

C A N A D A
PROVINCE DE QUÉBEC

CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Le 15 janvier 2021

2019 QCCJA 1181

PLAINTÉ DE :

M^{me} Josée Bélanger

2020 QCCJA 1220

PLAINTÉ DE :

M. André Bourgeois

À L'ÉGARD DE :

M^e Daniel Gilbert, juge administratif au Tribunal administratif du logement

EN PRÉSENCE DE :

M^e Hélène Bédard, juge administrative au Tribunal administratif du travail, membre du Conseil de la justice administrative et présidente du comité d'enquête

M. Simon Julien, membre du Conseil de la justice administrative représentant le public

M^e Marc Landry, juge administratif au Tribunal administratif du logement

RAPPORT DU COMITÉ D'ENQUÊTE

La plainte

1. Le 3 décembre 2019, le Conseil de la justice administrative (Conseil) reçoit de M^{me} Josée Bélanger une plainte à l'égard de M^e Daniel Gilbert, juge administratif au Tribunal administratif du logement¹.
2. La plaignante lui reproche de ne pas avoir rendu sa décision dans les trois mois de sa prise en délibéré. Celle-ci ayant débuté le 15 août 2019, la décision n'est rendue que le 2 décembre 2019, soit plus de dix-sept jours après le délai prévu au règlement applicable.
3. Le 3 avril 2020, le Conseil reçoit une autre plainte à l'égard de M^e Gilbert déposée, cette fois, par M. André Bourgeois. Il lui reproche de ne pas avoir rendu sa décision dans les trois mois de la prise en délibéré qui a débuté le 28 octobre 2019, car la décision est rendue le 26 mars 2020, soit plus de deux mois après le délai prévu au règlement.

La recevabilité des plaintes

4. Les deux plaintes sont déclarées recevables par le comité d'examen de la recevabilité des plaintes (comité) au sens de l'article 186 de la *Loi sur la justice administrative*².
5. Ainsi, le 23 avril 2020, le comité déclare recevable la première plainte déposée par M^{me} Bélanger et rend la décision unanime suivante :

En conséquence, le comité [d'examen] transmet sa décision au Conseil de la justice administrative afin qu'il constitue un comité chargé de faire enquête sur les allégations de cette plainte et de statuer sur celle-ci au regard de l'article 3 du Code de déontologie des régisseurs de la Régie du logement (RLRQ, c. R-8.1, r. 1) et de l'article 41.1 du Règlement sur la procédure devant la Régie du logement (RLRQ, c. R-8.1, r. 5).

6. Puis, le 2 juin 2020, le comité déclare recevable la seconde plainte déposée par M. Bourgeois et rend la décision unanime suivante :

En conséquence, le comité [d'examen] transmet sa décision au Conseil de la justice administrative afin qu'il constitue un comité chargé de faire enquête sur les allégations de la plainte et de statuer sur celle-ci au regard de l'article 41.1 du Règlement sur la procédure

¹ Le 31 août 2020, le Tribunal administratif du logement est institué par l'adoption du chapitre 28 des Lois du Québec de 2019. En outre, l'article 158 prévoit que dans toute loi ou tout règlement, l'expression *Régie du logement* est remplacée par *Tribunal administratif du logement*.

² RLRQ, c. J-3.

devant la Régie du logement (RLRQ, c. R-8.1, r. 5) et des articles 2, 3 et 6 du Code de déontologie des régisseurs de la Régie du logement (RLRQ, c. R-8.1, r. 1).

7. Le 2 juin 2020, le Conseil constitue un comité d'enquête.
8. La composition de ce comité est modifiée le 27 août 2020 suivant une résolution du Conseil, laquelle prévoit ce qui suit :

[...] EN CONSÉQUENCE, sur la proposition de M. René Côté, il est résolu de constituer un nouveau comité d'enquête composé des personnes suivantes :

- *M^e Hélène Bédard, présidente du comité;*
- *M. Simon Julien;*
- *M^e Mélanie Marois.*

En cas d'empêchement ou de refus de la désignation, M^e Marie Charest, M. Michel Marchand et M^e Marc Landry sont respectivement désignés comme substituts pour faire partie de ce comité.

