

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC

CONSEIL DE LA JUSTICE
ADMINISTRATIVE

2009 QCCJA 464

MONTRÉAL, le 27 mai 2010

PLAINTÉ DE :

**Madame Andrée Fortin
Monsieur Jean-Jacques Piché**

À L'ÉGARD DE :

**M^e Éric Luc Moffatt
Régisseur à la Régie du logement**

Membres du Comité d'enquête :

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

Monsieur Antoine Roumi,
Membre du Conseil de la justice
administrative

M^e Marc Lavigne,
Régisseur à la Régie du logement

RAPPORT DU COMITÉ D'ENQUÊTE

[1] Le 2 novembre 2009, madame Andrée Fortin et monsieur Jean-Jacques Piché (les plaignants) déposent une plainte contre M^e Éric Luc Moffatt, régisseur à la Régie du logement (le régisseur). Cette plainte comporte différents reproches dont un portant sur le délai dit déraisonnable à rendre une décision. Dans le cas des plaignants, la dernière journée d'audience à la Régie a eu lieu le 12 septembre 2008 et la décision est datée du 3 juillet 2009, soit près de dix mois après la prise en délibéré.

LES PROCÉDURES

Recevabilité de la plainte

[2] Le 8 décembre 2009, 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*, L.R.Q., c. J-3 :

« Décision unanime du Comité d'examen : sur la proposition de M^e Monique Corbeil appuyée par M^e Lucie Le François 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 2 novembre 2009 par madame Andrée Fortin et monsieur Jean-Jacques Piché contre M^e Éric Luc Moffatt et de statuer sur celle-ci au regard notamment de l'article 3 du *Code de déontologie des régisseurs de la Régie du logement* ((2002) 134 G.O. II, 7350), ainsi que des articles 79 de la *Loi sur la Régie du logement* (L.R.Q., chapitre R-8.1) et 41.1 du *Règlement sur la procédure devant la Régie du logement* ((1992) 124 G.O. II, 6935) quant au délai pour rendre sa décision dans le dossier portant le numéro 31 040802 038 A.»

(Transcription intégrale)

[3] Le 9 décembre 2009, le Conseil informe les plaignants et le régisseur de la décision du Comité d'examen de la recevabilité des plaintes. En décembre également, le Conseil forme le présent Comité d'enquête (le Comité) et en informe les parties le 21.

La conférence préparatoire

[4] Le 22 février 2010, une conférence préparatoire est tenue en présence des plaignants et du régisseur. Le Comité précise que seule la question de la

durée du délibéré sera étudiée lors de l'audience au fond puisque les autres éléments de la plainte ne relèvent pas de la déontologie. L'audience est fixée au 12 avril 2010. Un calendrier est également établi pour l'échange de documents.

LES FAITS

[5] Les plaignants ne témoignent pas à l'audience puisque l'énoncé des faits est contenu dans les documents qu'ils ont envoyés au Conseil. Les faits se résument ainsi.

[6] Les plaignants sont locataires et demandeurs à la Régie du logement contre leur locateur. Leur demande remonte au 2 août 2004. Ce n'est qu'en 2007 que leur cause commence à être entendue et les audiences se terminent le 12 septembre 2008. Les plaignants sont au courant que le délai pour rendre une décision est de trois mois et ce, en vertu du règlement de la Régie que nous aborderons plus bas.

[7] Le 8 mars 2009, les plaignants déposent une plainte au Conseil. Ils n'ont toujours pas reçu de décision dans leur dossier et demandent l'intervention du Conseil parce qu'ils ne peuvent savoir de la Régie du logement à quel moment le régisseur rendra sa décision. À sa réunion du 18 juin 2009, le Comité d'examen de la recevabilité des plaintes examine cette correspondance « *afin de décider de l'opportunité d'aviser ou non M^e Moffatt de la plainte portée contre lui* » (Extrait du procès-verbal de la 20^e séance du Comité d'examen de la recevabilité des plaintes, 18 juin 2009). Le Comité d'examen décide que la correspondance reçue des plaignants, telle que formulée, ne peut être considérée comme une plainte déontologique.

[8] Le 23 juin 2009, la présidente du Comité d'examen écrit aux plaignants pour leur faire part de cette décision et leur suggère de s'adresser au bureau des plaintes et de la qualité du service de la Régie du logement. Une copie de la lettre est envoyée au président de la Régie, le 26 juin. Le régisseur n'est pas mis au courant de la plainte du 8 mars par le Comité d'examen.

