

C A N A D A
PROVINCE DE QUÉBEC

CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Le 23 février 2023

2021 QCCJA 1414

PLAINTÉ DE :

Catherine Gareau

2021 QCCJA 1451

PLAINTÉ DE :

Daniel Crespo Villarreal

2021 QCCJA 1478

PLAINTÉ DE :

Giovanni Petriello

À L'ÉGARD DE :

Marc Lavigne, juge administratif au Tribunal administratif du logement

EN PRÉSENCE DE :

M^e Lucie Nadeau, présidente du Tribunal administratif du travail, membre du Conseil de la justice administrative et présidente du comité d'enquête

M^{me} Manon Dufresne, membre du Conseil de la justice administrative et membre représentant le public

M^e Mélanie Marois, juge administrative au Tribunal administratif du logement

RAPPORT DU COMITÉ D'ENQUÊTE

L'APERÇU

1. Le Conseil de la justice administrative (le Conseil) reçoit trois plaintes à l'égard de M^e Marc Lavigne, juge administratif au Tribunal administratif du logement (le Tribunal) concernant dans tous les cas le délai à rendre une décision :

- une plainte de M^{me} Catherine Gareau concernant une affaire pour laquelle une audience a eu lieu le 1^{er} avril 2021 et une décision a été rendue le 12 août 2021¹ (2021 QCCJA 1414);
- une plainte de M^e Daniel Crespo Villarreal par laquelle il reproche au juge administratif un manque de célérité à rendre ses décisions. Il soutient que durant la période de janvier 2015 à octobre 2021, 61 décisions ont été rendues plus de trois mois après l'audience (2021 QCCJA 1451);
- une plainte de M. Giovanni Petriello concernant une affaire pour laquelle une audience a eu lieu le 10 septembre 2021². La décision a été rendue le 12 janvier 2022 (2021 QCCJA 1478).

2. Les plaintes sont déclarées recevables par le comité d'examen de la recevabilité des plaintes³ (comité d'examen) au sens de l'article 186 de la *Loi sur la justice administrative*⁴ (la LJA). Toutefois, en ce qui concerne la plainte de M^e Crespo Villarreal, le comité d'examen a circonscrit le mandat du comité d'enquête (le comité) à 23 des 61 dossiers⁵.

3. Dans un premier temps, le Conseil constitue le présent comité⁶ pour enquêter à l'égard de la plainte de M^{me} Gareau. Par la suite, le Conseil lui confie également l'enquête pour statuer sur les plaintes de M^e Crespo Villarreal et de M. Petriello⁷.

4. Le 21 juillet 2022 et sur proposition du comité, M^e Lavigne consent à une enquête sur dossier. Les plaignants et M^e Lavigne sont invités à transmettre leurs observations au comité par écrit, en application de l'article 190 de la LJA.

1 Dossier du Tribunal administratif du logement # 553109.

2 Dossiers du Tribunal administratif du logement # 578876 et 573927.

3 Séances du comité d'examen de la recevabilité des plaintes des 23 mars, 20 juin et 12 juillet 2022.

4 RLRQ, c. J -3.

5 Les dossiers du Tribunal administratif du logement # : 203578, 381764, 370024, 421183, 249615, 249612, 210065, 211328, 201175, 221377, 249618, 211332, 200631, 205892, 553109, 442814, 538207, 557384, 565576, 533231, 505950, 519188 et 444761.

6 Séance du Conseil de la justice administrative du 30 mars 2022. M^e Philippe de Grandmont avait été initialement désigné comme président du comité d'enquête. Il a été remplacé par M^e Lucie Nadeau, qui avait été désignée comme substitut.

7 Séances du Conseil de la justice administrative des 23 juin et 15 juillet 2022.

5. Aucun des plaignants n'a soumis d'observations supplémentaires ou d'arguments. Le procureur de M^e Lavigne a soumis des observations supplémentaires et ses représentations⁸ tant sur le bien-fondé des plaintes que sur la sanction.

6. Le comité a examiné au total 25 dossiers dans lesquels une allégation de dépassement du délai à rendre la décision est invoquée. Dans 11 dossiers, le comité conclut que malgré le retard, il n'y a pas de manquement déontologique au devoir de diligence compte tenu des circonstances. Par contre, dans 14 de ces dossiers, le comité conclut à un manquement déontologique et recommande comme sanction, et compte tenu de l'ensemble des dossiers, une suspension de 30 jours sans rémunération.

LA QUESTION SOUMISE A L'ENQUETE

7. Le comité doit déterminer si la conduite du juge administratif constitue un manquement déontologique, notamment eu égard aux dispositions suivantes du *Code de déontologie des membres du Tribunal administratif du logement*⁹ :

2. Les membres assurent le bon déroulement de l'audience et rendent justice dans le cadre des règles de droit applicables.

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

5. Le membre préserve l'intégrité de la charge qu'il occupe et en défend l'indépendance, dans l'intérêt supérieur de la justice.

[Notre soulignement]

8. Le délai pour rendre une décision est de 3 mois, comme prévu au *Règlement sur la procédure devant le Tribunal administratif du logement*¹⁰ (Le règlement) :

41.1. 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.

Lorsque le membre saisi d'une affaire fait défaut de rendre sa décision dans le délai indiqué ci-dessus, le président ou le vice-président désigné peut dessaisir ce membre de cette affaire et ordonner qu'elle soit confiée à un autre membre ou qu'elle soit remise au rôle.

9. Cette disposition prévoit également la possibilité de demander une prolongation de délai.

10. Si le comité conclut à un manquement déontologique, il devra alors recommander une sanction.

⁸ 29 septembre, 21 octobre et 30 novembre 2022.

⁹ RLRQ, c. T -15,01, r. 1.

¹⁰ RLRQ, c. T -15,01, r. 5.

