

2014 QCCJA 669

MONTREAL, le 14 mars 2018

PLAINTÉ DE :

Thérèse Bussière

À L'ÉGARD DE :

**M^e Ross Robins, juge administratif à la
Régie du logement**

EN PRÉSENCE DE :

M^e Morton S. Minc président du Conseil de la
justice administrative et président du Comité
d'enquête

Michel Marchand, membre du Conseil de la
justice administrative

M^e Marie-Louisa Santirosi, juge
administrative à la Régie du logement

RAPPORT DU COMITÉ D'ENQUÊTE

- 1) Le 13 août 2013, madame Thérèse Bussière dépose une plainte auprès du Conseil de la justice administrative à l'encontre de M^e Ross Robins, juge administratif à la Régie du logement.
- 2) Le 4 décembre 2013, un Comité d'examen de la recevabilité des plaintes déclare la plainte recevable au sens de l'article 186 de la *Loi sur la justice administrative*. Lors de sa séance tenue le même jour, le Conseil de la justice administrative constitue un comité d'enquête formé de trois membres.
- 3) Le 30 janvier 2015, ce comité d'enquête a remis au Conseil un rapport concluant au bien-fondé de la plainte et recommandant d'adresser une réprimande au juge administratif Ross Robins.

4) Celui-ci a demandé la révision judiciaire des conclusions de ce rapport et, le 30 mars 2016, la Cour supérieure annulait la réprimande et rejetait la plainte parce que le comité d'enquête avait outrepassé son mandat en élargissant son enquête à l'ensemble des dossiers du juge administratif M^e Ross Robins.

5) Le Conseil s'est pourvu devant la Cour d'appel au motif que la plainte devait lui être retournée afin qu'il puisse procéder à une enquête valide. Le 9 juin 2017, un arrêt de la Cour d'appel a retourné au Conseil la plainte portée par madame Thérèse Bussière contre le juge administratif M^e Ross Robins afin qu'un autre comité d'enquête procède à une enquête valide sur cette plainte.

6) Le 12 septembre 2017 le Conseil de la justice administrative adopte la résolution suivante :

(...) il est résolu, conformément aux articles 8.4 de la Loi sur la Régie du logement et 186 de la Loi sur la justice administrative, que le Conseil constitue un comité d'enquête chargé de faire enquête sur la plainte formulée le 13 août 2013 par madame Thérèse Bussière contre Me Ross Robins au regard notamment de l'article 3 du Code de déontologie des régisseurs de la Régie du logement (RLRQ, c. R-8.1, r.1) ainsi que des articles 79 de la Loi sur la Régie du logement (RLRQ, c. R-8.1) et 41.1 du Règlement sur la procédure devant la Régie du logement (RLRQ, c. R-8.1, r.5) quant au délai pour rendre sa décision dans le dossier portant le numéro 31 090310 057 G.

Le comité d'enquête sera composé des personnes suivantes :

- *M^e Morton S. Minc, président du Conseil de la justice administrative et président du Comité d'enquête;*
- *Monsieur Michel Marchand, membre du Conseil de la justice administrative;*
- *M^e Marie-Louisa Santirosi, régisseuse à la Régie du logement.*

L'EXPOSÉ DES FAITS

7) Le 13 août 2013, Madame Thérèse Bussière dépose une plainte contre le juge administratif M^e Ross Robins, régisseur à la Régie du logement qui porte sur le délai à rendre une décision. La dernière journée d'audience à la Régie a eu lieu le 14 septembre 2012 et la décision n'était pas encore rendue au moment du dépôt de la présente plainte, 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 juge administratif signera sa décision le 14 août 2013, soit le lendemain du dépôt de la plainte.

