



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2016

Régie du logement: traitement des demandes

CHAPITRE

4

Faits saillants

Objectif des travaux

Au Québec, la Régie du logement est le seul tribunal compétent, dans le domaine du logement locatif résidentiel, pour entendre toute demande inférieure à 85 000 dollars concernant le bail d'un logement.

La présente vérification avait pour but de nous assurer que la Régie du logement fournissait des services de qualité à l'égard du traitement des demandes relatives au bail d'un logement.

Nos travaux ont été réalisés dans le souci de respecter l'indépendance juridictionnelle des régisseurs et de protéger l'exercice de leurs fonctions. Ils ne visaient donc pas à évaluer la qualité de leurs décisions.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant le traitement des demandes effectué par la Régie du logement.

La Régie n'a pas mis en place de procédures pour minimiser les délais de traitement. Elle ne calcule pas le délai moyen de traitement total par demande, ni la durée d'écoulement des inventaires. Les quelque 40 000 demandes incluses dans l'inventaire influencent la célérité et l'accessibilité du tribunal.

Le processus de mise au rôle ne permet pas une utilisation optimale du temps d'audience. Pour la période de 28 mois terminée le 30 novembre 2015, la durée moyenne réelle des 17 400 séances d'audiences a été de 125 minutes, alors que le temps disponible des régisseurs était de 180 minutes. Ainsi, dans une proportion de 31 %, ce temps n'a pas été utilisé pour l'audition des causes, ce qui a eu un impact certain sur le délai d'attente des parties qui avaient adressé une demande à la Régie.

La Régie n'a pas instauré de moyens afin de minimiser les effets des remises d'audience, notamment par l'amélioration du délai d'envoi des avis de convocation. Pour la période analysée, ces avis ont été envoyés en moyenne 29 jours civils avant la date de l'audience, ce qui inclut les 7 jours nécessaires pour l'expédition et la livraison du courrier. Cela laisse peu de temps aux parties pour préparer leur audience ou aviser la Régie d'un changement.

Le processus de conciliation est peu utilisé. Les efforts de la Régie pour l'intégrer dans ses opérations sont insuffisants. En effet, elle n'a pas déterminé les causes qu'il était plus approprié de régler par ce processus ni les situations et le moment où il serait pertinent de communiquer avec les citoyens.

La Régie a mis en place une banque de temps non conforme à la réglementation. Au 30 novembre 2015, 882 jours étaient accumulés dans cette banque de temps relativement aux séances d'audiences additionnelles tenues par des régisseurs. De plus, la Régie n'a pas effectué d'évaluations du rendement de ses régisseurs de manière rigoureuse, ni défini clairement certaines règles pour encadrer notamment la mise au rôle.

L'information de gestion produite par la Régie est insuffisante pour déterminer les éléments nécessitant des améliorations (le temps d'audience, par exemple) et ne permet pas de bien évaluer la performance du traitement des demandes.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la Régie du logement. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations à la Régie

- 1 Cibler des moyens pour diminuer le délai de traitement et l'inventaire des demandes afin d'améliorer la célérité et l'accessibilité.**
 - 2 Optimiser l'utilisation du temps d'audience, notamment en déterminant des balises sur les niveaux de convocation élaborées à l'aide de l'information de gestion.**
 - 3 Mettre en place des moyens pour minimiser les remises d'audience, notamment par l'amélioration du délai d'envoi des avis de convocation.**
 - 4 Déterminer des lignes directrices favorisant le règlement de causes au moyen de la conciliation, entre autres par l'élaboration d'un cadre opérationnel.**
 - 5 Effectuer une analyse sur la possibilité d'optimiser l'utilisation de la visioconférence afin de favoriser l'accessibilité à la justice et de minimiser le temps de déplacement des régisseurs.**
 - 6 S'assurer du respect de la réglementation en vigueur à l'égard de la rémunération et des autres conditions de travail des régisseurs.**
 - 7 Mettre en place des règles claires à l'égard, entre autres, de la disponibilité au travail des régisseurs, de la gestion des absences, du processus de mise au rôle et de l'établissement de barèmes sur le niveau de convocation.**
 - 8 Parfaire l'information de gestion afin de mieux évaluer la performance du traitement des demandes et d'apporter les ajustements nécessaires.**
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de la vérification	8
2.1 Performance	8
Recommandation	
2.2 Traitement des demandes	12
Mise au rôle	
Remises d'audience	
Conciliation	
Visioconférence	
Recommandations	
2.3 Encadrement	17
Recommandations	
2.4 Information de gestion et reddition de comptes	19
Recommandation	
 Commentaires de l'entité vérifiée	 20
Annexes	23

Équipe

Marcel Couture
Vérificateur général adjoint

Alain Fortin
Directeur principal

Denis Lacroix
Directeur de vérification

Francis Dionne
Ghauthy Jean-Baptiste
Sylvie Lessard
Marc Vallée

1 Mise en contexte

1 La Régie du logement, créée en 1980, relève du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Au Québec, elle est le seul tribunal compétent, dans le domaine du logement locatif résidentiel, pour entendre toute demande concernant le bail d'un logement lorsque la valeur de la chose réclamée ne dépasse pas la compétence de la Cour du Québec, c'est-à-dire lorsqu'elle est inférieure à 85 000 dollars. Avant janvier 2016, ce seuil était de 70 000 dollars.

2 Chaque demande déposée à la Régie est classifiée dans l'une des cinq catégories de causes suivantes : fixation et révision de loyer, non-paiement de loyer, causes civiles urgentes, causes civiles prioritaires et causes civiles générales. Nous décrivons brièvement ci-dessous chacune de ces catégories et nous indiquons leur provenance.

