

Les Cahiers de droit



De la lutte contre les délais judiciaires à l'organisation d'une justice à deux vitesses : la gestion du rôle à la Régie du logement du Québec

From Fighting Judicial Delay to Organizing a Two-Speed Justice System : Case Management at Québec's Rental Board

De la lucha contra los lapsos judiciales a la organización de una justicia a dos velocidades : la gestión del rol en la Régie du logement du Québec

Martin Gallié and Louis-Simon Besner

Volume 58, Number 4, December 2017

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1042756ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1042756ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Gallié, M. & Besner, L.-S. (2017). De la lutte contre les délais judiciaires à l'organisation d'une justice à deux vitesses : la gestion du rôle à la Régie du logement du Québec. *Les Cahiers de droit*, 58(4), 711–747.
<https://doi.org/10.7202/1042756ar>

Article abstract

This article, taking Québec as its field and the scheduling of residential tenancy disputes as its focus (which are amongst the most frequent in Québec, as in most of the Western societies), questions the administrative methods and practices used to reduce judicial delay. In the wake of work that looks at the introduction of “managerial logic” and a form of “governance by numbers” in the field of judicial administration, this article defends the hypothesis that the statistical analysis used in the fight against judicial delay obscures the contradictions and social inequalities that structure society. The accounting approach, which regulates judicial work and set targets for performance, efficiency and swiftness in the court system, helps mask social, public health and political issues relating to the allocation of judicial time. As a result, it helps produce and reproduce social inequalities that have an impact on access to justice.

Tous droits réservés © Université Laval, 2017

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

De la lutte contre les délais judiciaires à l'organisation d'une justice à deux vitesses : la gestion du rôle à la Régie du logement du Québec

Martin GALLIÉ* et Louis-Simon BESNER**

En prenant pour terrain le Québec et pour objet la mise au rôle du contentieux locatif, un des plus volumineux au Québec comme dans les sociétés occidentales en général, les auteurs interrogent les méthodes et les pratiques administratives mises en œuvre pour réduire les délais judiciaires. Dans la lignée des travaux qui dénoncent l'introduction d'une « rationalité managériale » et d'une « gouvernance par les nombres » dans les administrations judiciaires, les auteurs défendent l'hypothèse selon laquelle l'analyse statistique qui organise la lutte contre les délais judiciaires occulte les contradictions et les inégalités sociales qui structurent la société. Cette méthode comptable, qui régule le travail judiciaire et qui fixe les cibles à atteindre en termes de performance, d'efficacité et de célérité des tribunaux, en arrive ainsi à masquer les enjeux sociaux, sanitaires et politiques du temps judiciaire. Elle contribuerait alors à produire et à reproduire les inégalités sociales en matière d'accès à la justice.

* Professeur de droit, Université du Québec à Montréal (UQAM) ; membre du Groupe de recherche interuniversitaire et interdisciplinaire sur l'emploi, la pauvreté et la protection sociale (GIREPS).

** Étudiant à la maîtrise en droit, Université du Québec à Montréal (UQAM).
Les auteurs tiennent à remercier M. Pierre Gagnon et les évaluateurs externes pour leurs précieux commentaires sur une version provisoire de leur texte. Son contenu n'engage cependant que la responsabilité des auteurs. Cette recherche a bénéficié du soutien financier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH) et de la Chambre des notaires du Québec.
Le contenu de ce texte est à jour en juillet 2017.

From Fighting Judicial Delay to Organizing a Two-Speed Justice System: Case Management at Québec's Rental Board

This article, taking Québec as its field and the scheduling of residential tenancy disputes as its focus (which are amongst the most frequent in Québec, as in most of the Western societies), questions the administrative methods and practices used to reduce judicial delay. In the wake of work that looks at the introduction of "managerial logic" and a form of "governance by numbers" in the field of judicial administration, this article defends the hypothesis that the statistical analysis used in the fight against judicial delay obscures the contradictions and social inequalities that structure society. The accounting approach, which regulates judicial work and set targets for performance, efficiency and swiftness in the court system, helps mask social, public health and political issues relating to the allocation of judicial time. As a result, it helps produce and reproduce social inequalities that have an impact on access to justice.

De la lucha contra los lapsos judiciales a la organización de una justicia a dos velocidades: la gestión del rol en la Régie du logement du Québec

En este artículo se toma como referencia la provincia de Quebec, y se tiene por objeto el proceso contencioso de inquilinato (considerado como uno de los más vastos en Quebec y en las sociedades occidentales en general). En dicho artículo se cuestionan los métodos y las prácticas administrativas utilizadas para reducir los lapsos judiciales. De conformidad con las labores relacionadas con la introducción de una « racionalidad de la gestión » y de un modo de « gobernanza de las cifras » en las administraciones judiciales, este artículo defiende la hipótesis de que el análisis estadístico que lidia contra los lapsos procesales oculta las contradicciones y las desigualdades sociales que estructuran la sociedad. Este método de contabilidad que regula el trabajo judicial, y que determina los objetivos que se deben alcanzar en términos de rendimiento, eficacia y celeridad por parte de los tribunales participa de esta forma para ocultar los desafíos sociales, sanitarios y políticos del plazo judicial, y participaría, asimismo, en la producción y la reproducción de las desigualdades sociales en los términos de acceso a la justicia.

	<i>Pages</i>
1 Les délais judiciaires et la hiérarchisation des causes.....	719
1.1 La mise au rôle à la Régie du logement	719
1.2 Les objectifs et les justifications de la mise au rôle	723
1.3 La hiérarchisation des demandes et les limites de l'indépendance judiciaire.....	724
1.4 L'égalité des parties et les priorités judiciaires	730
2 Les conséquences d'une mise au rôle construite sur des statistiques	732
2.1 Les délais en matière d'expulsion et d'insalubrité.....	733
2.2 La priorisation des intérêts d'une minorité	734
2.3 La santé financière des propriétaires au détriment de la santé publique	737
2.4 L'accès à la justice des créanciers avant celui des victimes de l'insalubrité.....	741
Conclusion	745

Les délais judiciaires sont structurellement¹ au cœur des préoccupations des justiciables comme de l'administration publique². À l'heure actuelle, la maîtrise³ ou l'accélération⁴ du temps judiciaire sont unanimement considérées comme des conditions *sine qua non* de l'accès à la justice⁵. La lutte contre les délais judiciaires est ainsi placée au centre des

1. Sylvio NORMAND, «De la difficulté de rendre une justice rapide et peu coûteuse: une perspective historique (1840-1965)», (1999) 40 *C. de D.* 13; COLLOQUE, «La célérité et l'efficacité de la justice au Québec», (1976) 17 *C. de D.* 3; pour une analyse comparative et historique, voir Cornelis Hendrik VAN RHEE, «Introduction», dans Cornelis Hendrik VAN RHEE (dir.), *Within a Reasonable Time: The History of Due and Undue Delay in Civil Litigation*, Berlin, Duncker & Humblot, 2010, p. 7.

2. La longueur des délais judiciaires est le premier motif de plaintes contre l'administration publique. Voir PROTECTEUR DU CITOYEN, *Rapport annuel d'activité 2015-2016*, Québec, [En ligne], [protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_annuels/rapport-annuel-2015-2016-protecteur.pdf] (25 octobre 2017).

3. Benoît BASTARD et autres, «Maîtriser le temps ? L'accélération du traitement judiciaire du divorce en France et en Belgique», *Temporalités*, vol. 19, 2014, p. 5.

4. Philippe GÉRARD, François OST et Michel VAN DE KERCHOVE (dir.), *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2000. Voir aussi, sur le sujet, Antoine GARAPON et autres, «L'accélération du temps judiciaire: mesures, enjeux, comparaisons internationales», *Conférence Justice: état des savoirs*, 2014, présentée à l'École des hautes études en sciences sociales, [En ligne], [www.canal-u.tv/video/ehess/session_1_1_acceleration_du_temps_judiciaire_mesures_enjeux_comparaisons_internationales.15018] (25 octobre 2017).

5. Sur le concept d'«accès à la justice» et ses enjeux au Québec, nous renvoyons en particulier aux travaux suivants: Roderick A. MACDONALD, «Access to Justice and Law Reform Number #2», (2001) 19 *Windsor Yearbook of Access to Justice* 317; Roderick

priorités des ministères successifs de la Justice⁶ comme des plus hautes juridictions. Depuis le début des années 90, le gouvernement québécois réforme à cette fin et en profondeur la procédure civile et encourage le recours aux modes alternatifs de règlement de conflits pour accélérer le temps judiciaire⁷. La Cour suprême du Canada, quant à elle, impose des plafonds dans les affaires criminelles et pénales⁸ et appelle à un « virage culturel » en matière civile pour lutter contre des délais qui privent « les gens ordinaires de la possibilité de faire trancher le litige⁹ ».

De nos jours, la pression imposée par la hiérarchie judiciaire ou les justiciables sur les acteurs du système judiciaire serait cependant telle que des auteurs soulignent une « obsession de la rapidité¹⁰ » ou une « surenchère permanente à l'accélération¹¹ ». Certains s'inquiètent des dérives d'« une sorte de consumérisme juridictionnel » et invitent les justiciables à patienter¹². Toutes les études récentes insistent ainsi sur la nécessité de ne pas confondre « vitesse et précipitation¹³ » et de ne pas porter atteinte à la « qualité de la justice¹⁴ ».

A. MACDONALD, « Whose Access? Which Justice », (1992) 7 C.J.L.S. 175 ; sur l'accès à la justice en matière civile en particulier, voir l'ouvrage de Pierre-Claude LAFOND, *L'accès à la justice civile au Québec. Portrait général*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2012.

6. MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC, *Plan stratégique 2015/2020 du ministère de la Justice du Québec*, Québec, 2016, [En ligne], [www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr__français_/centredoc/publications/ministere/plans-strategiques/plan-strat1520.pdf2016] (25 octobre 2017).
7. La réforme de la procédure civile au Québec vise « à assurer l'accessibilité, la qualité et la célérité de la justice civile » : *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, disposition préliminaire (ci-après « C.p.c. »).
8. *R. c. Jordan*, [2016] 1 R.C.S. 631 (j. McLachlin).
9. *Hryniak c. Mauldin*, [2014] 1 R.C.S. 87, par. 24 (j. McLachlin).
10. Jacques COMMAILLE, *À quoi nous sert le droit?*, Paris, Gallimard, 2015, p. 255.
11. Benoît BASTARD et autres, *L'esprit du temps. L'accélération dans l'institution judiciaire en France et en Belgique*, Paris, Mission de recherche Droit et Justice, 2012, p. 4.
12. Francis MALLOL, « "Veuillez patienter" : regard dubitatif sur la qualité et la célérité de la justice administrative », *Revue française d'administration publique* 2016.775, 783.
13. Benoît BASTARD et autres, « Vitesse ou précipitation? La question du temps dans le traitement des affaires pénales en France et en Belgique », *Dr. & Soc.* 2015.271.
14. Jean-Marc SAUVÉ, « Les critères de la qualité de la justice », 2009, [En ligne], [www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Les-criteres-de-la-qualite-de-la-Justice] (25 octobre 2017) ; Hélène PAULIAT, « L'administration de la justice et la qualité des décisions de justice », dans Pascal MBONGO (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2007, p. 122 ; Hélène PAULIAT, « Processus, procédures : à la recherche de la qualité de la justice... », dans Jacqueline HOAREAU-DODINAU, Guillaume MÉTAIRIE et Pascal TEXIER (dir.), *Procéder. Pas d'action, pas de droit ou pas de droit, pas d'action?*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 2005, p. 305 ; Jean-Marc FAVRET, « La "bonne administration de la justice" administrative », *R.F.D.A.* 2004.943.

Les juristes préfèrent alors parler de « célérité¹⁵ » et de « délais de qualité¹⁶ ».

Dans ces travaux, ce sont les causes mêmes des délais qui retiennent majoritairement l'attention. Le manque de moyens et d'investissements dans le service public de la justice, la procédure (accusatoire ou inquisitoire, collégiale ou non, etc.), le comportement des parties¹⁷, la complexité des affaires et la performance des acteurs judiciaires sont généralement désignés comme des enjeux prioritaires pour maîtriser ou encadrer les délais, dans les affaires civiles en particulier¹⁸.

L'aspect qui retient beaucoup moins l'attention des pouvoirs publics, comme de la doctrine, est que les délais judiciaires varient grandement selon les enjeux du litige ou encore selon le champ de compétence des tribunaux. Il est rare que des études analysent et comparent les délais selon qu'il s'agit de droit des affaires, de droit pénal, de droit de la famille, de droit social ou de droit de l'immigration, par exemple. Pourtant, la priorité accordée *de facto* à l'un ou à l'autre de ces domaines pourrait être contestée dans bien des cas, au regard notamment des enjeux sociaux, sanitaires et politiques qu'ils soulèvent. Dans le même sens, les rapports annuels de gestion des tribunaux présentent généralement les délais de manière absolue et globale, sans nécessairement les distinguer selon le domaine de contentieux traité. Au mieux, les tribunaux communiquent les délais selon les chambres qui composent le tribunal (civile, petites créances, jeunesse, etc.), mais sans les distinguer d'après le type de litige ou ses enjeux, comme si toutes les affaires civiles étaient identiques.