[9] Le 3 juillet 2009, le régisseur rend sa décision dans laquelle il rejette la demande des plaignants. Ceux-ci ne demandent pas la révision de la décision. Toutefois, les plaignants sont convaincus qu'il y a un lien entre leur démarche et le sort de leur demande. Ils estiment que le régisseur a précipité sa décision dans leur cas.

LES EXPLICATIONS DU RÉGISSEUR

[10] Le régisseur explique son retard pour les raisons suivantes.

Les problèmes de santé

[11] Depuis au moins 2006, il éprouve des problèmes de santé qui ralentissent son rythme de travail, problèmes qui ne seront identifiés qu'à la fin de l'année 2007. En raison de ces problèmes, le régisseur ne peut suffire à la tâche et commence à prendre du retard dans certains délibérés. Il tente de combler sa surcharge de travail en travaillant les soirs et les week-ends, ce que sa santé lui permet difficilement de faire.

[12] Jouant de malchance, il se fracture des côtes pendant ses vacances en août 2008. Son médecin traitant lui prescrit un mois de repos, mais le régisseur estime qu'il peut néanmoins travailler, car il peut se déplacer, écouter des audiences et rédiger des décisions. Le régisseur explique que celui qui a commencé à entendre une cause doit la terminer. Soucieux d'éviter des ajournements qui provoquent d'importants délais pour les parties, il décide de revenir quand même au travail à la fin du mois d'août. C'est ainsi qu'il finalise l'audience dans le dossier des plaignants.

[13] Par la suite, il doit subir une intervention chirurgicale en avril 2009 qui entraînera plusieurs semaines de physiothérapie. Encore une fois, il préfère ne pas nuire à ses différents dossiers ni à ses collègues en demandant un congé prolongé. Il choisit une journée où il n'entend pas de causes, le jeudi 16 avril, pour se faire opérer et revient une semaine plus tard. À son retour, il a toujours des dossiers en délibéré qui sont en retard parce que sa charge de travail habituelle, qui est déjà lourde, n'a pas été allégée.

[14] En raison de tous ces problèmes, le régisseur doit faire des choix dans les dossiers qu'il a à traiter et qui sont en retard. Le dossier des plaignants comporte une preuve volumineuse, de nombreux témoignages et quelques demandes d'amendement. Cependant, il ressort du dossier que les plaignants n'habitent plus le logement depuis un certain temps. Il s'agit essentiellement d'une demande pécuniaire en dommages. Le régisseur ne traite donc pas ce dossier en priorité afin de prendre le temps requis pour tout analyser et de motiver suffisamment sa décision. Il remet le projet de décision pour corrections au secrétariat, le 19 juin 2009 et pourra finalement signer la décision le 3 juillet suivant.

La suite des événements

[15] Le régisseur est censé prendre des vacances entre le 22 juin et le 6 juillet-2009, mais il utilise plutôt cette période pour rédiger à la maison. De plus, il avise les autorités de la Régie du logement qu'il a besoin d'aide. Il est relevé du rôle une semaine en juillet afin de combler ses retards. Tout en poursuivant ses

différentes tâches, il lui faudra une période d'environ six mois pour être à jour dans ses délibérés. Telle est la situation au moment de l'audience.

[16] En résumé, le régisseur soutient qu'il n'a pas voulu choisir son intérêt personnel, mais, au contraire, qu'il a voulu exécuter ses tâches de manière consciencieuse. C'est en toute bonne foi qu'il n'a pas cru bon de demander une prolongation de délai au vice-président de la Régie, comme le permet l'article 41.1. du *Règlement sur la procédure devant la Régie du logement*, R.R.Q., c. R-8.1, r. 5 (le *Règlement*). Il croyait qu'une telle demande était réservée aux cas exceptionnels comme des dossiers très complexes. D'ailleurs, explique-t-il, il connaît plusieurs collègues qui ont pris des congés de maladie de plusieurs mois sans même demander une permission de prolonger leurs délais de délibéré.

[17] Le régisseur regrette que des événements hors de sa volonté aient provoqué une telle situation. Il estime cependant qu'il n'a commis aucune faute déontologique et présente au Comité le fait qu'il a obtenu une très bonne évaluation pour l'année 2008-2009, la dernière évaluation disponible. Il avise aussi le Comité que son mandat a été renouvelé en novembre 2009, après une évaluation par un comité indépendant comme le prévoit la procédure de renouvellement.