L'ANALYSE

11. Comme l'a souligné à plusieurs reprises le Conseil, le délai règlementaire pour rendre une décision et l'obligation déontologique de diligence doivent se distinguer :

52. Le fait de rendre une décision hors des délais prescrits n'entraîne pas automatiquement une faute déontologique ni ne permet de conclure nécessairement à manque de célérité ou de diligence. Le comité doit examiner les circonstances pour conclure à un manque de célérité ou de diligence et doit en considérer l'impact sur la confiance et le respect du public envers le système de justice administrative.¹¹

[Notes omises]

12. Après avoir rappelé l'importance pour les justiciables d'obtenir une décision dans le délai fixé par le Règlement, un autre comité d'enquête énonçait des propos semblables dans les affaires *Bélanger et Gilbert*¹² et *Bourgeois et Gilbert*¹³ :

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.

[Notes omises]

13. Ceci nous amène à examiner dans chaque dossier en cause si le délai règlementaire de 3 mois pour rendre décision a été respecté. S'il y a retard, il faut alors analyser les circonstances pouvant expliquer celui-ci, afin de déterminer si ce retard constitue un manquement déontologique à l'obligation de diligence.

14. Pour conclure à une faute déontologique, le manquement doit comporter une gravité objective suffisante pour que dans le contexte où le geste a été posé, ce manquement porte aux yeux d'une personne raisonnable et bien informée atteinte à l'honneur, la dignité ou l'intégrité de la fonction de juge administratif et ainsi porte atteinte à la confiance du public dans le système de justice administrative. Le comité d'enquête doit faire la différence entre le comportement souhaitable et celui qui est acceptable.

15. Dans l'affaire *Robins*¹⁴, le comité d'enquête résume ainsi l'appréciation à faire :

64. Ainsi, le comité d'enquête doit apprécier si, objectivement, le manquement de ne pas avoir respecté le délai de délibéré de 3 mois en rendant une décision dans

¹¹ Francescangeli *Santini, Thérêt, De Guire, Caron et Robins*, 2017 QCCJA 986, 2018 QCCJA 996 et 999.

¹² 2019 QCCJA 1181.

¹³ 2020 QCCJA 1220. Repris avec approbation dans *Bernier, Saint-Jacques, Bélanger et Gilbert*, 2021 QCCJA 1328, 1345 et 1346.

¹⁴ Précitée, note 11.

chacun de ces dossiers selon les délais constitue une gravité telle qu'une personne raisonnable, impartiale et bien renseignée puisse être en mesure d'apprécier que ce comportement du régisseur mine la confiance envers l'ensemble des juges administratifs et sa considération dans l'administration de la justice administrative.

16. Précisons d'abord que M^e Lavigne est juge administratif, à temps plein, au Tribunal administratif du logement depuis avril 2005. En janvier 2022, son mandat est cependant renouvelé comme membre à temps partiel pour un an à compter du 25 avril 2022. Il souligne qu'il est âgé de 78 ans et en fin de carrière.

17. Il s'agit d'un juge administratif détenant une expérience de plus de 16 ans comme décideur. Il fait valoir qu'il a rendu plus de 21 000 décisions durant sa carrière.

18. Le comité note d'abord que dans tous les dossiers visés par les présentes plaintes, M^e Lavigne n'a soumis aucune demande de prolongation du délai de délibéré, tel que le permet l'article 41.1 du Règlement.

19. Les circonstances entourant les plaintes de M^{me} Gareau et de M. Petriello étant très semblables et puisque M^e Lavigne a soumis les mêmes observations et arguments concernant celles-ci, elles seront analysées ensemble.

➤ **Les plaintes de M^{me} Gareau et de M. Petriello**

20. M^{me} Gareau et son conjoint demandent l'autorisation au Tribunal administratif du logement de publier une déclaration de copropriété sur l'immeuble dont ils sont propriétaires. L'audience devant M^e Lavigne a eu lieu le 1^{er} avril 2021. Elle dure environ 9 minutes. La demande n'est pas contestée. Le juge administratif pose seulement quelques questions de précision. L'affaire est prise en délibéré.

21. Le 9 août 2021, M^{me} Gareau dépose une plainte au Conseil en indiquant n'avoir obtenu aucune décision, soit quatre mois et neuf jours après l'audience. Elle souligne que ce délai lui occasionne des enjeux financiers et que sa situation devient critique.

22. Le 12 août 2021, M^e Lavigne rend sa décision. La décision fait droit à la demande. Elle tient sur une page et demie et comporte 13 paragraphes.

23. M. Petriello dépose au Tribunal une demande de résiliation du bail d'un locataire, d'expulsion de ce dernier et le recouvrement du loyer dû. L'audience a eu lieu le 10 septembre 2021 devant M^e Lavigne. Le locataire est absent. L'affaire est prise en délibéré le jour même.

24. Le 28 octobre 2021, M. Petriello communique par écrit avec le Tribunal pour indiquer qu'il attend toujours sa décision, que le locataire endommage l'appartement et que la police intervient aux deux jours. Il indique sur sa note « urgent ».

25. Le 10 décembre 2021, M. Petriello dépose une plainte au Conseil et reproche au juge administratif de ne pas avoir rendu sa décision dans le délai de 3 mois. Il précise ceci :

When we passed in court with judge mark lavigne this was ruled an (urgent matter) due to this tenet. He has caused more than 12,000 dollars in damages and now he stopped paying hydro Quebec there for we as owners have to assume his bill . Also he is harrasing 4 of the 6 tenets in this unit which is causing a lot of conflict and non payments therefore making it hard to make payments on the mortgage.

[Transcription textuelle]

26. Le 12 janvier 2022, M^e Lavigne rend sa décision. Il résilie le bail, ordonne l'expulsion et condamne le locataire à payer la somme de 3 420 \$, plus intérêts et frais. La décision tient sur une page.

27. Dans ces deux dossiers, les décisions sont rendues en dehors du délai de 3 mois prévu au Règlement. Dans le cas de M^{me} Gareau, la décision est rendue dans un délai de 4 mois et 12 jours. Dans celui de M. Petriello, elle l'est dans un délai de 4 mois et 2 jours.