Catégorie de causes	Description	Provenance
Fixation et révision	Demandes ayant trait à l'ajustement annuel du loyer ou à une autre modification des conditions du bail	Locateurs (quasi-totalité)
Non-paiement	Demandes ayant pour objet la résiliation du bail au motif de non-paiement du loyer	Locateurs (100%)
Causes civiles urgentes	Demandes concernant l'expulsion du locataire, la cession du bail ou les ordonnances d'exécution ¹ des obligations d'une partie du bail, demandes visant la reprise du logement ou l'éviction, notamment, d'un locataire âgé de 60 ans et plus, causes impliquant des risques pour la santé ou la sécurité des occupants	Locateurs et locataires
Causes civiles prioritaires	Demandes relatives à la résiliation du bail pour des motifs autres que le non-paiement du loyer	Locateurs (majoritairement)
Causes civiles générales	Demandes dont le litige ne met pas en cause l'occupation du logement (par exemple, diminution de loyer)	Locateurs (majoritairement)

1. Une ordonnance d'exécution est une décision d'un tribunal qui enjoint à une personne d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte.

3 Nous présentons à l'annexe 2 les grandes étapes du traitement des demandes, notamment la mise au rôle, l'audience, le délibéré et la décision.

4 La Régie est encadrée par plusieurs lois et règlements. Ainsi, elle est notamment assujettie à certains articles de la *Loi sur la justice administrative*. Cette loi a pour objet d'assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité de la justice. Elle définit aussi les règles propres aux décisions qui relèvent de l'exercice d'une fonction administrative et d'une **fonction juridictionnelle**. Nous présentons dans les paragraphes suivants la loi et le règlement se rapportant au sujet de notre vérification.

5 Quant à la *Loi sur la Régie du logement*, elle définit entre autres les fonctions dévolues au président, notamment la coordination et la répartition du travail des régisseurs qui, à cet égard, doivent se soumettre à ses ordres et directives. Ces dernières fonctions peuvent aussi être déléguées au vice-président. De plus, dans certaines circonstances prévues dans la loi, le greffier spécial est réputé **régisseur** et, à ce titre, il détient tous les pouvoirs de ce dernier.

6 Le *Règlement sur la procédure devant la Régie du logement* définit des règles de procédure afin, entre autres, d'accélérer le déroulement du traitement d'une demande. Il précise que la décision doit être rendue dans les trois mois de sa prise en délibéré, à moins que le président ou le vice-président ne prolonge le délai.

7 Durant l'exercice 2014-2015, les dépenses de la Régie se sont élevées à 22,9 millions de dollars, dont 16,7 millions pour la rémunération. En ce qui concerne les revenus, cette dernière a facturé 4,6 millions pour des frais exigibles des locateurs et des locataires.

8 Pour réaliser sa mission, la Régie compte sur des régisseurs et des greffiers spéciaux. Les régisseurs entendent tous les types de causes, alors que les greffiers spéciaux se concentrent sur les demandes de fixation de loyer et les causes de non-paiement de loyer non contestées. Au 31 mars 2015, la Régie comptait 43 régisseurs, dont le président et 2 vice-présidents, ainsi que 8 greffiers spéciaux.

9 La présente vérification a été effectuée auprès de la Régie du logement. Nos travaux ont été réalisés dans le souci de respecter l'indépendance juridictionnelle des régisseurs et de protéger l'exercice de leurs fonctions. Ils ne visent donc pas à évaluer la qualité de leurs décisions. L'objectif de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1 et les principaux termes relatifs aux tribunaux sont définis à l'annexe 3.

La fonction juridictionnelle consiste à trancher un litige entre des parties, litige auquel le décideur n'est pas lui-même partie. Ce dernier prend sa décision en se fondant sur des considérations de légalité.

Nous utiliserons le terme « régisseur » ci-après pour désigner les régisseurs et les greffiers spéciaux à moins qu'il ne soit question de particularités liées à leurs fonctions.

2 Résultats de la vérification

10 Les travaux se sont articulés autour de quatre axes, soit la performance de la Régie, le traitement des demandes, l'encadrement ainsi que l'information de gestion et la reddition de comptes.