Or, au-delà de la complexité de chaque dossier pris individuellement, il est établi que les délais varient grandement au sein d'un tribunal ou d'une

-
15. Soraya AMRANI-MEKKI, « Le principe de célérité », *Revue française d'administration publique* 2008.43 ; Daniel MOCKLE, « La justice, l'efficacité et l'imputabilité », (2013) 54 *C. de D.* 613.
 16. Pour un aperçu récent des débats en France sur le sujet, voir le numéro spécial intitulé « La qualité de la justice administrative » dans la *Revue française d'administration publique* 2016.3 ; Hélène COLOMBET et Alice GOUTTEFANGEAS, « La qualité des décisions de justice. Quels critères ? », *Dr. & Soc.* 2013.155 ; Benoît FRYDMAN, « L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice », dans P. MBONGO (dir.), préc., note 14, p. 18, aux pages 30-49.
 17. Voir, par exemple, Ludovic GARRIDO, « La responsabilisation des acteurs du procès administratif : remède aux délais excessifs de jugement ou avatar ? », *Dr. admin.* 2011.9.
 18. Pour une synthèse des enjeux en Europe, voir Françoise CALVEZ, « Analyse des délais judiciaires dans les États membres du Conseil de l'Europe à partir de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme », *Commission européenne pour l'efficacité de la justice*, 2012.

chambre en fonction des domaines de contentieux ou de la procédure¹⁹. Le temps judiciaire varie ainsi selon le champ de compétence des tribunaux, leurs règles internes, les priorités de l'administration judiciaire ou de celles des magistrats dans la gestion de leurs dossiers. En d'autres termes, l'organisation judiciaire et les règles de procédure internes aux tribunaux organisent le contentieux et participent donc au traitement plus ou moins efficient des litiges²⁰. Elles fixent ainsi, implicitement ou explicitement, des priorités judiciaires dont nous pouvons penser qu'elles ont des répercussions différenciées sur les justiciables et la société, selon l'objet et les enjeux du litige. Cependant, ces priorités administratives, et notamment les critères retenus pour les établir, restent largement dans l'angle mort de l'analyse.

Dans un même ordre d'idées, les conséquences sociales et sanitaires des délais sont un autre enjeu relativement peu documenté²¹. Le plus souvent, les études publiées sur le sujet insistent sur les coûts financiers, les conséquences procédurales (perte de preuve, mémoire des événements, etc.) et sur le risque de déni de justice qui en découle²². Les recherches juridiques, sociologiques, en médecine ou en psychologie sur les effets du temps judiciaire sur la santé par exemple, ou encore ses effets différenciés selon les catégories sociales visées (riches ou pauvres, patrons ou travailleurs, hommes ou femmes, État ou prestataires, nationaux ou étrangers, etc.), sont plus rares²³. Bref, la majorité des études traite ainsi des délais

19. Voir, en ce sens, l'étude de Séverine ARNAULT, «La durée des affaires civiles dans les tribunaux de grande instance en 2001», *Infostat justice* 2003.71.1.

20. Caroline BOYER-CAPELLE, «Gestion des dossiers et qualité de la justice administrative», *Revue française d'administration publique* 2016.727.

21. Voici ce que relève Daniel W. SHUMAN, «When Time Does Not Heal: Understanding the Importance of Avoiding Unnecessary Delay in the Resolution of Tort Cases», (2000) 6 *Psychology, Public Policy, and Law* 880, 886:

One review of the literature on pretrial delay noted that «[i]t is an axiom of most court reformers that delay is an unmitigated evil that must be eliminated, but little effort has been devoted to documenting delay's consequences.» Where effort has been devoted to its consequences, it is most common to consider the financial consequences of delay (i.e., attorneys' fees) and its impact on the size of the settlement or the likelihood of success on the merits. But this examination narrowly assumes that litigants' and society's only concern with litigation is financial.

22. Pour un exemple de ces dénis en droit du travail par exemple, voir Évelyne SERVERIN, «Le procès des délais de procédure prud'homale», *Revue de droit du travail* 2012.471.

23. En ce qui concerne les effets des délais sur la santé, nous renvoyons aux nombreux travaux qui s'inscrivent dans le courant de la «jurisprudence thérapeutique» (*infra*, note 129); pour une synthèse de ces travaux, par l'un des spécialistes de cette question, voir David B. WEXLER, «Two Decades of Therapeutic Jurisprudence», (2014) 24 *Touro Law Review* 17; et pour l'analyse critique de certains de ces travaux, voir Genevieve GRANT et David M. STUDDERT, «Poisoned Chalice? A Critical Analysis of the Evidence Linking Personal Injury Compensation Processes with Adverse Health Outcomes», (2009) 33 *Melbourne U.L. Rev.* 865. En ce qui concerne l'analyse des délais judiciaires

à partir de justiciables abstraits, indépendamment des enjeux juridiques et sociaux²⁴ ou des conséquences sociales du temps judiciaire²⁵. Implicitement, ces données postulent que les délais sont les mêmes pour toutes les parties au contentieux et qu'ils sont neutres du point de vue de leurs effets sociaux.

Or c'est précisément à partir de ces données abstraites, sans histoire ni enjeux humains ou sociaux, que se construisent et se développent les mécanismes de gestion et d'évaluation des administrations judiciaires, sur leur efficacité, leur performance, leur célérité ou leur qualité pour reprendre les termes employés. Plus exactement, avec l'introduction de la doctrine de la nouvelle gouvernance publique (*new public management*)²⁶, «qui promeut l'application à l'administration publique des méthodes de management en vigueur dans les entreprises privées», fondées «sur les seuls critères d'efficacité²⁷», ces données chiffrées fixent les objectifs à atteindre pour les intervenants judiciaires²⁸. Elles déterminent donc les priorités de l'administration judiciaire et l'organisation du contentieux. Et ces méthodes de travail, implantées dans un contexte où l'État refuse

selon les catégories sociales, nous n'avons pas pu trouver de travaux portant précisément sur cette question. En revanche, dans le champ des études féministes en particulier, de nombreux travaux remettent en question les effets des délais sur les femmes victimes de viols et de violences ; pour une introduction à ces travaux, en responsabilité civile, voir D.W. SHUMAN, préc., note 21. Enfin, en français, voir également le récent et précieux travail du Collectif Onze sur le contentieux du divorce, qui aborde à plusieurs reprises la question des délais et leurs effets différenciés selon les catégories sociales, notamment le sexe. Anne JOLIVET, *Le Collectif Onze. Au tribunal des couples. Enquête sur des affaires familiales*, Paris, Odile Jacob, 2013.

24. C'est également le constat dressé par Christophe Bonnote en ce qui concerne, de manière plus générale, les débats sur la «qualité de la justice» administrative, en France. Les enjeux sociaux ou les répercussions sociales de cet objectif restent largement impensés. Christophe BONNOTTE, «L'acceptabilité sociale est-elle un indice de la qualité de la justice administrative?», *Revue française d'administration publique* 2016.689.
25. Pour dépasser la question des délais judiciaires : sur «la spécificité des temporalités suivant les classes sociales», voir J. COMMAILLE, préc., note 10, p. 287 ; sur la «temporalité spécifique des personnes pauvres», voir Nicolas BERNARD, «Le monde de la pauvreté écartelé entre deux temporalités (apparemment) contradictoires», dans P. GÉRARD, F. OST et M. VAN DE KERCHOVE (dir.), préc., note 4, p. 837.
26. Daniel MOCKLE, «La gouvernance publique et le droit», (2006) 47 *C. de D.* 89.
27. Alain SUPLOT, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris, Fayard, 2015, p. 284.
28. Comme le souligne Antoine Vauchez, «[é]levé de la sorte au rang de levier privilégié pour la décision et le pilotage de la machine judiciaire, le chiffre apparaît fréquemment aussi comme un objectif en soi des politiques publiques de justice» : Antoine VAUCHEZ, «Le chiffre dans le "Gouvernement" de la justice», *Revue française d'administration publique* 2008.111, 112.

d'investir davantage dans les services publics, dont celui de la justice, exigent, par conséquent, de l'ensemble des travailleurs de ce service qu'ils trouvent les moyens d'accélérer le traitement des dossiers tout en réduisant les coûts. De telles méthodes participeraient ainsi, selon certains auteurs, au développement d'une « rationalité managériale²⁹ » ou d'un mode de « gouvernance par les nombres³⁰ », tout particulièrement, semble-t-il, au sein des administrations judiciaires aux prises avec des contentieux de masse³¹.

Dans la lignée de ces derniers travaux, nous défendons ici l'hypothèse que cette analyse statistique et ce discours sur les impératifs de performance, d'efficacité, de célérité, mais également de qualité de la justice, concourent à une « euphémisation des enjeux politiques », pour reprendre la formule de Cécile Vigour³², et à l'occultation des enjeux sociaux du temps judiciaire. En d'autres termes, nous souhaitons montrer la manière dont ces méthodes de travail et d'évaluation dissimulent des choix administratifs et politiques qui privilégient une analyse comptable des délais sur les conséquences différenciées du temps judiciaire selon l'enjeu du litige et les catégories sociales visées. Les priorités des gestionnaires, qui ne sont pas nécessairement celles d'une justice de qualité, s'imposent alors par rapport à toutes autres considérations sociales, dont l'intérêt public. Cette approche arithmétique apparaît ainsi symptomatique des transformations décrites par Alain Supiot, où le « rêve de l'harmonie par le calcul » se substitue à la Loi et à l'intérêt général³³.

Nous entendons développer cette hypothèse en examinant « un acte de gestion, un geste en soi neutre³⁴ », à savoir la mise au rôle des demandes judiciaires. Plus précisément, en prenant pour terrain le contentieux locatif au Québec, l'un des plus volumineux au Québec, comme dans les sociétés

29. Cécile VIGOUR, « Justice: l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Dr. & Soc.* 2006.425.

30. A. SUPIOT, préc., note 27.

31. Danièle LOCHAK, « Qualité de la justice administrative et contentieux des étrangers », *Revue française d'administration publique* 2016.701, 702, le relève au sujet du contentieux des étrangers en France :

[L']objectif est donc de trouver des recettes pour éviter au juge administratif de succomber sous le flux des requêtes. Dans ce contexte, la capacité de la justice administrative à « maîtriser les flux », à traiter les affaires dans les délais impartis, sans augmentation des « stocks », devient le critère essentiel, sinon exclusif, d'évaluation de la « performance » et de la « qualité », au risque d'oublier la fonction protectrice dévolue à la justice dans un État de droit.

32. C. VIGOUR, préc., note 29.

33. A. SUPIOT, préc., note 27, p. 103.

34. Québec (*Ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*) et Harvey, 2011 QCCJA 560, 2015 CanLII 63588 (Qc C.J.A.), par. 156 (ci-après « Harvey (QCCJA) »).

occidentales en général, nous voulons d'abord montrer que cet acte de gestion, qui détermine très concrètement les délais d'audience des justiciables, c'est-à-dire le temps entre le dépôt d'une demande et la première audition par le tribunal, repose sur des choix ou des priorités judiciaires qui méritent d'être remises en question au regard de leurs conséquences tant sociales et sanitaires que procédurales (partie 1). Nous illustrerons ensuite concrètement ces enjeux en nous appuyant sur une analyse statistique et comparative des contentieux de l'expulsion pour arriérés de loyer, d'une part, et de l'insalubrité, d'autre part. À partir de cet exemple particulier et situé géographiquement, nous tenterons d'ouvrir la réflexion sur les limites d'une approche strictement comptable des délais judiciaires qui tend à nier les contradictions sociales traversant la société (partie 2).

1 Les délais judiciaires et la hiérarchisation des causes

Pour bien saisir les enjeux visés, nous présenterons d'abord le fonctionnement de la Régie du logement (1.1), puis nous nous pencherons sur les objectifs et les justifications officielles de la mise au rôle (1.2). Ensuite, nous exposerons le droit applicable en la matière, notamment l'étendue du pouvoir de gestion dont dispose l'administration judiciaire, au regard du principe d'indépendance judiciaire (1.3). Enfin, ce pouvoir sera situé à l'aune de la jurisprudence internationale et de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) en particulier (1.4).

1.1 La mise au rôle à la Régie du logement

Chaque année, la quarantaine de juges de la Régie du logement est saisie d'environ 70 000 demandes. C'est moins que les infractions pénales et criminelles (environ 275 000) traitées par la Cour du Québec, mais deux fois plus que le nombre de plaintes déposées à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail ou que le nombre de dossiers ouverts en matière familiale à la Cour supérieure (environ 30 000)³⁵. Il s'agit donc d'un contentieux de masse³⁶.

L'une des spécificités du contentieux locatif est d'être centré sur un petit nombre d'enjeux, au premier rang desquels l'expulsion du logement pour non-paiement. Créée à la fin des années 70³⁷ pour offrir aux justiciables

35. Voir les rapports annuels de gestion des tribunaux.

36. Martin GALLIÉ, Julie BRUNET et Richard-Alexandre LANIEL, «Les expulsions pour arriérés de loyer au Québec : un contentieux de masse», (2016) 61 *R.D. McGill* 611.

37. Pour un historique, voir : Thérèse ROUSSEAU-HOULE, *Précis du droit de la vente et du louage*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1978 ; Louise THIBAUT-ROBERT, «La Régie québécoise du logement», (1982) 13 *R.G.D.* 285 ; Pierre-Gabriel JOBIN, *Le louage*, 2^e éd, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996 ; pour un bilan critique, voir notamment :

des «recours simples, efficaces et rapides³⁸», la Régie traite aujourd'hui, dans 88,8 p. 100 des cas, des demandes déposées par les propriétaires³⁹. Plus précisément, en 2015, plus de 40 000 demandes d'expulsion pour des arriérés de loyers lui ont été soumises, que ce soit pour non-paiement de loyer depuis plus de trois semaines ou pour des retards fréquents⁴⁰. Ces deux contentieux représentent à eux seuls, en moyenne, près de 60 p. 100 de l'ensemble des demandes déposées chaque année à la Régie. Autrement dit, il y a annuellement davantage de demandes d'expulsion pour non-paiement que de mariages et de divorces prononcés au Québec⁴¹.