28. M^e Lavigne reconnaît qu'il a effectivement dépassé le délai de 3 mois. Il indique qu'il n'a pas demandé de prolongation de délai, car il n'a pas pris connaissance du fait qu'il était en retard. Il ne peut pas donner d'explications pour justifier son retard, car il ne se souvient pas de ces deux dossiers spécifiques. Il ne souvient pas non plus s'il a reçu un rappel administratif pour l'informer de l'écoulement de son délai. Il exprime son profond regret à l'égard de ces deux retards et offre ses excuses aux plaignants.

29. Il explique avoir un système de suivi de ses dossiers en délibéré. Lorsqu'il fait des rôles rapides, il rend ses décisions généralement dans la semaine. Dans le cadre d'un rôle civil, il place ses dossiers en ordre chronologique et prend les dossiers les moins récents afin de s'assurer de respecter les délais. Il constate qu'il a probablement fait certaines erreurs de manipulation des dossiers et reconnaît que la situation démontre que son système n'est pas infaillible. Son procureur écrit : *il prend avec sérieux ladite situation, laquelle suscite chez lui une volonté de s'assurer que de telles erreurs ne se reproduisent pas à l'avenir*¹⁵.

30. M^e Lavigne fait également valoir qu'il est réputé rendre ses décisions rapidement et il dépose copie de ses évaluations de rendement des trois dernières années qui indiquent que son rendement dépasse les attentes signifiées. En 2018-2019, son évaluation de rendement indique qu'*il démontre une grande efficacité dans la gestion de ses dossiers et dans la rédaction de ses décisions*.

¹⁵ Observations de Me Sylvestre, 29 septembre 2022, p.4.

31. Le comité estime que dans les circonstances des présents dossiers, le retard de M^e Lavigne à rendre ses décisions constitue un manquement déontologique qui comporte une gravité objective suffisante pour porter atteinte à la confiance du public.

32. Dans les deux cas, il s'agit de dossiers simples dans lesquels il n'y a pas de preuve contradictoire à apprécier ni de questions de droit à interpréter. Les décisions sont courtes et simples. Aucune circonstance n'est invoquée par M^e Lavigne pour expliquer ces retards.

33. Les deux plaignants indiquent l'impact de ce délai sur eux. D'ailleurs, tous deux portent plainte avant de recevoir une décision qui leur donnera finalement raison. Ils portent plainte, car le délai est écoulé et qu'ils n'ont pas reçu leur décision. Cela illustre bien l'importance pour les citoyens de recevoir la décision attendue dans le délai prévu à la Loi ou au Règlement.

34. M^{me} Gareau fait valoir l'impact financier engendré par l'attente de cette décision. La décision de M^e Lavigne mentionne que la construction de l'immeuble est complétée et que des promesses d'achat conditionnelles à la conversion ont été signées. Elle ne peut y donner suite tant qu'elle n'a pas obtenu son autorisation. Il lui faudra attendre 4 mois et 12 jours pour l'obtenir.

35. Dans le cas de M. Petriello, la décision constate que le locataire est en défaut de paiement de loyer pour 7 mois. Comment expliquer qu'il faille plus de 4 mois pour constater ce défaut et rendre une décision de résiliation ? M. Petriello communique avec le Tribunal le 28 octobre puis porte plainte au Conseil en décembre en indiquant que c'est urgent et que des dommages sont causés à l'appartement. Le préjudice pour le locateur est manifeste. Lors de l'audience, le locataire doit 7 mois de loyer et il continue d'occuper le logement pendant 4 mois de plus parce que la décision n'est pas rendue. À cela s'ajoute le fait que le locataire cesse de payer l'électricité et détériore le logement. Le juge administratif ordonne d'ailleurs l'exécution provisoire malgré appel de la décision, ce qui démontre le caractère urgent.

36. M^e Lavigne plaide en quelque sorte une simple erreur de suivi dans la gestion de ses dossiers en délibéré.

37. M^e Lavigne a déjà fait l'objet d'une réprimande à la fin de 2019¹⁶ en raison du non respect du délai à rendre décision. Cette décision du Conseil aurait dû lui rappeler l'importance du respect des délais et le fait de s'assurer que son système de suivi de dossiers lui permette de respecter son obligation déontologique de diligence. Force est de constater que ce n'est pas le cas.

¹⁶ *Crespo Villarreal et Lavigne*, 2019 QCCJA 1096, pourvoi en contrôle judiciaire rejeté, 2021 QCCS 3100.

38. Dans ces circonstances, le comité conclut que le retard de M^e Lavigne dans ces deux dossiers constitue un manquement déontologique qui comporte une gravité objective suffisante pour porter atteinte à la confiance du public.

➤ **La plainte de M^e Crespo Villarreal**

39. La plainte de M^e Crespo Villarreal présente un caractère inhabituel. Elle est déposée par un procureur pour une série de dossiers, alors qu'il n'a agi que dans un seul de ceux-ci¹⁷. Elle repose sur des données compilées à partir des décisions rendues en comparant la date du début du délibéré et la date à laquelle la décision est rendue dans chaque cas. Dans sa plainte, M^e Crespo Villarreal soumet que les délais supplémentaires utilisés par le juge administratif Lavigne pour rendre ses décisions *démontrent un esprit de négligence dans son travail*.

40. La plainte vise des décisions rendues entre 2015 et 2021. M^e Lavigne fait valoir que le délai entre les faits survenus et le dépôt de la plainte constitue une atteinte à l'équité procédurale. Cela entraîne pour lui une impossibilité d'apporter des explications et d'avoir une défense pleine et entière à l'égard d'une telle situation. Il ne peut avoir de souvenir spécifique relativement aux dossiers en question. De plus, il signale qu'il n'existe aucune allégation ou reproche formulé par l'un ou l'autre des citoyens concernés par ces dossiers.

41. Le procureur de M^e Lavigne qualifie la plainte d'expédition de pêche et de chasse aux sorcières. Il fait valoir que ce n'est pas le rôle du Conseil de faire l'analyse de la carrière d'un décideur en ajoutant : *Agir autrement pourrait développer un dangereux précédent et conscrire les juges administratifs à devoir se défendre en bloc sur la base d'une accusation générale*.

