

Le 20 avril 2023

2021 QCCJA 1408

PLAINTÉ DE :

Ziyue Zhang

2021 QCCJA 1446

PLAINTÉ DE :

Jonathan Bourgelas-Nicol

2021 QCCJA 1447

PLAINTÉ DE :

Mélanie Morissette

À L'ÉGARD DE :

M^e Ross Robins, juge administratif au Tribunal administratif du logement

EN PRÉSENCE DE :

M^e Gilles Ouimet, membre du Conseil de la justice administrative et membre représentant le public, président du comité d'enquête

M^{me} Lucie Lafontaine, membre du Conseil de la justice administrative et membre représentant le public

M^e Marilyne Trudeau, juge administratif au Tribunal administratif du logement

**RAPPORT DU COMITÉ D'ENQUÊTE
PORTANT SUR LES ALLÉGATIONS DE MANQUEMENT DÉONTOLOGIQUE**

APERÇU

1. Le 3 août 2021, Ziyue Zhang transmet au Conseil de la justice administrative (« le CJA ») un formulaire de plainte¹ concernant une affaire entendue par le juge administratif Robins du Tribunal administratif du logement (« TAL ») le 22 avril 2021. On peut y lire ceci :

“My hearing was on 2021/04/22, and now I haven’t get my decision. It has been more than 3 months.

I don’t know the judge’s name. I only have the file number.” (sic)

2. Le 28 septembre 2021, le CJA reçoit un formulaire de plainte² de la part de Jonathan Bourgelas-Nicol concernant quatre (4) affaires entendues le 29 juin 2021 par le juge administratif Robins. On peut y lire ceci :

« Nous sommes passées a la régie du logement le 29 Juin et nous sommes toujours en attente du jugement. (...)

J'aimerais voir un jugement rapidement pour avoir l'expulsion envers les locataires qui vivre la depuis longtemps sans payer et je dois réinscrire pour les mois en attente de jugement.

Svp me revenir avec les marches a suivre et le suivit. (...) » (sic)

3. Le 30 septembre 2021, le CJA reçoit via son adresse « CJA-Plaintes » un courriel de Mélanie Morissette se rapportant au dossier 571472 du TAL aussi entendu par le juge administratif Robins le 29 juin 2021. Cette personne écrit :

« Je ne sais si je suis a la bonne place, mais bon...

J ai un locataire qui n’a pas payer son loyer depuis le mois de mars 2021 j ai passer en cour le 29 juin

je n est toujours pas eu de nouvelles de personne. En aout le locataire a mentionne a hydro quebec qu’il demenagait mais ce n etait pas le cas donc j ai du faire cesser de fonctionne l hydro car il occupait encore la place, mais c est moi qui devait payer.... depuis quelque jours je crois qu il a quitter les lieux sans avertissement donc qu est ce que je fait je veux vendre cette maison et ne plus jamais avoir a gerer de locataire de ma vie c est trop de trouble t puis j aimerais recuperer mon argent, mais sa je pense que je reve en couleur...

Merci de me donner des nouvelles. »³ (sic)

¹ Pièce C-01 Online complaint form.

² Pièce C-07 Formulaire de plainte en ligne.

³ Pièce C-21.

4. Conformément à l'article 184.2 de la *Loi sur la justice administrative*⁴, un comité chargé d'examiner la recevabilité des plaintes, a déclaré recevable chacune des trois plaintes précitées.
5. Le 14 juin 2022, le CJA confie au présent comité (« le comité ») le mandat d'enquêter sur ces trois plaintes au regard de l'article 41.1 du *Règlement sur la procédure devant le Tribunal administratif du logement* et des articles 2, 3, et 5 du *Code de déontologie des membres du Tribunal administratif du logement*.
6. Dans le cadre de son mandat, le comité a obtenu de la part du TAL des précisions relativement aux mesures de suivi des délibérés effectuées auprès du juge administratif Robins durant la période pertinente⁵.
7. Bien que le comité lui ait offert de procéder aux moyens de représentations écrites, le juge administratif Robins s'est prévalu de son droit d'être entendu par le comité dans le cadre d'une audience.
8. Le 9 février 2023, le comité a tenu une audience au cours de laquelle le juge administratif Robins a témoigné et complété les observations écrites que son procureur avait préalablement transmises en son nom au Conseil. Une lettre provenant d'un psychothérapeute a également été produite⁶. De plus, son procureur a fait des représentations complémentaires.
9. Bien que dument avisés de la tenue de l'audience, Zhang⁷, Bourgelas-Nicol et Morissette n'étaient pas présents et n'ont pas transmis d'observations au comité⁸.
10. Étant donné que le mandat du comité couvre l'examen de trois (3) plaintes distinctes, le comité a exceptionnellement préféré limiter l'audition à la seule question de la commission de fautes déontologiques et reporter à une date ultérieure l'audition des représentations sur la sanction, le cas échéant.

DEMANDES PRÉLIMINAIRES

Ordonnance de non-publication partielle

11. Dès le départ, en raison des informations personnelles concernant le juge administratif Robins contenues dans les pièces M-01, C-02, C-08 et C-22, le comité a rendu une ordonnance visant à en interdire l'accès, la publication et la divulgation.

⁴ RLRQ, c. J-3.

⁵ Pièce C-35.

⁶ Pièce M-01.

⁷ Dans le but d'alléger le texte, les plaignants sont identifiés à l'aide de leur nom de famille seulement.

⁸ En réponse à l'avis de la décision du Conseil de tenir une enquête relativement à sa plainte, Morissette a demandé si elle pouvait retirer sa plainte puisque son « dossier avait tout été réglé l'an passé » (pièce C-23).

