

Le 19 juillet 2023

2021 QCCJA 1408

PLAINTÉ DE :

Ziyue Zhang

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 LA SANCTION**

APERÇU

1. Le 20 avril 2023, le présent comité d'enquête a conclu que le juge administratif Robins avait commis un manquement à l'égard de son obligation d'agir avec diligence en rendant une décision plus de trois semaines au-delà du délai prescrit par l'article 41.1 du *Règlement sur la procédure devant le Tribunal administratif du logement* (« Règlement ») dans un dossier impliquant Ziyue Zhang à titre de partie demanderesse.
2. Le comité a conclu que cette faute découlait de l'omission du juge administratif Robins de présenter une demande de prolongation du délai de délibération.
3. Le 20 juin 2023, le comité a tenu une audience pour entendre les représentations de Ziyue Zhang, à titre de partie plaignante, et du juge administratif afin de déterminer la sanction à imposer ce dernier.
4. Dans le cadre de cette audience, le juge administratif Robins a témoigné et a offert certaines explications complémentaires et son procureur a présenté des observations sur la sanction appropriée dans les circonstances. La partie plaignante n'était pas présente.

QUESTION EN LITIGE

5. Le comité doit déterminer la sanction à imposer au juge administratif Robins.
6. L'article 190 *Loi sur la justice administrative*¹ prescrit ainsi les balises du rôle du comité ainsi :

190. Après avoir donné au membre qui fait l'objet de la plainte, au ministre et au plaignant l'occasion d'être entendus, le comité statue sur la plainte.

S'il estime que la plainte est fondée, il peut recommander soit la réprimande, soit la suspension avec ou sans rémunération pour la durée qu'il détermine, soit la destitution.

Le comité transmet au Conseil son rapport d'enquête et ses conclusions motivées accompagnées, le cas échéant, de ses recommandations quant à la sanction.

7. Eu égard à la faute commise et aux circonstances particulières du dossier, le comité exclut d'emblée la possibilité de recommander la destitution à titre de sanction. Cette sanction serait disproportionnée et punitive.
8. La question à trancher est donc la suivante : le comité doit-il recommander la réprimande ou une suspension avec ou sans rémunération ?

¹ RLRQ, c. J-3.

LA POSITION DU JUGE ADMINISTRATIF

9. Dans le cadre de son témoignage, le juge administratif Robins a rappelé les bouleversements engendrés par la pandémie et que, bien qu'il n'ait pas demandé de congé, il est clair qu'à son avis il était affecté. Il a décrit sommairement le suivi effectué auprès d'un psychologue pendant la période pertinente pour l'aider à gérer cette situation.
10. Se disant conscient et désolé des inconvénients causés, il déclare ceci : « c'est bien d'exprimer des regrets, mais ce qui compte ce sont les gestes qui visent à éviter que les gestes se reproduisent. ». À cet égard, il dit avoir demandé des extensions de délais, même pendant la pandémie et que des extensions ont été octroyées, mais que le dossier Zhang ne fait pas partie de ces dossiers. Ce dossier « a glissé », selon ses propres termes.
11. Il affirme que depuis le début de cette enquête, toutes ses « décisions ont été rendues ponctuellement », parce qu'il a « mis en place toutes les mesures pour éviter ce genre de problème », à savoir qu'il est maintenant en forme et que presque quotidiennement il se réfère à la liste des suivis de délibéré mise à sa disposition, « avec de très bons résultats ».
12. En guise de représentations, son procureur soumet les éléments suivants pour considération par le comité :
 - a) le témoignage du juge administratif Robins appuyé par une lettre de son psychothérapeute démontre qu'il a été directement touché par des problèmes de santé personnels – que le procureur qualifie de « détresse psychologique » – limitant ses actions et « qui, de façon indépendante de sa volonté, a eu des effets négatifs sur son rythme de travail et sa faculté à présenter une demande de prolongation » ;
 - b) le manquement « reviendrait à reprocher son inaction à une personne placée dans l'impossibilité d'agir » ;
 - c) en demandant des prolongations de délai ou en échangeant des courriels avec le tribunal pour obtenir des extensions dans certains dossiers, le juge administratif Robins reconnaît aussi bien l'importance de rendre une décision dans le délai de trois mois, que celle de demander une prolongation lorsque le délai réglementaire ne peut être respecté ;
 - d) il ajoute que la situation a été corrigée à la suite de l'intervention du président du TAL en septembre 2021 ;
 - e) la décision rendue dans l'affaire *Lavigne* doit être distinguée puisque « le degré de gravité objective présentée dans ces plaintes n'est pas comparable avec la situation du juge administratif Robins » en raison du nombre de plaintes et de l'absence de justification offerte;

