

COUR SUPÉRIEURE
(Chambre civile)

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-087166-156 et 500-17-087167-154

DATE : 1^{er} avril 2016

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE GUYLÈNE BEAUGÉ, J.C.S.

500-17-087166-156

ROSS ROBINS

Demandeur

c.

CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Défendeur

-et-

THÉRÈSE BUSSIÈRE

Mise en cause

500-17-087167-154

ROSS ROBINS

Demandeur

c.

CONSEIL DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Défendeur

-et-

GEORGE FARMER

Mis en cause

**TRANSCRIPTION RÉVISÉE DES MOTIFS DU JUGEMENT¹
RENDU À L'AUDIENCE LE 30 MARS 2016
sur deux pourvois en contrôle judiciaire**

INTRODUCTION

[1] Me Ross Robins siège comme juge administratif à la Régie du logement (« **RÉGIE** ») depuis 2012. Il demande la révision judiciaire de deux décisions du Conseil de la justice administrative (« **CONSEIL** ») qui lui adressent une réprimande comme suite aux plaintes respectives de deux administrés. Ces réprimandes veulent sanctionner un manquement à son devoir déontologique de diligence.

[2] Pour les motifs exposés ci-après, le Tribunal annulera les deux décisions du Conseil en raison de leur caractère déraisonnable.

DOSSIER THÉRÈSE BUSSIÈRE

[3] Le 10 mars 2009, comme suite à une décision de la Régie, Mme Thérèse Bussièrè loge une demande en dommages-intérêts contre d'anciens locataires expulsés pour non-paiement de loyer. À la suite de leur condamnation *ex parte* le 6 janvier 2011, ceux-ci demandent, le 15 décembre 2011, la rétractation du jugement, qu'ils obtiennent le 23 janvier 2012. La Régie fixe une nouvelle audition; Me Robins se voit saisi du dossier.

[4] Le 14 septembre 2012, il entend l'affaire et rend jugement le 14 août 2013, accueillant en partie la demande de Mme Bussièrè. Mais la veille, celle-ci avait déposé une plainte contre Me Robins auprès du Conseil, ce que celui-ci ignore.

[5] Il est utile de citer cette plainte² pour bien en saisir la portée :

[...]

Nous sommes de petits propriétaires qui avons (sic) pris des recours en dommages contre d'anciens locataires expulsés suite à un précédent jugement pour non-paiement de loyer.

Nous avons obtenu un jugement en dommages le 6 janvier 2011. Les locataires étaient absents. Le 15 décembre 2011, les locataires ont enregistré une

¹ Comme le permet l'article 334 C.p.c. (*Kellogg's Company of Canada c. P.G. du Québec*, [1978] C.A. 258, 259-260), le Tribunal en a remanié les motifs pour plus de clarté et en améliorer la présentation.

² Pièce P-1.

demande en rétractation accordée le 23 janvier 2012. L'audition de la cause a été fixé (sic) au 14 septembre 2012. Nous étions présents ainsi qu'un des locataires.

Toutes (sic) les preuves, photos, factures et faits ont été fournies (sic) et déposées (sic) sans objection valable de l'autre partie. (voir enregistrement de la cause)

Le régisseur était Ross Robins. Depuis ce temps nous attendons la décision. Nous avons fait plusieurs démarches sans succès au bureau de la Régie du Logement.

Est-ce l'énormité de la tâche qui empêche la justice d'être rendue ou simplement du laxisme. C'est la Régie du Logement pas la cour supérieure. Selon nos sources la lenteur de ce régisseur est de notoriété publique.

Nous sommes lésés dans nos droits à obtenir justice et à récupérer les argents qui nous sont dû (sic). À chacune des comparution (sic) nous perdons une journée de travail et devons déboursier pour un retracement (sic) de l'autre partie.

Espérant une réponse rapide et selon les preuves fournies.