Compte tenu du volume du contentieux, des ressources à la disposition du tribunal, des enjeux financiers, sociaux et sanitaires soulevés par les délais, mais également des pressions exercées par le gouvernement pour améliorer la performance du tribunal, la question du temps judiciaire est au cœur des préoccupations de l'administration de la Régie. Pour illustrer ce dernier point, rappelons que, en réponse à un rapport d'enquête du Protecteur du citoyen sur la gestion du rôle à la Régie, le Gouvernement du Québec a entamé des poursuites judiciaires contre son président pour avoir donné des instructions afin d'«afficher des résultats intéressants lors de l'étude de crédit de 2010⁴²». Il était notamment reproché à l'ancien président de ne pas avoir maintenu la priorité d'audience dont bénéficient toutes les causes de non-paiement et d'expulsion⁴³.

Claude THOMASSET, *La Régie du logement à découvert*, Montréal, Louise Courteau, 1987; François SAILLANT, *La Régie du logement après 25 ans. Un chien de garde efficace?*, Montréal, Groupe d'études et d'actions urbaines, 2006.

38. QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Livre blanc sur les relations entre locateurs et locataires*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1978, p. 15.

39. COLLECTIF PRO BONO UQAM, *L'organisation d'une justice à deux vitesses. La catégorisation et la hiérarchisation des causes mises au rôle à la Régie du logement*, Montréal, Université du Québec à Montréal, 2015, p. 18, [En ligne], [socialtravail.uqam.ca/files/2015/06/rapport_regie_OnlineReader_150Dpi.pdf] (25 octobre 2017).

40. Ces deux motifs de résiliation de bail locatif sont prévus dans l'article 1971 du *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 64.

41. En 2008, il y a eu 22 000 mariages (y compris les unions libres) et de 13 000 à 15 000 divorces: QUÉBEC, INSTITUT DE LA STATISTIQUE, «Mariages et divorces», [En ligne], [www.stat.gouv.qc.ca/docs-hmi/statistiques/population-demographie/mariages-divorces/index.html] (25 octobre 2017).

42. PROTECTEUR DU CITOYEN, *Gestion de la mise au rôle à la Régie du logement au dernier trimestre de l'année 2010-2011*, 2011, [En ligne], [protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/2011-09-29_Regie_du_logement.pdf] (25 octobre 2017).

43. Harvey (QCCJA), préc., note 34, par. 2.

En effet, contrairement à ce qui se fait devant d'autres tribunaux⁴⁴, les demandes déposées à la Régie ne sont pas entendues de manière chronologique ou, plus précisément, pas uniquement de cette manière⁴⁵. Les 5 500 demandes soumises chaque mois sont d'abord classées par un maître des rôles dans des catégories distinctes selon la nature et l'urgence de la demande. Il existe ainsi cinq «silos⁴⁶». Deux portent respectivement sur le paiement du loyer et la fixation de loyers, qui constituent l'immense majorité du contentieux. Les trois autres silos concernent les causes dites «civiles» (distinguées entre «urgentes», «prioritaires» et «générales»). Et cette catégorisation détermine les délais d'audience⁴⁷.

Nombre de demandes et délais pour une première audience 2015-2016

	Nombre de demandes	Délais pour une première audience
Non-paiement	41 027	1,4 mois
Fixation de loyer	5 456	6,9 mois
Causes civiles	20 713	
Causes civiles urgentes	Non publié	1,8 mois
Causes civiles prioritaires	Non publié	16,4 mois
Causes civiles générales	Non publié	20,9 mois

Source : RÉGIE DU LOGEMENT, *Rapport annuel de gestion 2015-2016*⁴⁸

44. «La règle de base consiste à enregistrer les affaires et à les appeler dans l'ordre dans lequel elles sont arrivées. Cette règle présente l'avantage essentiel d'offrir une garantie d'impartialité» : COMMISSION EUROPÉENNE POUR L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE, «Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible. Programme-Cadre», 2005, [En ligne], [www.courdecassation.fr/IMG/File/pdf_2007/conf_de_consensus/bibliographie/consensus_cepej_2004_19_rev_2-fr.pdf] (25 octobre 2017).

45. Pour une analyse de la gestion du rôle, voir l'affaire *Harvey (QCCJA)*, préc., note 34.

46. Nous reprenons ici la terminologie employée par la Régie.

47. *Harvey (QCCJA)*, préc., note 34, par. 32 :

En effet, prioriser l'un des objectifs a, par un effet de vases communicants, des effets négatifs sur l'atteinte des cibles du deuxième et vice-versa. Trop convoquer pour diminuer le délai d'une première audience se ferait nécessairement au détriment des causes civiles en attente avec pour résultat que le volume de celles-ci pour la période d'un an et plus augmenterait au fil du passage du temps. À l'inverse, si la Régie ne convoquait que les causes en attente depuis longtemps, elle enlèverait le temps requis pour entendre les nouveaux dossiers. Le délai de première audience de ceux-ci s'en trouverait nécessairement augmenté, ruinant les chances d'atteindre les cibles fixées.

48. RÉGIE DU LOGEMENT, *Rapport annuel de gestion, 2015-2016*, Québec, 2016, [En ligne], [www.rdl.gouv.qc.ca/sites/default/files/Rapport_annuel_2015-2016.pdf] (25 octobre 2017).

Si le classement des causes de non-paiement et de fixation de loyer ne pose pas de problème, il est en revanche plus difficile de distinguer comment la Régie procède au classement des causes civiles et les hiérarchise selon l'urgence. La Régie précise simplement que les causes urgentes sont notamment celles qui portent sur la reprise du logement par les propriétaires ou encore celles qui impliquent «des risques pour la santé ou la sécurité des occupants⁴⁹». La question de savoir de quelle manière la Régie détermine ce qui est urgent ou non reste entière. Qu'est-ce qu'un risque pour la santé? Quels sont les éléments déterminants pour conclure à un risque pour la sécurité, par exemple?

Les demandes «prioritaires» sont celles qui sont «relatives à la résiliation du bail pour autres motifs que le non-paiement du loyer⁵⁰» et les «générales», celles «dont le litige ne met pas en cause l'occupation du logement (par exemple l'octroi de dommages-intérêts ou la diminution de loyer)⁵¹». Là encore, les critères retenus semblent laisser une large place à l'interprétation du maître des rôles, celui-ci ne disposant bien souvent que d'une requête sommairement rédigée pour apprécier ces éléments.

Cependant, au-delà de ces difficultés d'interprétation, le choix d'accorder une priorité judiciaire à toutes les demandes en matière de non-paiement, d'expulsion et de fixation, et cela, indépendamment des montants dus ou de l'historique de paiement, n'est pas motivé dans le rapport annuel.

49. *Id.*, p. 56, où la Régie définit ainsi les demandes urgentes : «Demandes concernant l'expulsion du locataire, la cession du bail ou les ordonnances d'exécution des obligations d'une partie au bail. Demandes visant la reprise du logement ou l'éviction, notamment, d'un locataire âgé de 60 ans ou plus. Causes impliquant des risques pour la santé ou la sécurité des occupants.» Pour sa part, le CJA est plus précis, en indiquant ce qui suit dans l'affaire *Harvey (QCCJA)*, préc., note 34, par. 11 :

Celles-ci révèlent une situation où il y a une menace à la santé, voire à la vie, d'un des deux cocontractants (menaces de mort, harcèlement, trafic de drogue dans le logement, etc.) ou à l'habitabilité du logement (insalubrité). Les causes mettant en jeu des questions concernant l'accessibilité du logement, la validité du bail, les problèmes de co-location, la reprise du logement entrent également dans cette catégorie.

50. RÉGIE DU LOGEMENT, préc., note 48, p. 56. Dans l'affaire *Harvey (QCCJA)*, préc., note 34, par. 11, le tribunal précise ceci : «Une cause sera qualifiée ainsi lorsque le demandeur fait état d'un problème de comportement, d'un besoin de réparation ou de tout autre motif soutenant une demande de résiliation de bail, à moins que les motifs du dossier aient déjà été considérés comme devant justifier un traitement urgent.»

51. *Harvey (QCCJA)*, préc., note 34, par. 11 : «Il s'agit des demandes d'exécution en nature, par exemple une réparation, un droit de visite, une diminution de loyer, une restitution de sommes d'argent et ainsi de suite. Les demandes en dommages, selon les circonstances, peuvent entrer dans cette catégorie.»

1.2 Les objectifs et les justifications de la mise au rôle

Le président de la Régie a toutefois été amené à expliquer devant le Conseil de la justice administrative (CJA) les fondements de cette catégorisation et de cette hiérarchisation des causes :

Dans son témoignage, le président rappelle que la Loi sur la Régie n'établit pas d'ordre dans les différents types de causes relevant de la compétence du tribunal. Placer toutes celles-ci dans un seul silo serait irréaliste. Selon l'interprétation du *Code civil*, la Régie accorde une priorité au traitement rapide des causes de non-paiement de loyers puisqu'il s'agit, bien souvent, de réclamations de petits propriétaires qui dépendent de ces revenus, mais il était difficile de planifier pour les autres types de dossiers. Grâce au travail de l'équipe des services opérationnels portant sur la fiabilité de l'information, il devenait possible d'obtenir des indicateurs de gestion solides, donc de fixer des cibles et de suivre l'évolution des résultats hebdomadairement, mensuellement ou pour l'année⁵².

Il n'existe cependant, à notre connaissance, aucune disposition dans le *Code civil du Québec* qui permette de conclure que les causes de non-paiement, d'expulsion ou de « réclamations de petits propriétaires » doivent être priorisées par rapport à celles, par exemple, de « petits locataires⁵³ ». De plus, l'administration de la Régie semble faire ici une assimilation contestable entre les notions de *préjudice sérieux* et d'*urgence*. Pourtant, les deux font référence à des choses bien différentes, distinction qui est notamment faite en matière d'injonction⁵⁴. En effet, la notion de préjudice sérieux s'appuie sur un degré de dommages, alors que celle d'urgence repose sur une exigence temporelle.

Reste que l'affirmation du président, selon laquelle il serait « irréaliste » de placer toutes les demandes dans le même silo, n'a pas été contestée par le CJA. Après avoir entendu les plaidoiries, ce dernier reprend à son compte l'analyse défendue par le président de la Régie et conclut :

Ces catégories sont déterminantes pour la mise au rôle des causes pour trois grandes raisons : [1] elles facilitent la hiérarchisation des dossiers lorsque vient le choix de fixer une cause au rôle ; [2] elles permettent d'évaluer et de comparer les volumes des causes selon leur nature et, finalement, [3] elles supportent l'analyse de la performance de gestion de la Régie via des indicateurs de gestion et des cibles stratégiques⁵⁵.

En ce qui concerne les deux premières raisons, qui renvoient à l'organisation des audiences, la mise au rôle des causes est effectivement

52. *Id.*, par. 23.

53. En revanche, il est fort probable que cette catégorisation permet de fournir des « indicateurs de gestion solides et donc de fixer des cibles ».

54. Pour les deux notions, voir les articles 511 al. 1 et 510 al. 2 C.p.c., préc., note 7.

55. *Harvey (QCCJA)*, préc., note 34, par. 12.

structurée à partir de cette catégorisation, à Montréal à tout le moins. C'est elle qui détermine les audiences et le travail des magistrats. À titre d'exemple, et selon les données recueillies dans une étude de terrain⁵⁶, les demandes d'expulsion pour non-paiement sont d'abord regroupées et fixées pour différents jours de la semaine. Le jour de l'audience, l'administration classe les demandes en deux catégories en distinguant les affaires où les locataires sont présents ou représentés, d'une part, de celles où ils sont absents de l'audience, d'autre part ; des magistrats sont ensuite chargés d'entendre les demandes contestées, tandis que des greffiers spéciaux se consacrent aux demandes non contestées. Ainsi, un greffier spécial peut accueillir de 100 à 120 demandes d'expulsion en trois heures et demie, quand les locataires ne sont pas présents. Chaque affaire est alors réglée en à peine deux minutes et l'expulsion est ordonnée dans la quasi-totalité des cas. Quand les défendeurs sont présents, un juge entend de 20 à 25 causes par rôle, et les dossiers sont traités en cinq à dix minutes. En somme, la catégorisation permet effectivement d'organiser le travail judiciaire et de comparer l'évolution du volume des demandes de non-paiement.

Enfin, comme le souligne le CJA, cette catégorisation favorise également l'analyse de la performance de la Régie. Les cibles stratégiques à atteindre, notamment en termes de délais, sont fixées chaque année par l'administration judiciaire, pour chacune des cinq catégories ainsi instituées⁵⁷.

Cependant, ces trois raisons occultent le fait que la catégorisation classe les recours selon le statut du demandeur (propriétaire ou locataire) et détermine les délais dans lesquels seront entendues les demandes. Ils masquent également le fait que la Régie aurait très bien pu envisager d'autres silos. Les mêmes explications pourraient justifier de créer, par exemple, un « silo : salubrité » ou un « silo : harcèlement » et d'accorder une priorité d'audience à toutes ces demandes. Bref, les arguments avancés répondent d'abord à des impératifs de gestion administrative et de reddition de comptes, et dissimulent ainsi les choix politiques à l'origine de cette catégorisation, comme les conséquences sociales et humaines de cette hiérarchisation.