[18] Mentionnons que lors de l'audience, le régisseur demande une ordonnance de confidentialité, de non publication et de non diffusion du contenu de la preuve médicale qu'il dépose ainsi que de son évaluation de rendement. Cette demande est accordée parce que ces renseignements sont d'ordre personnel et qu'il n'est pas nécessaire de les divulguer pour comprendre les motifs du rapport du Comité.

MOTIFS ET DISPOSITIFS

[19] Comme il a été bien compris par les plaignants, la présente plainte ne peut permettre de modifier la décision du régisseur les concernant. Le Comité n'a effectivement aucune compétence d'appel sur les décisions de la Régie du logement. Par ailleurs, le Comité note le commentaire des plaignants selon lequel leur plainte n'est aucunement un acte de vengeance envers le régisseur.

[20] Le mandat du Comité est de rechercher si le régisseur a respecté ses obligations déontologiques afin que la confiance du public envers le tribunal, en l'espèce la Régie du logement, soit maintenue (décision du Conseil 2004 QCCJA 162, au paragraphe 12).

LA RÈGLE DÉONTOLOGIQUE

[21] Le *Code de déontologie des régisseurs de la Régie du logement*, R.R.Q., c. R-8.1, r.0.2, déclare à l'article 3 :

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

[Notre souligné]

[22] Le régisseur est donc tenu d'exercer ses fonctions avec soin et de s'acquitter consciencieusement de ses devoirs. Il doit notamment rendre ses décisions rapidement. Examinons ce dernier aspect.

La norme pour les délais

[23] La *Loi sur la Régie du logement*, L.R.Q., c. R-8.1 édicte à l'article 79 :

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

(...) »

[24] C'est à l'article 41.1 du *Règlement* que se retrouve la précision du délai pour rendre une décision :

« 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 peut dessaisir ce régisseur de cette affaire et ordonner qu'elle soit confié à un autre régisseur ou qu'elle soit remise au rôle. »

[Nos soulignés]

[25] C'est donc dire que le délai de trois mois est la norme. D'ailleurs, on en voit un exemple à l'article 81 de la *Loi sur la Régie du logement* :

« En cas de cessation de fonction, de retraite, de décès ou d'empêchement d'un régisseur, le président ou le vice-président désigné en vertu de l'article 10 peut ordonner qu'une demande dont ce régisseur est saisi soit continuée et terminée par un autre régisseur ou remise au rôle pour être entendue de nouveau.

Si la cause avait été prise en délibéré, elle est confiée à un autre régisseur ou remise au rôle conformément au premier alinéa, à moins que le président ou le vice-président désigné, en cas de retraite ou de cessation de fonctions du régisseur saisi, ne demande à ce dernier de rendre une décision dans les quatre-vingt-dix jours. À l'expiration de ce délai, le président ou le vice-président désigné procède conformément au premier alinéa. »

[Nos soulignés]

[26] Ce délai de trois mois n'est pas réservé à la seule Régie du logement. On peut noter, à titre d'exemples, que les trois autres tribunaux administratifs soumis à la compétence du Conseil ont le même délai pour rendre leurs décisions : le Tribunal administratif du Québec (article 146 de la *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., c. J-3), la Commission des lésions professionnelles (article 429.51 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., c. A-3.001) et la Commission des relations du travail (article 133 du *Code du travail*, L.R.Q., c. C-27). Dans le cas des deux derniers tribunaux, le délai est parfois moindre dans certains types de dossiers.

[27] Cela veut donc dire que l'Assemblée nationale, lorsqu'elle a adopté ces lois pour ces tribunaux administratifs, a estimé qu'un délai de trois mois ou de quatre-vingt-dix jours était la norme pour rendre une décision. Règle générale, le citoyen est donc en droit de s'attendre à recevoir une décision qui le concerne dans un tel délai.

[28] Cela dit, il faut remarquer, d'une part, qu'il est prévu que ce délai peut être prolongé, comme le prévoit le premier alinéa de l'article 41.1 du *Règlement* reproduit plus haut.

[29] D'autre part, il faut également constater que dans aucune des lois concernant les tribunaux administratifs qui ont été examinées plus haut, le fait de ne pas observer le délai de quatre-vingt-dix jours entraîne automatiquement le retrait du dossier au juge administratif concerné, ni ne rend invalide la décision qui est rendue après le délai. Par exemple, à la Régie du logement, l'article 41.1 du *Règlement* dit bien que le président ou le vice-président désigné *peut* dessaisir le régisseur, non pas qu'il doit le faire.