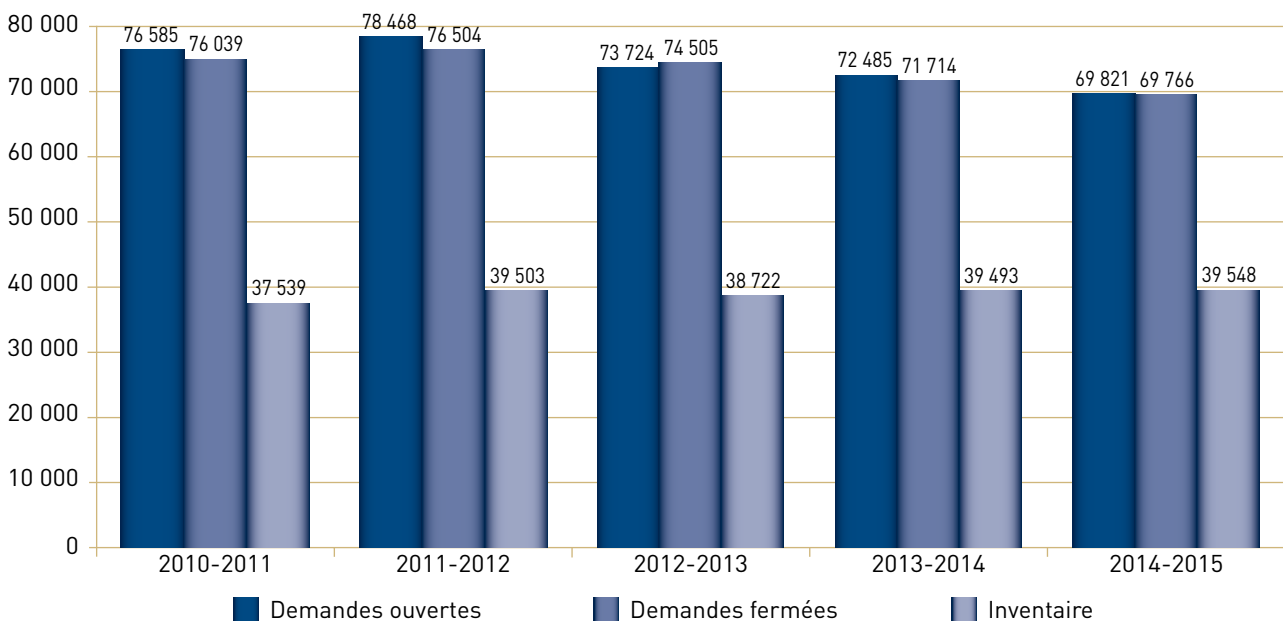
2.1 Performance

11 L'évaluation de la performance d'une entreprise repose sur son efficacité et son efficience. Celle-ci sera efficace si elle atteint les objectifs qu'elle s'est fixés. Elle sera efficiente lorsqu'elle minimisera les ressources mises en œuvre pour les atteindre.

12 Plusieurs critères, tels que l'efficacité, l'accessibilité, la célérité et la qualité, sont utilisés au Québec ou ailleurs afin de mesurer la performance d'un tribunal. Dans le cadre de nos travaux sur la performance, nous avons analysé des indicateurs relatifs aux critères d'efficacité et de célérité. Pour les sélectionner, nous avons considéré ceux utilisés par la Régie, ceux employés par d'autres tribunaux similaires au Québec et ceux retenus par des organismes nationaux et internationaux soucieux de l'efficacité de la justice.

13 L'information utilisée provient des bases de données de la Régie et de ses rapports annuels de gestion pour la période du 1^{er} avril 2010 au 30 novembre 2015. La figure 1 présente l'évolution annuelle du nombre de demandes ouvertes et de demandes fermées ainsi que l'inventaire de fin d'exercice pour chaque période.

Figure 1 Demandes ouvertes et fermées annuellement et inventaire de fin d'année



Source : Régie du logement.

14 Pour l'exercice financier 2014-2015, 69 766 demandes ont été fermées selon la répartition suivante :

- 66 % par décisions ;
- 14 % par une conclusion avant audience ;
- 10 % par des causes rayées ;
- 10 % par une conclusion autre.

15 La Régie n'a pas mis en place de procédures pour minimiser les délais de traitement. De plus, les quelque 40 000 demandes incluses dans l'inventaire influencent la célérité et l'accessibilité du tribunal.

Indicateurs d'efficacité

16 Pour l'exercice financier 2014-2015, les demandes ouvertes et les demandes fermées ont diminué d'environ 8 % par rapport à 2010-2011. Il faut cependant noter que, en 2012-2013, la Régie a réussi, pour la seule fois au cours des cinq dernières années, à fermer plus de demandes qu'elle n'en avait reçu. Conséquemment, l'inventaire a augmenté de 5 %, passant de 37 539 à 39 548 demandes. Si cette situation ne change pas, cet important inventaire devrait toujours augmenter. Un inventaire de cette taille, qui équivaut à 57 % des demandes ouvertes en 2014-2015, a des répercussions sur la célérité et l'accessibilité du tribunal.

17 Au 30 novembre 2015, 35 % des demandes incluses dans l'inventaire étaient en attente d'une audience depuis plus d'un an. Parmi celles-ci, 88 % étaient reliées aux causes civiles.

18 Par ailleurs, **la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes** est passée de 180 jours en 2010-2011 à 206 en 2014-2015. Cela montre qu'il y a une baisse de cadence à la Régie pour fermer les demandes et une hausse du nombre de jours nécessaires pour écouler l'inventaire cumulé au cours d'une année.

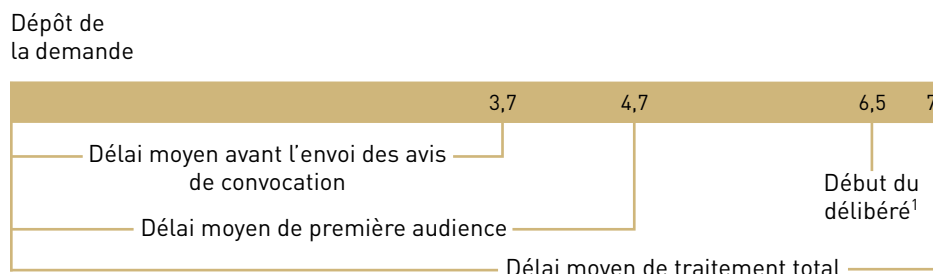
La durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes se calcule en divisant le nombre d'affaires non résolues à la fin de la période par le nombre d'affaires résolues dans la période et en multipliant par 365.

Indicateurs de célérité

19 Bien que la Régie désire que les demandes soient traitées avec célérité, elle ne calcule pas le délai de traitement total par demande. Pourtant, il est important pour le locateur et le locataire de connaître le délai entre le dépôt d'une demande et la décision rendue par la Régie. D'ailleurs, ce délai est mesuré par les autres tribunaux québécois et reconnu comme une saine pratique.

20 Avec notre collaboration, la Régie a calculé le délai moyen de traitement total pour l'ensemble des causes. En 2010-2011, il était d'environ six mois. En 2014-2015, il a augmenté et il est passé à environ sept mois. La figure 2 présente certaines composantes de ce délai, ainsi que le nombre de mois qui leur est associé pour l'exercice financier 2014-2015.