Ces pièces ont été mises sous scellés, mais une version caviardée des pièces C-02, C-08 et C-22 a été produite au dossier.

12. Bien que l'enquête soit publique, le comité considère que cette ordonnance est justifiée dans les circonstances, et ce, en application des principes établis par la jurisprudence⁹.
13. D'une part, les informations visées sont de nature médicale. Elles sont directement liées à la dignité de la personne. Le comité est d'avis que leur diffusion est susceptible de constituer une atteinte à la dignité du juge administratif Robins. D'autre part, il n'est pas essentiel que le public ait accès au contenu précis de ces pièces. Eu égard à la question à trancher, une description sommaire du contenu de l'information visée par cette ordonnance apparaît suffisante pour permettre au public de comprendre les moyens soulevés par le juge administratif Robins et de comprendre le raisonnement du comité.

Irrecevabilité des « plaintes »

14. Comme il l'avait fait dans le cadre de ses observations transmises au comité chargé de la détermination de la recevabilité des plaintes, le juge administratif Robins soutient que le comité ne peut se prononcer sur les manquements déontologiques allégués puisque les communications provenant de Zhang, Bourgelas-Nicol et Morissette ne constituent pas des plaintes de nature déontologique.
15. Voici l'essentiel de son raisonnement :
 - Selon le Dictionnaire Larousse, le terme de plainte se définit comme la « dénonciation d'une infraction par la personne qui en a été la victime »;
 - Aucun des trois formulaires n'a pour objet de dénoncer une faute qui aurait été commise par Me Robins en se fondant sur une disposition d'une loi ou d'un règlement;
 - Selon notre compréhension, les demandes déposées visent plutôt à obtenir un suivi des dossiers ainsi qu'un jugement rapide;
 - Bien qu'elles aient été déposées via le formulaire de plainte en ligne, nous vous soumettons que ces demandes de suivi ne constituent pas des plaintes de nature déontologique.
16. Le procureur du juge administratif Robins ajoute que l'absence des plaignants devant le comité rend également irrecevables ces plaintes.
17. Le comité a rejeté séance tenante cette proposition. Voici pourquoi.

⁹ Notamment *Sherman (Succession) c. Donovan*, 2021 CSC 25.

18. D'une part, l'interprétation que fait le juge administratif Robins des communications adressées au Conseil par Zhang, Bourgelas-Nicol et Morissette est réductrice et formaliste.
19. Il est indéniable qu'en utilisant le formulaire de plainte du CJA, via son site web, Zhang et Bourgelas-Nicol voulaient porter à l'attention du CJA ce qu'ils estimaient être de trop longs délais à rendre les décisions qu'ils attendaient.
20. De son côté, Morissette n'a pas utilisé le formulaire de plainte, mais elle a aussi sollicité l'intervention du CJA en raison des délais écoulés depuis l'audition de sa demande devant le juge administratif Robins.
21. Sans y référer spécifiquement, ces citoyens invoquaient manifestement l'obligation du juge administratif Robins de rendre une décision dans les trois mois de la prise en délibéré, énoncée à l'art. 41.1 du *Règlement sur la procédure devant le Tribunal administratif du logement*. Ces citoyens étaient en droit de s'attendre au respect de cette disposition.
22. De son côté, le CJA se devait de se pencher sur les faits portés à sa connaissance par ces citoyens, conformément à la *Loi sur la justice administrative*.
23. Les seules exigences relatives à une plainte sont énoncées à l'art. 8.3 de la *Loi sur le Tribunal administratif du logement*¹⁰ :
 - 8.3. La plainte doit être écrite et exposer sommairement les motifs sur lesquels elle s'appuie.

Elle est transmise au siège du Conseil.
24. Dans les trois cas soumis à l'attention du CJA, les citoyens ont énoncé sommairement par écrit les motifs sur lesquels ils s'appuient, à savoir que le délai pour rendre une décision les préoccupait.
25. Exiger de la part des citoyens qu'ils invoquent des dispositions réglementaires à l'appui de leur demande avant de conclure qu'il s'agit d'une plainte constituerait un obstacle majeur au rôle que le législateur confie au CJA. Pour paraphraser les propos de la Cour d'appel dans l'affaire *Harvey*¹¹, le Conseil de la justice administrative, dont la raison d'être et la mission sont de se pencher sur les actes et agissements des personnes soumises à sa juridiction, doit pouvoir agir.
26. De plus, il vaut de rappeler que la *Loi sur la justice administrative* prévoit un mécanisme par lequel le CJA doit déterminer si une plainte est recevable avant de

¹⁰ Le libellé de l'article 183 de la *Loi sur la justice administrative* est identique.

¹¹ *Harvey c. Comité d'enquête formé par une décision du Conseil de la justice administrative*, 2014 QCCA 1210, par. 8.

procéder à une enquête sur la conduite déontologique. La loi confie ce mandat au comité chargé d'examiner la recevabilité d'une plainte.¹²

27. En l'espèce, le comité chargé de l'examen de la recevabilité de ces plaintes a eu l'occasion de considérer les arguments soumis par le juge administratif Robins. Il a conclu à la recevabilité de ces plaintes.
28. À la suite de cette décision, le CJA a mandaté le comité pour enquêter sur les manquements allégués du juge administratif Robins.
29. Le rôle du comité est d'enquêter et de déterminer si les faits établissent un manquement déontologique de la part du juge administratif visé. Il n'appartient pas au comité de déterminer la recevabilité de la plainte. C'est ce qui ressort clairement de l'art. 186 de la *Loi sur la justice administrative* :

186. Le Conseil, si la plainte a été considérée recevable ou si elle est portée par le ministre, en transmet copie au membre et, s'il y a lieu, au ministre.

