

C A N A D A
PROVINCE DE QUÉBEC

CONSEIL DE LA JUSTICE
ADMINISTRATIVE

2014 QCCJA 691

MONTRÉAL, le 30 janvier 2015

PLAINTE DE :

George Farmer

À L'ÉGARD DE :

Ross Robins, juge administratif à la Régie du
logement

EN PRÉSENCE DE :

M^c Alain Turcotte, membre du Conseil de la justice
administrative, président du Comité d'enquête et
juge administratif à la Commission des relations du
travail

Marie Auger, membre du Conseil de la justice
administrative

Anne Mailfait, juge administrative à la Régie du
logement

RAPPORT DU COMITÉ D'ENQUÊTE

[1] Le 13 janvier 2014, monsieur George Farmer (le **plaignant**) dépose une plainte contre le juge administratif Ross Robins, régisseur (le **régisseur**) à la Régie du logement (la **Régie**). Cette plainte porte sur le délai à rendre une décision. Dans le cas du plaignant, la dernière journée d'audience à la Régie a eu lieu le 23 septembre 2013 et la décision n'était pas encore rendue au moment du dépôt, ce qui excède le délai de 90 jours prévu au *Règlement sur la procédure devant la Régie du logement*, RLRQ, c. R-8.1, r.5 (le **Règlement**). Dans les faits, la décision a été rendue le 28 février 2014.

LA RECEVABILITÉ DE LA PLAINTÉ

[2] Le 11 juin 2014, le Comité d'examen de la recevabilité des plaintes du Conseil de la justice administrative (le **Conseil**) déclare la plainte recevable au sens de la *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3 (la **LJA**):

Décision unanime du Comité d'examen: sur la proposition de monsieur Michel Marchand appuyée par Me Nancy Chamberland la plainte est déclarée **recevable** au sens de l'article 186 de la Loi sur la justice administrative.

En conséquence, le Comité transmet sa décision au Conseil de la justice administrative afin qu'il constitue un comité d'enquête chargé de faire enquête sur les allégations de la plainte formulée le 13 janvier 2014 par monsieur George Farmer contre Me Ross Robins et de statuer sur celle-ci au regard notamment de l'article 3 du Code de déontologie des régisseurs de la Régie du logement (RLRQ, chapitre R-8.1, r.1) ainsi que des articles 79 de la Loi sur la Régie du logement (RLRQ, chapitre R-8.1) et 41.1 du Règlement sur la procédure devant la Régie du logement (RLRQ, chapitre R-8.1, r.5) quant au délai pour rendre sa décision dans le dossier portant le numéro 31 130418 015.

(Transcription intégrale)

[3] À la séance Conseil tenue le même jour, le Conseil forme le présent Comité d'enquête (le **Comité**). Le 23 juin 2014, le Conseil informe le plaignant et le régisseur de la décision du Comité d'examen de la recevabilité des plaintes et de la composition du Comité.

LE CONTEXTE

[4] Le présent Comité est saisi d'une autre plainte contre le régisseur (2013 QCCJA 669). Il a été décidé d'entendre les deux plaintes le 4 novembre 2014. Le Comité a d'abord entendu cette autre plaignante et le vice-président de la Régie au moment des événements. Dans le présent dossier, le plaignant et la vice-présidente actuelle de la Régie ont témoigné. Le régisseur a finalement donné sa version sur les deux plaintes.

LES FAITS

LA SITUATION DU RÉGISSEUR EN SEPTEMBRE 2013

[5] L'enquête dans le dossier 2013 QCCJA 669 a démontré un problème qui perdurait dans le respect du délai de trois mois pour rendre une décision. Les statistiques obtenues par le Comité démontrent que de nombreux retards existaient et que le régisseur avait accumulé les délibérés excédant le délai (voir le rapport d'enquête dans le dossier 2013 QCCJA 669).

[6] Maître Daniel Laflamme, qui était vice-président de la Régie à ce moment, explique que diverses mesures ont été prises afin de permettre au régisseur d'effacer sa charge de délibérés en retard. Deux des mesures se situent directement dans la période temporelle de la présente plainte. Jusqu'au 28 octobre 2013, le régisseur bénéficiait d'une réduction des rôles d'audience correspondant à une diminution d'environ un tiers de sa charge de travail. De plus, la Régie lui a

accordé une libération complète dans les semaines des 21 et 28 octobre 2013 pour rédiger. C'est dans ce contexte que se situe la présente plainte.

LE CAS DU PLAIGNANT

[7] Du point de vue du plaignant, la preuve est simple. La dernière journée d'audience était le 23 septembre 2013, il a demandé au régisseur à quel moment il recevrait la décision. Ce dernier lui a mentionné le délai de trois mois, ce qui amène à Noël ou presque.