Figure 2 Délai moyen de traitement total (en mois)



1. Le début du délibéré fait suite à la dernière audience tenue.

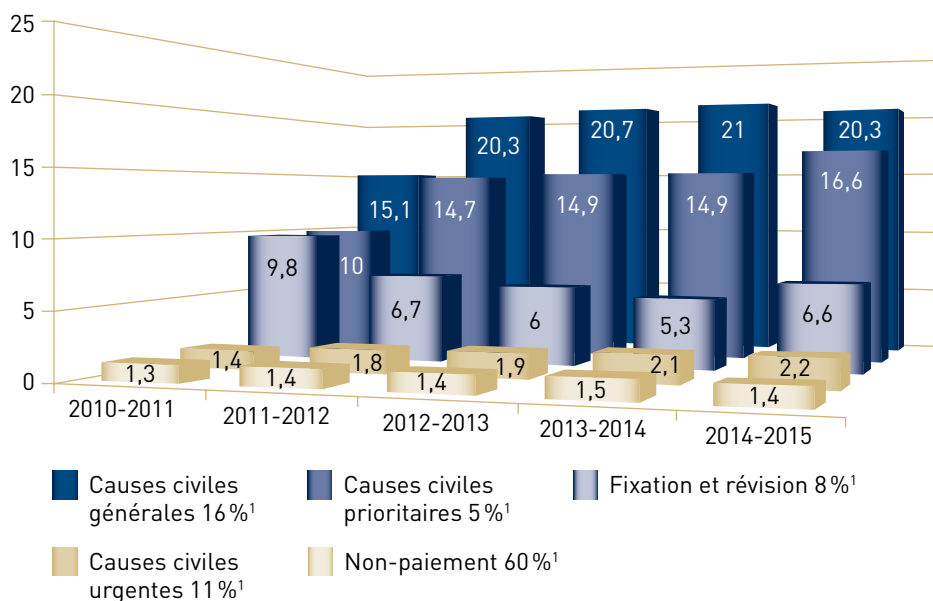
Source : Régie du logement.

21 Bien qu'il ait été pertinent d'évaluer ce délai par catégorie de causes, nous n'avons pas été en mesure de le faire au prix d'un effort raisonnable. Par contre, la Régie calcule le délai moyen de première audience. Ce dernier correspond au délai entre la date de dépôt de la demande et celle fixée pour la première audience. De 2010-2011 à 2014-2015, il est passé de 4,1 à 4,7 mois pour l'ensemble des demandes et il variait beaucoup selon la catégorie de causes. Par exemple, en 2014-2015 :

- Les causes de non-paiement, qui représentaient 60 % des demandes déposées, ont obtenu une première audience en 1,4 mois en moyenne.
- Les causes civiles générales, qui représentaient 16 % des demandes déposées, ont obtenu une première audience en 20,3 mois en moyenne.

22 La figure 3 présente l'évolution du délai de première audience par catégorie de causes, pour les exercices financiers 2010-2011 à 2014-2015.

Figure 3 Délai de première audience par catégorie de causes (en mois)



1. Il s'agit du pourcentage de demandes déposées pour cette catégorie de causes en 2014-2015.

Source : Régie du logement.

23 Par ailleurs, dans son plan stratégique, la Régie s'est fixé des cibles à l'égard du délai de première audience pour chacune des cinq catégories de causes. Au cours de la période analysée, elle n'a pas atteint les cibles qu'elle s'était fixées, à l'exception :

- des causes de fixation et de révision inscrites en 2011-2012, en 2012-2013 et en 2013-2014 ;
- des causes de non-paiement, des causes civiles urgentes et des causes civiles générales inscrites en 2010-2011.

24 De plus, la Régie a revu à la hausse la presque totalité des cibles dans son dernier plan stratégique, soit celui de 2014-2017. Le tableau 1 montre les cibles liées aux plans stratégiques 2009-2013 et 2014-2017 ainsi que les résultats de 2014-2015 par catégories de causes.

Tableau 1 Cibles et résultats relatifs au délai de première audience (en mois)

Catégorie de causes	Cibles 2013 liées au plan stratégique 2009-2013 ¹	Résultats de l'exercice 2014-2015	Cibles liées au plan stratégique 2014-2017
Fixation et révision	6,1	6,6	6,0
Non-paiement	1,2	1,4	1,3
Causes civiles urgentes	1,1	2,2	1,3
Causes civiles prioritaires	6,1	16,6	9,0
Causes civiles générales	14,9	20,3	16,0

1. Le plan stratégique 2009-2013 a été reconduit en 2014 et en 2015.

Source : Régie du logement.

25 En outre, en vertu de la réglementation, la Régie doit rendre sa décision dans les trois mois de sa prise en délibéré. Cela constitue une autre composante du délai de traitement total. Pour la période analysée, 1,7 % des décisions rendues, en moyenne, dépassaient le délai prescrit.

Recommandation

26 La recommandation suivante s'adresse à la Régie.

- 1 Cibler des moyens pour diminuer le délai de traitement et l'inventaire des demandes afin d'améliorer la célérité et l'accessibilité.

2.2 Traitement des demandes

27 Étant donné les résultats observés à l'égard des indicateurs d'efficacité et de célérité, nous avons examiné certaines étapes du traitement des demandes. Nos travaux se sont concentrés sur la mise au rôle, les remises d'audience, la conciliation et la visioconférence, qui sont toutes des pratiques courantes dans la gestion des tribunaux.

Mise au rôle

Un rôle est un document dans lequel on inscrit les causes à entendre.

28 La mise au **rôle** est le processus par lequel on détermine la date, l'heure et la durée de l'audience. Elle s'étale de l'ouverture des demandes jusqu'à la tenue de l'audience. Nous décrivons les phases clés et les principales tâches qui y sont associées à l'annexe 4.

29 À la Régie, un rôle correspond généralement à une demi-journée d'audience, soit 180 minutes, ce qui représente le temps d'audience disponible des régisseurs. Dans le cadre de leurs fonctions, ces derniers doivent consacrer 2,5 jours (5 rôles) par semaine à la tenue d'audiences et les greffiers spéciaux, 3 jours (6 rôles).

30 Lors du processus de mise au rôle, la Régie évalue les demandes, notamment pour les classer dans une catégorie de causes et leur attribuer une estimation du temps d'audience. L'évaluation du temps d'audience tient compte de certains facteurs, dont la nature et la complexité de la demande, le nombre de représentants, la présence ou non de témoins et la présence ou non d'un avocat. Elle peut donc être différente pour une même catégorie de demande.