- f) à son avis, aucune sanction plus sévère qu'une réprimande ne devrait être prononcée à l'encontre du juge administratif Robins.
13. Le comité a sollicité des observations relativement à l'impact des décisions antérieures rendues par le CJA à l'égard du juge administratif Robins, particulièrement au chapitre des engagements qu'il disait avoir pris afin d'éviter la récurrence du dépassement des délais à rendre une décision.
 14. Le procureur du juge administratif Robins a rappelé que selon la preuve entendue, M^e Robins avait de la difficulté avec l'outil de gestion des dossiers et qu'il avait fait des demandes d'assistance aux préposés du TAL et surtout que les circonstances liées à la pandémie avaient affecté sa capacité particulièrement au niveau de la gestion des outils technologiques.
 15. Dans ses représentations écrites, il ajoute « que ces décisions ne devraient avoir aucun impact sur le présent dossier en raison de circonstances différentes expliquant le manquement reproché » puisque « le Conseil de justice administrative estimait que dans la mesure où les problèmes de santé évoqués touchaient les proches du juge administratif Robins et non le juge administratif lui-même, celui-ci n'avait pas démontré avoir été dans l'impossibilité de demander une prolongation de délai ».

ANALYSE

16. Il est bien établi que la sanction n'a pas pour but de punir le juge administratif fautif, mais d'exercer une fonction réparatrice à l'égard de l'institution puisque l'objectif de la déontologie consiste à soutenir la confiance du public envers la justice :

[78] Le devoir des juges administratifs et du Conseil d'agir en vue de soutenir la confiance du public dans la justice administrative confère au Conseil un rôle éducatif et préventif plutôt que punitif et orienté vers le futur. En effet, le premier objectif de la sanction est de protéger le public, en corrigeant un comportement répréhensible et [en prévenant] sa répétition.² [texte reproduit intégralement ; références omises]

17. La détermination d'une sanction juste nécessite la pondération de la faute commise à la lumière de l'ensemble des circonstances pertinentes ainsi que des éléments qui se rattachent au juge administratif visé.
18. En ce qui concerne la faute commise en l'espèce, le comité a conclu que le juge administratif Robins avait fait défaut de remplir ses fonctions avec diligence en rendant une décision plus de trois (3) semaines au-delà du délai prescrit par

² Rapport du Comité d'enquête sur sanction dans *Proulx et Gagnon*, 2020 CanLII 35821 (2016 QCCJA 832, décision du 19 mai 2020) –. Pourvoi en contrôle judiciaire et appel rejetés, 2022 QCCA 1011.

l'art. 41.1 du *Règlement*. Ni les questions à trancher compte tenu des éléments de preuve présentés ni la longueur de la décision rendue ne justifiaient une période de délibération aussi longue. De plus, le comité a retenu que le juge administratif Robins n'avait offert aucune explication valable pour justifier son défaut de demander la prolongation de la période de délibération, conformément à la procédure établie.

