivan on the construction of statutes*, 6^e éd. Markham, LexisNexis Canada, 2014, p. 7; *Canadian Oxy Chemicals Ltd. c. Canada (Procureur Général)*, [1999] CanLII 680 CSC par. 14; Loi d'interprétation, RLRQ, c. 1-16, art. 41.1; *Rizzo & Rizzo shoes Ltd.*, 1998 CanLII 837 CSC.

- L'interprète doit tenir compte dans l'interprétation d'une loi des autres articles, ainsi que sa présentation formelle.
- La méthode d'interprétation moderne qui veut que le contexte joue un rôle dans l'interprétation d'une loi qui présume l'harmonie, la cohérence et l'uniformité entre les lois traitant du même sujet.
- Il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.
- Il faut donner aux mots leur sens ordinaire le plus évident et celui qui s'harmonise avec le contexte et l'objet visé par la loi dans laquelle ils sont employés.
- À moins que le contexte ne s'y oppose, un mot doit avoir le même sens dans un même texte législatif.
- Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par rapport aux autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet.
- Le législateur ne peut avoir voulu des conséquences absurdes.

[18] Comme mise en place de son analyse, le juge administratif a premièrement énoncé ses préceptes et définitions de base :

- Par. 49. Les pouvoirs auxquels 123, al. 2 réfèrent sont ceux énoncés aux huit paragraphes du 1^{er} alinéa.
- Par. 54. Le mot exercice se définit comme « fait d'accomplir une obligation ».
- Par. 55. Le mot exécution se définit comme « fait d'accomplir une obligation ».
- Par. 56. Le mot pouvoir de 123 réfère au pouvoir législatif et ce dernier se définit comme « prérogative conférée par la loi ».
- Par. 52. Ainsi, le Gouvernement ou le Ministre exerce les pouvoirs lorsqu'ils signent des décrets ou arrêtés ministériels ou lorsqu'ils rendent des ordonnances.
- Par. 53. Et l'exécution de ces pouvoirs constitue le fait de permettre de recourir à des moyens coercitifs pour faire respecter ses ordonnances, décrets ou arrêtés.

[19] Une fois cette mise en bouche établie, le juge administratif présente son interprétation de l'article 123, al. 2, soit que les gens qui sont protégés dans l'exercice ou l'exécution des pouvoirs prévus à l'article 123 ne peuvent être que les acteurs du Gouvernement qui ont une autorité pour définir les normes qui seront édictées et ceux qui assurent la mise en œuvre (concrétisation des moyens d'intervention) ou leur respect.⁵ Plus précisément, les acteurs qui établissent les normes et ceux qui ont l'autorité pour les faire respecter. L'immunité protège les décideurs pour les décisions prises de bonne foi.⁶

[20] Pour le juge administratif, une interprétation logique, simple et compréhensible veut que seul le Gouvernement, le Ministre ou toute autre personne qui ont un lien de préposition, qui exercent ou exécutent les pouvoirs de nature législative décrits au premier alinéa bénéficient de l'immunité.⁷

[21] Pour lui, cette interprétation est logique, car lorsque le législateur a voulu faire bénéficier un citoyen d'une immunité, il l'a énoncé clairement comme à la *Loi sur la sécurité publique*.⁸

[22] Le juge administratif conclut que ne sont pas inclus dans la définition de toute autre personne qui exerce ou exécute les pouvoirs et en conséquence, ne bénéficie pas de l'immunité, ceux qui :

- prennent les mesures nécessaires pour respecter un ordre, une consigne ou une mesure établie ou édictée en vertu de l'article 123 LSP;
- mettent en place les mesures exigées;
- n'exercent pas ou n'exécutent pas un pouvoir;
- respectent un devoir de se conformer à la norme établie en vertu de l'exercice ou de l'exécution des pouvoirs discrétionnaires de 123 LSP.⁹

[23] Ainsi, ne bénéficie pas de l'immunité le citoyen qui, mettant en application les directives ministérielles, ce faisant, suspend ou interrompt un service prévu à un contrat¹⁰. Le Renoir est donc exclu de l'immunité de 123 LSP.

QUESTIONS EN APPEL

[24] Les questions en litige autorisées par le jugement accordant la permission d'appeler de la Décision sont les suivantes :

⁵ Précité note 1, La Décision, par. 58.

⁶ Précité note 1, La Décision, par. 63.

⁷ Précité note 1, La Décision, par. 59 et 64.

⁸ Précité note 1, La Décision, par. 69.

⁹ Précité note 1, La Décision, par. 60.

¹⁰ Précité note 1, La Décision, par. 60, 65 et 66.

- a) Le Tribunal administratif du logement a-t-il erré en déterminant que la portée de l'immunité prévue à l'article 123 LSP ne s'applique pas à « toute personne » pour des actes accomplis de bonne foi dans l'exercice ou l'exécution des pouvoirs prévus à l'article 123 LSP?
- b) Le Tribunal administratif du logement a-t-il erré en concluant que l'immunité prévue à l'article 123 LSP ne s'applique pas à la partie Appelante parce qu'elle ne serait pas une personne qui a l'autorité de faire respecter les normes établies et édictées en vertu de cet article?
- c) Le Tribunal administratif du logement a-t-il erré en concluant que les Locataires avaient subi une perte de services ou de jouissance des lieux réelle, substantielle, significative et sérieuse donnant ouverture à une diminution de loyer?

Normes d'intervention

[25] La Cour du Québec possède une compétence statutaire en appel de décisions administratives rendues par certains tribunaux administratifs et autorités administratives, elle applique les normes d'intervention en appel propres aux tribunaux de droit commun comme elles sont décrites à l'arrêt *Housen c. Nikolaisen*¹¹ Ainsi, l'appel qui soulève des questions de droit est contrôlé selon la norme de la décision correcte, alors que l'appel qui soulève des questions de fait est contrôlé selon la norme de l'erreur manifeste et déterminante.¹²

[26] Aux présentes, la première et la deuxième question sont des questions d'interprétation, donc des questions de droit évaluées selon la norme de la décision correcte. La troisième question est une question mixte de fait et de droit à savoir si selon les faits, les conditions d'ouverture d'une demande en diminution de loyer sont remplies. C'est la norme de l'erreur manifeste et déterminante qui s'applique.

Position des parties

Le Renoir

Question 1 : Le Tribunal administratif du logement a-t-il erré en déterminant que la portée de l'immunité prévue à l'article 123 LSP ne s'applique pas à « toute personne » pour des actes accomplis de bonne foi dans l'exercice ou l'exécution des pouvoirs prévus à l'article 123 LSP?

a) *L'analyse du texte de l'article 123 LSP*

¹¹ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, par. 37; *Champagne c. Colas*, 2020 QCCA 1182, par. 7; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33.

¹² *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, par. 37; *Champagne c. Colas*, 2020 QCCA 1182, par. 7; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33.