Des séances d'audiences sont des périodes d'une durée déterminée au cours desquelles sont entendues les causes inscrites aux rôles.

31 Une fois cette étape accomplie, la confection des rôles débute. Elle consiste à sélectionner les causes tout en respectant notamment la classification préalablement établie selon leur nature et leur degré d'urgence. Elle vise également à inscrire une quantité suffisante de causes pour que le temps d'audience estimé dépasse le temps disponible des régisseurs. Sur ce sujet, la Régie nous a mentionné qu'elle avait planifié des **séances d'audiences** qui pouvaient durer jusqu'à 230 minutes, mais nous n'avons pu obtenir de preuve à cet égard.

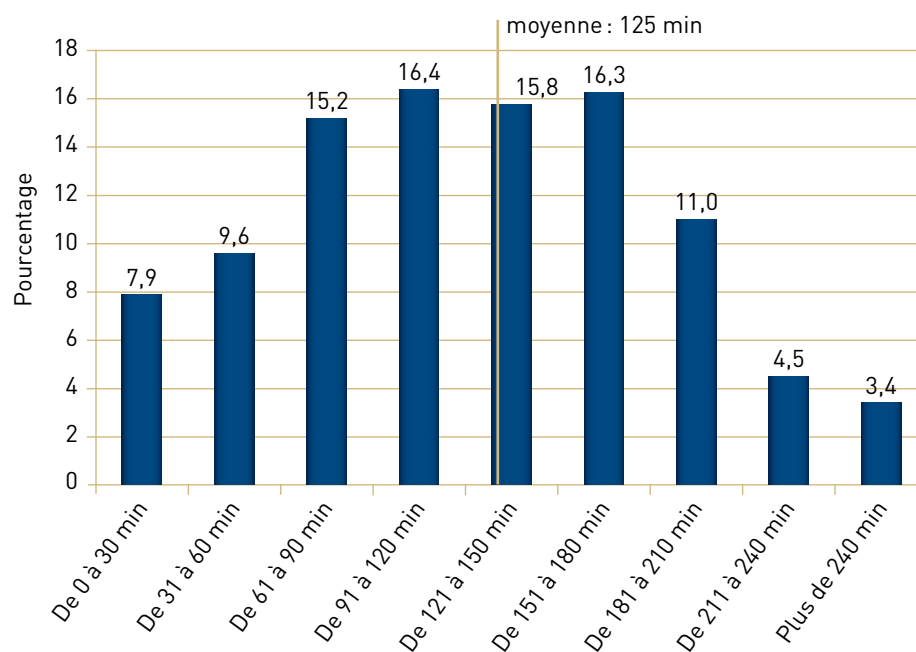
32 La surconvocation se définit comme la mise au rôle de plus de demandes qu'un tribunal pourrait habituellement traiter. Il y a donc surconvocation lorsque le temps estimé du total des causes mises aux rôles excède le temps d'audience disponible. Cette pratique reconnue et mise en place dans certains tribunaux du Québec et de l'Ontario favorise l'utilisation optimale du temps d'audience.

33 Normalement, la surconvocation est un processus élaboré à la suite d'une analyse des données historiques telles que le temps d'audience requis selon la nature des causes et le taux d'audiences annulées (par exemple, les désistements ou les demandes de remise en provenance des parties).

34 Le processus de mise au rôle ne permet pas une utilisation optimale du temps d'audience. Pour la période de 28 mois terminée le 30 novembre 2015, la durée moyenne réelle des séances d'audiences a été de 125 minutes, alors que le temps disponible des régisseurs était de 180 minutes. Ainsi, dans une proportion de 31 %, ce temps n'a pas été utilisé pour l'audition des causes.

35 La figure 4 montre la durée moyenne réelle par strates et la durée moyenne globale des séances d'audiences tenues au cours de la période de 28 mois terminée le 30 novembre 2015. Pour les 17 400 séances d'audiences tenues pendant cette période, la durée moyenne a été de 125 minutes. Puisque le temps d'audience disponible des régisseurs pour un rôle est de 180 minutes, il est donc sous-utilisé par la Régie. Ainsi, dans une proportion de 31 %, le temps d'audience disponible des régisseurs n'est pas utilisé, soit l'équivalent de 5300 séances d'audiences.

Figure 4 Durée réelle des séances d'audiences pendant 28 mois



Source : Régie du logement.

36 Une cause possible de la sous-utilisation du temps est le fait que la Régie ne tient pas compte des annulations lors de la détermination du niveau de convocation. Pourtant, elle effectue mensuellement des statistiques à ce sujet. Du 1^{er} août 2013 au 30 novembre 2015, 34 % des demandes mises au rôle ont été annulées par :

- des demandes retirées des rôles avant la tenue de l'audience (12 %);
- des remises et des causes rayées lors de l'audience (22 %).

37 Les annulations découlent d'événements survenant avant ou pendant l'audience. C'est notamment le cas des remises, des causes rayées, des ententes avant audience et des désistements avant audience.

Les remises d'audience peuvent être demandées à tout moment à partir de l'ouverture de la demande jusqu'à la tenue de l'audience.

Il y a défaut de signification lorsque la partie demanderesse n'a pas signifié sa demande à la partie défenderesse.

Un avis de convocation indique le lieu, la date et l'heure de l'audience.

Remises d'audience

38 En ce qui concerne les **remises d'audience**, bien qu'il soit nécessaire que la Régie en tienne compte dans la détermination du niveau de convocation, il est important qu'elle mette en place des mesures afin de les minimiser.

39 En effet, une remise accordée entraîne un délai supplémentaire dans le traitement d'une demande. Par ailleurs, surtout si elle est demandée tardivement, elle nuit à l'efficacité du tribunal qui ne peut inscrire de nouvelles causes au rôle.