9. Les deux plaintes sont réunies pour être entendues par ce comité d'enquête avec le consentement de M^e Gilbert.
10. Enfin, en raison de la récusation de M^e Mélanie Marois, le 11 septembre 2020, M^e Marc Landry la remplace au sein du comité d'enquête à titre de membre du Tribunal administratif du logement (TAL).
11. Le comité d'enquête convoque les parties à une audience qui se tient le 3 décembre 2020. L'audience se déroule par mode virtuel, M^e Gilbert est représenté par avocat et M. Bourgeois y assiste.
12. D'entrée de jeu, M^e Gilbert présente une demande d'ordonnances de confidentialité, de non-publication, de non-diffusion et de mise sous scellés d'un document médical et son contenu.
13. Bien que l'enquête soit publique, en application des principes établis par la jurisprudence³, le comité d'enquête considère qu'il est opportun que cette partie de la preuve soit protégée par les ordonnances requises. En effet, il n'est pas essentiel que le public soit informé du contenu du certificat médical et de la nature de la condition de M^e Gilbert. Le droit au respect de sa vie privée doit ici primer sur la règle de la publicité des débats. En outre, la saine administration de la justice n'est pas entravée par ces

³ Depuis les jugements de la Cour suprême dans *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835, et *R. c. Mentuck*, [2001] 3 R.C.S. 442.

ordonnances, et ce, d'autant plus que le plaignant, M. Bourgeois, a eu accès aux informations de nature médicale mises en preuve. Les ordonnances demandées sont donc accordées.

Le contexte

14. M^e Gilbert est nommé régisseur à la Régie du logement en 2013 après avoir exercé la profession d'avocat pendant 23 ans. Il est assigné à la région de la rive nord de Montréal avec quatre autres juges administratifs. La région comprend les bureaux de Laval, Joliette et Saint-Jérôme et puisqu'il réside dans cette dernière ville, il y entend la majorité des affaires qu'on lui confie.

15. Le TAL, comme la Régie du logement auparavant, est un tribunal à haut volume, les rôles sont chargés et les audiences se succèdent à un rythme soutenu. Au bureau de Saint-Jérôme, M^e Gilbert entend de nombreuses demandes relatives à des non-paiements de loyer auxquels s'ajoutent d'autres recours tels que ceux en dommages-intérêts, diminution de loyer, reprise de logement, ordonnances, etc. Au cours de l'année 2019-2020, il entend près de 2 000 affaires et rend 1 433 décisions.

16. Comme il l'explique, au fil des ans, M^e Gilbert développe un problème de santé pour lequel un diagnostic est posé en 2010 et, depuis, il reçoit une médication appropriée. Cependant, les symptômes reviennent à deux reprises depuis sa nomination comme juge administratif, ce qui a pour effet de diminuer sa concentration et d'affecter l'exécution et l'organisation de son travail.

17. En raison de cette condition médicale, il doit s'absenter à deux reprises pour des périodes prolongées : de la fin janvier à la fin mars 2018 ainsi que du 15 juillet au 14 août 2020. Dans ces deux cas, la médication est ajustée et, avec du repos, son état se rétablit.

18. À l'automne 2019, les symptômes apparaissent à nouveau; M^e Gilbert croit qu'ils ne sont que passagers et qu'il se rétablira.

19. À cette période, en plus de sa charge habituelle, il doit entendre des dossiers ajournés qui nécessitent plusieurs audiences qui se tiennent à quelques mois d'intervalle. Il doit les terminer, les mettre en délibéré et rendre les décisions. Ces dossiers ajournés s'avèrent plus complexes et nécessitent un examen approfondi de la preuve et du droit applicable. Il entend d'autres dossiers et les délibérés s'accumulent, ses problèmes de santé s'accroissent et ont un impact sur la gestion de son travail.

20. Toujours à l'automne, M^e Gilbert est en délibéré dans le dossier de M^{me} Bélanger après une journée d'audience tenue le 15 août 2019. Il s'agit d'un recours en dommages qu'elle a porté avec son colocataire contre leur locateur. M^e Gilbert signe la décision qui dispose du recours le 2 décembre, soit plus de 17 jours après le délai de trois mois prévu au *Règlement*.

21. Dans le cas de M. Bourgeois, l'affaire concerne aussi un recours en dommages. M^e Gilbert tient une première audience le 23 novembre 2018 et rend une décision interlocutoire le 20 décembre suivant qui autorise M. Bourgeois à amender son recours. L'affaire est remise au rôle et une seconde audience qui la termine est tenue le 18 octobre 2019. M^e Gilbert ne rend la décision que le 26 mars 2020, soit deux mois et huit jours après le délai.

22. Fin janvier devant la persistance de ses symptômes, M^e Gilbert tente de consulter son médecin, mais ce dernier est en vacances pendant le mois de février. Le 13 mars 2020, la pandémie survient et l'état d'urgence sanitaire est déclaré avec les conséquences que l'on connaît, dont la suspension de la plupart des audiences pendant quelques semaines au TAL, comme dans les autres tribunaux. En outre, pour M^e Gilbert il est difficile de consulter son médecin.