42. Il invoque le jugement rendu par la Cour supérieure dans l'affaire *Robins*¹⁸. Il ajoute que M^e Crespo Villareal a déjà tenté, sans succès, de déposer cette liste de références à différents dossiers, tant devant le Conseil de la justice administrative¹⁹ qu'en Cour supérieure lors du pourvoi en contrôle judiciaire. Cette preuve a été considérée comme non pertinente.

43. Le comité ne peut retenir les arguments généraux invoqués par M^e Lavigne et, par conséquent, refuser d'examiner les dossiers visés par la plainte.

44. Sur la question du délai, la LJA ne comporte aucune disposition prévoyant un délai de prescription.

¹⁷ Dossier 370024 dans lequel il est le procureur de la locataire.

¹⁸ *Robins c. Conseil de la justice administrative*, 2016 QCCS 1566.

¹⁹ Plainte de M^e Crespo Villareal à l'égard de M^e Lavigne, précitée, note 15.

45. En déontologie judiciaire, il est acquis qu'il n'y a pas de délai de prescription. Dans l'affaire *Poupart et Chalifoux*²⁰, des plaintes sont déposées en juillet 1984 alors que certaines d'entre elles réfèrent à des actes survenus en 1980 et 1981.

46. Le comité s'est d'abord interrogé sur l'applicabilité de la *Charte canadienne des droits et libertés de la Loi constitutionnelle de 1982*, ainsi que sur celle de la *Charte des droits et libertés de la personne*²¹ et conclut que ces instruments juridiques ne s'appliquent pas au délai entre la date de la commission de l'acte et celle du dépôt de la plainte.

47. Se posait alors la question de l'applicabilité d'une prescription. Ce moyen de disculpation n'est pas retenu, considérant qu'en droit déontologique, la prescription comme telle est inopérante. Le comité précise que c'est *une constante dans les décisions judiciaires que les tribunaux ne reconnaissent pas la prescription des offenses déontologiques*.

48. Cette question avait également été examinée dans l'affaire *St-Germain*²² et portée à l'attention de la Cour supérieure²³. La Cour mentionne, dans une remarque incidente, qu'il n'existe pas de délai de prescription légale. Le délai raisonnable est une question de fait au moins dans une certaine mesure. Il semble qu'à défaut d'une règle de prescription, une certaine appréciation du délai raisonnable pour présenter une plainte peut être faite.

49. Il va sans dire qu'un tel exercice s'inscrit dans le cadre d'une enquête vouée à la recherche de la vérité et menée dans le respect de l'équité procédurale. Le juge administratif concerné doit avoir l'occasion de faire pleinement valoir son point de vue quant aux reproches qui lui sont faits²⁴.

50. Un long délai entre les événements reprochés au juge administratif et le dépôt de la plainte ne constitue pas en soi un motif de rejet. Un délai raisonnable pourrait toutefois être examiné et considéré dans l'analyse.

51. Par ailleurs, les arguments soulevés par M^e Lavigne posent la question de l'intérêt et de l'intention du plaignant.

52. Le droit de porter plainte est établi à l'article 182 de la LJA et il prévoit que *toute personne peut porter plainte au Conseil*. Le législateur n'a pas limité le droit de porter plainte aux seules personnes ayant un intérêt particulier ou à une partie au litige entendu par le juge administratif.

²⁰ *Poupart et Chalifoux*, CM-8-61.

²¹ L'article 11 b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* énonce que tout inculpé a le droit d'être jugé dans un délai raisonnable. L'article 28.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C -12, accorde à tout accusé le droit d'être promptement informé de l'infraction particulière qu'on lui reproche.

²² *Chatel et St-Germain*, CM-8-66, décision préliminaire en date du 28 août 1985.

²³ *St-Germain c. Conseil de la magistrature du Québec*, [1986] D.L.Q, 223 (CS).

²⁴ Voir notamment *Therrien c. Ministre de la Justice*, 2001 CSC 35.

53. Même si on peut s'interroger sur les motivations du plaignant, son intention véritable n'est pas déterminante. Toutefois, le comité rappelle que le droit de porter plainte doit s'exercer avec respect dans l'objectif de soutenir l'administration de la justice et l'autorité des tribunaux. Cela est d'autant plus vrai lorsque la plainte émane d'un officier de justice régi par son propre code de déontologie.

54. Le Conseil de la justice administrative a eu à s'exprimer sur la question à l'égard d'un plaignant ayant été déclaré quérulent par la Cour du Québec. Dans l'affaire *Bélanger* et *Gagnon*²⁵, le comité d'enquête écrit :

Bien que le comité considère cette particularité du plaignant dans l'évaluation de sa crédibilité, il juge essentiel de rappeler que dans l'éventualité où le plaignant a été discrédité ou que sa crédibilité a été mise en doute, le comportement du juge doit être, somme toute, analysé ; ces considérations n'affectent en rien les faits et gestes posés par le juge ainsi que les propos qu'il a tenus.

55. Dans une récente affaire, l'affaire *Dugré*²⁶, le juge soulève une défense selon laquelle il aurait été victime d'une cabale instituée par la Cour supérieure du Québec afin de générer une multitude de plaintes contre lui. Le Conseil canadien de la magistrature répond à cet argument en déclarant notamment que la tâche du comité d'enquête est de déterminer si le juge a commis une inconduite ; la question du complot n'est pas pertinente et les faits que le juge Dugré désire mettre en preuve ne sont également d'aucune pertinence à l'analyse de l'inconduite.

56. Il faut rappeler qu'une fois la plainte portée à l'égard d'un juge administratif, elle n'appartient plus au plaignant, mais au Conseil. Il en découle que l'intention véritable du plaignant n'est pas déterminante.

57. De surcroit, le rôle et le mandat du comité d'enquête sont de nature purement investigatrice, marquée par la recherche de la vérité. Le comité d'enquête n'entend pas un procès. Il s'ensuit que le plaignant n'est pas une partie à un litige et n'a pas de fardeau de preuve à rencontrer ; il est considéré comme un témoin. Ainsi, il n'a pas à démontrer que sa plainte n'est pas abusive ni à témoigner de ses intentions.