40 La Régie n'a pas instauré de moyens afin de minimiser les effets des remises d'audience, notamment par l'amélioration du délai d'envoi des avis de convocation.

41 Pour la période de 28 mois terminée le 30 novembre 2015, la Régie a accordé 24 398 remises lors des audiences, ce qui correspond à 13% des audiences mises au rôle. Ces remises ont été accordées pour différentes raisons jugées valables par les régisseurs, dont le **défaut de signification** ou la non-disponibilité d'un témoin, d'un document ou d'un avocat. Lorsque les deux parties conviennent de reporter la cause, la remise peut être demandée avant ou pendant l'audience.

42 Afin de diminuer le nombre de remises, la Régie devrait, par exemple, se pencher sur le moment de la transmission des **avis de convocation**. Ces avis sont envoyés lorsque les rôles sont complétés ou lors d'une mise à jour des rôles.

43 Pour la période analysée, l'avis de convocation a été envoyé en moyenne 29 jours civils avant la date de l'audience. Ce délai inclut les 7 jours nécessaires pour l'expédition et la livraison du courrier, ce qui laisse peu de temps aux parties pour préparer leur audience ou aviser la Régie d'un changement les concernant. Elles sont donc parfois forcées à attendre le jour de l'audience pour demander une remise.

44 Étant donné le fait qu'il reste peu de temps avant la date d'audience prévue, la Régie peut difficilement mettre à jour ses rôles pour remplacer les causes qui ne pourront pas avoir lieu.

Conciliation

45 La conciliation permet de régler un litige par une entente à l'amiable plutôt que par une décision. Elle repose sur la participation volontaire des parties.

46 La conciliation est une procédure de règlement des différends reconnue comme étant plus simple et plus rapide que le processus de mise au rôle. En janvier 2016, le nouveau *Code de procédure civile* a recommandé explicitement aux tribunaux de favoriser cette approche.

47 Selon les saines pratiques de gestion, certaines actions facilitent la conciliation, comme :

- informer les citoyens de ce mode de règlement, et ce, afin d'entamer le processus le plus rapidement possible ;
- assigner un conciliateur dès l'ouverture de la demande ;
- déterminer des orientations ;
- planifier des ententes avec des regroupements (par exemple, un office municipal d'habitation).

48 Le processus de conciliation est peu utilisé. Les efforts de la Régie pour l'intégrer comme une solution susceptible de régler les demandes qui lui sont adressées sont insuffisants.

49 À la Régie, le processus de conciliation ne suspend pas le processus de mise au rôle des causes à entendre. Il se fait en parallèle avec ce dernier et ce sont des régisseurs qui agissent à titre de conciliateur. Lorsqu'une entente survient au moyen d'une conciliation, elle doit être entérinée par un régisseur. Dans ce cas, elle constitue une décision et le recours prend fin. Si la conciliation échoue, le processus de mise au rôle suit son cours et une audience est tenue.

50 Au cours des 5 derniers exercices financiers, 195 demandes ont été réglées en moyenne annuellement par la conciliation. Pour la même période, la Régie n'a jamais atteint les cibles qu'elle s'était fixées dans son plan stratégique. En 2014-2015, ces demandes équivalaient à 0,4 % des demandes fermées. Le tableau 2 présente l'évolution des cibles et des résultats réels concernant les demandes réglées par la conciliation.

Tableau 2 Cibles et résultats réels liés à la conciliation

Exercice financier	Nombre de demandes	
	Cibles liées au plan stratégique 2009-2013	Résultats réels
2010-2011	305	274
2011-2012	335	174
2012-2013	369	130
2013-2014	369	109
2014-2015	369	290 ¹

1. Ce nombre inclut les 178 demandes qui ont été traitées simultanément.

Source : Régie du logement.

51 Parmi les causes pouvant expliquer que la Régie utilise peu le processus de conciliation, il y a le fait qu'elle n'a pas défini de cadre opérationnel déterminant notamment les rôles et les responsabilités des conciliateurs, des orientations ou des politiques et les moyens de promouvoir le processus de conciliation auprès des parties. Elle pourrait aussi déléguer cette fonction à des professionnels au service du tribunal comme le font certains tribunaux au Québec et en Ontario.

La médiation s'apparente à la conciliation. Il s'agit d'un mode alternatif de résolution de conflits qui permet de régler les demandes par une entente négociée plutôt que par une audience devant un membre qui décidera de l'issue du litige.

52 La Régie n'a pas déterminé les causes qu'il était plus approprié de régler par un processus de conciliation ni les situations et le moment où il serait pertinent de communiquer avec les citoyens.

53 En Ontario, la Commission de la location immobilière entend des causes similaires à celles qu'entend la Régie. Elle offre un service de **médiation** pour la presque totalité des demandes déposées. En 2013-2014, environ 25 % des demandes pour lesquelles les parties se sont présentées le jour de l'audience ont fait l'objet d'une convention de médiation.

Visioconférence

La visioconférence est un outil technologique qui permet de tenir une audience à distance.

54 Selon la Commission européenne pour l'efficacité de la justice, l'accessibilité à la justice comprend notamment l'accès géographique aux tribunaux et les difficultés à cet égard peuvent être en partie compensées si l'on exploite les possibilités offertes par la **visioconférence**.

55 La visioconférence favorise la célérité du règlement des causes, notamment en permettant le traitement d'un nombre plus élevé de causes par les régisseurs, car ces derniers n'ont plus à se déplacer dans certaines régions. Elle permet également d'entendre plus rapidement des causes classifiées urgentes sans avoir à préparer un rôle complet pour une région donnée.

56 La Régie n'a pas effectué d'analyse pour évaluer la possibilité d'optimiser l'utilisation de la visioconférence comme mesure d'accessibilité et de célérité ainsi que pour déterminer les façons de l'instaurer.