TEMOIGNAGE DE Thérèse Bussière

8) Madame Bussière témoigne qu'elle a obtenu en janvier 2011 un jugement par défaut pour loyer impayé et dommages dans l'appartement abandonné par d'anciens locataires. Ces derniers, visés par ce jugement, ont obtenu le 23 janvier 2012 une rétractation de jugement. Il a alors fallu reprendre tout le dossier devant le juge administratif M^e Ross Robins lors d'une audience tenue le 14 septembre 2012. Selon madame Bussière, les choses se sont bien déroulées lors de l'audience et elle s'attendait à obtenir un jugement rapide car l'audience reprenait essentiellement tous les éléments déjà couverts dans la décision initiale de janvier 2011.

9) Toutefois, la décision tardant à arriver, elle se rendra par trois fois à la Régie du logement. Une première fois en mars 2013 où on lui a dit qu'une procédure spéciale sera mise en marche pour accélérer le dossier. Une deuxième fois le 4 juin 2013, où elle demande que soit retracée la procédure spéciale qui devait être mis en marche. La troisième fois le 13 août 2013, Mme Bussière a décidé de porter plainte au Conseil de la Justice administrative.

TEMOIGNAGE DE M^e Ross Robins

10) D'entrée de jeu M^e Ross Robins se déclare profondément désolé pour les inconvénients causés par son retard à rendre décision car les tribunaux administratifs sont là pour rendre justice et rendre service aux citoyens.

11) Il explique que le dossier de madame Bussière en est un pour réclamer à d'anciens locataires une indemnité pour départ avec des loyers non-payés et pour réclamer le remboursement de dommages matériels dans le logement. Il y avait contestation des locataires à l'encontre de certaines réclamations et il fallait évaluer les dommages à verser. Il a été nécessaire de recommencer tout le dossier en raison de la rétractation de jugement. Il a pris le dossier en délibéré à la fin de l'audience le 14 septembre 2012. Il admet que ses conclusions étaient similaires à celles contenues dans la décision de janvier 2011.

12) Le juge administratif reconnaît avoir rendu sa décision tardivement. Il a été nommé à ses fonctions le 20 février 2012 et a commencé à siéger en avril 2012. Sa pratique antérieure était dans le domaine des litiges commerciaux où il devait plaider avec détails et de façon minutieuse pour convaincre.

13) Il était alors en période d'adaptation car pour rendre jugement il devait s'adapter à des façons de faire et des styles différents.

14) Il a commis une erreur de gestion car il a mal classé le dossier. Il a deux tiroirs : un pour les dossiers urgents nécessitant une décision urgente et un autre où les dossiers sont classés par ordre chronologique. Or, le dossier de Thérèse Bussière est resté dans le tiroir des dossiers classés par ordre chronologique pour lesquels il reste du temps. Jamais il n'a pensé à demander une prolongation de délai pour rendre sa décision.

15) De plus, en décembre 2012 et janvier 2013, sa fille, alors à New-York, a été gravement malade frappée par une infection dont elle a failli mourir. Elle a été rapatriée au Québec par avion-ambulance. Cela l'a grandement affecté et a ralenti son travail pendant plus de deux mois où il a dû être présent auprès de sa fille à l'hôpital en alternance avec son épouse.

L'ANALYSE

LA REGLE DEONTOLOGIQUE

16) L'article 8 de la *Loi sur la Régie du logement* prévoit que le « gouvernement peut déterminer, par règlement, un code de déontologie applicable aux régisseurs »¹. Ce code de déontologie énonce les règles de conduite et les devoirs des régisseurs envers le public.

17) Le *Code de déontologie des régisseurs de la Régie du logement* prévoit ce qui suit à son article 3 : « Le régisseur exerce ses fonctions avec honneur, dignité, intégrité et diligence »².

18) Quant au délai pour rendre une décision, l'article 79 de la *Loi sur la Régie du logement* énonce au premier alinéa que « toute décision de la Régie soit être motivée et transmise aux parties en cause, en la manière prévue par les règlements de procédure »³.

1. *Loi sur la Régie du logement*, RLRQ, c. R-8.1.

2. *Code de déontologie des régisseurs*, RLRQ, c. R-8.1, r.1.