19. Dans le cadre de ses représentations sur la sanction à imposer, le juge administratif Robins, par l'entremise de son procureur, invite le comité à conclure qu'il était dans une situation qu'on peut assimiler à une impossibilité d'agir, en raison des effets néfastes que la pandémie a eus sur lui.
20. Par ce raisonnement, le juge administratif Robins tente de distinguer sa capacité de rendre jugement dans l'exercice de ses fonctions – qu'il reconnaît avoir toujours possédée – de celle relative à la gestion de ses dossiers.
21. À la lumière de l'ensemble des éléments portés à la connaissance du comité, particulièrement les explications offertes par le juge administratif Robins lui-même, le comité ne croit pas que ce dernier était dans une situation rendant pratiquement impossible la présentation d'une demande de prolongation de la période de délibération.
22. Rappelons que lors de son témoignage devant le comité, tant lors de l'audition tenue le 9 février 2023 que celle tenue le 20 juin dernier, le juge administratif Robins n'a pas mentionné qu'il s'estimait incapable de demander une prolongation de délai de délibération en raison des circonstances. Il a plutôt expliqué qu'il ne voulait pas laisser tomber ses collègues en demandant un congé ou un allègement de ses tâches puisqu'il s'estimait toujours en mesure d'exercer ses fonctions, bien qu'affecté par la pandémie.
23. Il est pour le moins étonnant de soutenir être en mesure d'exercer ses fonctions de juge administratif pour entendre et décider de nombreux dossiers³ tout en se déclarant incapable d'assurer le suivi adéquat de ses dossiers. Le suivi des dossiers fait partie intégrante des fonctions du juge administratif au même titre que l'exercice du jugement.
24. Le comité retient plutôt qu'à l'époque pertinente, le juge administratif Robins n'avait pas encore intégré l'usage des outils mis à la disposition des membres du TAL pour le suivi des dossiers en délibéré. Dans le cadre de son témoignage, le juge administratif a laissé entendre que ces outils comportaient des erreurs pour justifier de ne pas les utiliser. Questionné au sujet de sa nouvelle façon de travailler pour éviter la répétition du problème de suivi des dossiers, il déclare :

³ Le juge administratif Robins a rendu 184 décisions entre le 1^{er} avril 2021 et le 31 octobre 2021 (pièce M-02).

« ... j'ai décidé, écoutez... c'est le temps où jamais d'investir la confiance nécessaire à cet outil et effectivement, j'utilise fidèlement et avec des très bons résultats. Ce n'est pas tout à fait vrai que "you can't teach an old dog new tricks". »

25. Le comité conclut que ce n'est donc pas en raison d'une hypothétique incapacité d'agir, mais plutôt parce qu'il n'utilisait pas les outils mis à sa disposition pour assurer le suivi de ses dossiers que le dossier Zhang « a glissé », pour reprendre son expression.
26. Le défaut du juge administratif Robins d'utiliser les outils mis à sa disposition pour assurer le suivi des dossiers ou pour demander une prolongation de délai est d'autant plus troublant lorsque l'on considère qu'il avait fait l'objet d'au moins deux enquêtes distinctes du CJA se rapportant à l'obligation d'agir avec diligence et à deux occasions, en mars 2018 et mai 2019, il avait fait l'objet de décisions lui imposant des réprimandes pour ce manquement. Dans les deux cas, c'était sa méthode de gestion des dossiers qui était en cause.
27. Dans la décision rendue en mars 2018, relativement à un manquement survenu en 2013, le comité d'enquête écrit :

27) Le premier motif présenté pour expliquer le délai de dix mois est une erreur de classement. Me 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 dépassé 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.

[...]

32) En l'espèce, le comité d'enquête est d'avis que le juge administratif Me 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.⁴

28. Dans la décision rendue l'année suivante, relativement à des manquements survenus en 2017 et 2018, le comité rapporte ceci :

36. Le régisseur a qualifié ces événements de « perfect storm » l'ayant grandement affecté.

⁴ *Bussière et Robins*, 2018 CanLII 143574 (QC CJA) (dossier 2014 QCCJA 669 - rapport du comité d'enquête sur sanction rendu le 14 mars 2018).

37. Ce dernier mentionne qu'il aurait peut-être dû demander un congé. Le régisseur indique qu'il ne l'aurait pas fait pour ne pas causer préjudice à ses collègues et honorer ses obligations à la Régie.