57 La Régie tient des audiences dans plusieurs villes réparties sur le territoire québécois. Certaines de ces villes seulement disposent de bureaux où des régisseurs sont assignés en permanence. Pour les autres, les régisseurs doivent se déplacer afin d'entendre les causes. Depuis 2009, la Régie utilise la visioconférence dans les régions du Grand Nord du Québec et de Chibougamau selon leurs besoins respectifs. Entre le 1^{er} août 2013 et le 31 mars 2015, elle a tenu 10 séances d'audiences au moyen d'une visioconférence.

58 En avril 2015, la Régie a mis en place un projet-pilote visant à utiliser la visioconférence pour tenir des audiences dans les régions de la Côte-Nord, du Bas-Saint-Laurent, de l'Abitibi-Témiscamingue et de la Gaspésie. Ainsi, les régisseurs ont présidé les audiences à partir des bureaux de Montréal et de Québec tandis que les parties concernées ont été convoquées en région dans des salles généralement louées et équipées d'un tel système. Du 1^{er} avril au 30 novembre 2015, 88 séances d'audiences ont été tenues par visioconférence pour ces régions.

59 Au moment de nos travaux, aucune analyse démontrant que la Régie avait utilisé la visioconférence de façon optimale dans les régions où elle était offerte n'avait été réalisée.

Recommandations

- 60 Les recommandations suivantes s'adressent à la Régie.
- 2 Optimiser l'utilisation du temps d'audience, notamment en déterminant des balises sur les niveaux de convocation élaborées à l'aide de l'information de gestion.**
 - 3 Mettre en place des moyens pour minimiser les remises d'audience, notamment par l'amélioration du délai d'envoi des avis de convocation.**
 - 4 Déterminer des lignes directrices favorisant le règlement de causes au moyen de la conciliation, entre autres par l'élaboration d'un cadre opérationnel.**
 - 5 Effectuer une analyse sur la possibilité d'optimiser l'utilisation de la visioconférence afin de favoriser l'accessibilité à la justice et de minimiser le temps de déplacement des régisseurs.**

2.3 Encadrement

61 Pour promouvoir une saine gestion d'un tribunal administratif, les règles et les directives doivent être clairement définies, comprises et partagées, notamment par la mise en place :

- d'une description des modalités d'application des conditions d'emploi ;
- d'un guide de procédures ou d'orientations générales ;
- d'outils comportant des barèmes mesurables servant à établir le niveau de convocation ;
- de mécanismes de surveillance (contrôle de qualité relativement au processus de mise au rôle et gestion de la disponibilité des régisseurs).

62 La Régie a mis en place une banque de temps non conforme à la réglementation et elle n'a pas effectué d'évaluations du rendement de manière rigoureuse. De plus, elle n'a pas établi de règles claires pour encadrer notamment la mise au rôle.

63 Les régisseurs sont nommés par le gouvernement et leurs conditions sont encadrées par le *Règlement sur la rémunération et les autres conditions de travail des régisseurs de la Régie du logement*. Ce règlement détermine entre autres la rémunération, l'évaluation du rendement, les régimes d'assurance et de retraite, les vacances annuelles, les jours fériés ainsi que les frais de voyage et de séjour. Il importe de mentionner que les régisseurs sont rémunérés, sur la base d'un traitement annuel, pour effectuer une charge de travail et qu'ils ne sont pas payés à un taux horaire.

64 La Régie a permis l'établissement de conditions de rémunération non conformes au Règlement. En effet, elle a créé une banque de temps relativement aux séances d'audiences additionnelles tenues par des régisseurs, notamment pour remplacer un régisseur malade, ou encore relativement à leurs déplacements dans des régions. Cette banque peut leur permettre

d'être absents plus longtemps que le nombre de jours de vacances prévu annuellement dans le Règlement (de 20 à 25 jours). Par exemple, en 2014-2015, la Régie a autorisé un régisseur à s'absenter pour plus de 70 jours.

65 Au 30 novembre 2015, il y avait 882 jours accumulés dans cette banque, ce qui représentait un montant à payer de plus de 500 000 dollars. Ce montant n'a pas été comptabilisé dans les livres de la Régie.

66 En outre, conformément au règlement, le président ou le vice-président désigné doit procéder annuellement à l'évaluation du rendement des régisseurs. Or, le processus d'évaluation comporte des lacunes importantes. En voici quelques-unes :

- Seulement 3 des 10 critères d'évaluation définis dans le règlement ont été utilisés.
- En 2014-2015, l'évaluation du rendement était très similaire d'un régisseur à l'autre et, pour un même régisseur, elle était très comparable à celle de 2013-2014.
- Aucune rencontre n'a eu lieu avec la personne évaluée afin de déterminer entre autres les compétences à développer.

67 De plus, la Régie n'a pas précisé d'attentes particulières pour les **maîtres des rôles** et elle n'a pas procédé à une évaluation systématique du rendement.

68 Par ailleurs, la Régie n'a pas clairement défini de règles, notamment sur :

- la disponibilité au travail, par exemple, sur le temps consacré à siéger et celui consacré à délibérer, les heures de présence au bureau et l'obligation d'informer le vice-président lorsque les audiences durent moins que 180 minutes ;
- la gestion des absences, entre autres sur l'autorisation annuelle des vacances ;
- le processus de mise au rôle ;
- l'établissement de barèmes sur le niveau de convocation.

69 Enfin, la Régie n'a établi aucun mécanisme de contrôle de la qualité, a priori ou a posteriori, qui lui permettrait de s'assurer que les processus et les directives mis en place sont respectés.

Les maîtres des rôles sont des employés de la fonction publique dont le travail est notamment de s'assurer que la demande est placée dans la bonne catégorie et de décider celles qui seront entendues en audience selon différents facteurs.

Recommandations

70 Les recommandations suivantes s'adressent à la Régie.

- 6** S'assurer du respect de la réglementation en vigueur à l'égard de la rémunération et des autres conditions de travail des régisseurs.
- 7** Mettre en place des règles claires à l'égard, entre autres, de la disponibilité au travail des régisseurs, de la gestion des absences, du processus de mise au rôle et de l'établissement de barèmes sur le niveau de convocation.