- L'expression « toute autre personne » n'est pas restrictive et inclut nécessairement les RPA. Une lecture globale de la LSP et plusieurs autres lois permettent de constater que lorsque le législateur veut limiter la portée d'application de « toute personne », il le précise.
- (i) L'utilisation du démonstratif « ces » dans l'expression « l'exercice ou l'exécution de ces pouvoirs », plutôt que le possessif, et (ii) l'utilisation alternative des termes « exercice » et « exécution » confirment que l'immunité s'applique également à quelqu'un qui ne possède pas les pouvoirs de l'alinéa 1.

b) L'objet de la loi

- En matière de santé publique, une loi doit recevoir une interprétation large et libérale permettant d'assurer l'accomplissement de son objectif.
- L'immunité prévue par l'article 123 LSP doit recevoir une interprétation suffisamment large afin d'atteindre l'objectif visé par le législateur, soit de protéger les personnes qui, en respectant les décrets gouvernementaux, s'exposeraient autrement à des poursuites civiles.
- Une interprétation restrictive de l'article 123 LSP aurait pour effet de créer une iniquité de traitement entre les CHSLD privés et les CHSLD publics.

c) Le principe de l'effet utile

- Aucune autre loi ne confère une immunité à « toute personne » sans que ladite personne ne se soit vue attribuer au préalable des pouvoirs ou fonctions spécifiques par l'État.
- L'État bénéficie déjà d'une immunité relative de droit public applicable aux actes de politique générale.

d) L'intention du législateur

- Le ministre de la Santé et des Services sociaux a confirmé, que l'immunité de poursuite protégeait les entités publiques et les entités privées de la même manière dans le contexte de l'étude détaillée de la *Loi visant à mettre fin à l'état d'urgence sanitaire* laquelle contient l'immunité de poursuite relative à l'application des arrêtés prévoyant certaines mesures transitoires en vigueur malgré la fin de l'état d'urgence.
- Les immunités prévues par l'article 123 LSP et par la *Loi visant à mettre fin à l'état d'urgence sanitaire* doivent être interprétées comme formant un tout cohérent.

Question 2 : Le Tribunal administratif du logement a-t-il erré en concluant que l'immunité prévue à l'article 123 LSP ne s'applique pas à la partie Appelante parce qu'elle ne serait pas une personne qui a l'autorité de faire respecter les normes établies et édictées en vertu de cet article?

- a) La preuve démontre que le gouvernement et le ministre ont enjoint Le Renoir de faire respecter les Mesures sanitaires dans la résidence.
- b) L'immunité de poursuite s'applique à Le Renoir même en retenant l'interprétation restrictive du juge administratif.

Question 3 : Le Tribunal administratif du logement a-t-il erré en concluant que les Locataires avaient subi une perte de services ou de jouissance des lieux réelle, substantielle, significative et sérieuse donnant ouverture à une diminution de loyer?

- a) Les règles et la jurisprudence existante entourant le concept de force majeure ne sont pas pertinentes dans le cadre du présent dossier.
- b) La demande conjointe est un véhicule procédural et ne crée pas de nouveaux droits substantifs.
- c) Les pertes de jouissance ou de services alléguées par les Locataires ne sont pas attribuables à l'inexécution des obligations de Le Renoir, mais plutôt aux Mesures sanitaires qui les empêchaient de profiter des services et des lieux.
- d) Rappel des faits quant aux services rendus par Le Renoir pendant la période pertinente.

Position des locataires

[27] Les locataires ont traité des questions un et deux ensemble, et ont soumis les arguments suivants :

- a) L'Appelante ne bénéficie pas de l'immunité prévue à l'article 123 de la *Loi sur la Santé publique*;
- b) Elle ne se qualifie pas sous l'expression « toute autre personne » du deuxième alinéa de l'article 123 de la *Loi sur la santé publique*;
- c) Elle n'est pas une personne qui « exerce ou exécute » les pouvoirs énoncés au premier alinéa de l'article 123 de la *Loi sur la santé publique*;
- d) Même en donnant une interprétation large à la *Loi sur la santé publique* et à son article 123, l'Appelante demeure soumise à ses obligations

contractuelles envers les Locataires et aux principes applicables en matière de bail résidentiel au Québec;

- e) L'Appelante n'est pas poursuivie en justice « pour un acte accompli dans l'exercice ou l'exécution » des pouvoirs définis à l'article 123 de la LSP. Elle est plutôt visée par un recours en diminution de loyer.
- f) L'interprétation de l'article 123 de la LSP doit être logique, simple et compréhensible et s'harmoniser avec le texte et l'intention de la LSP, ainsi les personnes qui exercent ou exécutent les pouvoirs de nature législative décrits à l'alinéa 1 de l'article 123 LSP sont des personnes qui jouent un rôle en matière de santé publique.
- g) L'état d'urgence sanitaire n'a pas suspendu l'exercice des droits et obligations qui découleraient d'une loi ou d'un contrat.

[28] Quant à la question 3, les Locataires soutiennent que :

- a) Principes connus en droit civil et matière de bail résidentiel doivent recevoir application.
 - Bonne foi dans l'exécution des contrats;
 - Droit à la restitution et théorie des risques;
 - Diminution de loyer – équité et cause du recours.
- b) Procurer la jouissance paisible du logement qui est :
 - Une obligation de résultat dont le seul moyen de défense est la force majeure.
 - La Décision est raisonnable puisque la preuve est claire que l'Appelante n'a pas rencontré son obligation de résultat de procurer la jouissance paisible du bien loué.

Droit applicable en matière d'interprétation

[29] La méthode moderne d'interprétation des lois édictées par la Cour suprême ainsi que l'article 41.1 de la *Loi d'interprétation*¹³ demeure applicables.

[30] En 2018, la Cour suprême confirme à nouveau la méthode d'interprétation des lois décrite dans *Rizzo c. Rizzo Shoes Ltd. (Re)*¹⁴ dans l'affaire *Colombie-Britannique c. Philip Morris international, Inc.*¹⁵

¹³ *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16.

[17] L'interprétation des lois nécessite que l'on recherche l'intention du législateur en examinant les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie et l'objet de la loi : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, 1998 CanLII 837 (CSC), [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21.

[31] En 2023 dans *Ville de Montréal c. Propriétés Cons 9 inc.*¹⁶, la Cour d'appel du Québec utilise également cette méthode d'interprétation ainsi que celle adoptée par le législateur québécois aux articles 41 et 41.1 de la *Loi d'interprétation*.

[32] Or, pour interpréter l'expression « nombre de logements sociaux et communautaires » de l'article 5 du Règlement, il faut recourir à la méthode d'interprétation moderne, en l'interprétant selon le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi :

En matière d'interprétation des lois, il est bien établi par la jurisprudence, et confirmé par la doctrine, notamment que Elmer A. Driedger, qu'il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, son objet et l'intention du législateur. Cette règle d'interprétation privilégiée par les tribunaux s'applique tout autant en matière de réglementation municipale, même qu'il faut reconnaître qu'elle n'est pas toujours appliquée de manière uniforme.