58. L'objectif principal de la déontologie judiciaire est de soutenir la confiance du public dans la justice administrative en s'assurant du respect des obligations déontologiques. C'est pourquoi le comité doit examiner chacun des dossiers spécifiques faisant l'objet de la plainte de M^e Crespo Villarreal.

59. Pour cet examen, précisons que généralement le dossier est pris en délibéré le jour de l'audience, ce qui marque le point de départ du calcul du délai. Dans le cas où, le

²⁵ 2019 QCCJA 1175, par. 42.

²⁶ Dugré, CCM 18-0301, CCM 18-0318, CCM 19-0014, CCM 19-0358, CCM 19-0372 et CCM 19-0392.

délibéré commencerait plus tard, en raison par exemple d'un délai pour produire un document, le comité en tiendra compte et le précisera.

60. Après examen des 23 dossiers soumis dans la plainte, le comité conclut que pour 11 d'entre eux, il n'y a pas de manquement déontologique malgré le retard. Pour les 14 autres, il estime au contraire qu'il y a un manquement.

61. Voici la liste et les circonstances particulières pour chacun des 11 dossiers dans lesquels la plainte n'est pas fondée :

❖ Dossier 203578

Demande de diminution de loyer, de résiliation du bail et de dommages-intérêts d'un locataire. Le locateur demande lui aussi des dommages-intérêts. L'audience a eu lieu le 16 mars 2015 en présence de toutes les parties. La décision est rendue le 6 juillet suivant, soit dans un délai de 3 mois et 20 jours.

Le plumeur démontre toutefois que dès le 24 mars un projet de décision est transmis par M^e Lavigne et qu'une décision dactylographiée lui est retournée le 14 avril. M^e Lavigne transmet cependant un autre projet de décision au secrétariat le 23 juin dont le dépôt est annulé puis c'est le 6 juillet que la décision est signée.

Étant donné qu'il s'agit d'un dossier traité en 2015, le comité comprend que M^e Lavigne ne puisse se souvenir des circonstances pouvant expliquer que deux projets de décision ont été transmis. Cela démontre toutefois qu'il a travaillé avec diligence sur ce dossier. De plus, la décision fait état que les locataires ont déjà quitté le logement depuis le 31 mars 2013. L'impact de la décision est strictement monétaire ce qui amoindrit le préjudice pour les parties pouvant découler d'un retard de seulement 20 jours.

❖ Dossiers 249615, 249612, 210 065, 211328, 201175, 221377, 249618, 211332, 200631, 205892

Ces dix dossiers ont été regroupés devant le Tribunal. Il s'agit de demandes de révision de décisions rendues par une greffière spéciale en fixation de loyer. L'audience a eu lieu le 11 mars 2020 et les décisions ont toutes été rendues le 28 octobre suivant.

Concernant ces dossiers, M^e Lavigne fournit les explications suivantes. Premièrement, ces décisions en révision sont rendues par deux juges administratifs. Il rend ici les décisions avec M^e Claudine Novello. De plus, ces décisions sont rendues après la réception du calcul de fixation produit par un fonctionnaire du Tribunal. Il fait valoir que les juges administratifs ne peuvent être imputables des délais requis par les services internes du Tribunal.

Le comité constate d'abord que les dossiers ne sont pas pris en délibéré au moment de l'audience. Le procès-verbal²⁷ fait mention que le locateur est autorisé à produire un document et accorde jusqu'au 15 avril pour ce faire. Un ajournement est prévu avec la mention d'une durée de 2 heures. Cet ajournement n'aura pas lieu. Le point de départ du délibéré ne peut donc avoir lieu avant l'expiration du délai pour compléter la preuve, soit le 15 avril.

Par ailleurs, le calcul de fixation effectué par un fonctionnaire n'est produit au dossier 201175 que le 15 septembre, puis un second calcul est déposé le 23 septembre et un projet de décision est rapidement rédigé. Dans les autres dossiers, le calcul de fixation n'est produit que le 15 octobre 2020. Six jours plus tard, les deux juges administratifs transmettent un projet de décision et les dix décisions seront signées quelques jours plus tard, le 28 octobre.

Au-delà du calcul lui-même, ces décisions se prononcent également sur ce qui peut constituer une erreur donnant ouverture à la révision.

Force est de constater que les deux juges administratifs ont agi avec célérité dès qu'ils ont reçu le calcul de fixation du fonctionnaire. Le délai de ce dernier semble long. Il faut toutefois se rappeler que la demande du calcul survient au tout début du déclenchement de l'état d'urgence sanitaire en mars 2020. À l'instar des entreprises et autres organisations au Québec, les tribunaux administratifs comme judiciaires voient leurs activités suspendues. Le temps nécessaire pour réorganiser le travail à distance et tous les aléas découlant de la pandémie doivent être pris en considération.

Dans ces dossiers, le comité ne peut conclure à un manquement déontologique de la part de M^e Lavigne.

62. D'autre part, pour 12 des 23 dossiers, le comité conclut qu'il y a un dépassement du délai de 3 mois pour rendre la décision et un manquement déontologique compte tenu des circonstances.

63. Rappelons que pour cette série de dossiers, M^e Lavigne n'a pas fourni d'explications spécifiques même si le comité lui a offert une deuxième possibilité de le faire²⁸. De plus, dans aucun cas, M^e Lavigne n'a présenté une demande de prolongation de délai pour rendre ses décisions.

²⁷ Tous les procès-verbaux réfèrent à celui du dossier 201175.

²⁸ Lettre du 21 novembre 2022.

64. Voici le résumé de ces douze dossiers.

❖ Dossier 381764

Demande d'une locataire pour obtenir une copie du bail et de faire les réparations nécessaires. La locataire ne se présente pas à l'audience du 1^{er} octobre 2018. M^e Lavigne note à son procès-verbal *demande rejetée absence de la locataire*. Il rend une très courte décision à cet effet le 30 janvier 2019, soit 3 mois et 29 jours plus tard. Aucune circonstance ne justifie ce retard pour rendre une décision aussi simple.