[6] La plainte de Mme Bussière est déférée au Comité d'examen de la recevabilité des plaintes, lequel la déclare recevable le 4 décembre 2013. Il est à noter que le 3 décembre, le Conseil avait reçu les explications écrites de Me Robins. En conséquence, le même jour, le Conseil constitue un comité d'enquête (« **COMITÉ D'ENQUÊTE** ») pour enquêter et statuer sur le temps pris par Me Robins pour rendre sa décision. Il importe de citer un extrait du texte de la résolution du Conseil qui constitue le Comité d'enquête pour comprendre les balises de la mission qu'on lui confie³ :

(...)

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 août 2013 par madame Thérèse Bussière 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 090310 057 G.

[7] Le 13 mai 2014, le Comité d'enquête signifie à la vice-présidente de la Régie une citation à comparaître à l'audience et d'apporter :

³ Pièce P-2.

(...) les statistiques relatives à la tenue des audiences et au rendu des décisions, ainsi que tous les éventuels suivis effectués auprès de maître Robins dans le cadre de ses fonctions pour la période de juin deux mille douze (2012) à août deux mille treize (2013).

[8] Le 4 juin, la Régie envoie au Comité d'enquête des tableaux comprenant les statistiques relatives aux régisseurs et greffiers spéciaux, à la conclusion des audiences, ainsi qu'à la durée des séances.

[9] Le 17 juin, la Régie complète son envoi par la transmission de la liste des dossiers en délibéré depuis plus de 90 jours, et dont la vice-présidente assure le suivi.

[10] Le 11 juillet, le Comité d'enquête adresse une demande de précisions à la Régie relativement aux statistiques, et lui pose trois questions supplémentaires :

- Par ailleurs, la Régie tient-elle des statistiques sur le délai moyen des réponses après un suivi administratif du genre 'date de suivi' versus 'date de décision' ?
- La Régie peut-elle identifier dans quels dossiers plus d'un (1) suivi administratif a été envoyé?
- La Régie peut-elle identifier dans quels dossiers une demande de prolongation de délai a été faite, le cas échéant?

[11] La Régie y répond le 23 septembre.

[12] L'audience devant le Comité d'enquête se tient le 4 novembre 2014. Antérieurement, Me Robins avait reçu du Conseil copie des documents transmis par la Régie.

DOSSIER GEORGE FARMER

[13] Le 13 janvier 2014, M. George Farmer dépose une plainte contre Me Robins auprès du Conseil. Ce dernier avait entendu sa cause le 23 septembre 2013. Il rendra jugement le 28 février 2014, ignorant le dépôt de la plainte.

[14] Le texte de la plainte se lit comme suit ⁴:

It is now well over 90 days since my hearing, and it is still not decided! Why?

[15] La plainte de M. Farmer est déférée au Comité d'examen de la recevabilité des plaintes, qui la déclare recevable le 11 juin 2014. Le même jour, le Conseil constitue un comité d'enquête (« **COMITÉ D'ENQUÊTE** ») pour enquêter et statuer sur le délai pris

⁴ Pièce P-1.

par Me Robins pour rendre sa décision. Le texte de la résolution du Conseil qui constitue le Comité d'enquête indique ce qui suit⁵ :

[...]

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.

[16] Le 27 octobre, la Régie envoie des statistiques supplémentaires au Comité d'enquête sur les régisseurs et greffiers spéciaux, les conclusions des audiences, et sur les suivis administratifs.

[17] L'audition de la plainte de M. Farmer se déroule devant le Comité d'enquête le 4 novembre 2014, soit concurremment à l'audition de celle de Mme Bussière.

L'AUDIENCE DU 4 NOVEMBRE 2014 ET LE RAPPORT DU COMITÉ D'ENQUÊTE

[18] Les deux plaignants offrent leur témoignage. Mme Bussière y atténue son affirmation voulant que la lenteur de Me Robins soit de notoriété publique, reconnaissant avoir interprété un commentaire d'une préposée au comptoir de la Régie.