3. Supra note 1.

19) C'est l'article 41.1 du *Règlement sur la procédure devant la Régie du logement* qui précise que la « décision doit être rendue dans les 3 mois de sa prise en délibéré. Toutefois, le président ou le vice-président qu'il désigne peut prolonger ce délai »⁴.

MANQUEMENT DÉONTOLOGIQUE

20) Citant l'affaire *Branco et Moffat*⁵, le procureur de Ross Robins soutient qu'il doit y avoir faute caractérisée. Il fait valoir qu'il est reconnu en jurisprudence qu'un décideur peut commettre une erreur de jugement qui ne génère pas automatiquement une faute déontologique. Son client a commis une erreur de classement. Mais, pour lui, une personne raisonnable ne peut en arriver à la conclusion que cela constitue une faute déontologique.

21) Le comité d'enquête doit d'abord déterminer si M^e Ross Robins a eu un comportement qui constitue un écart par rapport aux normes de conduite prévues au Code de déontologie. Dans l'affirmative, il devra déterminer si le comportement reproché comporte une gravité objective suffisante pour qu'il porte atteinte à l'honneur, à la dignité ou à l'intégrité de tous les juges administratifs ou de la justice administrative.

22) Dans l'affaire *Gallup et monsieur le juge Duchesne*⁶, le Conseil de la magistrature confirme l'importance d'analyser le comportement du juge en regard des circonstances de l'affaire pour déterminer s'il a commis une faute déontologique :

La question n'est pas de savoir si les plaignants ont eu raison de se plaindre, mais bien, s'il y a eu dérogation aux règles de déontologie une fois toutes les circonstances de l'affaire connues. Lorsque le comité d'enquête analyse le bien-fondé ou non d'une plainte, il doit tenir compte, non seulement des apparences, de ce qui s'est passé, mais analyser les circonstances et se demander si, compte tenu de ces circonstances, le comportement d'un juge constitue une faute déontologique.

4. *Règlement sur la procédure devant la Régie du logement*, RLRQ, c. R-8.1, r.5.

5. *Branco et Moffat*, 2012 QCCJA 570.

6. *Gallup et monsieur le juge Duchesne*, CM-8-95-80, 21 septembre 1998.

23) Dans la présente affaire, la décision a été rendue après dix mois, donc bien au-delà du 3 mois prévu au *Règlement sur la procédure de la Régie du logement*. Il y a là clairement un manquement dont il reste à déterminer si ce manquement peut constituer une faute déontologique.

GRAVITÉ DU MANQUEMENT DÉONTOLOGIQUE

24) Dans l'affaire *Chartrand et Perron*⁷, le conseil de la justice administrative fait référence à la personne raisonnable, impartiale et renseignée pour apprécier la gravité du comportement reproché :

Pour constituer une faute déontologique, les propos reprochés au juge administratif doivent avoir une gravité objective telle qu'une personne raisonnable, impartiale et bien renseignée puisse être en mesure d'apprécier que le comportement du juge administratif mine sa confiance envers l'ensemble des juges administratifs et sa considération dans l'administration de la justice administrative.

25) En l'espèce, quelles sont les raisons pour expliquer ce délai à rendre la décision? Les explications fournies par le juge administratif sont une erreur de classement du dossier en délibéré et une difficile période en décembre 2012 et janvier 2013 en raison de la maladie de sa fille.

26) Préalablement, il faut préciser que le dossier de madame Bussière est somme toute assez simple ce qui est admis par le juge Ross Robins. Il a pris connaissance de tous les éléments du dossier dans la même audience. De plus, la décision qu'il a signée est brève. Me Ross Robins lui-même reconnaît que ses conclusions étaient de même nature que celles du jugement qui a fait l'objet d'une rétractation. La complexité du dossier ne peut en rien justifier un retard à rendre la décision.