[8] Après la période des Fêtes, le plaignant appelle à la Régie pour obtenir des nouvelles. Conscient que son dossier est volumineux, il se dit que cela peut prendre quelques jours de plus. Malgré ses contacts avec des gens de la Régie, rien ne bouge. Interrogé à ce sujet, le plaignant déclare qu'on ne lui donne aucune indication qu'une prolongation aurait été obtenue par le régisseur.

[9] Finalement, on lui dit qu'il peut déposer une plainte au Conseil, ce qu'il fait. Celle-ci est fort laconique : « *It is now well over 90 days since my hearing, and it is still not decided ! Why?* » À l'audience devant le Comité, il exprime son sentiment que « *justice was not done* ».

[10] Le régisseur a soumis les commentaires suivants au Comité d'examen de la recevabilité des plaintes du Conseil :

J'aimerais porter à l'attention des membres du Comité quelques commentaires.

Tout d'abord, il faut préciser que dans la cause sous étude, les parties ont produit une multitude de faits et une masse de documents (lettres, photographies, factures et rapports d'inspection) au cours d'une pleine journée de procès.

De plus, le locataire M. Farmer a produit, tout au cours du déroulement des procédures des amendements volumineux.

Dans ce contexte, le tribunal a dû dans le cadre de son délibéré, décortiquer les demandes du M. Farmer et procéder à une analyse approfondie de la preuve. J'ai dû consacrer nombreuses heures à cet exercice et ce dans le but de rendre une décision motivée, claire et cohérente, tel que j'en ai le devoir.

Certes, j'aurais pu demander une extension de délai mais avec égards, ne considère pas avoir commis de faute déontologique.

Le devoir du tribunal comprend, inter alia, le devoir de rendre des décisions structurées et bien motivées.

Je suis convaincu de m'être acquitté de mon devoir et que la justice et les justiciables ont été bien servis.

(Reproduit tel quel)

[11] Le régisseur explique au Comité que la cause du plaignant était complexe et que le dossier de celui-ci était mal organisé, voire « *lamentable* » (plusieurs amendements, annexes rédigés à la main, etc.). Il reconnaît que le respect du délai de trois mois dans une telle situation était irréaliste, mais que par fierté, il ne voulait pas demander de prolongation de délai pour ne pas embêter le vice-président. À cet égard, M^e Laflamme explique qu'il examine la question selon différents critères comme la complexité de l'affaire, le nombre de jours d'audience, etc. Il accorde la prolongation *pour une certaine date* et les parties en sont avisées.

[12] En fait, la problématique que vivait le régisseur a duré d'avril 2012 au printemps 2014. Il a bénéficié de l'aide de la Régie sous plusieurs formes comme une réduction de sa charge de travail, du temps pour rédiger, une permission de rédiger en anglais et ainsi de suite. Il a lui-même travaillé énormément, consacrant notamment ses vacances des Fêtes de 2013 à la rédaction. Dans le cas du plaignant, la décision a été rendue le 28 février 2014.

[13] À l'audience, le régisseur soutient que le problème est, en pratique, réglé. Cependant, il y aura toujours des dossiers en attente parce qu'il veut accorder à chaque dossier son attention complète. Il estime qu'en général, le délai de trois mois est trop court et qu'il devrait être fixé à six mois.

[14] Maître Isabelle Normand est vice-présidente de la Régie depuis le mois de mars 2014. Elle explique ses démarches d'accompagnement du régisseur. Ainsi, elle a fait l'inventaire des dossiers en retard restants et établi un ordre de priorité avec lui. Des lettres ont été envoyées aux justiciables. Il apparaît que la liste des délibérés en retards a pratiquement disparu.

ARGUMENTATION DU RÉGISSEUR

[15] On peut s'inspirer du rapport d'enquête *Branco, Therrien et Moffatt*, 2012 QCCJA 570 dans lequel il est écrit que la faute doit avoir une gravité objective telle que la confiance d'une personne raisonnable, impartiale et renseignée dans le tribunal administratif soit minée. En l'espèce, le régisseur a pris le temps requis pour analyser le dossier et bien rédiger sa décision. Il ne revient pas au comité d'enquête de se prononcer sur l'organisation du travail et la gestion du tribunal administratif.

L'ANALYSE

LA RÈGLE DÉONTOLOGIQUE

[16] Le *Code de déontologie des régisseurs de la Régie du logement*, RLRQ, c. R-8.1, r.1 (le **Code de déontologie**) énonce le devoir suivant :

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

(Soulignement ajouté)

[17] Cette disposition du Code de déontologie est un rappel de la spécificité de la justice administrative, tel qu'énoncée à l'article 1 de la LJA : « *La présente loi a pour objet d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité* »

[...] ». Dans l'affaire *La Haye et Bélanger*, 2014 QCCJA 697, le comité d'enquête mentionnait ce qui suit, dont les propos peuvent être adaptés à notre situation :

[40] Il est largement accepté que ce qui caractérise les tribunaux administratifs, du moins ceux qui ont des pouvoirs juridictionnels comme la CLP, est la célérité, l'accessibilité et l'expertise.