Le Conseil constitue un comité d'enquête, formé de trois membres, chargé de faire enquête sur la plainte et de statuer sur celle-ci au nom du Conseil. (...)

30. Les arguments soulevés par le juge administratif Robins ici constituent une attaque collatérale à la décision du CJA. Le comité n'est pas le bon forum pour contester cette décision.
31. L'absence de participation des plaignants à l'audience tenue par le comité n'y change rien.

Demande visant l'assignation des plaignants

32. Constatant l'absence de Zhang, Bourgelas-Nicol et Morissette lors de l'audience tenue par le comité, le procureur du juge administratif Robins demande de surseoir à celle-ci afin de les contraindre à comparaître.
33. Questionné afin de déterminer l'objet de leurs témoignages anticipés, le procureur du juge administratif Robins répond que c'est dans le but d'établir leur réelle intention derrière leurs demandes adressées au CJA.
34. Le Comité a refusé de surseoir à son enquête. Voici les motifs qui justifient cette décision.
35. Rappelons que le comité exerce une fonction inquisitoire et dans le cadre de l'enquête qu'il mène, il n'y a pas de litige entre des parties:

¹² Art. 184.2 Loi sur la justice administrative.

[12] En effet, du moment où la plainte est jugée « recevable » par un Comité d'examen, l'article 186 de Loi sur la justice administrative prévoit que c'est le Comité d'enquête constitué par le Conseil qui sera « chargé de faire enquête sur la plainte », et de statuer sur celle-ci en son nom, conformément aux articles 190 et 192 de la même loi. En ce sens, la plainte d'un administré n'a pas pour effet d'initier un litige entre deux parties; elle est plutôt un mécanisme qui déclenche un pouvoir d'enquête ayant trait au comportement du décideur administratif en regard de ses obligations déontologiques. Les plaignants perdent donc, en quelque sorte, le contrôle de leur plainte initiale – ils ne sont pas formellement parties à un litige – et le fonctionnement du Conseil s'apparente en ce sens à celui d'une commission d'enquête¹³.

36. La loi prescrit que le comité doit offrir aux plaignants l'occasion d'être entendu, mais ne précise pas davantage leurs rôles. En l'espèce, le comité a informé les plaignants de la tenue de l'audience et de leur droit de se faire entendre. Aucun ne s'est prévalu de ce droit ou n'était présent devant le comité.
37. De plus, compte tenu des fautes déontologiques alléguées et des circonstances entourant celles-ci, le comité est d'avis que le témoignage des plaignants n'était pas susceptible d'ajouter une information utile. C'est la raison pour laquelle le comité n'avait pas jugé opportun de les assigner à titre de témoin.
38. Le procureur du juge administratif Robins, qui n'avait pas non plus demandé au préalable l'assignation des plaignants, souhaite maintenant les interroger sur leur intention en s'adressant au Conseil.
39. Soulignons que dans un récent rapport¹⁴, un comité d'enquête du Conseil s'est penché sur la question de l'intérêt et des intentions d'un plaignant. Voici l'extrait pertinent de ce rapport :

55. Dans une récente affaire, l'affaire Dugré, le juge soulève une défense selon laquelle il aurait été victime d'une cabale instituée par la Cour supérieure du Québec afin de générer une multitude de plaintes contre lui. Le Conseil canadien de la magistrature répond à cet argument en déclarant notamment que la tâche du comité d'enquête est de déterminer si le juge a commis une inconduite; la question du complot n'est pas pertinente et les faits que le juge Dugré désire mettre en preuve ne sont également d'aucune pertinence à l'analyse de l'inconduite.

56. Il faut rappeler qu'une fois la plainte portée à l'égard d'un juge administratif, elle n'appartient plus au plaignant, mais au Conseil. Il en découle que l'intention véritable du plaignant n'est pas déterminante.

¹³ Conseil de la justice administrative c. Robins, 2017 QCCA 952.

¹⁴ Villarreal et Lavigne, 2021 QCCJA 1451.

57. De surcroît, le rôle et le mandat du comité d'enquête sont de nature purement investigatrice, marquée par la recherche de la vérité. Le comité d'enquête n'entend pas un procès. Il s'ensuit que le plaignant n'est pas une partie à un litige et n'a pas de fardeau de preuve à rencontrer; il est considéré comme un témoin. Ainsi, il n'a pas à démontrer que sa plainte n'est pas abusive ni à témoigner de ses intentions. [Notes omises]

40. Le comité est d'avis que l'intention des plaignants n'est d'aucune utilité pour lui permettre d'accomplir son mandat, à savoir déterminer si le juge administratif Robins a commis un manquement déontologique. En d'autres mots, cette question n'a aucune pertinence.
41. Le juge administratif Robins ne peut donc soutenir que l'audition des plaignants met en cause son droit de présenter une défense pleine et entière.

QUESTION EN LITIGE

42. Le comité doit déterminer si la conduite du juge administratif Robins constitue un manquement déontologique dans l'un ou l'autre des cas sous examen. Compte tenu des faits exposés et des questions soulevées, la conduite du juge administratif Robins met en cause particulièrement les dispositions suivantes :

Règlement sur la procédure devant le Tribunal administratif du logement

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 membre 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 membre de cette affaire et ordonner qu'elle soit confiée à un autre membre ou qu'elle soit remise au rôle.