[19] Par ailleurs, l'avocat de Me Robins s'oppose à la production des données statistiques transmises par la Régie au Comité d'enquête au motif de leur non-pertinence en regard de l'objet des plaintes, ainsi que du texte des résolutions du Conseil. Il lui fait valoir que son « mandat » se limite à l'objet de la résolution, soit le délai à rendre jugement dans les dossiers de Mme Bussière et de M. Farmer, et ne peut s'étendre à l'ensemble des décisions de Me Robins.

[20] Incidemment, il appert de cette preuve que du 1^{er} juin 2012 au 12 juillet 2013, Me Robins a excédé la limite de 90 jours imposée par la loi pour rendre ses décisions dans 19 % de ses 719 dossiers. Le président du Comité d'enquête, Me Alain Turcotte, rejette ainsi l'objection :

Bon. Alors, écoutez, nous avons délibéré sur votre objection et nous avons décidé que, en ce qui concerne la première plainte, nous allons la rejeter dans le sens suivant, et je tiens à bien attirer l'attention, là, sur les raisons, parce que vous faites un peu comme une objection à la compétence même.

⁵ Pièce P-2.

À notre avis, pour le moment, nous ne dépassons pas notre mandat, nous examinons l'ensemble des circonstances, parce que, dans la plainte de madame Bussière, il y avait l'allégation de notoriété qu'on a examinée brièvement tout à l'heure.

Donc, je ne suis pas en désaccord à... Ce que vous pourriez dire, vous pourriez dire : « Écoutez, c'est peut-être... c'est du oui-dire ou ce n'est pas... » Mais, justement, nous estimons qu'on a besoin d'informations là-dessus pour savoir qu'est-ce qu'il en est.

Il y a également dans la défense même de maître Robins, dans la lettre qu'il a envoyée au Comité d'examen, sa lettre du trois (3) décembre deux mille treize (2013), il fait référence à :

« Des circonstances exceptionnelles alliées à une situation personnelle ont fait en sorte que certaines décisions n'ont pu être émises dans les délais prévus à la Loi. À cet égard, au cours des mois de décembre deux mille douze (2012) et janvier deux mille treize (2013), j'ai dû prendre soin de ma fille qui, hospitalisée, combattait une grave maladie. »

Bon.

« ... j'ai continué à m'acquitter de mes tâches et de siéger pour ne pas préjudicier les justiciables. Toutefois, mon délibéré s'est accumulé et mon rendement, malgré ma volonté, en a été affecté. Depuis le mois de février deux mille treize (2013), je double d'efforts pour rattraper mes retards, conscient que les justiciables attendent impatiemment leurs décisions. Dans cet esprit, j'ai renoncé à prendre des vacances au cours de l'année deux mille treize (2013) et utilisé mes trois (3) semaines de vacances prévues au mois de février deux mille quatorze (2014) pour me mettre à jour dans mon délibéré. »

À notre avis, il y a suffisamment d'informations qui suscitent chez nous des questionnements. Et le rôle du Comité d'enquête est un rôle d'investigation, pas tellement pour faire le procès de maître Robins comme tel, mais pour bien comprendre l'environnement de la plainte qui a été déposée.

Et vous n'avez pas tort de soulever que peut-être, dans la masse d'informations qui a été transmise, il y a des éléments qui pourraient être plus ou moins pertinents. Je pense que la suite de l'enquête va le démontrer.

On n'a pas nécessairement, là... nous, c'est plutôt le phénomène de récurrence ou des choses comme ça qui vont nous intéresser pour bien comprendre la pertinence de la défense que vous allez offrir, en tout cas, dont l'annonce nous est faite, là, par le régisseur lui-même en décembre deux mille treize (2013).

Donc, pour la première plainte, il nous apparaît que ça se situe dans le cadre de l'examen de l'ensemble des circonstances, ce qui fait en sorte qu'on a besoin d'informations de la part des autorités de la Régie du logement.