1.3 La hiérarchisation des demandes et les limites de l'indépendance judiciaire

Il est cependant bien établi, en l'état actuel du droit, que le président d'un tribunal bénéficie d'un important pouvoir dans la gestion du rôle et

56. M. GALLIÉ, J. BRUNET et R.-A. LANIEL, *préc.*, note 36.

57. RÉGIE DU LOGEMENT, *préc.*, note 48, p. 17 et suiv.

donc dans la hiérarchisation des causes selon leur urgence, les priorités sociales ou les exigences de gestion administrative.

Selon la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, la gestion du rôle relève du pouvoir discrétionnaire de l'administration judiciaire et du magistrat chargé d'instruire les causes⁵⁸. C'est une garantie de l'indépendance judiciaire, des tribunaux judiciaires et administratifs, et du principe de séparation des pouvoirs⁵⁹. La Cour supérieure rappelait ainsi récemment, justement dans l'affaire opposant le CJA au président de la Régie, les risques que fait courir toute ingérence extérieure dans la gestion des rôles :

Le principe de l'indépendance judiciaire veut que les tribunaux aient la capacité d'instruire et de juger les affaires dont ils sont saisis sans contrainte et à l'abri de toute intervention extérieure, réelle ou apparente [...] En d'autres mots, le Tribunal ne peut reconnaître au Comité le pouvoir de contrôler ou de s'immiscer dans les décisions du Président relativement à la gestion des rôles, puisqu'il s'agirait là d'une atteinte directe au principe constitutionnel de l'indépendance judiciaire⁶⁰.

Le choix de prioriser certaines causes par rapport à d'autres relève ainsi du pouvoir discrétionnaire de l'administration judiciaire ou des magistrats, notamment parce que « la mise au rôle n'est encadrée par aucune règle ou norme juridique⁶¹ ». Par ailleurs, la Cour du Québec est récemment venue préciser que, « la gestion du rôle étant un pouvoir qui appartient exclusivement aux membres du Tribunal, ceux-ci ne peuvent être tenus responsables des délais reprochés⁶² ».

58. *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, par. 47 et 49 (J. Dickson) (ci-après « *Valente* ») : L'assignation des juges à une cause, les séances de la cour et son rôle relèvent tous du pouvoir judiciaire. L'exécutif ne doit pas s'immiscer dans la fonction décisionnelle du pouvoir judiciaire ni tenter de l'influencer [...]. Le contrôle judiciaire sur les questions mentionnées par le juge en chef Howland, savoir l'assignation des juges aux causes, les séances de la cour, le rôle de la cour, ainsi que les domaines connexes de l'allocation de salles d'audience et de la direction du personnel administratif qui exerce ces fonctions, a généralement été considéré comme essentiel ou comme une exigence minimale de l'indépendance institutionnelle ou « collective ».

59. *L.F. c. Tribunal administratif du Québec*, 2013 QCCS 5662, par. 17 : « La gestion du rôle du TAQ fait partie de la discrétion qui lui est conférée par la loi. En l'instance, cette discrétion n'est pas exercée pour des fins impropres, de mauvaise foi ou encore, selon des principes erronés ou de façon discriminatoire et injuste, arbitraire ou déraisonnable. »

60. *Harvey c. Conseil de la justice administrative*, 2013 QCCS 3253, par. 46 et 47 (ci-après « *Harvey* (QCCS) »).

61. *Harvey* (QCCJA), préc., note 34, par. 95.

62. *Labranche c. Québec (Tribunal administratif)*, 2004 CanLII 1127 (Qc C.Q.), par. 2 et 3 : « Son recours est mal fondé puisque contraire aux dispositions de l'article 74 de la *Loi sur la justice administrative*, (L.R.Q., c. J-3) qui prévoit à son troisième alinéa que le Tribunal et ses membres « ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions ». »

Cependant, l'indépendance en matière de gestion des causes n'est pas absolue. En premier lieu, la Cour suprême relève que le Parlement a toujours la possibilité d'adopter «des lignes directrices générales concernant [le] fonctionnement [des tribunaux]» et de destituer des magistrats pour manquement à leurs devoirs⁶³. Il faut alors distinguer les actes qui relèvent de la fonction décisionnelle, qui est protégée par le principe d'indépendance judiciaire, de ceux qui peuvent relever du fonctionnement⁶⁴, de la gestion ou du comportement des magistrats. Comme le souligne la Cour suprême elle-même, la démarcation est parfois ténue⁶⁵, tant et si bien que toute ingérence du Parlement ou du pouvoir exécutif dans l'administration judiciaire soulève immédiatement d'importantes controverses⁶⁶.

Quoi qu'il en soit, c'est en vertu de ce pouvoir de formuler des lignes directrices de fonctionnement que le Parlement et le gouvernement peuvent exiger des administrations judiciaires⁶⁷ qu'elles adoptent une planification stratégique, qu'elles déposent un rapport annuel à l'Assemblée nationale et que leur président soit appelé à témoigner pour justifier les résultats obtenus, notamment concernant les délais. Et s'il appartient à la direction du tribunal de fixer elle-même ses cibles stratégiques⁶⁸, un tel contrôle exerce nécessairement une certaine influence sur la gestion du rôle et les priorités de l'administration judiciaire compte tenu, en particulier, du mode de financement des tribunaux⁶⁹,

63. *Mackeigan c. Hickman*, [1989] 2 R.C.S. 796, par. 70.

64. *Id.* : sur la question du fonctionnement, voir, par exemple, les développements dans cette affaire.

65. *Valente*, préc., note 58, par. 47 : «Toutefois, il doit nécessairement y avoir des contraintes raisonnables de gestion. Parfois la démarcation entre l'immixtion dans la fonction décisionnelle et les contrôles adéquats de gestion est ténue. Les responsables du pouvoir judiciaire doivent collaborer étroitement avec les représentants de l'exécutif à moins que le pouvoir judiciaire ne se voie conférer l'entière responsabilité de l'administration judiciaire.»

66. Pour un aperçu des débats, par exemple en France, que soulève le pouvoir de contrôle de l'exécutif sur l'administration judiciaire, voir notamment Jean-Jacques URVOAS, «L'Inspection générale de la Justice, au service du renforcement de l'efficacité des juridictions et du système judiciaire», 13 janvier 2017, *Dalloz Actualité*, [En ligne], [www.dalloz-actualite.fr/chronique/l-inspection-generale-de-justice-au-service-du-renforcement-de-l-efficacite-des-juridictio#WUgksaKU2w] (25 octobre 2017).

67. *Loi sur l'administration publique*, RLRQ, c. A-6.01.

68. *Harvey (QCCJA)*, préc., note 34, par. 24.

69. Il appartient au gouvernement de fixer le budget des administrations, ce qui a nécessairement des implications sur la gestion des tribunaux. À titre d'exemple, en ce qui concerne la Régie, celle-ci établit ses cibles en fonction des ressources mises à sa disposition ou prévues (*id.*, par. 26):

de nomination des magistrats⁷⁰ ou des présidents des tribunaux administratifs⁷¹ et, dans certains cas à tout le moins, des primes de rendement attribuées aux magistrats⁷².

En deuxième lieu, la Cour supérieure relève que le principe d'indépendance judiciaire « n'empêche pas toutefois la tenue d'une enquête externe sur la conduite d'un décideur dans l'exercice de ses droits constitutionnellement protégés⁷³ », ce qui a été confirmé récemment par la Cour d'appel du Québec⁷⁴. En vertu de ce pouvoir de contrôle, un comité peut donc apprécier le comportement des magistrats, comme du président du tribunal⁷⁵, en cas d'infractions à une règle déontologique⁷⁶. Sur ce point, la Cour supérieure a jugé en 2013 que le CJA, qui est compétent en la matière, n'a pas « le pouvoir de contrôler ou de s'immiscer dans les décisions du Président relativement à la gestion des rôles, puisqu'il s'agirait

En même temps, prévient à l'époque la direction dans l'introduction de son plan, il faut tenir compte du contexte budgétaire et des orientations gouvernementales. Par exemple, en raison d'une directive du gouvernement, les départs à la retraite de membres du personnel ne sont comblés que partiellement. Il était donc à prévoir qu'en 2013, la Régie devrait faire face à une diminution importante de ses effectifs, ce qui, bien entendu, a des impacts certains sur les résultats.

70. Pierre NOREAU et autres, *La justice administrative: entre indépendance et responsabilité. Jalons pour la création d'un régime commun des décideurs administratifs indépendants*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014.

71. *Loi sur la Régie du logement*, RLRQ, c. R-8.1, art. 9.5:

Le gouvernement peut révoquer le président ou un vice-président de sa charge administrative lorsque le conseil de la justice administrative le recommande, après enquête faite sur demande du ministre pour un manquement ne concernant que l'exercice de ses attributions administratives.

Le Conseil agit conformément aux dispositions des articles 193 à 197 de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3), compte tenu des adaptations nécessaires; toutefois la formation du comité d'enquête obéit aux règles prévues par l'article 8.4.

72. Sur la rémunération des magistrats au Québec, voir P. NOREAU et autres, préc., note 70, p. 276 et suiv. En France, les magistrats peuvent percevoir une « prime de rendement », où l'accent est mis sur la « productivité » des magistrats : Laurent BERTHIER, « Qualité et évaluation des magistrats de l'ordre administratif », *Revue française d'administration publique* 2016.739, par. 14.

73. *Harvey (QCCS)*, préc., note 60, par. 48.

74. *Harvey c. Comité d'enquête formé par une décision du Conseil de la justice administrative du 27 septembre 2011*, 2014 QCCA 1210 (ci-après « *Harvey (QCCA)* »).

75. *Id.*, par. 7, où la Cour d'appel insiste en ce sens : « Enfin, faut-il le rappeler, l'indépendance judiciaire n'est pas garantie au bénéfice des juges mais à celui des administrés. » Le CJA a le droit d'enquêter et d'agir « sur les actes et agissements des personnes soumises à sa juridiction » pour relever d'éventuels manquements à une règle déontologique (*id.*, par. 8).

76. Pierre NOREAU et Chantal ROBERGE, *La déontologie judiciaire appliquée*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2005.

là d'une atteinte directe au principe constitutionnel de l'indépendance judiciaire⁷⁷ ». Selon cette cour, il faut distinguer le *comportement* de la décision *per se*⁷⁸, démarcation qui peut là encore être ténue. Tout compte fait, selon la Cour supérieure, l'organisme de contrôle déontologique peut, tout au plus, « enquêter sur la conduite d'un décideur en examinant la façon dont celui-ci a exercé ses prérogatives et déterminer si celui-ci a agi à titre d'exemple, de mauvaise foi, fait preuve d'abus répétés ou encore de partialité au point où il y a eu manquement aux règles déontologiques⁷⁹ ». Ainsi, le CJA sanctionne parfois des magistrats pour manquement à leur devoir déontologique de diligence ou de discernement quand ils ne respectent pas, par exemple, le délai de délibéré de trois mois⁸⁰. Dans ce contexte, le CJA pourra notamment s'interroger sur les priorités établies par les magistrats dans le traitement des dossiers dont ils ont la charge⁸¹, leur productivité statistique⁸² et, de manière plus surprenante, leur réputation de travail⁸³. Notons simplement ici que, de façon quelque peu paradoxale,

77. *Harvey (QCCS)*, préc., note 60, par. 47; Voir aussi : *Harvey (QCCJA)*, préc., note 34, par. 169 : « Ces décisions ou orientations sont-elles appropriées ou non, sont-elles les meilleures ou non et toutes autres questions de cette nature ne relèvent pas de normes identifiées par le Code de déontologie » ; *Harvey (QCCJA)*, préc., note 34, par. 95 : « Il ne faudrait pas que la menace de poursuites déontologiques devienne une épée de Damoclès empêchant un président d'un tribunal administratif de prendre une décision de gestion ».

78. *Harvey (QCCS)*, préc., note 60, par. 51.

79. *Id.*, par. 48.

80. *Bussière et Robins*, 2013 QCCJA 669, 2015 CanLII 14104 (Qc C.J.A.) (ci-après « *Robins (QCCJA)* »); infirmé en partie par *Robins c. Conseil de la justice administrative*, 2016 QCCS 1566 (ci-après « *Robins (QCCS)* »); autorisation de pourvoi à la Cour d'appel du Québec accordée : *Conseil de la justice administrative c. Robins*, 2016 QCCA 1037 (ci-après « *Robins (QCCA)* »).

81. *Robins (QCCJA)*, préc., note 80, par. 68 :

Par ailleurs, [le magistrat] affirme prioriser les dossiers. Il est vrai que tout juge administratif procède ainsi dans sa charge de travail. Dans la mesure où le délai de trois mois est respecté pour chacun des dossiers, aucune règle déontologique n'est enfreinte. Mais lorsqu'on jongle avec les retards, un justiciable pourrait se demander sur quels critères son dossier passe après un autre.

82. L'usage ou le mésusage des statistiques dans l'appréciation du respect des règles déontologiques par les magistrats est l'objet d'un contentieux toujours en cours : *Robins (QCCS)*, préc., note 80 ; *Robins (QCCA)*, préc., note 80.