Code de déontologie des membres du Tribunal administratif du logement

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

43. Trois (3) plaintes distinctes sont à l'origine du mandat du comité. Ces plaintes se rapportent à six (6) dossiers entendus par le juge administratif Robins lors de deux journées différentes, à savoir le 22 avril 2021 et le 29 juin 2021.
44. Puisqu'il est question du délai à rendre des décisions, le comité se propose d'examiner la conduite du juge administratif en fonction de la date d'audition des dossiers. Ainsi, le comité analysera la conduite du juge administratif Robins dans le dossier entendu le 22 avril 2021 d'une part – dossier 2021 QCCJA 1408 – et sa conduite dans le cadre des cinq (5) dossiers entendus le 29 juin 2021 d'autre part – dossiers 2021 QCCJA 1446 et 2021 QCCJA 1447.

45. Dans le cadre de son mandat se rapportant à des dossiers précis, le comité tient à souligner qu'il ne tient pas compte de la liste des dossiers dont le délai de délibéré excédait la limite prescrite transmise au juge administratif Robins en août 2021 par la direction du TAL¹⁵ ainsi que le courriel de la vice-présidente du TAL daté du 1^{er} septembre 2021¹⁶. Aucun des dossiers identifiés dans ces communications ne correspond aux dossiers faisant l'objet de la présente enquête.

Dossier 2021 QCCJA 1408

Les faits

46. Le 8 février 2021, Zhang dépose au TAL une demande visant la résiliation d'un bail, le recouvrement du loyer et l'expulsion de son locataire pour non-paiement du loyer¹⁷. Le 15 février 2021, Zhang y ajoute une demande en dommages d'une somme de 500.00 \$ puisque le locataire fumait à l'intérieur de l'unité de condominium loué.
47. L'audition de ce dossier se tient de manière virtuelle le 22 avril 2021 devant le juge administratif Robins¹⁸, en présence de la locatrice, mais le locataire n'est pas présent et l'audience ne dure qu'une dizaine de minutes¹⁹.
48. Le jour même, le procès-verbal de l'audience est déposé et la décision est prise en délibéré²⁰.
49. Plus de trois (3) mois plus tard, le 12 août 2021, le juge administratif Robins dépose un projet de décision²¹. La décision est finalisée et signée le 13 août 2021²².
50. Cette décision compte 11 paragraphes incluant les conclusions. Le raisonnement qui sous-tend ses conclusions est le suivant :

[4] Il s'agit d'un bail résidentiel du 1er septembre 2020 au 31 août 2021, au loyer mensuel de 1 600 \$, payable le premier jour de chaque mois.

[5] La preuve non contestée démontre que le locataire doit 6 400 \$, soit le loyer des mois de janvier (1 600 \$), février (1 600 \$), mars (1 600 \$) et avril (1 600 \$) 2021.

¹⁵ Pièce C-35, p. 15.

¹⁶ *Ibid.*, p. 13.

¹⁷ Pièce C-03 – plumeitif du dossier 556180.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Pièces C-05 – procès-verbal d'audience et C-04 – enregistrement de l'audience.

²⁰ Pièce C-03 – plumeitif du dossier 556180.

²¹ *Ibid.*

²² Pièce C-06 – décision dossier 556180.

[6] Le locataire est en retard de plus de trois semaines pour le paiement du loyer, la résiliation du bail est donc justifiée par l'application de l'article 1971 C.c.Q.

[7] Qui plus est, la locatrice a démontré que, grâce au refus du locataire de respecter les règlements de l'immeuble, elle devait payer une amende de 500 \$. Le Tribunal estime qu'un tel comportement insouciant mériterait, en soi, la résiliation du bail.

[8] Le préjudice causé à la locatrice justifie l'exécution provisoire de la décision, comme il est prévu à l'article 82.1 de la Loi sur le Tribunal administratif du logement²³.

51. La demande de Zhang est donc accueillie selon ses conclusions.
52. Comme mentionné précédemment, le 3 août 2021, Zhang a porté à l'attention du Conseil la longueur du délibéré dans ce dossier.
53. Aucune demande de prolongation du délai de délibéré n'a été présentée par le juge administratif Robins.

Les explications du juge administratif Robins

54. Le juge administratif Robins est d'avis que le défaut de rendre sa décision dans le délai de trois (3) mois ne constitue pas une faute déontologique pour diverses raisons découlant de la pandémie de Covid-19 et de son impact sur sa capacité d'exercer ses fonctions et sa méthode de travail.
55. Le juge administratif Robins souligne que :
 - Il est âgé de 77 ans et a été durement touché par les mesures restrictives imposées par la santé publique dans le cadre de la pandémie liée à la Covid-19 – il faisait partie de la population très à risque qui devait être protégée;
 - Du jour au lendemain, il a été dans l'obligation de s'adapter à un nouvel environnement de travail, s'adapter à de nouvelles façons de procéder, s'adapter à des plateformes web avec lesquelles il n'était pas très à l'aise;
 - Près de chez lui, il y avait un chantier de construction très bruyant;
 - Il a eu de nombreux problèmes avec son branchement Internet;
 - Il fallait désormais tout faire sur l'écran en plus de trouver lui-même chaque demande et chaque pièce rendant son travail beaucoup plus complexe, beaucoup moins convivial et épuisant psychologiquement;
 - Le logiciel utilisé pour compléter les procès-verbaux « est rempli de problème » et s'avère peu pratique;