❖ Dossier 370024

Demande du locataire d'une ordonnance pour effectuer des réparations dans le logement, pour diminution de loyer et pour dommages-intérêts. L'audience a eu lieu le 7 décembre 2018 en présence de toutes les parties. La décision est rendue le 27 mars 2019, soit après 3 mois et 20 jours. Le comité note que la locataire est représentée par M^e Crespo Villarreal qui n'a pas jugé opportun de se plaindre à l'époque.

❖ Dossier 421183

Demande du locataire d'exécution de travaux et pour diminution de loyer. L'audience a lieu le 16 janvier 2019 et la décision est rendue 4 mois et 14 jours plus tard, soit le 30 mai 2019. La décision tient sur 2 pages et 16 paragraphes et ne présente aucune difficulté ou complexité.

❖ Dossier 553109

Demande d'autorisation pour convertir un immeuble locatif en copropriété divise. L'audience a eu lieu le 1^{er} avril 2021. M^e Lavigne transmet son projet au secrétariat le 23 juillet alors que son délai de 3 mois est déjà écoulé. La décision est rendue le 12 août suivant, donc dans un délai de 4 mois et 11 jours. La demande est accueillie dans une courte décision de 15 paragraphes.

Aucune circonstance particulière n'explique ce retard.

❖ Dossier 442814

Demande de la locataire en diminution de loyer, en dommages-intérêts et en exécution en nature d'une obligation. L'audience a eu lieu le 15 avril 2021 en présence des parties. De nouveau, M^e Lavigne transmet son projet au secrétariat alors que son délai de 3 mois est écoulé. La décision est rendue 4 mois et 15 jours

plus tard, soit le 30 août. La demande est rejetée dans une courte décision d'une page et demie, rendue en 15 paragraphes.

Aucune circonstance particulière n'explique ce retard.

❖ Dossier 538207

Demande du locateur en résiliation du bail et en éviction de la locataire. L'audience a eu lieu le 12 février 2021 et la locataire est absente. Le 9 mars suivant, M^e Lavigne transmet un projet de décision au secrétariat qui lui est retourné le 6 avril. Ce n'est que le 30 août suivant qu'il retourne un projet corrigé. Il signe sa décision le 1^{er} septembre. Il accorde la demande d'éviction.

Pendant cinq mois, du début d'avril à la fin d'août, M^e Lavigne ne traite pas ce dossier qui est de nature urgente.

❖ Dossier 557384

Demande du locateur en reprise du logement pour y loger sa fille à compter du 1^{er} juillet 2021. L'audience a eu lieu le 6 mai 2021 en présence des parties. La décision est rendue le 16 septembre suivant, soit dans un délai de 4 mois et 10 jours. La demande est rejetée dans une décision très courte pour défaut de signification à une des locataires.

Rien n'explique un tel délai pour une décision aussi simple. On peut aisément présumer de l'impact de ce retard tant pour le locateur que pour les locataires qui doivent savoir qui pourrait habiter le logement en question.

❖ Dossier 565576

Demande du locateur en résiliation de bail et reprise du logement. L'audience a eu lieu le 7 mai 2021 en présence des parties et l'affaire est prise en délibéré. La décision est rendue le 16 septembre suivant, soit après 4 mois et 9 jours.

Dans une très courte décision, la demande est accueillie au motif que la preuve démontre que le logement est insalubre et impropre à l'habitation. De nouveau, aucune explication n'est fournie pour justifier un tel délai à rendre décision dans un contexte qui nécessitait de la célérité.

❖ Dossier 533231

Demande de la locataire en diminution de loyer et en exécution en nature d'une obligation. L'audience a eu lieu le 29 avril 2021 en présence des parties. La

demande est rejetée dans une très courte décision rendue le 16 septembre 2021, soit après 4 mois et 18 jours.

❖ Dossier 505950

Demande de révision du locataire d'une décision rendue en fixation de loyer par un greffier spécial. L'audience a eu lieu le 2 juin 2021 et la décision est rendue le 1^{er} octobre suivant.

La décision est rendue par M^e Lavigne qui siège seul et il n'y a pas de demande de calcul. La demande de révision est rejetée en 3 paragraphes pour un seul motif, le retard du locataire à refuser l'augmentation de loyer.

Aucune circonstance n'explique un délai de 4 mois pour une décision aussi simple.

❖ Dossier 519188

Demande de révision du locateur d'une décision en fixation de loyer. L'audience a eu lieu le 1^{er} avril 2021 et la décision est rendue six mois plus tard, soit le 1^{er} octobre.

Au plumitif, nous constatons qu'un premier calcul de fixation est produit au dossier le 29 avril, mais que des corrections sont demandées et un second calcul est déposé le 29 juillet suivant. Un projet de décision est transmis au secrétariat le 21 septembre puis la décision est signée le 1^{er} octobre. Dans une très courte décision, tenant sur une page, M^e Lavigne rectifie le calcul du loyer *pour accorder un ajustement total de 24,09 \$ et fixer le loyer à 1 204 \$ par mois en tenant compte des réparations majeures.*

De nouveau, aucune explication pour ce délai de six mois à rendre décision. Même en retenant qu'une partie des délais découle du cheminement administratif du dossier afin d'obtenir les calculs de fixation des loyers, le comité conclut que M^e Lavigne manque à son devoir de diligence.

❖ Dossier 444761

Demande de révision de la locataire d'une décision en fixation de loyer. L'audience a eu lieu le 20 mai 2021. Selon le plumitif, le calcul de fixation est produit le 29 juillet. Le 26 août, l'avocat du locataire adresse un suivi à M^e Lavigne indiquant qu'il est toujours en attente d'une décision. La décision de 7 paragraphes est rendue le 5 octobre suivant, soit après quatre mois et 15 jours. Le loyer est rectifié, mais sans plus de motifs.

Comme pour le dossier précédent, M^e Lavigne n'a pas fait preuve de diligence pour rendre sa décision après avoir obtenu le calcul de fixation.

La sanction

65. L'article 190 de la LJA prévoit que lorsque le comité estime la plainte fondée, *il peut recommander soit la réprimande, soit la suspension avec ou sans rémunération pour la durée qu'il détermine, soit la destitution.*

66. La sanction tiendra compte bien sûr de la gravité du manquement et sera appréciée à la lumière des facteurs aggravants et atténuants.