[33] On doit donc analyser l'article 5 du Règlement en tenant compte de ces principes. Il faut, en utilisant le sens courant des mots choisis par le législateur, identifier l'objet de la Loi et du Règlement, tout en évitant d'ajouter aux termes de la disposition ou de les priver d'effet :

[22] Selon la méthode moderne d'interprétation législative, il est acquis qu'[traduction] « il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'[économie] de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » (*Canada (Procureur général) c. Thouin*, 2017 CSC 46, [2017] 2 R.C.S. 184, par. 26, citant *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, 1998 CanLII 837 (CSC), [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21, qui cite E.A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87). Le législateur québécois précise du reste que les lois doivent généralement recevoir une interprétation large et libérale, qui assure la cohérence, l'effet utile de leurs dispositions ainsi que l'accomplissement de leur objet (Loi d'interprétation, RLQ, c. I-16, art. 41 et 41.1.

[34] Au terme de cette analyse, si une ambiguïté demeure quant au sens de l'expression visée, la Cour devra alors avoir recours au contexte afin de déterminer la bonne interprétation à adopter.

¹⁴ *Rizzo c. Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27.

¹⁵ *Colombie-Britannique c. Philip Morris International, inc.*, [2018] 2 R.C.S. 595.

¹⁶ *Ville de Montréal c. Propriétés Cons 9 inc.* 2023 QCCA 529.

(Références omises) (soulignés de la soussignée)

[32] Cependant, il est utile de s'attarder aux enseignements doctrinaux concernant les immunités statutaires qui suggèrent une interprétation restrictive :

Les immunités statutaires, dans la mesure où elles dérogent au principe de la responsabilité civile de l'État pour les fautes de ses préposés, sont généralement interprétées de manière restrictive, à l'instar des clauses d'exonération de responsabilité, de manière à ne pas accorder une immunité plus grande que requise pour respecter la finalité poursuivie par le législateur. Bref, il faut interpréter la disposition accordant l'immunité comme toute autre disposition, c'est-à-dire suivant son sens ordinaire et grammatical le plus compatible avec l'économie et l'esprit de la loi. Cela signifie notamment que, même si une disposition législative conférant une immunité civile ne prévoit pas expressément la bonne foi comme critère d'application et paraisse ainsi absolue de prime abord, les tribunaux l'interprètent quand même comme une immunité relative, sauf si la loi indique clairement qu'on entendait conférer une immunité supérieure¹⁷.

[33] La Cour d'appel du Québec a dû se pencher sur l'interprétation de la *Loi sur la santé publique* et les mesures d'urgence pour la première fois dans *Bricka c. Procureur général du Québec*.¹⁸ Dans cette affaire, la méthode d'interprétation retenue est la suivante :

[26] En présence d'un texte en apparence clair, il faut examiner le contexte global dans lequel s'inscrit la disposition analysée. Toutefois, « [l]orsqu'il est précis et non équivoque, le texte de loi joue un rôle primordial dans le processus d'interprétation ». Le principe fondamental d'interprétation des lois peut se résumer ainsi :

10. Il est depuis longtemps établi en matière d'interprétation des lois qu'« il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur ». L'interprétation d'une disposition législative doit être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s'harmonise avec la Loi dans son ensemble. Lorsque le libellé d'une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d'interprétation. Par contre, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d'un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important. L'incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l'objet du processus d'interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d'une loi comme formant un tout harmonieux.

¹⁷ Marie-France Fortin et Guillaume SAVARD, « Responsabilité extracontractuelle de l'État », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », Droit administratif, fasc. 20, Montréal, LexisNexis Canada, n° 78, à jour au 1^{er} octobre 2023.

¹⁸ *Bricka c. Procureur général du Québec*, 2022 QCCA 85.

[Références omises]

[34] La jurisprudence nous enseigne qu'en matière de loi visant à la protection de la santé du public :

« [32] Il est important de garder en tête qu'il s'agit d'une loi visant la santé publique dont les objectifs sont de :

- Protéger les jeunes et prévenir leur initiation au tabac;
- Protéger la population des dangers de l'exposition à la fumée;
- Favoriser l'abandon du tabac.

[33] Cette loi doit donc recevoir une interprétation large et libérale pour assurer l'accomplissement de son objectif. » **(Nos soulignements)**

« À mon avis, la juge Beauchemin a bien appliqué les principes établis dans l'affaire Nova Scotia Pharmaceutical (cité plus haut) et a bien cerné l'objectif du règlement qui visait essentiellement la protection de la santé du public. Le règlement en litige doit être assez souple pour lui permettre d'éviter tous les risques à la santé. Faire preuve d'une trop grande rigidité nuirait à l'atteinte de ce but. »¹⁹ **(Nos soulignements)**

Application des principes de droit aux questions 1 et 2

Question 1 : Le Tribunal administratif du logement a-t-il erré en déterminant que la portée de l'immunité prévue à l'article 123 LSP ne s'applique pas à « toute personne » pour des actes accomplis de bonne foi dans l'exercice ou l'exécution des pouvoirs prévus à l'article 123 LSP?

[35] L'objet de la loi et son esprit sont édictés aux paragraphes 1 à 6 de la LSP :

« 1° ordonner la vaccination obligatoire de toute la population ou d'une certaine partie de celle-ci contre la variole ou contre une autre maladie contagieuse menaçant gravement la santé de la population et, s'il y a lieu, dresser une liste de personnes ou de groupes devant être prioritairement vaccinés;

2° ordonner la fermeture des établissements d'enseignement ou de tout autre lieu de rassemblement;

3° ordonner à toute personne, ministère ou organisme de lui communiquer ou de lui donner accès immédiatement à tout document ou à tout renseignement en sa possession, même s'il s'agit d'un renseignement personnel, d'un document ou d'un renseignement confidentiel;

¹⁹ *Maison Sami T.A. Fruits inc et Montréal (Ville de)*, 2008 QCCS 3989, p. 7.

4° interdire l'accès à tout ou partie du territoire concerné ou n'en permettre l'accès qu'à certaines personnes et qu'à certaines conditions, ou ordonner, lorsqu'il n'y a pas d'autre moyen de protection, pour le temps nécessaire, l'évacuation des personnes de tout ou partie du territoire ou leur confinement et veiller, si les personnes touchées n'ont pas d'autres ressources, à leur hébergement, leur ravitaillement et leur habillement ainsi qu'à leur sécurité;

5° ordonner la construction de tout ouvrage ou la mise en place d'installations à des fins sanitaires ou de dispensation de services de santé et de services sociaux;

6° requérir l'aide de tout ministère ou organisme en mesure d'assister les effectifs déployés; »

[36] Dans son étude comparative de l'ensemble du texte de la loi, le TAL a tenu compte des articles 55, 56, 90, 95, 100, 101, 113, 120, 124, 130 de la LSP pour conclure que les personnes qui ont l'immunité sont celles qui exercent les pouvoirs de 123, soit le gouvernement ou le Ministre lorsqu'il rend des ordonnances et signe des décrets ou arrêtés ministériels. Puis, il y a aussi ceux qui exécutent les pouvoirs et ces derniers selon le TAL, ne peuvent être que des personnes qui ont un lien de préposition avec le Gouvernement ou le Ministre et qui ont le pouvoir de recourir à des moyens coercitifs pour faire respecter ces ordonnances, décrets ou arrêtés.