23. La suspension des audiences lui donne un répit, car il n'accumule pas de nouveaux délibérés et il peut travailler à rendre ses décisions malgré ses problèmes de santé qui ne s'améliorent pas. Il rend ainsi la décision relative au recours de M. Bourgeois le 26 mars.

24. Dans l'intervalle, ce dernier attend sa décision et voyant qu'elle tarde à être rendue, il s'adresse au bureau du TAL de sa région. M^e Gilbert n'a jamais été avisé de ces démarches.

25. Pour ce qui est de son état de santé et en raison de la crise sanitaire, M^e Gilbert ne peut obtenir un rendez-vous téléphonique avec son médecin qu'au mois de juin. Il est suivi par une consultation en personne en juillet. À ce moment, le médecin modifie sa médication et le place en arrêt de travail pendant un mois jusqu'à la mi-août. Après cette période et un suivi médical, sa condition s'améliore et il réintègre ses fonctions.

26. M^e Gilbert explique qu'il est conscient des attentes des justiciables et de leur droit d'obtenir une décision dans le délai prévu; il s'excuse d'ailleurs auprès des deux plaignants. Les dossiers en cause concernent exclusivement des réclamations pécuniaires qui sont moins urgentes que d'autres recours qu'il priorise. Toutefois, ce type d'affaires exige de rédiger des décisions plus élaborées qui requièrent l'analyse d'une longue preuve étalée sur plus d'une audience.

27. Dans les des deux cas, M^e Gilbert croyait réussir à rendre les décisions dans le délai de trois mois en souhaitant que sa condition médicale s'améliore, mais il lui a été impossible d'y arriver. Il explique qu'au TAL, dès que le délai est dépassé, il ne peut être prolongé, car la demande de prolongation doit être présentée avant son expiration.

28. Depuis août 2020, la condition de M^e Gilbert s'est stabilisée, il a repris le travail et il est plus à l'écoute de son état. Il cherche à faire une meilleure gestion de ses dossiers en délibéré et est conscient que, le cas échéant, il doit demander une prolongation de délai avant son expiration. Par ailleurs, il lui serait possible de demander un allègement

de tâches en raison de sa condition médicale, mais il ne veut pas le faire pour ne pas surcharger ses collègues.

L'analyse

29. Compte tenu des circonstances, M^e Gilbert a-t-il manqué à ses obligations déontologiques imposées par l'article 3 du *Code de déontologie des membres du Tribunal administratif du logement*⁴?

3. *Le membre exerce ses fonctions avec honneur, dignité, intégrité et diligence.*

30. Pour répondre à cette question, le comité d'enquête doit tenir compte de l'article 41.1 du *Règlement sur la procédure devant le Tribunal administratif du logement*⁵ qui prévoit que *la décision doit être rendue dans les 3 mois de sa prise en délibéré. Toutefois le président ou le vice-président qu'il désigne peut prolonger ce délai.*

31. Le comité d'enquête reconnaît d'abord l'importance pour les justiciables d'obtenir une décision dans un délai raisonnable que le *Règlement* fixe à trois mois de la mise en délibéré.

32. Toutefois, il est bien établi qu'un manquement à la règle relative au délai de trois mois n'entraîne pas nécessairement un manquement déontologique⁶. Ce délai et l'obligation de diligence sont deux aspects distincts de l'encadrement auquel sont assujettis les juges administratifs. L'obligation de diligence s'apprécie en fonction des circonstances avec une approche globale et nuancée. Quant à la célérité, elle est une des composantes de la diligence.

33. À ce sujet, il y a lieu de référer à cet extrait de la décision du Conseil dans l'affaire *Goulet et Collins* qui est fréquemment cité :

[31] De plus, l'obligation d'agir avec célérité n'est pas la seule obligation à laquelle sont soumis les membres des tribunaux administratifs. Les commissaires de la C.L.P. sont aussi tenus d'exercer leurs fonctions avec soin et de s'acquitter consciencieusement de leurs devoirs comme le stipulent les articles 3 et 7 de leur Code de déontologie. Ces obligations sont tout aussi importantes que l'obligation de célérité. On peut aussi ajouter à ces obligations celle de rendre une décision écrite et motivée, que l'on retrouve dans toutes les lois instituant les « tribunaux

⁴ RLRQ, c. T-15.01, r. 1.

⁵ RLRQ, c. T-15.01, r. 5.

⁶ À cet égard, voir, entre autres, *Goulet et Collins* (2007 QCCJA 313), *Fortin et Moffat* (2009 QCCJA 464), *Lahaye et Bélanger* (2014 QCCJA 697) ainsi que *Belhumeur et Moffat* (2016 QCCJA 834).

administratifs » qui nous intéressent ici, et qui est également importante.