[41] Le législateur a prévu expressément des délais limites pour ce genre de tribunaux administratifs, a enlevé la possibilité d'en appeler, simplifié les règles de preuve et de procédures et prévu la possibilité d'être représenté par des non-avocats. Ces tribunaux doivent tendre à respecter ces délais puisque c'est la volonté du législateur.

[42] On peut comprendre aisément qu'une personne ne peut attendre longtemps avant d'être fixé sur son incapacité et sur les compensations auxquelles elle a droit. La vie utile d'un travailleur n'est pas assez longue pour subir les délais du système judiciaire. On constate d'ailleurs que dans certaines affaires faisant les manchettes, le public est consterné de voir combien de temps cela prend pour qu'une affaire soit réglée.

[18] Pareillement, dans notre affaire, le champ de compétence de la Régie touche un domaine d'importance pour le justiciable : son habitation. Que la situation soit considérée sous l'angle du propriétaire ou du locataire, une personne ne peut attendre longtemps sur quelque chose qui la touche d'aussi près.

[19] La diligence dans le traitement des dossiers est une valeur déontologique que le juge administratif de la Régie doit adopter au même titre que les autres valeurs de la justice. Cela veut dire, certes, qu'il faut agir avec soin, mais aussi avec empressement.

[20] Pour ce qui est du délai pour rendre la décision, le législateur s'est exprimé ainsi dans la *Loi sur la Régie du logement*, RLRQ, c. R-8.1 :

79. Toute décision de la Régie doit être motivée et transmise aux parties en cause, en la manière prévue par les règlements de procédure.

[...]

[21] Le Règlement prévoit ceci :

41.1 La décision doit être rendue dans les 3 mois de sa prise en délibéré. Toutefois le président ou le vice-président qu'il désigne peut prolonger ce délai.

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

(soulignement ajouté)

[22] Le critère est donc de trois mois après la prise en délibéré pour rendre une décision. C'est le délai que le législateur a jugé suffisant, en principe, pour écrire une décision après étude de la preuve et du droit applicable.

APPLICATION DES PRINCIPES

[23] À l'évidence, le régisseur n'a pas respecté le délai de trois mois pour rendre sa décision dans le dossier du plaignant. Elle a été effectivement rendue, 5 mois après la prise en délibéré.

[24] S'il est vrai que l'on doit analyser chacune des plaintes en soi, le Comité ne peut ignorer le contexte révélé par l'enquête. Le régisseur reconnaît qu'à l'automne 2013, il vivait un problème de délibérés en retard. Il a même été libéré deux semaines complètes en octobre pour rédiger et bénéficiait déjà d'une réduction de sa charge de travail. Ce n'est pas se prononcer sur l'organisation interne de la Régie que de constater que des moyens concrets étaient pris pour qu'il comble ses retards. Cela dit, ces avantages n'étaient pas accordés pour qu'il en accumule d'autres.

[25] Les explications du régisseur pour le cas du plaignant paraissent surprenantes dans la mesure où l'on pourrait croire qu'il rejette la faute du retard sur la mauvaise organisation du plaignant dans la préparation de son dossier. La Régie est un tribunal administratif dont le champ de compétence est très près de la vie quotidienne des justiciables. On ne peut blâmer un citoyen de vouloir présenter son cas lui-même et, surtout, puisqu'il n'est pas un spécialiste, de ne pas présenter un dossier comme un juriste.

[26] Encore plus dans la situation où il se trouvait, le régisseur se devait, s'il en arrivait à la conclusion qu'il ne pouvait respecter le délai, obtenir une prolongation. Il s'agit de la démarche déontologique à suivre, car elle respecte à la fois le jugement du juge administratif sur sa capacité à rendre une décision en toute justice et son devoir d'agir avec diligence. En effet, pour obtenir une prolongation, il faut se justifier auprès du vice-président et les justiciables en seront avisés.

[27] Le régisseur a commis une faute en gardant le silence sur son incapacité à respecter le délai de trois mois. Déjà sous examen pour de nombreux autres retards, il ne voulait pas ajouter à la pression existante. De plus, le Comité s'inquiète du discours du régisseur qui affirme qu'il y aura toujours des dossiers en attente parce qu'il veut accorder à chaque dossier toute son attention.