En ce qui concerne la deuxième plainte de cet après-midi, bien, écoutez, on va aviser, là, on va voir qu'est-ce qui... quels sont les éléments qui vont ressortir, puis on vous reviendra là-dessus, le cas échéant...⁶.

[21] Le 30 janvier 2015, le Comité d'enquête accueille les plaintes de Mme Bussière et de M. Farmer. Il recommande au Conseil d'adresser une réprimande à Me Robins pour manquement déontologique, recommandation que le Conseil applique en février suivant.

LES POURVOIS EN CONTRÔLE JUDICIAIRE

[22] Le 5 mars 2015, Me Robins institue les présents pourvois en contrôle judiciaire dans deux instances maintenant réunies. Il y soulève le caractère déraisonnable des décisions du Conseil en raison de la portée exorbitante de l'enquête de son Comité eu égard à l'objet des plaintes des administrés. Il fait valoir que la résolution du Conseil posait les balises de la mission du Comité d'enquête, et qu'en requérant une preuve non pertinente de la Régie, celui-ci a pris en considération des éléments étrangers au litige. L'ensemble du processus décisionnel s'en trouve irrémédiablement entaché.

[23] Le Conseil conteste ces pourvois, tout en se limitant dans ses représentations en raison de son statut de tribunal administratif dont on attaque une décision. Ainsi, il souligne les dispositions législatives et réglementaires, et la jurisprudence pertinentes. Il plaide également le rôle d'inquisitoire du Comité d'enquête, ainsi que la pertinence de la preuve requise de la Régie eu égard à l'objet des plaintes, à savoir le manquement à l'obligation déontologique de diligence.

[24] Par ailleurs, les parties conviennent que la norme de contrôle de la décision raisonnable s'applique.

ANALYSE

[25] Institué par la *Loi sur la justice administrative*, le Conseil examine notamment une plainte formulée contre un régisseur de la Régie. À cet effet, il constitue un comité pour examiner la recevabilité d'une plainte.

[26] Les régisseurs de la Régie se trouvent soumis à un *Code de déontologie* qui énonce leurs règles de conduite ainsi que leurs devoirs envers le public, les parties, leurs témoins et les personnes qui les représentent. L'article 3 du *Code de déontologie*

⁶ Pages 63 à 67 des notes sténographiques.

énonce que « le régisseur exerce ses fonctions avec honneur, dignité, intégrité et diligence ».

[27] Me Robins fait valoir que la preuve statistique recueillie par le Comité d'enquête, outre sa non-pertinence, l'a placé dans une position défavorable. Une fois son objection rejetée, comment y répondre? Lui aurait-il fallu réfuter chaque statistique? Bien que cet argument s'apparente à une allégation de manquement à l'équité procédurale, les motifs de révision de Me Robins touchent aux faits, ainsi qu'à l'interprétation du Conseil de sa propre loi eu égard à son pouvoir discrétionnaire d'enquête. Il convient donc de recourir à la norme de la décision raisonnable⁷. D'ailleurs, l'arrêt de la Cour d'appel dans *Syndicat des travailleuses et travailleurs de ADF – CSN c. Syndicat des employés de Au Dragon Forgé inc.*⁸ enseigne que cette norme s'applique par opposition à celle de la décision correcte lorsque les questions en jeu se rapportent au processus décisionnel au cœur même de la mission du tribunal administratif.

[28] Sur le fond, l'analyse du Conseil sur la mission de son Comité d'enquête, ainsi que sur les obligations déontologiques des juges administratifs s'avère irréfutable. Il demeure qu'en l'instance, ses deux décisions ne peuvent appartenir aux issues possibles en raison de la portée déraisonnable de son enquête.