83. *Robins (QCCJA)*, préc., note 80, par. 69 :

Dans son témoignage, la plaignante relate qu'elle s'est adressée à deux reprises à la Régie, en mars et en juin 2013, où on lui a dit « *qu'on s'occupait de son dossier* ». Au contraire, la réaction des préposées indique que le nom du régisseur est connu pour ses retards à rendre ses décisions. La plaignante pouvait tout à fait avoir le sentiment que son dossier n'était pas important. Le contexte ne favorise aucunement la confiance dans la Régie dans une telle situation et cela résulte en partie des manquements du régisseur.

les priorités et la performance des magistrats peuvent faire l'objet d'une appréciation et d'une sanction déontologique, alors que le CJA lui-même décline compétence—au nom de l'indépendance de la justice—quand il est question d'apprécier les priorités fixées par l'administration judiciaire, comme les performances du tribunal, en tant qu'institution.

En troisième et dernier lieu, au-delà du contrôle gouvernemental, parlementaire et, éventuellement, par un comité déontologique de la gestion du rôle, l'indépendance judiciaire ne signifie pas que les actes de gestion judiciaire ne peuvent jamais être sanctionnés juridiquement par un tribunal. C'est notamment le cas quand un justiciable se plaint d'avoir été victime d'un délai déraisonnable⁸⁴. Dans de telles affaires, les magistrats doivent tenir compte «de la nature de l'affaire et de sa complexité, des faits et des questions en litige, de l'objet et de la nature des procédures, de la question de savoir si la personne visée par les procédures a contribué ou renoncé au délai, et d'autres circonstances de l'affaire⁸⁵». Au moment de cette évaluation, les actes de gestion de l'administration judiciaire ou le travail des magistrats dans le traitement des dossiers peuvent parfois être pris en considération⁸⁶. Sur ce dernier point, il est cependant rarissime que les tribunaux au Québec se prononcent sur les choix de gestion effectués par les administrations judiciaires⁸⁷ comme sur le travail des magistrats ou des enquêteurs⁸⁸. L'immense majorité des recours sont en effet rejetés

84. *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307, par. 101 et 102 :

En droit administratif, il faut prouver qu'un délai inacceptable a causé un préjudice important. Il n'y a aucun doute que les principes de justice naturelle et l'obligation d'agir équitablement s'appliquent à toutes les procédures administratives. Lorsqu'un délai compromet la capacité d'une partie de répondre à la plainte portée contre elle, notamment parce que ses souvenirs se sont estompés, parce que des témoins essentiels sont décédés ou ne sont pas disponibles ou parce que des éléments de preuve ont été perdus, le délai dans les procédures administratives peut être invoqué pour contester la validité de ces procédures et justifier réparation.

85. *Id.*, par. 122.

86. À titre d'exemple, voir les arrêts rendus par la Cour de cassation en France, pour conclure à la faute lourde de l'administration dans le contentieux du droit du travail : É. SERVERIN, préc., note 22.

87. *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Centre de la petite enfance Les Pandamis (Gardeurois)*, 2006 QCTDP 11, par. 62-71.

88. Voir, par exemple, l'affaire *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Beaudoin et autres) c. Commission scolaire de la Jonquière*, 2016 QCTDP 21, par. 111-113.

pour d'autres motifs, comme le rôle des avocats⁸⁹, la perte de documents ou le processus d'enquête⁹⁰.

En résumé, pour garantir l'indépendance judiciaire, le droit en vigueur et la jurisprudence accordent aux administrations judiciaires un large pouvoir de gestion en matière d'ordonnancement et de hiérarchisation des demandes. Si ce pouvoir n'est pas absolu, et qu'il peut être apprécié juridiquement dans des cas exceptionnels, le droit en vigueur ne permet cependant pas d'en déterminer précisément les limites. Tout au plus, nous déduisons de la jurisprudence que la mise au rôle peut, voire doit, tenir compte de la « nature de l'affaire » puisque le préjudice subi ou les enjeux du litige peuvent parfois déterminer, en cas de contestation, le caractère manifestement déraisonnable des délais. La question qui se pose alors est de savoir comment les administrations judiciaires — ou les magistrats dans le traitement de leurs dossiers — peuvent concilier la hiérarchisation des causes avec le principe d'égalité des justiciables et la règle de base d'après laquelle les demandes sont appelées selon leur ordre d'arrivée⁹¹.

1.4 L'égalité des parties et les priorités judiciaires

La mise au rôle n'est donc « encadrée par aucune règle ou norme juridique⁹² ». Cependant, nous croyons important de rappeler, sur ce point, les dispositions de l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* : « Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle⁹³. »

Cet article, qui reprend les termes de l'article 10 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948⁹⁴ et ceux de l'article 14 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*⁹⁵, est important en ce qui concerne la gestion du rôle. En effet, comme le mentionne Françoise

89. *Blais c. Guillemette*, 2007 QCCS 930.

90. *R. c. Fournier*, 2000 CanLII 6745 (Qc C.A.), EYB 2000-16642 ; *Rochon c. La Reine*, 2002 CanLII 63331 (Qc C.A.), EYB 2002-32058 ; *R. c. J.(R.)*, 2002 CanLII 41278 (Qc C.A.), EYB 2002-35663.

91. COMMISSION EUROPÉENNE POUR L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE, préc., note 44, par. 78.

92. *Harvey (QCCJA)*, préc., note 34, par. 95.

93. *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 23.

94. *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. 217 A (III), Doc. off. A.G.N.U., 3^e sess., suppl. n° 13, Doc. N.U. A/810 (1948).

95. *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, (1976) 999 R.T.N.U. 171, art. 14.

Calvez au sujet de l'article 10 de la Déclaration universelle, si celui-ci ne mentionne pas expressément le terme de «délai»,

[la] référence à l'égalité entre tous les justiciables n'est cependant pas sans lien avec «le délai raisonnable» quand on sait combien les délais excessifs sont facteurs d'inégalité: entre celui qui peut attendre une décision de justice, tant financièrement que moralement, voire qui cherche à la retarder, et le justiciable pour qui tout report d'audience représente un coût financier ou humain insupportable, l'écoulement du temps peut devenir lui-même la source d'une nouvelle injustice⁹⁶.

C'est notamment cette idée qu'entérine le CJA quand il relève que «[l]a règle alléguée du "*premier arrivé, premier servi*" n'en est pas une d'application absolue. En fait, dans la gestion quotidienne, les maîtres des rôles utilisent plusieurs autres variables⁹⁷», comme l'urgence des affaires, les enjeux du litige ou encore l'engorgement ou non des tribunaux visés. Dans le même sens, la jurisprudence internationale, notamment celle de la CEDH, est venue préciser que dans certaines circonstances à tout le moins, par exemple en cas d'engorgement des tribunaux⁹⁸, ceux-ci doivent revoir l'ordre de priorité à appliquer⁹⁹. La Commission européenne pour l'efficacité de la justice rappelait en 2004 qu'accorder un traitement prioritaire à certaines affaires dans lesquelles le temps compte permet de renforcer l'efficacité des tribunaux, sans pour autant porter atteinte aux principes d'égalité et d'impartialité¹⁰⁰. La CEDH a ainsi été amenée à apprécier les enjeux des litiges *in concreto* et à juger que des affaires en particulier devaient être priorisées¹⁰¹.

96. Fr. CALVEZ, préc., note 18, p. 9 et 10.

97. Harvey (*QCCJA*), préc., note 34, par. 95; voir aussi RÉGIE DU LOGEMENT, «Mise au rôle d'une demande», [En ligne], [www.rdl.gouv.qc.ca/fr/depot-d-une-demande/mise-au-role-d-une-demande] (25 octobre 2017).

98. *Union Alimentaria Sanders S.A. c. Espagne*, n° 11681/85, CEDH 7 juillet 1989, par. 40: «En pareil cas il est licite de fixer à titre provisoire un certain ordre de traitement des affaires, fondé sur leur urgence et leur importance. L'urgence d'un litige s'accroît cependant avec le temps; en conséquence, si la crise se prolonge de tels moyens se révèlent insuffisants et l'État doit en choisir d'autres, plus efficaces, pour se conformer aux exigences de l'article 6 par. 1.»

99. À titre d'exemple, des États d'Europe du Nord attribuent un caractère prioritaire à certaines catégories d'affaires. Voir Mirka SMOLEJ et Jon T. JOHNSEN, *La gestion du temps dans les systèmes judiciaires: une étude sur l'Europe du Nord*, Commission européenne pour l'efficacité de la justice, 2006, [En ligne], [www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Delais/GestionTemps_fr.pdf] (25 octobre 2017).

100. COMMISSION EUROPÉENNE POUR L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE, préc., note 44, par. 78.

101. Remarquons ici que cette appréciation *in concreto* est explicitement exigée des magistrats pour évaluer l'urgence en matière d'injonction au Québec ou en matière de référé en France.

En d'autres termes, les enjeux du litige, c'est-à-dire les conséquences potentielles des délais sur les individus visés ou la société, peuvent autoriser les tribunaux à hiérarchiser les demandes. Parmi les enjeux où la CEDH exige une célérité particulière de la part des États membres, Françoise Calvez relève notamment en matière civile ou administrative : les affaires dans lesquelles l'état de santé du requérant est en jeu¹⁰² ; celles dans lesquelles l'âge avancé du requérant exige une procédure rapide¹⁰³ ; celles qui concernent la préservation du lien familial dans des décisions relatives à la garde d'un enfant ou à l'exercice de l'autorité parentale¹⁰⁴ ; ou encore les affaires rattachées à la capacité et à l'état physiques limités du requérant¹⁰⁵.

Au regard de cette jurisprudence, il est donc parfois justifié de remettre en cause la règle de base qui consiste à enregistrer les affaires et à les appeler selon leur ordre d'arrivée¹⁰⁶. Cependant, les critères permettant une telle hiérarchisation des causes restent, pour le moment, limités et principalement liés à la santé, à l'âge, à la capacité physique ou au moyen de subsistance des parties.

2 Les conséquences d'une mise au rôle construite sur des statistiques

A priori, la catégorisation et la hiérarchisation des causes ne semblent pas soulever d'enjeu juridique au regard du droit applicable au Québec, qui accorde à l'administration judiciaire un large pouvoir discrétionnaire dans sa gestion du rôle. C'est donc un acte administratif, protégé par le principe d'indépendance judiciaire. Toutefois, au regard des critères fixés par la jurisprudence internationale pour prioriser certaines causes par rapport à d'autres (comme l'urgence, la santé, l'âge, la capacité physique ou le moyen de subsistance des parties), la priorité accordée aux demandes d'expulsion et de recouvrement de loyer par rapport à toute autre demande, même lorsque la santé des locataires est en cause, mérite d'être contestée. C'est ce que nous tenterons de faire dans la seconde partie en analysant un certain nombre de conséquences sociales, sanitaires et procédurales qui découlent de cette hiérarchisation.

102. *X. c. France*, n° 18020/91, CEDH 31 mars 1992 ; *Vallée c. France*, n° 22121/93, CEDH 26 avril 1994 ; *Pailot c. France*, n° 32217/96, CEDH 22 avril 1998.

103. Arrêt *Stryanowski c. Pologne*, n° 28616/95, CEDH 30 octobre 1998.

104. Arrêt *H. c. Royaume-Uni*, n° 9580/81, CEDH 8 juillet 1987 ; Arrêt *EP c. Italie*, n° 31127/96, CEDH 16 novembre 1999 ; Arrêt *Jahnova c. République tchèque*, n° 66448/01, CEDH 19 octobre 2004.

105. Fr. CALVEZ, préc., note 18, p. 97 et 98.

106. M. SMOLEJ et J.T. JOHNSON, préc., note 99.

À cette fin, nous proposons de commencer par une analyse statistique des délais, selon la catégorie sociale des demandeurs (propriétaire ou locataire) et pour deux enjeux particuliers : le recouvrement de loyer et l'expulsion de logement, d'une part, ainsi que l'insalubrité et la santé des locataires, d'autre part (2.1). Nous défendrons l'hypothèse selon laquelle la mise au rôle, cet « acte de gestion *a priori* neutre », tend à prioriser les intérêts d'une minorité de propriétaires (2.2) par rapport aux enjeux de santé publique (2.3) et à l'accès à la justice des milliers de victimes d'insalubrité (2.4).

2.1 Les délais en matière d'expulsion et d'insalubrité

Selon une étude réalisée en 2015 sur les délais judiciaires à la Régie, une demande d'expulsion de logement pour non-paiement du loyer y est entendue en 45 jours en moyenne, tandis que 790 jours sont nécessaires au tribunal pour reconnaître la présence de moisissure dans le logement d'un locataire¹⁰⁷. À la suite de la publication de ce rapport, le tribunal précise que, « lors de l'évaluation d'une demande par un maître des rôles, si les motifs exposés dans la demande font état d'un risque pour la santé ou pour la sécurité des occupants, la demande est systématiquement placée » dans les causes civiles urgentes¹⁰⁸. Faisant suite à la première étude, une seconde est menée sur la période allant du 1^{er} juillet 2015 au 30 juin 2016, en ajoutant cette fois-ci le terme « santé » aux précédents critères¹⁰⁹. D'après les résultats de recherche, il faut encore 774 jours en moyenne (742 jours, pour la médiane), soit plus de deux ans pour que le tribunal conclue à la présence de moisissure dans le logement et à un risque pour la santé pour les locataires. Le délai pour les causes de non-paiement, quant à lui, est toujours de 45 jours en moyenne.