²³ *Ibid.*

- Il a reçu le 7 juin 2021 sa deuxième dose de vaccin ce qui lui a occasionné plusieurs effets secondaires non négligeables (avoir eu extrêmement mal au bras pendant plusieurs jours, avoir eu des maux de tête, de la difficulté à se concentrer, de la douleur musculaire en plus d'avoir éprouvé de la fatigue importante et ce pendant plusieurs jours suite à la réception de sa deuxième dose de vaccin).
56. En outre, il déclare avoir souffert de détresse psychologique pendant cette période et il a consulté un psychothérapeute afin d'obtenir de l'aide. Tel que mentionné précédemment, il a produit une lettre provenant de ce psychothérapeute au soutien de ses dires²⁴.
57. Malgré cette fatigue physique et psychologique, il dit avoir refusé de demander un congé de maladie puisqu'il mentionne, en référence aux joueurs de hockey d'antan, « on a appris à jouer blessé » et qu'il ne pouvait « abandonner [s]on tribunal ».
58. Quant à l'importance de respecter le délai fixé pour rendre une décision, le juge administratif Robins reconnaît qu'il est normal que les justiciables s'attendent à recevoir leur décision dans les délais statutaires. Il dit « regretter quand des dossiers glissaient », mais il réitère que ce sont des circonstances exceptionnelles et qu'il a rendu des décisions limpides.
59. Avec l'aide de son procureur, le juge administratif Robins a produit un tableau indiquant les décisions qu'il a rendues entre les mois d'avril et octobre 2021 inclusivement²⁵, au nombre de 184. Le juge administratif précise toutefois qu'il ne croit pas que sa charge de travail excède celle de ses collègues.
60. Enfin, il reconnaît que les dossiers soulevant des questions de non-paiement de loyer sont simples et que des canevas de jugement peuvent être utilisés pour ce genre de dossier, ce qui simplifie la tâche de rédaction.

Analyse du dossier 2021 QCCJA 1408 (Zhang)

61. Les principes devant guider le comité dans la détermination d'une faute déontologique dans le présent dossier sont bien établis. À titre indicatif, voici comment le comité d'enquête dans l'affaire *Villarreal et Lavigne*²⁶ les résume :

89. Tel que mentionné dans la jurisprudence, le fait de rendre une décision hors des délais prescrits n'entraîne pas automatiquement une faute déontologique ni ne permet de conclure nécessairement à un manque de célérité ou de diligence.

²⁴ Pièce M-01, sous scellés.

²⁵ Pièce M-02.

²⁶ 2019 QCCJA 1096.

90. Ainsi, le Comité doit maintenant déterminer si l'acte reproché, dans le présent contexte, est d'une gravité objective suffisante pour qu'il porte atteinte à l'honneur, à la dignité ou à l'intégrité de la justice administrative.

91. L'évaluation de la gravité objective du manquement doit être telle qu'une personne raisonnable, impartiale et bien renseignée, en mesure d'apprécier l'acte reproché du juge administratif, considère que cet acte mine sa confiance envers l'ensemble des juges administratifs et déconsidère l'administration de la justice administrative.

92. Pour ce faire, le Comité doit également faire la différence entre le comportement souhaitable et celui qui est acceptable. [notes omises]

62. La portée de l'obligation d'agir avec diligence requiert l'analyse des circonstances particulières à chaque dossier :

[47] Le Comité est d'avis que la diligence est une valeur qui est distincte du délai prévu par règlement. Ainsi, « la question de savoir si un délai est devenu excessif dépend 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'affaire. Comme nous l'avons vu, la question de savoir si un délai est excessif et s'il est susceptible de heurter le sens de l'équité de la collectivité dépend non pas uniquement de la longueur de ce délai, mais de facteurs contextuels, dont la nature des différents droits en jeu dans les procédures». Le Comité doit par conséquent adopter une approche globale et nuancée dans cette affaire, en tenant compte des circonstances qui lui sont propres²⁷. [soulignement dans le texte] [note omise]

63. En outre, des circonstances extrinsèques ou étrangères à l'affaire en cause peuvent contribuer à la longueur d'un délibéré. À titre indicatif, une surcharge de travail momentanée ou une période d'absence de la part du juge administratif peuvent justifier ce qui serait autrement un délai de délibéré problématique. Ces circonstances sont caractérisées par l'impact qu'elles ont sur la capacité du juge administratif d'exercer ses fonctions.
64. À la lumière de ce cadre d'analyse, le comité propose d'aborder les questions suivantes :
- a. Le délai à rendre la décision est-il suffisamment long pour constituer un manquement de nature déontologique?

²⁷ Branco et Moffat, 2012 QCCJA 570.

- b. Le cas échéant, y a-t-il des circonstances qui peuvent expliquer ou justifier le délai de délibéré de sorte qu'il n'y a aucun manquement de nature déontologique?
- c. À la lumière de l'ensemble des circonstances, le manquement est-il d'une gravité suffisante pour porter atteinte à l'honneur, à la dignité ou à l'intégrité de la justice administrative?

a) Le délai de délibéré peut-il constituer une faute déontologique?

- 65. Il est manifeste que le juge administratif Robins n'a pas respecté l'obligation imposée par l'art. 41.1 du *Règlement sur la procédure devant le Tribunal administratif du logement* en rendant sa décision plus de trois (3) mois de la prise en délibéré. Pour être plus précis, le délai pour rendre la décision dans le dossier 556180 (Zhang) est de 112 jours, soit 22 jours au-delà du délai prescrit.
- 66. Par ailleurs, il convient de souligner qu'aucune demande de prolongation du délai de délibéré n'a été présentée.
- 67. Ce dossier ne présente aucune difficulté tant au niveau des faits que du droit applicable. La nature de la demande, les questions en litige, la durée de l'audience et les éléments de preuve présentés ne peuvent justifier le dépassement du délai de délibéré prescrit.
- 68. La décision rendue illustre l'absence de complexité de l'affaire et sa brièveté est difficilement conciliable avec la durée du délibéré.
- 69. D'ailleurs, ce type de dossier se prête à l'usage de modèles de décision, ce que reconnaît le juge administratif Robins.
- 70. Le comité conclut que le délai de délibéré est suffisamment long pour constituer à première vue un manquement déontologique.

b) Y a-t-il des circonstances particulières qui justifient ce délai?