67. Le Conseil de la justice administrative a sanctionné quelques manques de célérité en raison du délai de délibéré. Généralement²⁹, la sanction retenue est celle de la réprimande. Un seul dossier, l'affaire *Gagnon*³⁰, a conduit à la destitution pour ce motif, mais il s'agissait d'une situation récurrente de multiples retards sur plusieurs années avec une absence de volonté sérieuse de corriger la situation de la part de la juge administrative concernée. Tel n'est pas le cas dans les présents dossiers.

68. Dans cette affaire, le comité rappelle ainsi les principes qui s'appliquent pour déterminer la sanction :

Le rôle du Comité n'est pas de punir le juge administratif, mais d'exercer une fonction réparatrice à l'égard de l'institution, et non une fonction punitive à l'égard du décideur. En effet, l'objectif premier de la déontologie consiste à soutenir la confiance du public envers la justice.

Il faut se demander si, pour une personne raisonnable, impartiale et renseignée, (...) le comportement du juge administratif mine sa confiance envers l'ensemble des juges administratifs et sa considération dans l'administration de la justice administrative.

[Références omises]

69. Ce comité d'enquête précise aussi que *ce n'est pas parce que la sanction habituelle pour un type de faute est la réprimande, qu'un juge ne saurait se voir imposer une sanction plus sévère*³¹.

70. À trois reprises, des suspensions ont été recommandées, mais pour d'autres types de manquements déontologiques. Dans *De Kovachich*³², le Conseil recommande une suspension de six mois sans rémunération parce que la juge administrative et présidente s'était mise en situation de conflit d'intérêts dans l'octroi d'un contrat l'impliquant

²⁹ *Bernier, Saint-Jacques, Bélanger et Gilbert*, 2021 QCCJA 1328, 1345 et 1346 ; *Crespo Villareal et Lavigne*, 2019 QCCJA 1096 ; *Francescangeli Santini, Thérêt, De Guire, Caron et Robins*, 2017 QCCJA 986, 2018 QCCJA 996 et 999; *Bussière et Robins*, 2014 QCCJA 669.

³⁰ *Proulx et Gagnon*, 2016 QCCJA 832.

³¹ Précitée, note 29, par. 85.

³² *Péloquin et De Kovachich*, 2013 QCCJA 645.

personnellement. Dans *Leclerc*³³, le Conseil recommande une suspension de 60 jours en raison des propos tenus par le juge administratif et de son comportement à l'audience qui constitue un écart marqué par rapport à la conduite que le public est en droit de s'attendre d'un juge administratif. Puis dans *Bélanger et Gagnon*³⁴, une suspension de 90 jours sans rémunération est retenue pour les agissements d'une juge administrative dans sa conduite en société, plus précisément à titre de locataire. Le comité d'enquête a conclu à des manquements déontologiques sous trois aspects: défaut de paiement du loyer, déguerpissement et abus de procédure.

71. Dans les dossiers de M^{me} Gareau et de M. Petriello, le procureur de M^e Lavigne rappelle que la réprimande est une sanction sévère et qu'elle ne doit être appliquée que dans des circonstances sérieuses qui le justifient. Il rappelle que le juge administratif a fait preuve de célérité dans les 21 000 décisions rendues au cours de sa carrière. Citant l'affaire *Branco*³⁵, il fait valoir que l'égarement d'un dossier ou une erreur ne constituent pas nécessairement une faute déontologique. Il ajoute qu'une faute mineure isolée et regrettée peut justifier de passer l'éponge³⁶.

72. Comme facteur aggravant, le comité note ici que M^e Lavigne a déjà fait l'objet d'une réprimande pour un dépassement du délai à rendre décision³⁷. Dans une plainte déposée par M^e Crespo Villareal, qui lui reprochait les propos tenus à l'audience, le comité conclut que même s'il y avait eu utilisation d'un terme inapproprié, il n'y avait pas de gravité suffisante pour conclure à un manquement déontologique. Toutefois, le second volet de la plainte est déclaré fondé, soit le retard de 20 jours à rendre la décision. Le comité constate que le juge administratif ne donne aucune explication valable pour justifier ce dépassement de délai. Le comité note également ceci :

Considérant qu'il a reconnu qu'il aurait dû demander une prolongation du délai de délibéré, confronté à nouveau à une telle situation, le Comité croit que le Régisseur demandera dorénavant une telle prolongation.

73. Ce rapport d'enquête est daté du 17 décembre 2019. M^e Lavigne devrait, après cette réprimande, avoir pris conscience de l'importance du respect des délais et lorsque des motifs l'empêchent de le respecter, de l'importance de faire une demande de prolongation de délai.

74. Le comité constate que le juge administratif Lavigne n'a pas apporté soin et attention à la gestion de ses dossiers. Il n'a pas agi avec diligence dans ces deux dossiers,

³³ *Postras et Leclerc*, 2015 QCCJA 796, pourvoi en contrôle judiciaire rejeté, 200-17-024533-168, L. Bergeron, 18.08.2017.

³⁴ 2019 QCCJA 1175 (rapport sur sanction), pourvoi en contrôle judiciaire suspendu et sursis accordé, C.S. Québec, 200-17-032602-211, 22.09.2021, j. B. Tremblay.

³⁵ *Branco et Moffat*, 2012 QCCJA 570.

³⁶ *Ruffo (Re)* 2005 QCCA 1197.

³⁷ *Crespo Villarreal et Lavigne*, précitée note 15. M^e Lavigne a été l'objet d'une autre plainte considérée fondée, mais sur un manquement déontologique d'une autre nature : *Alvarez et Lavigne*, 2021 QCCJA 2021.

ce qui déconsidère la justice administrative auprès du citoyen raisonnable et bien renseigné.

75. Pour la plainte de M^e Crespo Villareal, le comité a conclu que dans 12 dossiers, il y avait manquement déontologique.