27) Le premier motif présenté pour expliquer le délai de dix mois est une erreur de classement. M^e Ross Robins est encore en période d'adaptation à son propre dire, mais il se devait d'autant plus d'être plus attentif à de nouvelles façons de faire dans la conduite de ses dossiers. Quant à son système de gestion des dossiers en délibéré il apparaît nettement déficient. Comment peut-il dépasser les délais d'un dossier classé dans un tiroir où les dossiers sont par ordre chronologique? Cela démontre plutôt qu'il a fait preuve d'insouciance.

7. *Chartrand et Perron*, 2011 QCCJA 525

28) Le *Dictionnaire de droit québécois et canadien* définit la diligence comme représentant le « soin attentif qu'une personne apporte sans délai à l'exécution de ses obligations (...). Le contraire de la diligence serait la négligence »⁸. Selon le Conseil canadien de la magistrature, « la diligence n'est pas essentiellement une question de promptitude. Au sens large, la diligence consiste à exercer ses fonctions judiciaires avec compétence, soin et attention, de même qu'avec une célérité raisonnable »⁹.

29) Le comité d'enquête tient à dire que les faits en l'espèce sont fort différents de ceux de l'affaire *Branco et Moffat*¹⁰ à laquelle réfère le procureur du juge administratif. Dans ce cas, il s'agissait d'un juge administratif comptant une dizaine d'années d'expérience et qui était accaparé par un très gros dossier, ce qui lui a fait oublier un petit dossier qui s'est glissé parmi d'autres.

30) Le deuxième motif pour expliquer le délai de dix mois est la période de la maladie de sa fille. Préoccupé par l'état de santé de sa fille M^e Ross Robins dit avoir été ralenti dans ses délibérés pendant ce temps. Toutefois, sachant qu'il était moins disponible, cela aurait dû être l'occasion de faire le point sur l'état d'avancement de ses dossiers. Il aurait pu constater qu'il avait du retard à tout le moins dans le dossier de madame Bussière. Se sachant ralenti parce préoccupé par l'état de santé de sa fille il se devait de demander une prolongation de délai. Or, M^e Ross Robins n'a jamais fait une telle demande. Le comité d'enquête tient à souligner que la prolongation de délai prévue à l'article 41.1 du *Règlement sur la procédure devant la Régie du logement* n'est pas là sans raison est là pour couvrir semblables situations qui peuvent affecter tout juge administratif.

31) La faute est-elle suffisante pour déconsidérer la justice administrative aux yeux d'une personne raisonnable comme définie dans l'affaire *Chartrand et Perron*. Il est anormal qu'une décision ne soit émise que dix mois après la prise en délibéré de l'affaire, alors qu'elle doit l'être dans les trois mois selon l'article 41.1. du *Règlement sur la procédure devant la Régie du logement*.

8. Hubert REID. *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, Montréal, Wilson et Lafleur, 2^e édition, 2001, p.182.

9. Conseil canadien de la magistrature, *Principes de déontologie judiciaire*, Ottawa, 2004, p.18.

10. Supra note 5.

Il est également anormal que le citoyen qui attend cette décision depuis plusieurs mois se rende par trois fois dans les bureaux de la Régie du logement sans obtenir réponse satisfaisante, alors que cet article 41.1. dudit règlement prévoit des dispositions pour pallier à de telles situations. Le comité d'enquête considère que toute personne raisonnable, impartiale et bien renseignée s'attend à recevoir une décision la concernant dans le délai de trois mois si tout se passe normalement ou, à tout le moins, d'être informé si un problème existe.

32) En l'espèce, le comité d'enquête est d'avis que le juge administratif M^e Ross Robins n'a pas agi avec promptitude et n'a pas apporté soin et attention à la gestion de son dossier de façon à rendre décision avec diligence ce qui déconsidère la justice administrative auprès du citoyen raisonnable et bien renseigné.

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 Me Ross Robins pour ces manquements déontologiques.



Morton S. Minc
Président du Comité d'enquête



Michel Marchand



M^e Marie-Louisa Santirosi

Procureur du juge administratif :

M^e Mario Coderre
Roy Bélanger Dupras Avocats