[30] Une telle conclusion n'est pas nécessairement contradictoire. Plusieurs événements peuvent se produire qui font en sorte qu'un juge administratif n'est pas en mesure de respecter le délai de quatre-vingt-dix jours : accident, problèmes de santé, dossier particulièrement complexe, charge de travail très lourde, problème administratif et ainsi de suite. S'il fallait qu'à chaque dépassement, ne serait-ce que d'une seule journée, il faille confier le dossier à

un autre ou même recommencer le procès, on imagine aisément les problèmes que cela provoquerait en termes de surcharge de travail et de délais, frais et inconvénients pour les parties.

[31] C'est pourquoi, lorsqu'on examine les décisions des comités d'enquête du Conseil qui se sont penchés sur des cas de dépassement des délais, on peut constater qu'il est de règle d'adopter une approche globale et nuancée. Le présent Comité fait siennes ces remarques d'un précédent comité d'enquête qui traitait du retard d'un commissaire de la Commission des lésions professionnelles à rendre sa décision, puisque les principes s'appliquent en les adaptant à notre situation.

« [31] De plus, l'obligation d'agir avec célérité n'est pas la seule obligation à laquelle sont soumis les membres des tribunaux administratifs. Les commissaires de la C.L.P. sont aussi tenus d'exercer leurs fonctions avec soin et de s'acquitter consciencieusement de leurs devoirs comme le stipulent les articles 3 et 7 de leur Code de déontologie. Ces obligations sont tout aussi importantes que l'obligation de célérité. On peut aussi ajouter à ces obligations celle de rendre une décision écrite et motivée, que l'on retrouve dans toutes les lois instituant les « tribunaux administratifs » qui nous intéressent ici, et qui est également importante.

[32] Il s'ensuit que le délai pour rendre une décision et l'obligation déontologique d'exercer ses fonctions avec célérité sont deux choses différentes. La célérité est une valeur, c'est d'ailleurs ce que le Code de déontologie indique. Or, le respect d'une valeur, comme ici la célérité, ne peut s'apprécier qu'en tenant compte de l'ensemble des circonstances propres à chaque cas.¹ »

L'application des principes à notre dossier

[32] Il est évident que la décision rendue par le régisseur dans le dossier des plaignants déroge à la norme parce qu'elle excède de six mois l'expiration du délai de trois mois prescrit à l'article 41.1 du *Règlement*.

[33] Le régisseur admet lui-même qu'il s'est placé dans une situation difficile. Au départ, il éprouvait des problèmes de santé dont la cause n'a été identifiée qu'à la fin de 2007. Ces problèmes ne l'empêchaient pas de travailler, mais lui ont nuï. Il a commencé à accuser certains retards dans ses décisions. Lorsqu'il a eu un accident et, plus tard, une intervention chirurgicale, il a préféré ne pas prendre de périodes de repos afin de ne pas retarder les dossiers en cours. Bref, sa volonté de bien faire a plutôt contribué à l'accumulation de dossiers dont la période de délibéré excédait la norme des quatre-vingt-dix jours.

¹ Décision du Conseil 2007 QCCJA 313 (voir aussi la décision du Conseil 2005 QCCJA 195).

[34] Par ailleurs, le Comité constate que le régisseur n'a demandé de l'aide qu'au mois de juillet 2009, après avoir consacré une bonne partie de ses vacances à la rédaction de décisions.

[35] Cela étant, le Comité ne peut faire autrement que de constater qu'il y a eu un manquement de la part du régisseur : celui-ci était en retard dans plusieurs dossiers, dont celui des plaignants, et il n'a pas jugé bon de demander une prolongation, ce qui aurait permis de prévenir les parties concernées et d'éviter le dépôt de plaintes déontologiques.

[36] Malgré ce constat, le Comité est cependant convaincu que l'intention du régisseur n'était pas de rendre des décisions de moindre qualité pour diminuer rapidement son volume de dossiers en retard.

[37] Ainsi, dans le dossier des plaignants, il voulait prendre le temps requis pour analyser l'ensemble de la preuve qu'on lui avait soumise. Il a notamment tenu compte qu'il ne s'agissait pas d'un dossier portant sur un cas d'urgence. Le Comité ne dit pas qu'il ne s'agissait pas d'un dossier important, loin de là. Mais, il faut comprendre que l'enjeu portait sur une somme d'argent qui porte intérêt. En d'autres termes, les plaignants, s'ils avaient eu gain de cause dans leur demande de dommages, n'auraient rien perdu en pratique parce que la décision avait été rendue après le délai.