38. Il mentionne que nonobstant le stress, la fatigue ressentie et le fardeau de tristesse et d'inquiétude, il aurait pu, selon lui, remplir son devoir adéquatement.

39. Il précise qu'il voulait s'acquitter de ses responsabilités et répondre au standard de la Régie. Malheureusement, dit-il, il y avait des retards.

[...]

45. Suivant une question du comité d'enquête, il reconnaît qu'il aurait dû demander une prolongation du délai de délibéré, tel que le prévoit le Règlement. Il ajoute que dorénavant il le fera.

[...]

116. Considérant que le régisseur a fait une introspection des événements et semble avoir développé un repentir sur le fait d'avoir excédé la période de délibéré et de n'avoir pas demandé de prolongation, tel que le processus lui permettait.

117. Considérant qu'il affirme que dorénavant il se faisait un honneur de remplir son rôle avec diligence afin de rendre toutes ses décisions dans les délais impartis et que si un événement hors de son contrôle l'empêchait de rendre sa décision dans les délais, il ferait une demande en prolongation.

118. Considérant qu'il a mentionné au comité d'enquête qu'il a dû demander un délai supplémentaire récemment dans l'un de ses dossiers, délai qui lui a été accordé. Le régisseur démontre ainsi qu'il souhaite dorénavant mettre en place des mesures pour remédier aux manquements déontologiques reprochés.⁵

29. La similitude des arguments invoqués pour tenter de justifier le défaut de rendre les décisions avec diligence est frappante, même si les circonstances particulières de chaque dossier peuvent varier.
30. Ainsi, le comité doit tenir compte du fait que le juge administratif Robins avait été sensibilisé – deux fois plutôt qu'une – à l'importance de demander une prolongation de délai de délibération lorsqu'il se retrouvait dans une situation où il ne pouvait rendre une décision dans les délais prescrits, incluant pour des motifs d'ordre personnel.

⁵ *Francescangeli Santini et Robins et al.*, 2019 CanLII 47953 (dossiers 2017 QCCJA 669, 2018 QCCJA 986, 2018 QCCJA 999 - rapport du comité d'enquête sur sanction rendu le 15 mai 2019).

31. Ceci dit, il est indéniable que la pandémie et les bouleversements qu'elle a provoqués ont affecté le juge administratif Robins et que cela a contribué à la situation ayant mené à la faute déontologique commise. Bien que le comité conclut que ce contexte ne justifie pas le défaut de rendre sa décision dans le délai prescrit et l'omission de demander une prolongation de ce délai, il demeure que cet élément est de nature à atténuer la responsabilité du juge administratif.
32. Au surplus, le juge administratif Robins affirme utiliser maintenant les outils mis à la disposition des juges administratifs du TAL pour assurer le suivi de ses dossiers et qu'il rend toutes ses décisions dans les délais prescrits ou bien il demande une prolongation du délai s'il est incapable de le faire. Le juge administratif Robins semble avoir finalement compris la leçon.
33. Par ailleurs, quant à la gravité de la faute, il faut reconnaître que le délai en cause n'est pas très long et que la faute commise est de courte durée. Ce dossier n'a nécessité aucune intervention spécifique de la part de la direction du TAL auprès du juge administratif Robins, qui a finalement corrigé le tir de sa propre initiative.
34. Quant au préjudice subi par la partie plaignante, le comité a retenu que le délai à rendre la décision était susceptible d'accroître le préjudice financier qu'elle subissait. Cependant, soulignons que celle-ci n'a pas jugé opportun de faire part au comité de ses observations ou commentaires malgré les invitations transmises.
35. Enfin, au chapitre des répercussions négatives pour la justice administrative, le comité est d'avis qu'elles sont relativement limitées en raison des circonstances particulières de ce dossier.
36. Ainsi au chapitre de la faute commise, à la lumière de l'ensemble des circonstances pertinentes, le comité retient que celle-ci se situe à un niveau inférieur de gravité.
37. Bien que le comité ne soit pas lié par les décisions rendues précédemment dans d'autres dossiers d'enquête, le principe de la parité et de la cohérence des décisions du CJA commande de tenir compte de ces précédents.
38. Dans un rapport d'enquête récent, le CJA rappelle que la sanction imposée pour des manquements à l'obligation de remplir ses fonctions avec diligence est généralement une réprimande⁶. Toutefois, en présence de circonstances aggravantes, notamment la répétition de la faute, une sanction plus sévère peut être appropriée.
39. Dans le dossier précité impliquant le juge administratif Lavigne, le comité d'enquête conclut qu'une suspension sans rémunération pour une période de trente (30) jours