Si ces données doivent être nuancées, compte tenu du fait que de nombreuses causes rendues pendant la période de référence de cette étude ont été déposées avant la réforme de la mise au rôle, ces délais restent, quoi qu'il en soit, sans commune mesure avec ceux du contentieux de

107. COLLECTIF PRO BONO UQAM, préc., note 39, p. 18 ; Martin GALLIÉ et autres, « Les délais judiciaires comme modalité d'organisation d'une justice de classe : la hiérarchisation des causes à la Régie du logement », *Nouveaux Cahiers du socialisme*, vol. 16, 2016, p. 91.

108. RÉGIE DU LOGEMENT, préc., note 48, p. 56. Voir aussi RÉGIE DU LOGEMENT, *Rapport annuel de gestion, 2014-2015*, 2015, p. 71, [En ligne], [www.rdl.gouv.qc.ca/sites/default/files/pdf/Rapport_annuel_2014-2015.pdf] (25 octobre 2017).

109. Martin GALLIÉ et autres, *Délais judiciaires, santé des justiciables et accès à la justice : le contentieux de la moisissure devant la Régie du logement*, rapport de recherche, 2017 (document inédit).

l'expulsion. Il demeure ainsi dix-sept fois plus rapide d'expulser un locataire que d'obtenir réparation pour avoir vécu dans un logement contaminé par une présence fongique.

2.2 La priorisation des intérêts d'une minorité

Comme nous l'avons vu, l'ancien président de la Régie justifie, lors de son audition, la priorité accordée aux demandes d'expulsion pour non-paiement à partir d'une interprétation du *Code civil*, mais sans préciser la disposition en question, d'une part, et parce qu'il « s'agit, bien souvent, de réclamations de petits propriétaires qui dépendent de ces revenus¹¹⁰ », d'autre part. Si le fondement légal d'un tel choix administratif reste encore à établir, ces explications ont le mérite d'être claires. Le titre de propriété justifie, en lui-même, une priorité d'audience et l'atteinte au principe d'égalité devant les tribunaux et à la règle de base du « premier arrivé, premier servi ». Aussi, en l'absence de disposition légale justifiant une telle priorité d'audience pour les propriétaires de logements locatifs, il semble utile de situer ce choix administratif dans le contexte social actuel, et ce, pour tenter d'en saisir les conséquences sur les catégories sociales visées.

Relevons tout d'abord qu'au Québec, province d'un peu plus de 8 millions d'habitants, il y a environ 1,3 million de logements loués¹¹¹. Une recherche réalisée en 2002 estimait que ces logements appartenaient à 277 000 propriétaires. Sur ces derniers, nous n'avons pu trouver de données relativement à leurs conditions de vie ou à leur revenu. Nous ne sommes pas ainsi en mesure de confirmer qu'il s'agit bel et bien de « petits propriétaires qui dépendent » des revenus de location, comme l'affirme l'ancien président de la Régie pour justifier la priorité accordée aux causes de non-paiement¹¹². Nous savons en revanche que les revenus dégagés par les loyers étaient estimés, en 2002, à 6 milliards de dollars¹¹³, alors que les

110. Harvey (*QCCJA*), préc., note 34, par. 23.

111. SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *L'habitation en bref 2015*, [En ligne], [www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000024027.pdf] (25 octobre 2017).

112. En revanche parmi les 277 000 propriétaires, 34 100 (soit 12 p. 100) contrôlaient près de 60 p. 100 du marché (57 p. 100 pour le Québec et 61 p. 100 pour Montréal) : Francine DANSEREAU et Marc CHOKO, *Les logements privés au Québec : la composition du parc de logements, les propriétaires bailleurs et les résidents*, 2002, [En ligne], [www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/M06470.pdf] (25 octobre 2017); voir aussi Fr. SAILLANT, préc., note 37.

113. À titre de comparaison, les dépenses de la Société d'habitation du Québec (SHQ), organisme public chargé d'améliorer l'habitat, s'élevaient, en 2014-2015, à un milliard de dollars. SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, 2015, p. 67, [En ligne], [www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000023985.pdf] (25 octobre 2017).

pertes dues à des loyers non payés étaient évaluées, à Montréal, à 0,9 p. 100 du revenu potentiel annuel de l'immeuble loué¹¹⁴. Pour leur part, Marc Daoud et Guillaume Hébert ont réalisé, en 2011, une vaste étude sur le marché locatif constatant que les rendements étaient globalement excellents pour les propriétaires québécois : les rendements en question avoisaient 10 p. 100 par année selon un scénario pessimiste et atteignaient presque 18 p. 100 d'après une projection optimiste¹¹⁵.

Il est également connu que les catégories sociales les plus pauvres de la société québécoise sont davantage locataires que propriétaires¹¹⁶. En effet, s'il est pour le moins difficile de considérer les locataires comme une classe sociale en soi¹¹⁷, il n'y a aucun débat pour constater que l'accès à la propriété n'est pas un choix au Québec. Comme le soulignait récemment la Direction de la santé publique de Montréal (DSP), «le statut de propriétaire est fortement lié à la richesse des ménages¹¹⁸». En d'autres termes, les riches sont davantage propriétaires que les pauvres et les propriétaires s'enrichissent plus que les locataires¹¹⁹.

Aussi, et contrairement à la situation des locataires de logement — dont on ne connaît pas grand-chose, si ce n'est qu'ils font partie de la catégorie générale des propriétaires —, les conditions de vie des locataires

114. Fr. DANSEREAU et M. CHOKO, préc., note 112; voir aussi Fr. SAILLANT, préc., note 37, p. 16.

115. Marc DAOUD et Guillaume HÉBERT, *Logement 2011 : marché locatif et spéculation*, Institut de recherche et d'informations socioéconomiques, 2011, [En ligne], [iris-recherche.s3.amazonaws.com/uploads/publication/file/Note-logement-2011-web.pdf] (25 octobre 2017).

116. Pour ne prendre qu'un exemple, alors que 26 p. 100 de l'ensemble des ménages montréalais vit sous le seuil de faible revenu, ils sont plus du tiers parmi les ménages locataires (37 p. 100) contre 9 p. 100 parmi les propriétaires : CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL, *Pour des logements salubres et abordables. Rapport du directeur de la santé publique de Montréal 2015*, p. 15, [En ligne], [publications.santemontreal.qc.ca/uploads/tx_assmpublications/978-2-89673-500-6.pdf] (25 octobre 2017).

117. Friedrich ENGELS, *La question du logement*, Paris, Éditions sociales, 1969.

118. CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL, préc., note 116, p. 15.

119. Selon Statistique Canada, pendant la période 2002-2011, le revenu après impôt, en dollars constants, est passé de 63 000 à 70 000 \$ chez les ménages propriétaires et de 35 000 à 38 000 \$ chez les ménages locataires : QUÉBEC, INSTITUT DE LA STATISTIQUE, «Les familles propriétaires de leur logement ayant contracté une hypothèque prennent environ 25 ans pour rembourser l'emprunt», [En ligne], [www.stat.gouv.qc.ca/salle-presse/communiquer/communiquer-presse-2016/fevrier/fev1602.html] (2 février 2016).

québécois sont relativement bien documentées¹²⁰. La DSP relève ainsi que les «écarts entre les propriétaires et les locataires se creusent depuis le milieu des années 1980». Par ailleurs, 37 p. 100 des ménages locataires vivent sous le seuil de faible revenu¹²¹, soit avec moins de 24 000 \$ pour une personne seule, ou un montant inférieur à 30 000 \$ pour deux personnes (avant impôt, en 2015)¹²². Or, le loyer moyen d'un studio dans un bâtiment construit après 1940, par exemple, est de 511 \$ par mois et de 711 \$ pour un logement de deux chambres¹²³. Ainsi, en 2011, 40 p. 100 des ménages locataires consacraient plus de 30 p. 100 de leur revenu à l'habitation, alors que cette proportion était de 23 p. 100 pour les ménages propriétaires¹²⁴. Dans ce contexte, un ménage locataire sur dix déclare avoir craint d'être expulsé de son logement au cours des dix dernières années¹²⁵.

Enfin, en ce qui concerne la salubrité des logements, le rapport de la DSP révèle que 28,2 p. 100 des locataires ont des problèmes de moisissures apparentes ou des traces d'infiltration d'eau (contre 10,9 p. 100 pour les propriétaires) et que 37,8 p. 100 ont de la vermine ou de l'humidité excessive (en regard de 17,7 p. 100 pour les propriétaires)¹²⁶. Les risques pour la santé qui en découlent sont en proportion de ces problèmes de salubrité, alors qu'on estime qu'en Amérique du Nord, «les individus passent près de 90 % de leur temps à l'intérieur» et qu'«à lui seul, le temps passé dans le logement peut atteindre jusqu'à 15 à 16 heures par jour¹²⁷».

Pour résumer, la priorité d'audience concerne donc une minorité de propriétaires de logements locatifs, qui ont structurellement des revenus supérieurs à ceux des locataires et qui vivent dans des logements en bien meilleur état que ceux des locataires.

120. SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Le Bulletin d'information de la société d'habitation du Québec*, 2013, [En ligne], [www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000022423.pdf] (25 octobre 2017).

121. CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL, préc., note 116, p. 15.

122. QUÉBEC, *Seuils de faible revenu (SFR) en vigueur pour la période estivale 2016*, [En ligne], [www.vacancesfamiliales.qc.ca/seuils-de-faible-revenu-2016.pdf] (25 octobre 2017).

123. CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL, préc., note 116, p. 15.

124. *Id.*, p. 41 et 42.

125. CENTRE DE RECHERCHE LÉA-ROBACK SUR LES INÉGALITÉS SOCIALES DE SANTÉ, «Enquête sur la salubrité et l'abordabilité du logement (SALAM), Montréal, 2014», dans CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL, préc., note 116, p. 40.

126. CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL, préc., note 116, p. 28.

127. *Id.*, p. 26.

2.3 La santé financière des propriétaires au détriment de la santé publique

Les conséquences des délais judiciaires ont déjà été l'objet de nombreuses études, tout particulièrement en ce qui concerne leurs effets sur la preuve et la procédure. Cependant, les études de terrain ou sociologiques sur les conséquences sociales et sanitaires des délais (les ressources économiques, les familles, les maladies, etc.) se révèlent plus rares.

Depuis le milieu des années 2000, il existe toutefois de précieux travaux en épidémiologie, en médecine ou même en droit qui étudient les conséquences du recours au système judiciaire sur la santé des justiciables et qui dénoncent les effets délétères de la longueur de la procédure. Un certain nombre de ces travaux—généralement regroupés sous la thématique plus large de la «jurisprudence thérapeutique» (*therapeutic jurisprudence*)¹²⁸ ou des effets des mesures législatives et administratives (*legal and administrative process effect*)¹²⁹—traitent des conséquences des délais de procédure sur la santé physique et mentale¹³⁰. Ceux-ci sont le plus souvent centrés sur les conséquences des délais administratifs des régimes d'indemnisation, comme les accidents du travail¹³¹. Ces études traitent plus rarement du contentieux civil¹³². Nous nous contenterons ici

128. Pour une synthèse de ces travaux, voir D.B. WEXLER, préc., note 23 ; pour une introduction à ces travaux en français, voir Martine HERZOG-EVANS, «Révolutionner la pratique judiciaire. S'inspirer de l'inventivité américaine», D. 2011.3016.

129. G. GRANT et D.M. STUDDERT, préc., note 23.

130. Sur ce point, mentionnons notamment l'étude d'Ian A. HARRIS et autres, «Predictors of General Health after Major Trauma», *Journal of Trauma, Injury, Infection, and Critical Care*, vol. 64, n° 4, 2008, p. 969, à la page 969, qui conclut ceci : «having an unsettled compensation claim was strongly associated with poor mental health [...] Conclusion: General health after major physical trauma is more strongly associated with factors relating to compensation than with the severity of the injury. Processes involved with claiming compensation after major trauma may contribute to poor patient outcomes.»

131. En droit, voir les précieux travaux de Katherine LIPPEL, «Workers Describe the Effect of the Workers' Compensation Process on their Health: A Québec Study», (2007) 30 *International Journal of Law and Psychiatry* 427. Pour une étude en médecine : Patricia SINNOTT, «Administrative Delays and Chronic Disability in Patients with Acute Occupational Low Back Injury», *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, vol. 51, n° 6, 2009, p. 690, à la page 691.

132. D.W. SHUMAN, préc., note 21 ; Bruce FELDTHUSEN, Olena HANKIVSKY et Lorraine GREAVES, «Therapeutic Consequences of Civil Actions for Damages and Compensation Claims by Victims of Sexual Abuse», (2000) 12 *Canadian Journal of Women and the Law* 66 ; Pascoe PLEASENCE, Nigel J. BALMER et Alexy BUCK, «The Health Cost of Civil-Law Problems : Further Evidence of Links between Civil-Law Problems and Morbidity, and the Consequential Use of Health Services», (2008) 5 *Journal of Empirical Legal Studies* 351.

de souligner que ces travaux tendent à défendre l'hypothèse, pour le moins problématique pour des juristes, que le système judiciaire peut participer à la détérioration de la santé des justiciables¹³³. Et si certains de ces travaux restent contestés, notamment en raison de la démarche méthodologique retenue¹³⁴, ils soulèvent tout de même d'importants enjeux qu'il semble difficile d'ignorer pour toute personne qui s'intéresse à l'accès à la justice.