[37] Au paragraphe 58 de la Décision, le TAL restreint au seul gouvernement l'immunité et, plus spécifiquement aux membres du gouvernement qui vont définir les normes prévues à 123, 1 à 8 LSP et ceux qui en assurent la mise en œuvre. Sont incluses à ce groupe les entités qui ont un lien de préposition avec le gouvernement ou le ministre.

[58] Pour le Tribunal, « l'exercice ou l'exécution de ces pouvoirs » vise les acteurs du Gouvernement qui ont une autorité pour définir les normes établies et édictées et ceux qui assurent la mise en œuvre (concrétisation des moyens d'intervention) ou leur respect.

[59] Les personnes investies de l'immunité sont celles qui établissent et celles qui ont autorité pour faire respecter les normes établies et édictées en vertu de l'article 123 LSP, qui ont un lien de préposition avec le Gouvernement ou le Ministre.

[38] Le TAL restreint le groupe couvert par l'immunité à ce qu'il appelle « les décideurs ».

[63] L'immunité prévue à l'article 123 LSP vise à protéger les décideurs contre les poursuites en justice pour les décisions qu'ils prennent de bonne foi. De l'avis du Tribunal, l'objectif recherché par cette immunité est de permettre le bon déroulement de l'état d'urgence sanitaire et la prise de décisions dans un contexte où elles doivent être prises très rapidement.

[39] Rappelons à nouveau la phrase qui fait l'objet d'une interprétation « le Gouvernement, le Ministre ou toute autre personne » ne peut être poursuivi en justice pour un acte accompli de bonne foi dans l'exercice ou l'exécution de ces pouvoirs.

[40] Pour le TAL, Le Renoir n'exécute pas les mesures, mais plutôt respecte un devoir, comme tout autre citoyen.

[60] Lorsqu'un citoyen prend des mesures nécessaires pour respecter un ordre, une consigne ou une mesure établie ou édictée en vertu de l'article 123 LSP, ou lorsqu'il met en place les mesures exigées par ceux-ci, il n'exerce pas ou n'exécute pas un pouvoir, mais respecte un devoir de se conformer à la norme établie en vertu de l'exercice ou de l'exécution des pouvoirs discrétionnaires prévus à cet article.

[65] De l'avis du Tribunal, cette immunité ne peut inclure tout citoyen, qu'ils soient particuliers ou corporatifs, qui respectent et mettent en application les directives ministérielles et autres mesures, notamment en suspendant ou en interrompant un ou des services prévus à un contrat tel un bail résidentiel.

[66] Si tel était le cas, toute personne qui serait poursuivie en responsabilité contractuelle pourrait prétendre que son manquement ou son défaut découle du respect d'une mesure prise en vertu de l'article 123 LSP et pourrait alors invoquer l'immunité en prétendant avoir agi de bonne foi.

[67] Par l'article 123 LSP, le législateur n'a certainement pas voulu faire bénéficier les citoyens d'une dérogation au droit commun qui leur permettrait d'être dispensés de certaines obligations ou d'être déchargés des conséquences légales de leurs actes au motif qu'ils ont agi de bonne foi.

[41] Au paragraphe 70, le TAL rejette l'interprétation que le législateur fait du terme « toute autre personne ».

[70] Par ailleurs, le Tribunal ne retient pas les prétentions du locateur quant aux commentaires du Ministre de la Santé et des Services sociaux formulés au cours de l'étude détaillée de la *Loi visant à mettre fin à l'état d'urgence sanitaire*, sanctionnée et entrée en vigueur le 1^{er} juin 2022. En effet, le texte de l'article 2 de cette loi est différent, les mots utilisés ne sont pas les mêmes que ceux utilisés à l'article 123 LSP, les commentaires du Ministre ne peuvent lier le tribunal et les commentaires sont faits près de 20 ans suivant l'adoption de la LSP.

[42] Le Tribunal est en partie en accord avec la définition du TAL, soit que seul le Gouvernement et le Ministre exercent les pouvoirs prévus à 123, puisque c'est ce que prévoit le premier paragraphe :

« **123.** Au Cours de l'état d'urgence sanitaire, malgré toute disposition contraire, le gouvernement ou le ministre, s'il a été habilité, peut sans délai et sans formalité, pour protéger la santé de la population : »

[43] S'ensuit les 8 pouvoirs, donc seul le Gouvernement et le Ministre ont l'immunité pour l'exercice des pouvoirs. Le Tribunal est aussi en accord avec le TAL lorsque ce dernier établit que toute autre personne qui exécute, ne réfère pas à tout citoyen qui applique les ordonnances, mais bien à ceux qui ont reçu un mandat spécifique pour mettre en œuvre les ordonnances.

[44] Cette définition rejoint d'ailleurs le pouvoir numéro 6, soit de « requérir l'aide de tout ministère ou organisme en mesure d'assister les effectifs déployés ». Cette interprétation est aussi en conformité avec l'ensemble de la loi où la délégation est possible, comme par exemple à l'article 113.

« 113. Un directeur de santé publique peut exercer lui-même les pouvoirs prévus à la présente section ou autoriser spécifiquement certaines personnes à en exercer certains en son nom. »

[45] Considérant l'objet de la Loi qui vise la protection de la santé de la population et qu'en cas d'une urgence sanitaire, il est important que les pouvoirs d'ordonnances soient déployés rapidement.

[46] Considérant que seul avec l'appareil gouvernemental, le gouvernement peut difficilement remplir ce mandat, l'objectif de la loi est rempli en englobant l'expression « toute autre personne qui exécute », tous les acteurs mandatés par le Ministre, le Gouvernement ou le Directeur de la santé publique pour mettre en place lesdites ordonnances.

[47] Cependant, le Tribunal ne voit pas comment, en respectant les règles d'interprétation, le TAL peut ajouter à l'article 123 LSP que ces personnes doivent avoir un lien de préposition avec le gouvernement et avoir un pouvoir coercitif. Cela n'apparaît pas du texte, ni de l'ensemble de la loi et ne peut en être déduit d'aucune façon. Dans cette portion de son analyse le TAL commet une erreur en droit.

[48] Le Tribunal comprend que le TAL, tel qu'il l'a mentionné à ses paragraphes 65 et 66, ne veut donner aux mots « toute personne qui exécute » un sens si large qu'il couvrirait toute la population. Mais donner le sens ordinaire aux mots apparaissant à 123, par. 2 est suffisant pour atteindre cet objectif.

[49] Le législateur a utilisé le mot exécuter et non s'exécuter. Le premier se définit comme : mettre à effet, mener à accomplissement (ce qui est conçu par soit (projet) ou par d'autres (ordre). Syn. Accomplir, effectuer, faire, réaliser.²⁰ Ce verbe implique donc que la personne mandatée se substitue à celui qui donne l'ordre pour l'exécuter, la mettre en place. Tandis que s'exécuter se définit comme : obéir, obtempérer.²¹ Ici l'acteur est passif, il obéit à l'ordre qui a été mis en place. La majorité de la population

²⁰ Dictionnaire Le Robert.