[38] Le Comité n'a pas à se prononcer juridiquement sur la décision rendue par le régisseur. Cependant, on peut constater qu'elle comporte huit pages (format 8½ x 14). Même si les plaignants peuvent être en profond désaccord, il n'en demeure pas moins que la décision rapporte plusieurs faits et les motifs du régisseur à l'appui de sa décision. Le tout n'apparaît pas être sommaire.

[39] Par un malheureux concours de circonstances, cette décision a été rendue peu de temps après que le Conseil eut avisé le président de la Régie du logement qu'une plainte des plaignants était jugée non admissible. Les plaignants pouvaient avoir l'impression que le rejet de leur demande à la Régie du logement constituait un geste de représailles ou encore que le régisseur avait bâclé son travail en précipitant la rédaction de sa décision après leur première plainte.

[40] Cette impression disparaît lorsqu'on apprend les faits. Le régisseur ignorait le dépôt de la correspondance du 8 mars 2009 par les plaignants. Il n'a pu être mis au courant, dans la meilleure des hypothèses, qu'après le 26 juin. Or, il avait déjà remis son projet de décisions pour corrections et traitement administratif le 19 juin. Le régisseur n'a donc pas précipité sa décision ni « *puni* » les plaignants en raison de leur geste.

La gravité objective du manquement

[41] Ayant conclu qu'il y a eu manquement, il faut maintenant s'interroger sur la gravité de ce manquement :

« Une plainte ne pourra être déclarée fondée que pour un manquement grave, c'est-à-dire un manquement qui porte atteinte objectivement à la confiance des citoyens dans l'intégrité et l'impartialité de la régisseuse et de la Régie du logement et qui exige l'imposition d'une sanction afin de préserver cette confiance.

L'imposition d'une sanction, même une simple réprimande, est un jugement sérieux et grave.

Rapport d'enquête dossier no 50, à la page 21, cité dans 2005 QCCJA 195. »

[Nos soulignés]

[42] Le Comité est d'avis que le manquement reproché doit s'évaluer dans le contexte particulier de l'affaire. Le régisseur, de bonne foi et croyant bien faire, a surestimé ses capacités. À la base, c'est par dévouement et par souci du sort des parties qui doivent, en raison d'éléments qui ne sont pas de son contrôle, attendre un certain temps avant d'être entendues que le régisseur a préféré ne pas prendre les périodes de repos auxquelles il avait droit.

[43] Cependant, cette bonne volonté n'a pas suffi et il s'est trouvé débordé. Le régisseur a néanmoins continué de respecter ses obligations en refusant de bâcler son travail afin de rendre des décisions plus rapidement. En particulier dans notre cas, il s'est assuré de vérifier le type de dossier pour que son retard soit le moins nuisible possible. Le régisseur a exprimé devant le Comité son regret et ses explications ont dissipé les doutes soulevés par la chronologie des événements.

[44] En résumé, les plaignants n'ont pas eu tort de déposer une plainte. Ils ont invoqué un principe, le respect des délais pour rendre une décision, qui doit toujours préoccuper un juge administratif. Cela dit, il faut tenir compte de l'ensemble des circonstances. Le Comité est d'avis qu'en l'espèce, une fois les circonstances connues, la confiance du public dans l'intégrité et l'impartialité du régisseur et de la Régie du logement n'est pas remise en cause. C'est pourquoi, il faut rejeter la plainte des plaignants.

PAR CES MOTIFS, LE COMITÉ D'ENQUÊTE :

- DÉCLARE** la mise sous scellés des documents déposés sous la cote **I-1, I-4 et I-7** et décide que seuls les parties et leurs procureurs y ont accès;
- INTERDIT** la publication, la divulgation et la diffusion du contenu des documents **I-1, I-4 et I-7**.
- REJETTE** la plainte.

(s) ALAIN TURCOTTE

M^e Alain Turcotte
Président du Comité d'enquête

(s) ANTOINE ROUMI

Monsieur Antoine Roumi
Membre du Conseil de la justice administrative

(s) MARC LAVIGNE

M^e Marc Lavigne
Régisseur de la Régie du logement

Procureur du régisseur : M^e PATRICK DE NIVERVILLE
BOISVERT, DE NIVERVILLE & ASSOCIÉS