À notre connaissance cependant, ces travaux ne traitent pas des effets différenciés des délais selon la catégorie sociale à laquelle appartiennent les parties au litige. Ils contestent plutôt, et ce, majoritairement, les effets des délais sur une catégorie de justiciables (les victimes d'accidents du travail, par exemple)¹³⁵ ou encore sur les parties au litige (demandereses ou défenderesses en matière civile, par exemple), mais sans tenir compte de la catégorie sociale (de classe, de sexe¹³⁶ ou de race, par exemple) à laquelle elles appartiennent. Par ailleurs, et toujours autant que nous sachions, ces travaux ne comparent pas les effets des délais selon les enjeux du litige. Par conséquent, si ces travaux nous permettent d'émettre l'hypothèse que les délais judiciaires devant la Régie nuisent à la santé des parties au contentieux locatif, indépendamment de leur statut (propriétaire ou locataire), elles ne nous autorisent pas à conclure que la mise au rôle à la Régie et les délais qui en découlent ont des effets différenciés sur la santé des locataires ou des propriétaires ou encore selon le type de litige (non-paiement, expulsion ou insalubrité, par exemple).

Toutefois, s'il n'existe pas actuellement de données concernant les effets des délais judiciaires sur la santé des propriétaires victimes de non-paiement de loyer, les conséquences du temps passé dans un logement insalubre sur la santé des locataires commencent à être relativement bien documentées. Ainsi, près de 30 p. 100 des ménages montréalais ont au moins un problème d'insalubrité dans leur logement (soit environ 240 000 ménages). Au moins 20 p. 100 d'entre eux ont, plus précisément, de la moisissure apparente ou des traces d'infiltration d'eau, ce qui constitue le problème de salubrité le plus répandu dans les logements montréalais¹³⁷.

133. Sur ce point précis et en ce qui concerne le contentieux civil en particulier, nous renvoyons à l'étude de D.W. SHUMAN, préc., note 21.

134. G. GRANT et D.M. STUDDERT, préc., note 23.

135. K. LIPPEL, préc., note 131.

136. Sur ce point, on peut cependant penser les travaux féministes qui se sont penchés sur les affaires de viols ou encore ceux qui remettent en question les rapports de pouvoir entre hommes et femmes lors des procès civils et criminels. Pour un aperçu des enjeux, nous renvoyons à la revue de la littérature de D.W. SHUMAN, préc., note 21.

137. Parmi les autres problèmes, notons que 9 p. 100 ont des rongeurs (souris ou rats), 3,4 p. 100, des punaises de lit et 3,3 p. 100, des blattes (aussi appelées «coquerelles»): CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL, préc., note 116, p. 28.

La DSP précise également que « ces données sous-estiment vraisemblablement l'ampleur de la problématique de l'humidité, car elles ne prennent pas en compte l'humidité et les moisissures non apparentes. En utilisant des critères plus larges, on a établi à 38 % la proportion de ménages montréalais aux prises avec des problèmes liés à l'humidité excessive¹³⁸ ». C'est donc plus du tiers des ménages montréalais qui sont touchés par la problématique des moisissures, qu'ils soient propriétaires ou locataires. Les risques pour la santé qui en découlent sont en proportion de ces problèmes de salubrité.

Il est en effet bien établi que l'insalubrité en général, et la moisissure en particulier, peut avoir de graves conséquences sur la santé, tant physique que mentale, des adultes et des enfants¹³⁹. De nombreuses études ont ainsi montré les liens entre les conditions de logement et la prolifération des problèmes de santé, en particulier d'asthme et de complications respiratoires et neurologiques¹⁴⁰. L'Organisation mondiale de la santé, tout comme Santé Canada, a dénoncé à de nombreuses reprises les effets délétères de l'insalubrité sur la santé¹⁴¹. À Montréal plus précisément, le rapport

138. *Id.*, p. 31.

139. AMERICAN INDUSTRIAL HYGIENE ASSOCIATION, «Position Statement on Mold and Dampness in the Built Environment», 2013, p. 3, [En ligne], [www.aiha.org/government-affairs/PositionStatements/P-Mold-03-26-13.pdf] (25 octobre 2017) :

Three recent, high quality, systematic reviews of the available evidence concluded that the implementation of interventions that combine elimination of moisture intrusion and leaks and removal of moldy items help to reduce mold exposure and respiratory symptoms and new onset asthma. This position has also been taken by National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH) and many State governments, Health Canada and internationally by the World Health Organization. Based on this evidence, the position of AIHA is that persistent dampness and mold damage in the non-industrial workplace, including schools and residential housing, requires prevention, management and effective remediation. If visible mold is present, it should be remediated, regardless of what species are present.

140. Watcharoot KANCHONGKITTIPHON et autres, «Indoor Environmental Exposures and Exacerbation of Asthma : An Update to the 2000 Review by the Institute of Medicine», *Environmental Health Perspectives*, vol. 123, n° 1, 2015, p. 6; William J. FISK, Ekaterina A. ELISEEVA et Mark J. MENDELL, «Association of Residential Dampness and Mold with Respiratory Tract Infections and Bronchitis : A Meta-analysis», *Environmental Health*, vol. 9, 2010, p. 72.

141. MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Ligne directrice sur la qualité de l'air intérieur résidentiel : moisissures*, (2007) 141 G.O. I, 710; WORLD HEALTH ORGANIZATION, *WHO Guidelines for Indoor Air Quality. Dampness and Mould*, Publications WHO Regional Office for Europe, 2009, [En ligne], [www.euro.who.int/___data/assets/pdf_file/0017/43325/E92645.pdf] (25 octobre 2017).

de la DSP¹⁴² relève que la moisissure dans les logements est notamment associée au développement ou à l'aggravation de maladies respiratoires (asthme, rhinite allergique ou infections respiratoires), mais également à des problèmes de santé mentale. À titre d'exemple, sur l'île de Montréal, « 5 000 enfants souffrent d'asthme en lien avec des problèmes d'humidité excessive ou de moisissures dans leur logement ». Dans le même sens, la DSP rapporte les résultats d'une enquête menée auprès de 1 376 mères interviewées quand leur bébé avait six semaines et qui « a démontré une association significative entre les conditions d'humidité ou de température du logement et la dépression maternelle¹⁴³ ».

Bref, le temps passé dans un logement infecté de moisissure, en raison des délais judiciaires, a nécessairement un important impact sur la santé des justiciables. Cependant, les coûts sociaux et économiques de ce phénomène restent, pour le moment, largement inconnus. Nous pouvons néanmoins émettre l'hypothèse que, si ces coûts sont mis en balance avec les avantages économiques et sanitaires potentiels liés au fait d'accorder des délais de 45 jours pour les demandes d'expulsion des propriétaires¹⁴⁴, la priorité donnée à ces dernières pourrait être contestée au regard de l'intérêt général. Et ce, d'autant plus qu'il est bien établi que toute expulsion a elle

142. CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL, préc., note 116, p. 27 :

[L]'exposition aux moisissures et aux acariens est associée aux infections du système respiratoire (inférieur et supérieur), à la rhinite allergique et à l'asthme ainsi qu'à l'asthme mal maîtrisé grave et persistant qui peut donner lieu à des hospitalisations. Les maladies pulmonaires obstructives chroniques (MPOC) peuvent aussi être aggravées par la contamination fongique. De plus, les mycotoxines et autres particules fongiques sont associées à des phénomènes inflammatoires et toxiques et peuvent agir sur plusieurs systèmes de l'organisme ; elles sont en cause dans la survenue de nombreux symptômes, y compris la fatigue et les douleurs chroniques. Notons que les moisissures dissimulées, c'est-à-dire qui prolifèrent derrière les structures en raison des infiltrations d'eau et de la moiteur, sont aussi nocives que les moisissures apparentes.

Voir aussi MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Guide. Gestion de la prolifération des moisissures en milieu scolaire. Responsabilités et bonnes pratiques. Prévention, investigation et décontamination*, Québec, 2014, [En ligne], [www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/reseau/infrastructures/Guide_moisissures.pdf] (25 octobre 2017).

143. CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL, préc., note 116, p. 28.

144. Sur les avantages économiques de la procédure au Québec, nous renvoyons aux études d'Étienne WASMER, « Analyse économique du marché du logement locatif », *Revue économique*, vol. 58, n° 6, 2007, p. 1247.

aussi d'importantes répercussions sur la santé des locataires¹⁴⁵, notamment sur les mères de famille et les enfants¹⁴⁶, comme sur les services sociaux¹⁴⁷.

2.4 L'accès à la justice des créanciers avant celui des victimes de l'insalubrité

À partir de l'analyse des résultats d'une recherche jurisprudentielle, nous voulons mettre en lumière maintenant les conséquences procédurales de la priorité accordée aux causes de non-paiement. Plus précisément, trois points retiennent notre attention afin d'illustrer les risques de déni de justice qu'engendre une telle hiérarchisation des causes.

En premier lieu, compte tenu des risques pour la santé et des délais judiciaires médians (742 jours), il n'est pas surprenant de constater que l'immense majorité des locataires qui dénoncent judiciairement la présence de moisissure dans leur logement n'y habitent plus au moment de l'audience et de la décision. Ainsi, selon les données, dans 85 p. 100 des jugements (16/19) où les locataires obtiennent finalement gain de cause, ils ont déjà quitté les lieux lorsque le tribunal se prononce¹⁴⁸. Or, dans tous ces cas, le jugement ne porte plus sur l'insalubrité en tant que telle et les travaux requis, mais uniquement sur les conséquences, à savoir l'indemnisation de la victime.

La jurisprudence constante déclare que les magistrats ne peuvent imposer des travaux dans des logements que les locataires n'habitent plus. La demande des locataires de remettre le logement en état est alors considérée comme « sans objet ». Les jugements ordonnant la réalisation des travaux sont ainsi exceptionnels. Il s'ensuit que l'immense majorité des propriétaires condamnés par le tribunal pour avoir loué un logement insalubre peuvent le relouer sans que les travaux aient été ordonnés, tant et si bien qu'il est pour le moins difficile de considérer le recours au tribunal comme un mécanisme de lutte contre l'insalubrité.

En deuxième lieu, la priorité accordée aux causes de non-paiement a des répercussions sur la gestion du contentieux et des audiences. Il n'est

145. Craig E. POLLACK et Julia LYNCH, « Health Status of People Undergoing Foreclosure in the Philadelphia Region », *American Journal of Public Health*, vol. 99, n° 10, 2009, p. 1833 ; Sarah A. BURGARD, Kristin S. SEEFELDT et Sarah ZELNER, « Housing Instability and Health: Findings from the Michigan Recession and Recovery Study », *Social Science & Medicine*, vol. 75, 2012, p. 2215.

146. Matthew DESMOND et Rachel TOLBERT KIMBRO, « Eviction's Fallout: Housing, Hardship, and Health », *Social Forces*, vol. 94, n° 1, 2015, p. 295.

147. Janet CURRIE et Erdal TEKIN, « Is there a Link between Foreclosure and Health? », *American Economic Journal. Economic Policy*, vol. 7, n° 1, 2015, p. 63.

148. M. GALLIÉ et autres, préc., note 109.

pas rare en effet que, à la suite du dépôt d'une demande par le locataire, le propriétaire entame à son tour des poursuites. C'est plus précisément ce qui s'est passé dans près du tiers (10/32) des demandes soumises à la Régie par les locataires¹⁴⁹ dans l'échantillon. Or, comme une demande de résiliation pour non-paiement de loyer est entendue en un mois et demi (45 jours), tandis que les causes civiles, considérées par le maître des rôles comme non urgentes, sont entendues 21 mois après le dépôt de la demande, le locataire qui fait un recours en exécution en nature ou en diminution de loyer peut être expulsé pour non-paiement avant même que sa cause soit entendue.

Il est en fait impossible, en vertu de la procédure à la Régie, de soumettre une demande reconventionnelle (à l'audience) en matière de contentieux locatif. Chaque partie doit déposer sa propre demande, dans un dossier distinct, pour que celle-ci puisse être entendue devant le tribunal. En d'autres termes, un locataire poursuivi en non-paiement ne peut demander réparation à l'audience pour l'insalubrité du logement s'il n'a pas préalablement déposé une demande écrite au tribunal. Le jour de l'audience en non-paiement, il pourra tout au plus soulever l'exception d'inexécution, sans grande chance de succès toutefois¹⁵⁰.

Cependant même si le locataire a bien déposé un recours avant l'audience en matière de non-paiement, il n'est pas certain que sa demande soit entendue : tout dépend de la décision du magistrat de réunir ou non les demandes¹⁵¹. En effet, selon l'article 57 de la *Loi sur la Régie du logement*, le régisseur *peut* décider de réunir les demandes. La Cour du Québec a récemment rappelé que « la Régie a discrétion pour fixer les audiences dans des dossiers introduits à des dates différentes, même si elles mettent en cause les mêmes parties¹⁵² ». Toutefois, le juge Jacques Lachapelle de

149. *Id.*

150. Pierre GAGNON, « Chronique – La défense d'inexécution en droit du logement », *Repères*, septembre 2016 (La référence).