- 71. Le juge administratif Robins invoque l'impact de la pandémie de Covid-19 et ses répercussions tant au plan professionnel que personnel pour justifier la longueur du délibéré.
- 72. Devant le comité, il a longuement décrit les différents problèmes techniques vécus et les changements sur son travail en raison de l'implantation du télétravail et des audiences en mode virtuel. Il ajoute également que tous ces bouleversements l'ont affecté au point où il affirme avoir souffert de détresse psychologique. C'est d'ailleurs ce qui l'a amené à consulter un professionnel pour l'aider à gérer cette situation à compter du mois de septembre 2020. Le juge administratif Robins a

produit une lettre provenant de ce professionnel pour appuyer cet aspect de son témoignage²⁸.

73. Le comité ne doute pas que les bouleversements découlant de la pandémie ont été vécus difficilement par le juge administratif Robins, notamment en raison de son âge. Cependant, les bouleversements qu'il décrit se rapportent avant tout à la gestion des auditions et des dossiers. Le traitement du dossier à l'étude ne présente aucun indice laissant croire que la gestion de l'audience et des pièces a été difficile ou nécessitée des efforts particuliers, bien au contraire.
74. Quant à l'impact de la pandémie sur sa capacité d'exercer ses fonctions, il invoque les difficultés vécues de façon générale sans démontrer comment cela a pu l'affecter durant la période pertinente. Le comité note que dans la lettre produite – pièce M-01 – le professionnel indique, sans fournir plus de précisions, qu'il a constaté une amélioration notable – « marked improvement » – au fil des rencontres.
75. Le juge administratif Robins invoque aussi les effets secondaires, qu'il qualifie de « non négligeables », ressentis à la suite de la deuxième dose du vaccin reçue pendant le délibéré, soit le 7 juin 2021.
76. Le comité rappelle que le juge administratif Robins s'estimait en mesure de remplir adéquatement ses fonctions et qu'il n'a pas jugé nécessaire de solliciter l'intervention de la direction pour alléger sa charge de travail ou prolonger le délai de délibéré. Le juge administratif Robins explique qu'il est de la génération des joueurs de hockey d'antan qui jouaient malgré les blessures et qu'il ne voulait pas laisser tomber ses collègues en demandant qu'on allège sa charge de travail.
77. Aussi noble que cette approche puisse être, il faut rappeler qu'elle met en cause les droits et les attentes des justiciables. Ces derniers s'attendent à ce que les juges administratifs devant qui ils comparaissent soient en mesure de remplir adéquatement leurs fonctions lorsqu'ils président une audience, ce qui inclut leur devoir d'agir avec diligence.
78. Le législateur a mis en place un mécanisme afin de pallier les situations où un juge administratif estime ne pas être en mesure de respecter l'obligation de rendre une décision dans le délai prescrit. Ce mécanisme permet à la direction du tribunal de jouer son rôle, d'effectuer les vérifications appropriées et d'autoriser la prolongation du délai, le cas échéant. Le législateur a confié cette responsabilité à la direction du tribunal et le refus de présenter une demande de prolongation est susceptible de contrecarrer l'objet de la réglementation.
79. Dans cette perspective, la décision de refuser de demander une prolongation de délai de délibéré en presumant qu'elle sera refusée ou pour ne pas surcharger des

²⁸ Pièce M-01, sous scellés.

collègues ne peut constituer une circonstance permettant de justifier le dépassement du délai prescrit.

80. Rappelons que lorsque le délai de délibéré est prolongé, les parties affectées en sont informées.
81. Dans le contexte particulier du présent dossier, le comité conclut que les circonstances invoquées par le juge administratif Robins ne peuvent justifier le dépassement du délai de délibéré prescrit.

c) Le manquement est-il d'une gravité suffisante pour porter atteinte à l'honneur, à la dignité ou à l'intégrité de la justice administrative?

82. La détermination de la gravité du manquement repose sur l'appréciation de l'ensemble des circonstances par la personne raisonnable bien renseignée des enjeux et considérants.
83. À ce chapitre, deux considérants sont particulièrement importants et doivent être contrebalancés : le respect de l'indépendance judiciaire et la confiance du public dans l'administration de la justice.
84. D'une part, le délibéré est une composante essentielle du processus décisionnel qui se rattache directement à la raison d'être de l'indépendance judiciaire. Aussi, tel que le rappelle la Cour suprême du Canada, « le temps de délibération nécessaire permet d'assurer l'équité »²⁹.
85. La détermination d'une faute déontologique en raison du délai de délibération est donc susceptible d'influencer le processus décisionnel. La retenue s'impose pour éviter un effet délétère.
86. Par ailleurs, l'obligation d'agir avec diligence met directement en cause les attentes et la confiance des justiciables. Voici ce qu'écrivait récemment le Conseil canadien de la magistrature :

[95] Les retards déraisonnables à rendre jugement affectent sans aucun doute la confiance du public dans le système judiciaire. Les parties ont droit à des réponses en temps opportun à l'égard des questions qu'elles ont soulevées devant le tribunal. La décision mise en délibéré pour une période prolongée peut donner l'impression que l'affaire n'est pas importante et peut exacerber l'anxiété

²⁹ R. c. K.G.K., 2020 CSC 7, par. 60.