[32] Il s'ensuit que le délai pour rendre une décision et l'obligation déontologique d'exercer ses fonctions avec célérité sont deux choses différentes. La célérité est une valeur, c'est d'ailleurs ce que le Code de déontologie indique. Or, le respect d'une valeur, comme ici la célérité, ne peut s'apprécier qu'en tenant compte de l'ensemble des circonstances propres à chaque cas.

[Nos soulignements]

34. Le délai règlementaire pour rendre une décision et l'obligation déontologique de diligence doivent donc se distinguer. La diligence ou la célérité s'apprécie sur la base de circonstances particulières de chaque affaire.

35. Pour en revenir aux plaintes, le dépassement du délai de trois mois est évident et est d'ailleurs admis par M^e Gilbert dans les deux cas. La plainte de M^{me} Bélanger réfère à une prise en délibéré le 15 août 2019 et la décision est signée le 2 décembre suivant, soit après un retard de dix-sept jours. Celle de M. Bourgeois a trait à une prise en délibéré le 18 octobre 2019 et la décision est rendue le 26 mars 2020 après un retard de deux mois et huit jours.

36. C'est donc sous l'angle de l'obligation de diligence que le comité d'enquête examine les manquements déontologiques invoqués à l'endroit de M^e Gilbert.

Les manquements déontologiques

37. Le comité d'enquête retient d'abord que la charge de travail de M^e Gilbert est volumineuse et qu'il rend un nombre élevé de décisions, et ce, au cours de la période concernée par les deux plaintes.

38. Ensuite, il doit nécessairement être pris en compte que la condition médicale de M^e Gilbert a diminué son rendement. Comme il le mentionne, ses capacités à organiser son travail, à prioriser ses dossiers et même à se motiver ont été affectées. Ceci de l'automne 2019 à la fin d'été 2020, soit au cours des périodes directement visées par les deux plaintes. Son état de santé, certifié par la preuve médicale, ne peut donc lui être imputable.

39. Ces deux éléments, sa charge importante de travail combinée à sa condition médicale, expliquent les dépassements de délai. Malgré tout, le comité d'enquête considère que M^e Gilbert a agi avec diligence dans les deux dossiers qui étaient d'une nature plus complexe que d'autres qu'il entend en grand nombre.

40. Il a rendu les deux décisions dans les meilleurs délais malgré les difficultés qui le ralentissaient. L'examen de celles-ci démontre qu'il n'a pas négligé l'analyse de la preuve

ni écourté la motivation. Il s'agit de décisions motivées qui réfèrent aux règles de droit applicables avec une préoccupation apparente de clarté pour les justiciables.

41. Bien sûr, M^e Gilbert aurait pu demander une prolongation des délais, avant leur expiration, au président du Tribunal comme le prévoit le *Règlement*, son état de santé pouvait motiver de telles demandes. Or, il ne l'a pas fait. Cependant, on peut comprendre qu'il croyait réussir à rendre chaque décision dans le délai, mais n'y arrivant pas, il était alors trop tard pour demander la prolongation.

42. Enfin, M^e Gilbert est motivé à être vigilant sur les impacts de sa condition médicale sur l'exécution de son travail. Il est en outre conscient que, le cas échéant, il devra demander une prolongation du délai avant son expiration.

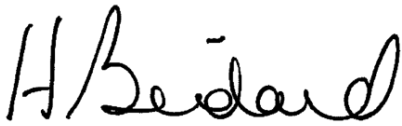
43. Compte tenu de toutes ces circonstances, le comité d'enquête conclut qu'il n'y a pas eu de manquements déontologiques dans l'un et l'autre des dossiers.

EN CONSÉQUENCE, LE COMITÉ D'ENQUÊTE :

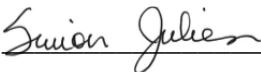
ORDONNE la mise sous scellés du certificat médical;

INTERDIT la publication, la divulgation et la diffusion du contenu du certificat médical et des informations médicales mises en preuve;

DÉCLARE non fondées les plaintes à l'égard de M^e Daniel Gilbert, juge administratif au Tribunal administratif du logement.



M^e Hélène Bédard
Présidente du comité d'enquête



M. Simon Julien
Membre du Conseil de la justice administrative représentant le public



M^e Marc Landry
Juge administratif au Tribunal administratif du logement

Avocat du juge administratif : M^e Frédéric Sylvestre
Sylvestre & Associés, S.E.N.C.R.L.

Date de l'audience : 3 décembre 2020