151. *Loi sur la Régie du logement*, préc., note 71, art. 57 al. 1 : « Plusieurs demandes entre les mêmes parties, dans lesquelles les questions en litige sont en substance les mêmes, ou dont les matières pourraient être convenablement réunies en une seule, peuvent être jointes par ordre de la Régie, aux conditions qu'elle fixe. »

152. *Lallier c. Coopérative d'habitation des Cantons de l'Est*, 2016 QCCQ 2289, par. 20-23 : Les Locataires soutiennent que le Régisseur aurait dû entendre ensemble les quatre dossiers les impliquant devant la Régie. Le dossier ne démontre pas qu'il y ait eu, avant l'audience du 8 décembre 2015, une demande formelle de réunion de trois autres dossiers impliquant les parties qui aurait été refusée par la Régie. Le 8 décembre 2015, il appert que l'un des autres dossiers (214390) était fixé, mais a été remis pour insuffisance de temps. Quoi qu'il en soit, la Régie a discrétion pour fixer les audiences dans des dossiers introduits à des dates différentes, même si elles

la Cour du Québec a déjà annulé, en 2005, une décision en soulignant que ce pouvoir discrétionnaire devait être exercé «de manière à maintenir l'équilibre entre les droits de chacune des parties¹⁵³». Cet équilibre n'est pas toujours facile à garantir¹⁵⁴, notamment en raison des risques d'instrumentalisation des actes de procédure par les parties, qui peuvent déposer des recours afin de retarder ladite procédure, mais également de l'organisation du travail des magistrats. Étant donné que les audiences sont planifiées selon le type de demandes (non-paiement, causes civiles, etc.) et que le nombre de dossiers que les magistrats doivent régler pendant un rôle est fixé en fonction de cette catégorisation, la décision de joindre les demandes au moment de l'audience a nécessairement d'importantes répercussions sur la gestion du temps et le traitement des autres dossiers. Si le magistrat décide de joindre une cause civile déposée par les locataires à une demande de non-paiement, l'audience sera inévitablement plus longue, ce qui contraindra le magistrat à renvoyer un certain nombre d'audiences initialement prévues. Outre les inconvénients qu'une telle décision soulève pour les justiciables présents à l'audience, qui devront se déplacer de nouveau, cette décision aura probablement un impact sur le volume de dossiers que doit traiter chaque année le magistrat et donc sur sa «performance» et son évaluation¹⁵⁵. Dans tous les cas, la question de la réunion des demandes apparaît d'autant plus centrale au regard des délais judiciaires que les locataires qui n'ont pas les moyens de déménager et de quitter un logement qu'ils considèrent comme insalubre sont *de facto* encouragés à retenir leur loyer pour obtenir une audience dans un délai raisonnable et à demander, à l'audience, la réunion des demandes.

En troisième et dernier lieu, nous pouvons faire l'hypothèse, faute de données, que cette hiérarchisation et les délais qui en découlent permettent d'expliquer, du moins partiellement, le peu de recours des locataires, voire

mettent en cause les mêmes parties. La décision pour laquelle la permission d'en appeler est requise par les Locataires ne traite pas de la réunion des demandes. Il n'y a pas lieu d'autoriser l'appel sur cette question.

153. *Di Matteo c. Mercier*, 2005 CanLII 9547 (Qc C.Q.), par. 46 et 47 :

La résiliation d'un bail et l'expulsion d'un locataire ont des conséquences radicales. Elles ne peuvent être prononcées sans prendre en compte tous les éléments de preuve de l'article 1971, pour décider notamment si le loyer est véritablement dû et qu'il n'est pas compensé par une autre demande. Il était donc du devoir de la régisseuse, informée de l'existence antérieure de cet autre recours, d'exercer cette

154. *Lamirand c. Leclair*, 2008 QCCQ 6433 (permission d'appeler) ; *Leclair c. Lamirand*, 2008 QCCQ 9978 (appel).

155. *Robins (QCCJA)*, préc., note 80.

le non-recours au tribunal¹⁵⁶. Au regard des données consultables sur l'insalubrité des logements à Montréal, et tout particulièrement dans les cas de moisissure dans les logements locatifs, il ressort que les justiciables ne recourent qu'exceptionnellement au tribunal en matière d'insalubrité. Le terme « moisissure », par exemple, n'apparaît que 177 fois dans les jugements rendus par la Régie, au bureau de Montréal, entre le 1^{er} juillet 2015 et le mois de juin 2016¹⁵⁷. Ce résultat, comparé aux dizaines de milliers de locataires visés par le problème, tend minimalement à révéler que le recours au tribunal ne semble pas perçu par les justiciables comme un outil permettant de résoudre leur problème de salubrité. La question se règle autrement ou pas du tout.

Il n'est évidemment pas question ici de réduire le phénomène du non-recours à la seule question des délais judiciaires. Toutefois, et dans la lignée des travaux de Wim van Oorschot¹⁵⁸, soulignons que le non-recours n'incombe pas aux seules personnes visées en partant du principe qu'elles sont individuellement responsables de leur non-demande ou qu'il s'agit d'un manque de connaissance du droit et de sa pratique. Au contraire, si tous les locataires savaient qu'ils devront attendre deux ans pour éventuellement obtenir gain de cause, que l'exercice des droits peut avoir d'importantes répercussions sur leur santé mentale, que les recours sont chronophages

156. Il y a peu d'études sur les causes du non-recours aux tribunaux en matière de droit du logement, et encore moins en matière d'insalubrité. Les études existantes sur cette thématique sont centrées sur le contentieux de l'expulsion et sur l'absentéisme aux audiences. Parmi les explications avancées sur ces enjeux, des études parlent de « procédures subies » : les locataires visés seraient « démobilisés ». D'autres études mentionnent des problèmes d'alphabétisation ou encore que les locataires seraient parfois peu portés à argumenter (*dispute shy*), en ce sens qu'ils préféreraient quitter leur logement plutôt que d'avoir à faire face leurs locateurs au tribunal. Elles soulignent enfin l'isolement des locataires qui ne bénéficient que peu ou pas de services ou d'informations. Cependant, Matthew DESMOND, « Eviction and the Reproduction of Urban Poverty », *American Journal of Sociology*, vol. 118, n° 1, 2012, p. 88, aux pages 125 et 126, estime qu'aucune donnée ne permet d'expliquer à l'heure actuelle la ou les raisons pour lesquelles certains locataires, plutôt que d'autres, se déplacent malgré tout à l'audience ; sur le non-recours et pour une étude de terrain sur ces enjeux aux États-Unis, voir notamment Barbara BEZDEK, « Silence in the Court : Participation and Subordination of Poor Tenants' Voices in Legal Process », (1992) 20 *Hofstra Law Review* 533, 582 et suiv. ; sur l'absentéisme aux audiences en France, voir SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA MODERNISATION, *Évaluation de la prévention des expulsions locatives*, 2014, p. 200, [En ligne], [www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/epp/epp_prevention-des-expulsions-locatives_rapport.pdf] (25 octobre 2017).

157. Cette donnée a été obtenue à la suite d'une requête auprès du moteur de recherche (Recherche juridique) de la Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ).

158. Wim VAN OORSHOT, « Les causes du non-recours : des responsabilités largement partagées », *Recherches et prévisions*, vol. 43, 1996, p. 33.

et qu'ils nécessitent toujours des efforts financiers notables (et cela, même pour les bénéficiaires de l'aide juridique), nous estimons que de telles informations ne participeraient pas à l'exercice des droits. Ainsi, au-delà des comportements individuels et du capital social et culturel des justiciables, Win van Oorschot insiste sur des éléments plus structurels, comme le fonctionnement même de l'administration. Et si cet auteur ne se penche pas précisément sur les délais judiciaires, son modèle met en lumière l'impact des délais administratifs sur l'exercice ou non des droits¹⁵⁹. Dans la continuité de ce travail, nous soumettons l'idée que le choix de l'administration de prioriser certaines causes par rapport à d'autres a nécessairement des répercussions sur l'exercice des droits des publics ciblés¹⁶⁰. Et sur ce point précis, notons que l'administration de la Régie ne se contente pas d'accorder une priorité d'audience aux demandes d'expulsion des propriétaires, mais qu'elle facilite également les démarches de ces derniers. En premier lieu, elle exclut le recours à la procédure de médiation en matière de non-paiement, ce qui rend l'expulsion quasi automatique puisque le magistrat n'a pas le choix de résilier le bail dès que le non-paiement est constaté. En second lieu, la Régie autorise le dépôt des demandes d'expulsion par l'entremise d'Internet¹⁶¹, alors qu'une telle possibilité n'est pas offerte aux victimes d'insalubrité. Comme le souligne Win van Oorschot en conclusion de son étude sur le non-recours, «[I]es décideurs politiques et les responsables administratifs ont aussi leur part de responsabilité. Le nier reviendrait finalement à "accuser la victime"¹⁶².»

Conclusion

Dans son rapport annuel de gestion 2013-2014, après avoir relevé que le délai moyen pour traiter des causes civiles avait augmenté, contrairement à celui des demandes d'expulsion, la Régie soulignait ceci : « Il faut cependant mentionner que pour tous les types de causes confondus, le délai moyen pour obtenir une première audience en 2013-2014 a été de 4,6 mois, ce qui fait de la Régie du logement un tribunal administratif performant¹⁶³ ». De

159. *Id.*, p. 42 : « La voie la plus directe pour le recours adviendrait [notamment] [...] quand finalement la prestation est servie par l'administration dans les plus brefs délais. »

160. Voir également Nadia OKBANI, « Focus – L'influence du territoire et le rôle des institutions dans le non-recours au RSA activité », *Informations sociales*, n° 178, 2013, p. 82.

161. RÉGIE DU LOGEMENT, « Votre demande en ligne », [En ligne], [www.rdl.gouv.qc.ca/fr/services-en-ligne/votre-demande-en-ligne/soumettre-une-demande-en-ligne] (25 octobre 2017).

162. W. VAN OORSHOT, préc., note 158, aux pages 36 et 37.

163. RÉGIE DU LOGEMENT, *Rapport annuel de gestion, 2013-2014*, p. 16, [En ligne], [www.rdl.gouv.qc.ca/sites/default/files/pdf/Rapport_annuel_2013-2014.pdf] (25 octobre 2017).

fait, pris dans l'absolu, de tels délais se comparent très honorablement avec ceux d'autres tribunaux.

Cependant, une telle donnée chiffrée masque le fait que les délais varient grandement selon la catégorie sociale des justiciables et les enjeux sociaux et sanitaires des litiges. En d'autres termes, ces analyses strictement comptables des délais, désormais imposées par la quasi-totalité des administrations judiciaires, ne fournissent que très peu d'informations utiles pour qui s'intéresse aux conséquences sociales et sanitaires des délais judiciaires. Elles permettent tout au plus d'obtenir des critères de performance pour les administrations judiciaires, d'organiser une gestion « efficace » du tribunal et d'évaluer la productivité du travail des magistrats comme des fonctionnaires visés.

Les rapports de gestion des tribunaux compilent des données qui n'ont rien à voir les unes avec les autres, si ce n'est que ce sont des demandes judiciaires. Peu importe le nombre de personnes touchées ou l'ampleur du préjudice pour les individus visés ou la société, toutes les affaires se valent et peuvent être compilées, comptabilisées et utilisées en vue de fixer des cibles à atteindre pour réduire les délais judiciaires et évaluer la « performance » du tribunal. Cela conduit à la production de résultats, et potentiellement d'analyses, complètement absurdes : si une année la minorité de propriétaires de logements locatifs déposent davantage de demandes d'expulsion que l'année précédente et que, dans le même temps, les dizaines ou les centaines de milliers de locataires victimes d'insalubrité font encore moins de recours, les délais judiciaires de la Régie seront automatiquement réduits. En d'autres termes, plus les propriétaires déposent des demandes d'expulsion et plus l'administration de la Régie pourra « afficher des résultats intéressants¹⁶⁴ » à l'occasion de la prochaine étude de crédits : les délais globaux seront effectivement réduits. La question de l'accès à la justice des locataires victimes d'insalubrité restera cependant entière.

Ces données chiffrées contribuent ainsi à voiler des choix administratifs et donc des décisions politiques. En effet, l'analyse statistique et le discours sur les impératifs de performance, d'efficacité et de célérité qui vient la légitimer participent très efficacement à l'occultation des contradictions sociales en matière d'accès à la justice. Pour reprendre la formule de Cécile Vigour, « la recherche d'efficience s'effectue au détriment d'une réflexion sur le sens de l'activité de l'institution judiciaire¹⁶⁵ ». Concrètement, cette analyse et ce discours légitiment une mise au rôle qui contribue à privilégier des intérêts bien particuliers, d'une minorité, c'est-à-dire ceux

164. PROTECTEUR DU CITOYEN, *préc.*, note 42.

165. C. VIGOUR, *préc.*, note 29, 455.

des propriétaires de logements locatifs. Ainsi, les contradictions sociales qui traversent la société, de même que les inégalités sociales qui en découlent, sont niées dans cette analyse statistique construite à partir de justiciables abstraits, présumés égaux en droit et en fait, bref «des nomades sans chair et sans histoire¹⁶⁶».

Ces constats et ce mode de gouvernance judiciaire sont peut-être propres au contentieux locatif québécois. Cependant, les réformes procédurales actuelles en vue de désengorger les tribunaux et de réduire les délais (comme le développement de la médiation, des «circuits courts», etc.) mériteraient également d'être remises en question au regard de leurs effets différenciés selon la classe sociale, le sexe ou l'ethnie par exemple.

Quoi qu'il en soit, au regard des données recueillies ici, il est difficile de ne pas supposer que le tribunal est non seulement le «domaine privilégié de citoyens eux-mêmes privilégiés», pour reprendre l'expression de Pierre Noreau¹⁶⁷, mais également une institution qui participe à *la production* et à *la reproduction* de citoyens eux-mêmes privilégiés.

166. Alain SUPIOT, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil, 2010, p. 46.

167. Pierre NOREAU, «Accès à la justice et démocratie en panne: constats, analyses et projections», dans Pierre NOREAU (dir.), *Révolutionner la justice*, Montréal, Thémis, 2010, p. 13, à la page 39.