76. Est-ce que le fait d'avoir rendu ces décisions en dehors du délai de 3 mois affecte la confiance du public ? Celui-ci est en droit de s'attendre à ce que les décisions soient rendues dans les délais. Il pourra comprendre toutefois que dans certaines situations ce délai ne peut être respecté.

77. Neuf des décisions faisant l'objet de cette plainte et 11, si on ajoute celles de M^{me} Gareau et de M. Petriello, sont rendues en 2021. Or, M^e Lavigne ne nous donne aucune circonstance pouvant expliquer le dépassement de délais, par exemple, des problèmes de santé ou des problèmes personnels, une surcharge de travail, l'assignation de dossiers complexes, la réalisation d'autres mandats ou de responsabilités particulières au sein du Tribunal.

78. Aucune demande de prolongation de délai n'est soumise dans ces dossiers. Il ne donne pas de raison expliquant pourquoi il n'a pas demandé de prolongation. S'il avait fait cette demande de prolongation, le président ou la vice-présidente aurait pu apprécier les motifs. Lorsqu'une prolongation est accordée, les parties en sont informées.

79. Il devient difficile d'invoquer une erreur isolée.

80. Dans son ouvrage sur la déontologie judiciaire³⁸, M^e Luc Huppé s'exprime ainsi quant à l'importance du délai à rendre décision :

L'obligation de diligence repose sur une prémisse fondamentale : le juge n'est pas participant passif en ce qui a trait au fonctionnement du Tribunal dont il fait partie, mais son rouage principal. On peut le définir comme le devoir du juge de mettre concrètement sa personne au service du tribunal afin que la fonction judiciaire puisse effectivement se réaliser. Le Conseil canadien de la magistrature indique qu'elle consiste, au sens large, à exercer les fonctions judiciaires avec compétences, soin et attention, de même qu'avec une célérité raisonnable.

Être diligent exige donc du juge qu'il prenne activement les mesures nécessaires pour que les tâches qu'on lui confie soient réalisées, sans attendre que les parties au litige ou la direction administrative du tribunal lui rappellent ce qu'elles attendent de lui. Sa conduite ne doit ni retarder ni entraver, le rôle du tribunal dans la société, mais en permettre la réalisation effective. Le juge doit trouver le moyen d'organiser et de planifier ses activités pour atteindre un résultat, à savoir de mener à terme les dossiers dont il est saisi et exécuter les autres tâches qui lui incombent. Une certaine efficacité de sa part est donc requise.

[Notes omises]

³⁸ Luc HUPPÉ, *La déontologie de la magistrature : Droit canadien perspective internationale*, Wilson & Lafleur, 2018, p. 546.

81. Comme facteurs atténuants, le comité retient que M^e Lavigne reconnaît les manquements pour les plaintes de M^{me} Gareau et de M. Petriello et qu'il s'en excuse. Toutefois, il ne reconnaît aucun manquement dans les dossiers visés par la plainte de M^e Crespo Villareal. Malgré l'invitation faite par le comité, il n'a même pas procédé à l'analyse de ces dossiers un par un, comme l'a fait le comité. Même s'il conteste le fait que le comité traite cette plainte, il devait y répondre avec rigueur.

82. Le comité n'a pas procédé à une enquête sur sa carrière, mais il constate, à partir de ses évaluations plus que satisfaisantes, qu'il a fait une longue et belle carrière, dans un tribunal administratif qui doit traiter un haut volume de dossiers.

83. Au moment où il traite les dossiers en question, il travaille toujours à temps plein. De toute façon, même à temps partiel, il doit respecter ses obligations déontologiques et notamment celle de célérité.

84. Il est vrai que pour les dossiers visés par la plainte de M^e Crespo Villareal aucun citoyen ne s'est plaint. Même ce dernier ne s'est pas plaint de manière contemporaine concernant le dossier où il agissait comme procureur.

85. Par ailleurs, certains facteurs aggravants doivent être considérés. Même si les retards sont occasionnels considérant le grand volume de dossiers traités, ils sont nombreux en 2021 (11 dossiers).

86. M^e Lavigne a déjà un antécédent sur ce même type de manquement déontologique. Il n'a pas amélioré son système de suivi de dossiers pour éviter de telles situations. Les excuses ne suffisent pas, il doit se donner les moyens d'y remédier.

87. Un juge administratif de cette expérience devrait avoir une organisation du travail qui lui permet de répondre aux attentes.

88. Certes différents facteurs peuvent rendre difficiles de respecter le délai de délibéré dans certaines circonstances. Dans un tel cas, il faut demander une prolongation du délai. M^e Lavigne n'a fait aucune demande de prolongation, procédure qu'il connaît bien. Force est de constater que le comportement répréhensible est répétitif et dénote un manquement persistant. L'effet cumulatif des plaintes et des manquements observés exige une sanction plus sévère que la réprimande, bien que la réprimande soit déjà une sanction sévère pour un juge administratif.

89. Le comité recommande donc une suspension de 30 jours sans rémunération.

90. Répétons-le, le rôle du Conseil de la justice administrative est de maintenir la confiance du public dans la justice administrative. Cette situation de manquements répétés est de nature à ébranler cette confiance.

PAR CES MOTIFS LE COMITÉ D'ENQUÊTE :

DOSSIERS 2021 QCCJA 1414 ET 1478

DÉCLARE fondées les plaintes de M^{me} Catherine Gareau et M. Giovanni Petriello à l'égard de M^e Marc Lavigne, juge administratif au Tribunal administratif du logement ;

DOSSIER 2021 QCCJA 1451

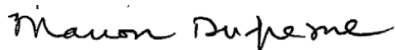
DÉCLARE fondée en partie la plainte de M^e Daniel Crespo Vilalreal à l'égard de M^e Marc Lavigne, juge administratif au Tribunal administratif du logement ;

POUR LES TROIS DOSSIERS :

RECOMMANDE au Conseil de la justice administrative d'imposer à M^e Marc Lavigne une suspension de 30 jours sans rémunération.



M^e Lucie Nadeau
Présidente du comité d'enquête



M^{me} Manon Dufresne



M^e Mélanie Marois

Avocat du juge administratif :

M^e Frédéric Sylvestre
Sylvestre avocats inc.