²¹ Ibid. 20.

s'est exécutée durant la pandémie, ils ont obéi aux ordres donnés. Ils ne sont pas couverts par l'immunité de 123 LSP.

[50] Le Tribunal conclut que le TAL a erré en droit en partie dans son interprétation, et ce, lorsqu'il ajoute deux conditions qui n'apparaissent pas du texte, ni de l'esprit ou de l'objet de la loi aux termes « toute autre personne qui exécute ».

Question 2. Le TAL a-t-il erré en concluant que l'immunité prévue à l'article 123 LSP ne s'applique pas à la partie Appelante parce qu'elle ne serait pas une personne qui a l'autorité de faire respecter les normes établies et édictées en vertu de cet article?

[51] Considérant la conclusion du Tribunal à la question 1, la réponse à la question 2 est oui. Mais reste entière la réelle question qui est : Est-ce que Le Renoir a exécuté des pouvoirs de l'article 123? Ou en d'autres mots, a-t-il été délégué, mandaté pour mettre en place des mesures afin d'assister le ministère? Et si oui, que couvre l'immunité prévue à 123 LSP? La réponse se trouve aux directives ministérielles et dans l'étude d'une des règles d'interprétation non couvertes à la question 1, soit l'intention du législateur.

Directives ministérielles

[52] Dès le début de l'état d'urgence sanitaire, le Ministère de la Santé et des Services sociaux « MSSS » adresse des directives à ses présidents.es-directeurs(trices) régionaux et directeurs(trices) régionaux et leur demande de les transmettre à leur tour pour la mise en place aux CHSLD, RI-RIF (résidences intermédiaires et de type familial) et RPA.²²

[53] Les termes utilisés sont clairs et représentent des actions d'exécution pour la mise en place d'un projet et non de s'exécuter pour obéir à un ordre. Les termes mettre en place est grandement utilisé. Le MSSS va demander à ses CISSS et CIUSSS de mettre en place, avec chacune des résidences de leur territoire un mécanisme de communication afin de les soutenir dans leur directive.²³

[54] À nouveau, les termes sont clairs, il est reconnu que les RPA seront des acteurs de mise en place des ordonnances envers une population bien définie et qu'à cet effet d'autres acteurs comme les CISSS et CIUSSS leur apporteront soutien.

[55] Un autre exemple du rôle que le gouvernement a donné aux RPA d'exécutants des pouvoirs apparaît le 15 septembre 2020, lorsque le MSSS émet la directive aux CISSS et CIUSSS de soutenir les RPA de leur territoire dans l'application du Plan

²² Le 24 mars 2020, pièce D-24, p. 13, M.A., vol. 6, p. 1954.

²³ Pièce D-24, p. 16-21, M.A. vol. 6, p. 1957, 1962.

d'action pour renforcer et assurer l'application des mesures de prévention et de contrôle des infections dans les milieux de vie, d'hébergement et de réadaptation.²⁴

[56] Cet exemple illustre que le CISSS et le CIUSSS qui chapeautent les RPA, agissent en soutien pour permettre aux résidences de mettre en place les directives et ensuite les faire respecter. Ces obligations des CISSS et CIUSSS seront maintenues jusqu'en février 2022.²⁵

[57] En plus de l'obligation de mise en place, les RPA ont eu une obligation de faire respecter par sa clientèle les consignes ce qui dépasse le rôle du simple citoyen de se conformer, d'obéir à des Mesures sanitaires, le RPA, lui était responsable de les mettre en application, puis les faire respecter.

[58] Le Renoir a ainsi pris des mesures judiciaires au TAL en résiliation de bail et expulsion envers les résidents qui refusaient de respecter les directives. Le Renoir a réaffecté et embauché des employés pour assurer la surveillance des entrées et sorties.²⁶

[59] À la différence de tout autre propriétaire d'immeubles, Le Renoir et les autres RPA ne pouvaient pas s'en tenir à respecter les Mesures sanitaires qu'on lui imposait à elle uniquement comme un locateur régulier : elles étaient tenues de faire respecter les Mesures sanitaires aux locataires.

Intention du législateur

[60] Lors des débats sur le Projet de loi no. 36 en 2001, qui ont mené à l'adoption de la *Loi sur la santé publique*, il n'y a pas eu de discussion spécifique concernant les termes employés. Le seul commentaire qui se fait précisément sur cet article est la lecture de la disposition ainsi que l'adoption.

[61] Le texte de l'article 123 LSP sera commenté par le législateur le 11 mai 2022 lors de l'étude détaillée du Projet de loi no. 28, *Loi visant à mettre fin à l'état d'urgence sanitaire*²⁷:

« **M. Dubé** : Très bien. Alors. L'article 2 du projet de loi tel que déposé prévoyait que les décrets et les arrêtés pris, pendant l'état d'urgence sanitaire et qui étaient toujours en vigueur au moment où prendra fin l'état d'urgence, seraient maintenus en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022. Or, nous avons déposé un amendement pour remplacer le premier alinéa. Cette disposition est nécessaire

²⁴ Pièce D-24, p. 236, M.A., vol. 6, p. 2177; Pièce D-19, p. 3, 30, 44 et 60 M.A. vol.6, p. 1793, 1825, 1839, 1855.

²⁵ Pièce D-19, p. 3, 30, 44 et 60, M.A. vol. 6, p. 1798, 1825, 1839 et 1855.

²⁶ Témoignage de Lyne Grenier, p. 55-57, M.A. vol. 7, p. 2368-2370, Pièce D-23, M.A. vol. 6, p. 1933-1941.

²⁷ Dans Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux, vo. 46, no. 33.

puisque la levée de l'état d'urgence sanitaire emporte la levée de toutes les mesures qui ont été prises pendant l'état d'urgence sanitaire.

Pour ce qui est du deuxième alinéa, il prévoit qu'aucune poursuite ne peut être intentée contre le gouvernement, le ministre ou toute autre personne pour un acte accompli de bonne foi dans l'application de ces décrets et arrêtés. Cet alinéa reprend le texte du deuxième alinéa de l'article 123 de la *Loi sur la santé publique* qui ne s'appliquerait plus en l'espèce. Comme cette protection s'est appliquée pendant l'état d'urgence sanitaire, il est requis de la conserver tant et aussi longtemps que les mesures s'appliqueront. »

[62] M. Dubé confirme que l'intention du législateur est de poursuivre dans ce Projet de loi visant à mettre fin à l'état d'urgence l'immunité prévue à l'article 123 LSP, al. 2. Plus tard, le 24 mai 2022, il est spécifiquement demandé à M. Dubé si cette immunité s'applique aux RPA :

« **M. Derraji** : Merci, M. le Président. Premièrement, merci à M. le ministre et à son équipe l'envoi de la liste, nous l'avons reçu, donc merci. Je sais que ça a été quelque chose que nous avons demandé, démontrer son ouverture. La liste, on l'a reçue, donc je tiens à le remercier.