⁶ *Gareau et Lavigne*, 2023 CanLII 15889, par. 67 (dossiers 2021 QCCJA 1414, 1451 et 1478 - rapport du comité d'enquête).

est justifiée en raison du grand nombre de fautes commises et d'un antécédent disciplinaire pour la même faute :

86. Me Lavigne a déjà un antécédent sur ce même type de manquement déontologique. Il n'a pas amélioré son système de suivi de dossiers pour éviter de telles situations. Les excuses ne suffisent pas, il doit se donner les moyens d'y remédier.

87. Un juge administratif de cette expérience devrait avoir une organisation du travail qui lui permet de répondre aux attentes.

88. Certes différents facteurs peuvent rendre difficiles de respecter le délai de délibéré dans certaines circonstances. Dans un tel cas, il faut demander une prolongation du délai. Me Lavigne n'a fait aucune demande de prolongation, procédure qu'il connaît bien. Force est de constater que le comportement répréhensible est répétitif et dénote un manquement persistant. L'effet cumulatif des plaintes et des manquements observés exige une sanction plus sévère que la réprimande, bien que la réprimande soit déjà une sanction sévère pour un juge administratif⁷.

40. Comme l'a souligné à juste titre le procureur du juge administratif Robins, le dossier *Lavigne* se distingue de la présente affaire en raison du nombre de fautes commises, à savoir onze (11) dossiers dont les délais sont significativement plus longs.
41. Reste que dans les deux cas, la sanction à imposer vise un juge administratif de grande expérience ayant fait l'objet d'un avertissement préalable et pris l'engagement de se corriger. En d'autres mots, la faute à sanctionner est une récidive.
42. Puisqu'au moment de commettre la faute, le juge administratif Robins avait fait l'objet de deux réprimandes et qu'il avait pris l'engagement d'assurer un meilleur suivi de ses dossiers en délibéré et de demander des prolongations de délibération, lorsque requis, le comité conclut que la réprimande n'est pas une sanction adéquate.
43. Le comité est d'avis qu'une suspension sans rémunération s'impose pour marquer la désapprobation à l'égard d'un comportement fautif répétitif.
44. Reste à déterminer la durée de la suspension.
45. À ce chapitre, le faible niveau de gravité de la faute milite fortement pour une courte période de suspension.

⁷ *Ibid.*

46. Rappelons aussi que la sanction n'a pas pour but de punir le juge administratif fautif.
47. Ainsi, après avoir soupesé l'ensemble des éléments pertinents à la détermination d'une sanction juste, le comité est d'avis qu'une période de suspension sans rémunération de deux (2) jours permet d'atteindre les objectifs de la justice administrative.

CONCLUSION

PAR CES MOTIFS, LE COMITÉ D'ENQUÊTE:

RECOMMANDE une suspension du juge administratif, M^e Ross Robins, pour une période de deux (2) jours sans rémunération pour son manquement déontologique.



M^e Gilles Ouimet
Président du comité d'enquête

Lucie Lafontaine

M^{me} Lucie Lafontaine

Me Marilynne Trudeau

M^e Marilynne Trudeau

Avocat du juge administratif :

M^e Yves Picard
Picard Poitras Gervais, avocats

Date de l'audience

20 juin 2023