[28] Bien entendu, il ne s'agit pas de dire qu'il n'est pas important de rendre de bonnes décisions, au contraire. Mais, la valeur de diligence s'impose tout autant en vertu du Code de déontologie. Cette valeur se traduit par une exigence du Règlement : le respect d'un délai de trois mois pour rendre une décision. Le régisseur peut estimer que ce délai n'est pas suffisant, mais c'est le délai auquel il est tenu comme tous les autres juges administratifs de la Régie.

[29] En d'autres termes, le régisseur ne peut décider seul qu'il ne respectera pas le délai de trois mois sans aviser personne, sinon la prescription du Règlement ne veut plus rien dire. S'il estime pour des valeurs tout autant légitimes qu'il n'est pas en mesure de respecter le délai, c'est par l'intermédiaire de la prolongation qu'il réconciliera ces deux devoirs. Cette procédure assure

que chaque dossier est examiné avec respect. Ici, il aurait pu aisément justifier la prolongation par la complexité du dossier et obtenir un délai jusqu'à une certaine date.

[30] Il importe de souligner la teneur des propos du régisseur, dans sa réponse à la plainte :

De plus, le locataire M. Farmer a produit, tout au cours du déroulement des procédures des amendements volumineux.

Dans ce contexte, le tribunal a dû dans le cadre de son délibéré, décortiquer les demandes du M. Farmer et procéder à une analyse approfondie de la preuve. J'ai dû consacrer nombreuses heures à cet exercice et ce dans le but de rendre une décision motivée, claire et cohérente, tel que j'en ai le devoir.

Certes, j'aurais pu demander une extension de délai mais avec égards, ne considère pas avoir commis de faute déontologique.

Le devoir du tribunal comprend, inter alia, le devoir de rendre des décisions structurées et bien motivées.

Je suis convaincu de m'être acquitté de mon devoir et que la justice et les justiciables ont été bien servis.

[31] Lorsque le régisseur écrit ceci, il sait qu'il a fait face à plusieurs mois de retards multiples et généralisés et qu'il a obtenu des dérogations et des exemptions de rôles substantiels grâce au soutien de l'administration. Il sait donc qu'il faillit à une de ses règles déontologiques. Malgré cela, il reste dans le déni en refusant de considérer qu'il y a faute déontologique. Il cherche des excuses dans des faits qui ne sauraient légitimer l'exercice dérogatoire de sa fonction.

[32] Ces propos reflètent clairement une mécompréhension de ses devoirs déontologiques. Le Conseil de la magistrature a déjà rappelé qu'il n'y a pas, dans les cours de justice, de relation directe entre la nature d'une cause et le temps qui doit y être consacré (CM-8-94-82, Rapport d'examen 1995-05-23). Cette persistance du régisseur à moduler ses devoirs déontologiques selon sa propre conception de ce qui est bon ou mauvais, mieux ou pas, ou au travers de son propre prisme du service au justiciable et ce, sans égard à son cadre normatif, doit être sanctionnée.

CONCLUSION

[33] Après analyse de toute la preuve, le Comité constate donc qu'il y a une faute déontologique. Le régisseur n'a pas agi avec diligence dans le dossier du plaignant, dans un contexte où il était déjà en rattrapage ce qui incite le Comité à conclure que la conduite de M^e Robins était de nature à miner la confiance et le respect du public à l'égard de la Régie du logement et de la justice administrative.

[34] Dans l'évaluation de la sanction, il faut tenir compte de toutes les circonstances. Il faut tenir compte que le présent Comité impose une réprimande dans le dossier 2013 QCCRT 669. Il faut également considérer ses efforts, attestés par M^e Laflamme et par M^e Normand, il semble que


la situation, au moment de l'audience en novembre 2014, est en pratique réglée. Par ailleurs, le Comité ne doute pas du souci du régisseur à rendre de bonnes décisions.

[35] Toutefois, le régisseur doit se rendre compte que la diligence est un devoir déontologique aussi important que celui de motiver ses décisions. Aussi, le Comité est d'avis que la sanction appropriée dans les circonstances est une réprimande.

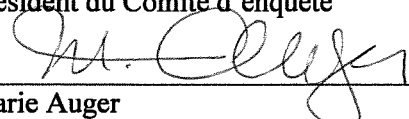
PAR CES MOTIFS LE COMITÉ D'ENQUÊTE:

DÉCLARE fondée la plainte à l'égard de M^e Ross Robins, juge administratif à la Régie du logement;


RECOMMANDE au Conseil de la justice administrative d'adresser une réprimande au juge administratif M^e Ross Robins pour ses manquements déontologiques.



Alain Turcotte
Président du Comité d'enquête



Marie Auger



Anne Mailfait

Procureur du juge administratif :

M^e Pierre E. Dupras
TRUDEL, NADEAU, AVOCATS, S.E.N.C.R.L.