Les clarifications que j'aimerais avoir, c'est que nous avons reçu, les membres de la Commission de la santé et des services sociaux, la semaine dernière, une relance de la part du Regroupement québécois des résidences pour ... aînés – désolé. Et dans leur lettre – et j'espère que juste on va les rassurer – ils se demandaient par rapport... la situation où un gestionnaire d'un CHSLD privé pourrait être poursuivi pour avoir appliqué les décrets gouvernementaux, alors qu'un gestionnaire d'un CHSLD public, ayant agi de l'exacte même façon, serait protégé des poursuites.

Donc, seul eux, l'iniquité de traitement, entre ces deux gestionnaires qui dirigent des établissements identiques, ayant agi de façon identique, avec des clientèles identiques, est un illogisme total. Donc, la question : Pourquoi cet illogisme total? Pourquoi cette séparation entre un gestionnaire dans le secteur public versus un gestionnaire dans le secteur privé, sachant que les deux gestionnaires appliquent la loi, appliquent les décrets du gouvernement à la lettre? Donc, un, il est protégé par la loi, l'autre n'est pas protégé par la loi.

Je continue, ils demandent l'application de l'article 139 de la Loi sur la santé publique, qui spécifie que quiconque refuse d'obéir à un ordre que le ministre est en droit de donner, commet une infraction et est passible d'une amende... également en faveur d'une interprétation large et non restrictive de la notion d'immunité. S'il fallait que l'immunité ne s'applique pas aux gestionnaires de RPA, cela créerait un résultat absurde ou ceci se retrouverait face au choix cornélien d'engager leur responsabilité civile ou leur responsabilité pénale, ça ne peut sûrement pas être l'intention du législateur.

Donc, M. le Président...

Le Président (M. Provençal) : Oui.

M. Derraji : ... juste clarifier parce que je sais que c'était dans un autre article. Moi, cette lettre m'a réveillé, et, du moment qu'on est encore en commission, je pense que les membres des RPA méritent des clarifications.

[...]

Le Président : M. Provençal) : Abstention. L'article 7 est adopté.

Maintenant, avant d'aller à l'article 8 et l'article 1 qui avait été suspendu compte tenu que, M. le ministre, vous aviez mentionné qu'il y avait quand même une interrelation entre les deux, j'apprécierais qu'on prenne quelques minutes pour répondre à la question qui avait été posée, en début de journée, par le député de Nelligan.

M. Dubé : Alors, écoutez, c'était une très bonne question, puis on a fait vérifier avec les légistes, à savoir est-ce que c'est le même régime pour tout le monde, autant ceux qui sont au privé et au public? Et on me confirme que c'est le même régime pour tout le monde. En fait, il n'y a pas deux régimes. Il n'y en a pas un pour le public, il n'y en a pas un pour le privé, c'est le même régime qui s'applique à tout le monde tant sur l'immunité qui est l'article 2, sur les sanctions. Les sanctions, pardon, qui sont à l'article 6.

Le Président (M. Provençal) : M. le député.

M. Derraji : Merci beaucoup pour les vérifications. Donc, ce que les gens doivent comprendre que votre interprétation de l'article inclut aussi les résidences privées au même titre que les résidences publiques... du réseau public.

M. Dubé : Les propriétaires de résidences privées.

M. Derraji : Sont au même niveau que le public.

M. Dubé : Exactement, même chose.

M. Derraji : Merci.

M. Dubé : Mais c'est une bonne demande, puis je voulais juste vérifier avec nos gens, puis c'est ce qu'on m'a confirmé.

M. Derraji : Merci.

M. Dubé : C'est bon.

Le président (M. Provençal) : La question évite qu'il y ait une zone grise. Il n'y en a plus.

M. Dubé : Il n'y en a plus. C'est très clair. »

[63] Pour le TAL, l'intention du législateur ne le lie pas parce que les termes dans les deux lois ne sont pas identiques et parce que les commentaires sont faits 20 ans après l'adoption de la LSP.²⁸

[64] Le TAL erre en droit puisque cette position va à l'encontre de la doctrine et de la jurisprudence en matière d'interprétation.

[65] L'auteur Pierre-André Côté dans son livre *Interprétation des lois* rappelle le principe que les divers textes législatifs adoptés par une même autorité forment un tout cohérent :

« 1182. On suppose qu'il règne, entre les divers textes adoptés par une même autorité, la même harmonie que celle que l'on trouve entre les divers éléments d'une loi : l'ensemble des lois est censé former un tout cohérent. L'interprète doit donc favoriser l'harmonisation des lois entre elles plutôt que leur contradiction, car le sens de la loi qui produit l'harmonie avec les autres lois est réputé représenter plus fidèlement la pensée de son auteur que celui qui produit des antinomies.

1183. Plus concrètement, la présomption de cohérence des lois entre elle se manifeste avec d'autant plus d'intensité que les lois en question portent sur la même matière, sont « in pari materia », comme on a l'habitude de dire. D'autre part, il peut apparaître certains conflits entre différentes lois, conflits que l'interprète devra résoudre de manière à rétablir l'harmonie. »²⁹

[66] Ce principe a été consacré par la Cour suprême du Canada :

« 7. Le Parlement adopte une loi dans un contexte juridique qui comprend l'ensemble des lois en vigueur. Comme le note Driedger à la p. 159 de la deuxième édition de son ouvrage, [TRADUCTION] « une loi peut influencer le sens d'une autre, de manière à produire un ensemble cohérent de lois »; voir également Côté, op. cit., aux p.p. 433 à 440. Sullivan, dans Driedger on the Construction of Statutes, à la p. 288, est encore plus explicite à cet égard :

[TRADUCTION] Le sens des mots dans un texte législatif ne dépend pas seulement de leur contexte immédiat, mais aussi d'un contexte plus large, qui comprend l'ensemble de la Loi et l'ensemble des lois en vigueur. Les présomptions de cohérence et d'uniformité d'expression s'appliquent non seulement aux lois traitant d'une même matière, mais aussi quoique avec moins de force à l'ensemble des lois adoptées par le législateur. Le législateur est présumé connaître ses propres lois et rédiger chaque nouvelle disposition en tenant compte des structures, des conventions et des formules d'expression, de même que du droit substantif exprimé dans la législation existante.

²⁸ La Décision, par. 70.

²⁹ Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 5^e éd. Montréal, Éditions Thémis, 2021, par. 1182-1183.

Le législateur est présumé ne pas avoir l'intention de se contredire ou de créer des régimes incompatibles. Par conséquent, toutes choses étant égales par ailleurs, on retiendra les interprétations qui réduisent la possibilité de contradiction ou d'incohérence parmi les différentes lois. [...] »³⁰

[67] De la conclusion du TAL naît une incohérence entre le second alinéa de l'article 123 LSP et le second alinéa de l'article 2 de la Loi visant à mettre fin à l'état d'urgence sanitaire qui n'existait pas jusque-là, et ce, puisqu'il ne fait aucun doute que l'intention du législateur en 2022 est que le groupe protégé par l'immunité dans la loi visant à mettre fin à l'état d'urgence sanitaire correspond au groupe protégé durant l'urgence sanitaire et que ce groupe inclut les RPA privées.