[29] En effet, le Comité d'enquête était investi d'un rôle précis : celui d'enquêter et de statuer sur la plainte de Mme Bussière et de M. Farmer sur le délai de Me Robins à rendre sa décision dans ces deux dossiers spécifiques. Le Comité d'enquête ne pouvait raisonnablement interpréter les résolutions du Conseil comme l'autorisant à s'adonner à la recension des dossiers de Me Robins sur treize mois, non plus qu'à tirer des inférences négatives pour s'en servir comme matière à sanction dans les dossiers Bussière et Farmer.

[30] Manifestement, le Comité d'enquête s'est laissé indûment influencer par l'affirmation de la plaignante Bussière voulant que les retards de Me Robins soient de notoriété publique pour déclencher une enquête exorbitante visant la recension de statistiques non pertinentes aux fins de l'objet des plaintes.

[31] D'ailleurs, une lecture attentive de la plainte de Mme Bussière renseigne sur son objet véritable. Certes, il y est question du retard de Me Robins, mais surtout des délais institutionnels de la Régie. En effet, Mme Bussière se plaint que son dossier perdure depuis 2009 : décision sur l'expulsion des locataires, suivie d'une décision sur les dommages-intérêts, d'une rétractation de jugement et d'une seconde audience sur les dommages-intérêts. Cette administrée, qui se qualifie de « petite propriétaire », s'indigne que chaque audience devant la Régie lui coûte une journée de travail. Or, on ne peut imputer tous ces inconvénients et retards à Me Robins.

⁷ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190; *Nor-Man Regional Health Authority Inc. c. Manitoba Association of Health Care Professionals*, [2011] 3 R.C.S. 616.

⁸ 2013 QCCA 793.

[32] Le Tribunal émet ce commentaire incidemment, conscient que son rôle ne consiste pas à décider de la recevabilité de la plainte de Mme Bussière. Ce commentaire cherche plutôt à illustrer le caractère déraisonnable des décisions du Conseil qui prennent largement appui sur une preuve impressionniste qui découle d'une affirmation de la plaignante, au demeurant atténuée à l'audience.

[33] La décision du Conseil d'ouvrir le champ de son enquête à l'ensemble des dossiers de Me Robins a non seulement entaché son processus décisionnel, mais l'a conduit à une décision déraisonnable dans l'affaire Bussière.

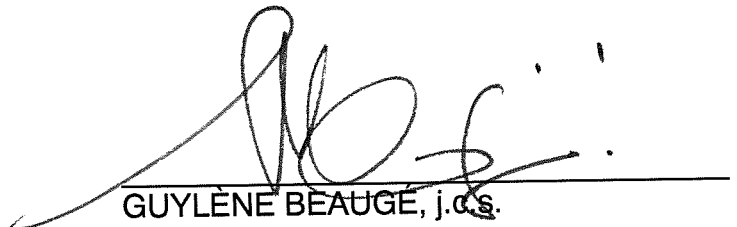
[34] Quant au dossier Farmer, la décision du Conseil prend largement appui sur son appréciation des faits dans le dossier de Mme Bussière. En effet, il n'y a aucune analyse autonome. Ayant conclu que la décision du Conseil relativement à la plainte de Mme Bussière est déraisonnable, la même conclusion s'impose quant à sa décision dans le dossier de M. Farmer.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[35] **ACCUEILLE** les pourvois en contrôle judiciaire dans les dossiers 500-17-087166-156 (Thérèse Bussière) et 500-17-087167-154 (George Farmer);

[36] **ANNULE** les réprimandes adressées au demandeur et **REJETTE** les plaintes contre lui dans les dossiers 2013 QCCJA 669 (Thérèse Bussière) et 2014 QCCJA 691 (George Farmer);

[37] **AVEC FRAIS DE JUSTICE.**


GUYLÈNE BEAUGÉ, j.c.s.

Me Pierre Dupras
ROY BÉLANGER DUPRAS
Avocat du demandeur

Me Madeleine Lemieux
PARADIS, LEMIEUX, FRANCIS
Avocate du défendeur

Date d'audience : 30 mars 2016