*et le stress découlant de la non-résolution du litige. Il se peut que les parties soient incapables de passer à autre chose tant que le litige n'est pas terminé.*³⁰

87. Dans la mesure où la réglementation fixe ce qui paraît être un délai maximal pour rendre une décision, ce délai suscite naturellement des attentes auprès des justiciables. Le dépassement du délai prescrit est donc susceptible de miner la confiance du public. Cependant, les précédents du CJA établissent que le simple dépassement du délai de trois (3) mois ne constitue pas en soi un manquement déontologique. Tout dépend des circonstances propres à chaque affaire.
88. Ainsi, à titre indicatif, le CJA a déjà conclu à un manquement déontologique pour un délai de trois (3) mois et vingt (20) jours, dans un dossier ne présentant aucune complexité ni aucune circonstance justifiant le dépassement du délai. De plus, aucune demande de prolongation du délai de délibéré n'avait été présentée³¹.
89. Le délai de délibéré dans le présent dossier excède le délai prescrit par vingt-deux (22) jours. Tel que mentionné précédemment, le traitement de ce dossier ne peut justifier un délai de délibéré aussi long.
90. Pour mettre en perspective le délai de délibéré au chapitre des attentes des justiciables, le comité souligne que ce délai (3 mois et 22 jours) est bien supérieur au délai requis par le TAL pour fixer une date d'audition à compter du dépôt de la demande (2 mois et 14 jours).
91. De plus, le comité retient qu'aucune circonstance extrinsèque ne peut justifier ce délai.
92. Rappelons que les juges administratifs du TAL ont accès à un système de suivi des délibérés leur permettant d'identifier facilement leurs dossiers présentant un délibéré problématique. Dans ces cas, la réglementation prévoit la possibilité de demander une prolongation du délai de délibéré, et lorsqu'elle est accordée, les parties en sont avisées.
93. Ce mécanisme permet d'atténuer l'impact de la longueur du délibéré sur les attentes des justiciables.
94. La pandémie de Covid-19 et les bouleversements qu'elle a entraînés ont certainement affecté le juge administratif Robins, comme plusieurs autres juges administratifs, mais cet élément ne peut justifier l'omission du juge administratif Robins de demander à prolonger le délai de délibéré. Le juge administratif Robins

³⁰ Rapport du Conseil canadien de la magistrature présenté au ministre de la Justice en vertu de l'article 65 de la Loi sur les juges relativement à l'enquête sur la conduite du juge Gérard Dugré, 19 décembre 2022.

³¹ *Villarreal et Lavigne*, 2019 QCCJA 1096.

a choisi de ne pas présenter une telle demande et le comité retient qu'aucun motif valable n'a été invoqué pour ce faire.

95. Pourtant, le CJA avait déjà rappelé au juge administratif Robins en 2019 l'existence de ce mécanisme et l'importance d'y avoir recours³².
96. Le comité est d'avis qu'il est pertinent de tenir compte de cet avertissement adressé au juge administratif Robins dans l'évaluation de la gravité du manquement. En effet, du point de vue de la personne raisonnable, le comportement du juge administratif qui a déjà fait l'objet d'un avertissement entraîne nécessairement des attentes plus élevées au chapitre de la vigilance pour assurer le respect des obligations déontologiques, particulièrement en matière de diligence. Dis autrement, la tolérance face à ce comportement délinquant diminue.
97. Malgré la leçon qu'il disait avoir retenue, le juge administratif Robins a négligé de respecter la procédure de demande de prolongation de délibéré et a excédé le délai prescrit de plus de trois (3) semaines, sans justification valable.
98. Enfin, la preuve présentée devant le juge administratif Robins établissait que le locataire avait omis de payer le loyer des mois de janvier, février, mars et avril 2021 en plus de négliger de se présenter lors de l'audience du 22 avril 2021. En rendant une décision plus de trois (3) mois plus tard, il était raisonnable d'appréhender que cela allait causer un préjudice additionnel à la locatrice. Il n'est donc pas étonnant de constater que celle-ci s'est inquiétée du délai à rendre la décision à l'expiration du délai de trois (3) mois, soit au début du mois d'août 2021.
99. L'obligation d'agir avec diligence aurait dû amener le juge administratif à prendre les moyens afin de limiter le préjudice de la locatrice.
100. Le défaut de rendre une décision dans le délai prescrit dans ce contexte porte atteinte à la confiance du public à l'égard du TAL.
101. Pour tous ces motifs, le comité conclut que le juge administratif Robins a commis un manquement à son devoir d'exercer ses fonctions avec diligence.

Dossiers 2021 QCCJA 1446 et 2021 QCCJA 1447

Les faits de la plainte de Morissette (2021 QCCJA 1447)

102. Le 17 mai 2021, à titre de locatrice, Morissette dépose au TAL une demande visant la résiliation du bail, l'expulsion de son locataire et en recouvrement du loyer impayé³³.

³² *Santini et al. et Robins*, 2017 QCCJA 686, 2018 QCCJA 996 et 999, par. 85-89.

³³ Dossier 571472.

103. L'audience de ce dossier a été tenue le 29 juin 2021 devant le juge administratif Robins. L'audience a eu lieu de manière virtuelle à compter de 9 h en présence de la locatrice, mais en l'absence du locataire³⁴ et elle n'aurait duré qu'environ cinq (5) minutes³⁵. L'affaire est mise en délibéré le jour même.
104. Le 1^{er} octobre 2021, le juge administratif Robins a produit un projet de décision³⁶ et la décision a été signée le jour ouvrable suivant, soit le 4 octobre 2021³⁷.
105. Dans sa décision, qui ne compte que sept (7) paragraphes, le juge administratif Robins accueille la demande de la locatrice.