[68] Pour ces motifs, le Tribunal arrive à la conclusion que le TAL a erré en droit en concluant que l'immunité prévue au second alinéa de l'article 123 LSP ne s'applique pas à la partie appelante.

Champ d'application de l'immunité

[69] Le Renoir soutient avoir agi de bonne foi en tout temps, ce qui n'est pas contesté des locataires.

[70] Le Renoir soutient aussi que les mesures faisant l'objet de la Demande conjointe, soit l'accès aux espaces communs, la programmation des activités et loisirs et des rassemblements, découlent des exigences des mesures sanitaires, et sont donc visées par l'immunité de poursuite prévue par l'alinéa 2 de l'article 123 LSP et doivent être rejetées pour ce seul motif.

[71] Le Renoir plaide donc que l'immunité de l'article 123 LSP pour l'exécution opérationnelle des ordres du Gouvernement couvre ses responsabilités contractuelles. Cette prémisse de Le Renoir n'est pas retenue par le Tribunal, puisqu'elle va à l'encontre de la jurisprudence et de l'intention du législateur.

[72] Tel que mentionné précédemment, l'article 123 LSP n'a pas fait l'objet de débat en commission parlementaire. Par contre, au début des années 2000, plusieurs projets de lois ont été adoptés avec des objets et dispositions similaires, dont la *Loi sur la sécurité incendie*³¹ (LSI), la *Loi sur la sécurité civile*³² (LSC) et la *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence et modifiant diverses dispositions législatives*.³³

[73] Lors des premiers débats législatifs sur la *Loi sur la sécurité incendie*, le souci concernant la multiplication des poursuites judiciaires a été soulevé :

³⁰ 65302 British Columbia Ltd c. Canada, 1999 CanLII 639 (CSC), [1999] 3 RCS 804, par. 7.

³¹ *Loi sur la sécurité incendie*, RLRQ, c. S. 3.4.

³² *Loi sur la sécurité civile*, RLRQ, c. S. 2.3.

³³ *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 2002 c. 69.

« Devant la jurisprudence de la Cour suprême selon laquelle les municipalités sont responsables du niveau de services qu'elles se sont donné par règlement, celles-ci ont naturellement tendance à réduire leur niveau de services de façon à réduire leur responsabilité civile. Cette immunité est donc nécessaire pour encourager les municipalités à offrir de meilleurs services en matière de sécurité incendie.³⁴ »

[74] L'arrêt de la Cour suprême ayant rendu nécessaire ces clauses exonératoires est *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)*³⁵ et est cité intégralement en commission parlementaire. Voici la citation :

« M. Ménard : Bon, je vous donne citation, dans la fameuse cause de *Laurentide Motels* contre *Beauport*, qui est rapportée en 1989, 1 RCS, page 705, et citation à la page 708 :

« En matière de responsabilité des municipalités, les arrêts *Hanns* et *ville de Kamloops* ainsi que certains arrêts de « common law » subséquents énoncent les principes de droit public applicables au Canada comme au Québec. En vertu de ces principes, le fait qu'une corporation municipale prenne ou refuse de prendre une décision politique? entre parenthèses « policy decision »? ne peut entraîner sa responsabilité civile. Mais, si la corporation municipale exerce ses pouvoirs discrétionnaires ou non de façon à rendre sa décision exécutoire? entre parenthèses « operational decision »? elle engagera sa responsabilité pour tout préjudice causé à autrui par sa faute ou celle de ses préposés dans l'exécution de leurs fonctions, à moins que la loi habilitante n'écarte expressément cette responsabilité ou n'autorise la corporation municipale à s'en dégager ». ³⁶

[75] Cette citation a été incluse dans le contexte du refus d'inclure un certain groupe dans une clause d'exonération dans la *Loi sur la sécurité incendie*. Il a été déterminé qu'étant donné que l'acte à accomplir en vertu de cette clause était « politique » et non « opérationnel », que ce groupe bénéficiait de la protection de la common law et n'avait pas besoin d'une protection législative pour bénéficier de l'immunité.

[76] Il appert donc que le législateur dans le choix des termes pour exprimer l'immunité s'est basé sur la décision *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)* donc a fait un choix d'écartier la responsabilité pour tout préjudice causé à autrui par sa faute alors qu'il exécute des pouvoirs.

³⁴ QUÉBEC ASSEMBLÉE NATIONALE, Journal des débats de la Commission permanente des institutions, 1^e sess., 36^e légis., 7 juin 2000, « Étude détaillée du projet de loi n^o 112 – Loi sur la sécurité incendie », en ligne : [Index du Journal des débats – Assemblée nationale du Québec \(assnat.qc.ca\)](http://index.journal-des-debats.com/Assemblee_nationale_du_Quebec/assnat.qc.ca/)

³⁵ *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S. 705.

³⁶ QUÉBEC ASSEMBLÉE NATIONALE, Journal des débats de la Commission permanente des institutions, 1^e sess., 36^e légis., 8 juin 2000, « Étude détaillée du projet de loi n^o 112 – Loi sur la sécurité incendie », en ligne : [Index du journal des débats – Assemblée nationale du Québec \(assnat.qc.ca\)](http://index.journal-des-debats.com/Assemblee_nationale_du_Quebec/assnat.qc.ca/).

[77] L'immunité est donc prévue pour la responsabilité civile extracontractuelle³⁷ :

« Bref, une municipalité engage sa responsabilité civile extracontractuelle au cas de faute ou négligence de sa part dans l'exécution des obligations qu'elle a ainsi contractées sauf si la loi l'en dégage explicitement. »

[78] L'immunité statutaire doit être interprétée dans le contexte du droit public. Dans *Franchise MTY inc. c. Lechter (Édifice professionnel de Montréal)* la Cour d'appel enseigne qu'il ne faut pas confondre les effets de la norme avec l'objet de celle-ci :

« La nature de la limitation découlant des décrets sanitaires se distingue de celle d'un règlement de zonage. C'est ainsi qu'il ne faut pas confondre les effets de la norme, qui sont dans les deux cas un contrôle de l'usage pouvant être fait d'un lieu, avec l'objet de celle-ci. Les décrets sanitaires visent à restreindre certaines activités de la population et les rassemblements dans le but de protéger la santé publique et non la gestion du bâti sur un territoire donné. »³⁸

[79] La Cour d'appel dans sa décision maintient la décision de la juge de première instance qui a écrit :

« 47. Contrairement au règlement de zonage ou autres normes de droit public de la même nature, les mesures sanitaires ne visent pas le bien loué et son usage, mais visent les activités de la population en général. Plus précisément, le gouvernement du Québec et le ministre de la Santé et des services sociaux n'exercent pas un droit dans ou sur le bien loué. Les compétences accordées par la *Loi sur la santé publique* et exercées en l'espèce ne portent pas sur l'aménagement ou l'usage du bien loué.³⁹ »

[80] Il ressort donc de l'étude des intentions du législateur et de la jurisprudence que l'immunité prévue à l'article 123, al. 2 LSP couvre la responsabilité civile extracontractuelle des RPA dans l'exécution des décrets sanitaires, mais ne couvre pas leur responsabilité contractuelle.

Question 3. Le TAL a-t-il erré en concluant que les Locataires avaient subi une perte de services ou de jouissance des lieux réelle, substantielle, significative et sérieuse donnant ouverture à une diminution de loyer?

[81] Le Renoir soutient que les pertes de jouissance sont dues aux Mesures sanitaires. Il plaide qu'il ne s'agit pas d'une situation où le locateur, par ses propres décisions, sa négligence, voire par la force majeure ou par l'intervention d'autres locataires, cesse d'exécuter ou n'exécute pas toutes les obligations auxquelles il est tenu en vertu du bail. Selon Le Renoir, il s'agit plutôt d'une situation où même si ce locateur avait exécuté régulièrement l'ensemble de ses obligations prévues au bail en

³⁷ *Laurentide Motels Ltd. c. Beauport (Ville)*, [1989] 1 R.C.S. 705.

³⁸ *Franchise MTY inc. c. Lechter (Édifice professionnel de Montréal)*, 2023 QCCA 1284, par. 44.

³⁹ *Lechter (Montréal Professionnel Building) c. Keurig Canada inc.* 2022, QCCS 1649, par. 47.

donnant accès à tous les lieux et en offrant sans Mesures sanitaires tous les services, les Locataires auraient néanmoins été privés de la prestation, car ils auraient dû y renoncer pour se conformer eux-mêmes aux Mesures sanitaires.⁴⁰

[82] Le TAL n'a pas erré dans ses conclusions, et ce, en conformité de la jurisprudence récente qui a analysé les effets des Mesures sanitaires sur les obligations locataires-locateur et où la position prônée par Le Renoir n'a pas été retenue.

[83] Dans *Fonds de placement immobilier Cominar*⁴¹ le juge Christian Immer est saisi d'un litige où le locateur plaide les mêmes arguments que Le Renoir, arguments qui ne seront pas retenus. Dans ce dossier, La Baie réclame entre autres une diminution de loyer pour avoir été privée durant l'urgence sanitaire de la jouissance des lieux loués.⁴²

[84] De son côté, *Cominar* tout comme Le Renoir, affirme avoir fourni la jouissance paisible des locaux, selon ce que les mesures gouvernementales lui permettaient de faire.

[85] Les motifs du juge Immer sont à l'effet que *Cominar* est tenu en vertu de l'article 1854 C.c.Q. de procurer la libre jouissance des locaux. Il y a eu violation des obligations au moment où les décrets et arrêtés ont rendu l'usage des lieux inexistant. HBC a donc droit à une diminution du loyer proportionnelle à la perte de jouissance subie, comme prévu à l'article 1863 C.c.Q.⁴³

[86] Dans l'arrêt *Immeubles Redbourne Southshore inc. c. Soutex inc.* 2023 QCCQ 249, pour lequel une permission d'appel a été accordée, le locateur Redbourne soutient qu'il n'a pas à invoquer la force majeure puisqu'elle exécute ses obligations du fait qu'elle rend les lieux physiquement disponibles, à nouveau une position similaire à celle tenue par Le Renoir qui ne fut pas retenu par le juge :

« [66] Les mesures sanitaires qui interdisent toutes activités d'abord et les restreignent ensuite s'imposent non seulement à Soutex, mais également à Redbourne.

[67] Les deux parties au contrat sont soumises au respect de mesures décrétées pour assurer la santé publique et éviter la propagation du virus. Toute activité dans les lieux loués serait contraire à l'ordre public et si elle ne peut être pratiquée par Soutex elle ne peut pas non plus, licitement, être permise ou tolérée par le locateur.

[68] **Il y a donc une certaine part de sophisme dans la position de Redbourne qui soutient qu'elle n'a pas à invoquer la force majeure**

⁴⁰ M.A. page 41, par. 123.

⁴¹ *Fonds de placement immobilier Cominar c. Compagnie de la Baie d'Hudson*, 2024 QCCS 111.

⁴² Id. par. 19, 34 et 37.

⁴³ Id. par. 269, 272, 275.

puisqu'elle exécute ses obligations du fait qu'elle rend les lieux physiquement disponibles. Elle affirme que Soutex ne peut prétendre être libérée de son obligation corrélatrice puisqu'elle-même n'allègue pas que l'exécution de son obligation est impossible et n'invoque pas à une situation de force majeure.

[69] En fait, Redbourne ne peut pas livrer un lieu où l'activité qui est l'objet du bail peut être exercée licitement et ne peut procurer une jouissance des lieux loués qui, à cet égard, soit paisible. Des mécanismes contraignants peuvent, en effet, être mobilisés au besoin pour forcer les deux parties au bail à respecter les ordonnances, mais aussi à poser des obstacles physiques et juridiques à toute contravention.

(...)

[72] Assurer l'accès à un immeuble dans un contexte où aucun locataire ne peut s'y rendre ne lui procure pas la jouissance des lieux. Lui imposer de pratiquer une activité qui le mènerait à contrevenir à son obligation, notamment contractuelle^[54], de respecter, dans l'utilisation des lieux, les lois et règlements en vigueur non plus.

[73] Cette situation ne découle pas d'une faute de la part du locateur, mais d'une situation de force majeure que constituent les mesures sanitaires liées à la pandémie. Ici comme dans les décisions citées l'une ou l'autre des parties doit subir une perte. Soit le locataire paiera en pure perte pour un service qui ne lui est pas accessible, soit le locateur assumera les conséquences de la situation qui ne résulte ni de son fait ni de sa faute. L'obligation de résultat qui découle du bail et les règles d'imputation des conséquences des situations de force majeure et l'affectation des risques à cet égard prévues par la loi emportent, que c'est le locateur qui doit supporter la perte. »

[87] Pour ces motifs, le Tribunal conclut que le TAL n'a pas erré en droit quant à la troisième question.

[88] Considérant que le Tribunal arrive à la conclusion que le TAL a commis une erreur en droit quant à son interprétation de l'article 123 LSP, mais que cette erreur n'a pas de conséquence sur l'issue du litige, puisque l'immunité qui doit s'appliquer à Le Renoir ne couvre pas la relation contractuelle et que l'analyse des critères pour la diminution a respecté la jurisprudence. L'appel est accueilli en partie.


POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

ACCUEILLE en partie l'appel.

CONFIRME que Le Renoir, Société en commandite, bénéficie de l'immunité de poursuite prévue à l'article 123 de la *Loi sur la santé publique*.

MAINTIENT et **CONFIRME** pour le reste, les conclusions de la décision du Tribunal administratif du logement du 2 novembre 2022 dans le dossier **586261 36 20210812 C.**

CONDAMNE l'Appelante Le Renoir, Société en commandite, aux frais de justice.



JULIE MESSIER, J.C.Q.

Me Magali Cournoyer-Proulx
Me Nicolas-Karl Perreault
Fasken Martineau DuMoulin s.e.n.c.r.l., s.r.l.
Avocats de la partie appelante

Me Hélène Guay
Avocate de la partie intimée

Date d'audience : 1^{er} février 2024