Les faits de la plainte de Bourgelas-Nicol (2021 QCCJA 1446)

106. La plainte de Bourgelas-Nicol se rapporte à quatre (4) dossiers distincts³⁸ comportant chacun une demande en recouvrement de loyer, en résiliation de bail, en expulsion de locataire ainsi que l'exécution provisoire de la décision malgré l'appel. Ces dossiers ont tous été entendus de manière virtuelle le 29 juin 2021.
107. Les procès-verbaux d'audience produits le jour même par le juge administratif Robins indiquent :
- L'audition du dossier 570801 a été tenue à 9 h en présence du mandataire du locateur Steve Gosselin, mais en l'absence du locataire Jonathan Belley;
 - L'audition du dossier 557806 a été tenue à 13 h 30 en présence du mandataire de la locatrice 9289089 Canada inc., mais en l'absence de la locataire Kristel Gendron;
 - L'audition du dossier 557842 a été tenue à 13 h 30 en présence du mandataire de la locatrice (9289089 Canada inc.), mais en l'absence de la locataire Chantale Daviault;
 - L'audition du dossier 557793 a été tenue à 13 h 45 en présence du mandataire de la locatrice 9289089 Canada inc., mais en l'absence de la locataire Chantal Larivière.
108. Toutes ces affaires ont été mises en délibéré le jour même de l'audience.

³⁴ Pièce C-22.

³⁵ Explications du juge administratif Robins (pièce C-24, p. 2).

³⁶ Pièce C-23.

³⁷ Pièce C-25.

³⁸ Dossiers du TAL no 557842, 557806, 557793 et 570801.

109. Le 1^{er} octobre 2021, un projet de décision dans le dossier 570801 est déposé et la décision est signée le même jour par le juge administratif Robins³⁹. Cette décision compte douze (12) paragraphes incluant les conclusions⁴⁰.
110. Le même jour, un projet de décision est également déposé dans les dossiers 557842 et 557806. Ces décisions seront signées le jour ouvrable suivant, le 4 octobre 2021.
111. Le 4 octobre 2021, un projet de décision dans le dossier 557793 est déposé et la décision est signée le même jour.

La rencontre avec la direction du TAL

112. Le 1^{er} septembre 2021, la direction du TAL porte à l'attention du juge administratif Robins le fait que plusieurs de ses dossiers ont excédé le délai de délibéré et demande à le rencontrer à ce sujet⁴¹.
113. Notons toutefois que les dossiers visés par les plaintes de Bourgelas-Nicol et de Morissette ne font pas partie de cette liste de dossiers.
114. Une rencontre est effectivement tenue le 8 septembre 2021 entre le juge administratif Robins, le président et la vice-présidente du TAL. Au cours de cette rencontre, le juge administratif Robins prend l'engagement qu'à compter du 7 octobre 2021, il ne restera aucune décision dont le délai statutaire n'a pas été respecté. Il demande par la même occasion des prolongations de délai de délibéré pour certains dossiers dont la date limite se situe entre les 15 et 23 septembre 2021. Le tout est consigné par écrit dans un courriel qu'il transmet à la vice-présidente et au président, le jour même⁴².
115. Le juge administratif Robins déclare au Ccmité avoir respecté cet engagement et qu'il n'a plus de problème de délai de délibéré.

Analyse des dossiers 2021 QCCJA 1446 et 2021 QCCJA 1447

116. Conformément à l'art. 41.1 du *Règlement*, les décisions dans les cinq (5) dossiers entendus le 29 juin 2021 auraient dû être rendues au plus tard le 29 septembre 2021. Elles ont été rendues entre deux (2) et cinq (5) jours plus tard.
117. Aucun des dossiers ne présentait de complexité, tant au niveau des faits que du droit. La brièveté des décisions rendues l'illustre parfaitement. On peut donc s'inquiéter qu'il ait fallu un délai de délibéré aussi long pour tous ces dossiers.

³⁹ Pièce C-09.

⁴⁰ Pièce C-17.

⁴¹ Pièce C-35, p. 13.

⁴² *Ibid.*, p. 12.

118. Cependant, le délai de délibéré n'excède le délai maximal prescrit que de quelques jours.
119. Au surplus, et surtout, toutes les décisions ont été rendues avant le 7 octobre 2021, conformément à l'engagement pris par le juge administratif Robins lors de la rencontre du 8 septembre avec le président et la vice-présidente du TAL, à savoir qu'à cette date aucun dossier n'excéderait le délai de délibéré maximal prescrit.
120. Dans ce contexte particulier, le comité estime qu'on ne peut conclure à un manquement déontologique de la part du juge administratif Robins.

CONCLUSION

PAR CES MOTIFS, LE COMITÉ D'ENQUÊTE:

- ORDONNE** la mise sous scellés des pièces M-01, C-02, C-08 et C-22;
- INTERDIT** la publication, la divulgation et la diffusion des informations de nature médicale mises en preuve;
- DÉCLARE** fondée la plainte dans le dossier 2021 QCCJA 1408;
- DÉCLARE** non fondée la plainte dans les dossiers 2021 QCCJA 1446 et 2021 QCCJA 1447;
- FIXE** la tenue d'une audience le 20 juin 2023 aux fins des représentations sur la sanction quant au manquement déontologique dans le dossier 2021 QCCJA 1408.



M^e Gilles Ouimet
Président du comité d'enquête

• *Lucie Lafontaine*

M^{me} Lucie Lafontaine

Marilyne Trudeau

M^e Marilyne Trudeau

Avocat du juge administratif :

M^e Yves Picard
Picard Poitras Gervais, avocats