2.4 Information de gestion et reddition de comptes

71 Les organisations doivent disposer d'une information de gestion fiable, pertinente, suffisante et accessible en temps opportun.

72 L'information de gestion produite par la Régie est insuffisante pour déterminer les éléments nécessitant des améliorations et ne permet pas de bien évaluer la performance du traitement des demandes.

73 En sus des éléments déjà mentionnés (délai moyen de traitement total, capacité à fermer les demandes et évolution de la durée d'écoulement des inventaires), la Régie ne produit pas de statistiques sur le nombre de rôles confectionnés, ni sur leur durée estimée, ni sur le nombre de demandes visées, ce qui limite ainsi le suivi des activités liées à la mise au rôle. D'ailleurs, concernant ce dernier point, le système d'information ne permet pas d'obtenir certaines informations sur les rôles confectionnés, car il ne conserve pas l'historique des données.

74 En ce qui concerne la reddition de comptes produite par la Régie, elle est insuffisante pour bien évaluer sa performance. En vertu de la *Loi sur l'administration publique*, les organismes doivent préparer un rapport annuel de gestion présentant les résultats obtenus à l'égard de leurs objectifs stratégiques. Contrairement à ce qui a cours dans d'autres tribunaux du Québec, les objectifs stratégiques suivants sont absents du plan stratégique de la Régie et de sa déclaration de services aux citoyens :

- délai de traitement total ;
- amélioration du règlement de causes au moyen de la conciliation ;
- amélioration des procédures de convocation ;
- amélioration du temps d'audience.

Recommandation

75 La recommandation suivante s'adresse à la Régie.

- 8 Parfaire l'information de gestion afin de mieux évaluer la performance du traitement des demandes et d'apporter les ajustements nécessaires.

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires de la Régie du logement

« La Régie du logement a pris acte des analyses, des constats et des recommandations du Vérificateur général du Québec contenus dans ce rapport de vérification de l'optimisation des ressources portant sur le traitement des demandes. La Régie y voit des opportunités et des pistes de solution pertinentes pour poursuivre les travaux de révision et d'amélioration de ses processus déjà amorcés dans le cadre des plans stratégiques 2009-2013 et 2014-2017.

« Les travaux de révision des processus en matière d'information et d'adjudication répondaient à d'importants constats. Dans le plan stratégique 2009-2013, la Régie a prévu la refonte du système informatique, notamment par une révision de ses processus opérationnels. En effet, le nouveau système informatique implanté en juillet 2013, SISTA (système intégré de services des tribunaux administratifs), exigeait une révision au préalable et une documentation des processus de traitement d'une demande au tribunal afin de les programmer dans le système (ex. : numérisation du dossier judiciaire, automatisation de l'expédition de la correspondance).

« Le plan stratégique 2014-2017, quant à lui, met l'accent sur le développement d'une gamme complète de services en ligne (ex. : dépôt d'une demande à partir du site Web, envoi et réception de documents par courriel) qui viennent optimiser les nouveaux processus mis en place. Ce plan prévoit également la refonte des méthodes de travail et du manuel de processus opérationnels. Les travaux sont en cours.

« Concernant le présent rapport de vérification, la Régie du logement compte ainsi élaborer un plan d'action afin de donner suite aux recommandations formulées, ce qui permettra de bonifier les actions prévues dans le plan stratégique 2014-2017.

« En ce qui a trait aux constats établis dans le présent rapport, la Régie du logement désire présenter deux compléments d'information.

« Concernant les indicateurs de célérité, la Régie avait opté pour un indicateur de gestion calculant le délai entre le dépôt de la demande et la date de la première audience, et ce, parce qu'elle est entièrement imputable de cette portion de traitement. À partir de l'audience, plusieurs facteurs hors du contrôle direct de la Régie peuvent influencer le délai de traitement (ex. : remise avec le consentement des deux parties). C'est pourquoi la Régie a établi un objectif et une cible dans ses plans stratégiques concernant le délai moyen pour obtenir une première audience et, de ce fait, a élaboré un indicateur de gestion pour calculer ce délai.

« Au chapitre de la visioconférence, en avril 2015, la Régie a étendu de façon systématique l'utilisation qu'elle faisait de la visioconférence pour les audiences tenues dans les régions de l'Abitibi-Témiscamingue, du Bas-Saint-Laurent, de la Gaspésie et de la Côte-Nord (sauf pour les demandes en fixation de loyer). En raison de la période relativement courte d'intensification de l'utilisation de la visioconférence pour la tenue des audiences et par conséquent du nombre restreint de données, la Régie n'avait pas encore effectué les analyses complètes de cette façon de faire au moment des travaux de l'équipe du Vérificateur général. »

Annexes

- Annexe 1** Objectif de vérification et portée des travaux
- Annexe 2** Étapes liées au traitement des demandes
- Annexe 3** Définitions
- Annexe 4** Phases clés et tâches principales liées au processus de mise au rôle

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des saines pratiques de gestion. Ils se fondent également sur la *Loi sur la justice administrative*, sur la *Loi sur l'administration publique*, ainsi que sur nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources antérieures. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectif de vérification	Critères d'évaluation
Évaluer dans quelle mesure la Régie fournit des services de qualité à l'égard du traitement des demandes relatives au bail d'un logement.	<p>La Régie :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ détermine et diffuse des objectifs réalistes et mesurables ; ■ détient de l'information de gestion pertinente et accessible en temps opportun, ce qui lui permet de mesurer l'atteinte des objectifs et d'expliquer les écarts entre ces objectifs et les résultats ; ■ rend compte de la performance de ses activités ; ■ met en place et applique des mesures et des procédures efficaces, notamment à l'égard de la mise au rôle, afin d'améliorer le traitement des demandes.

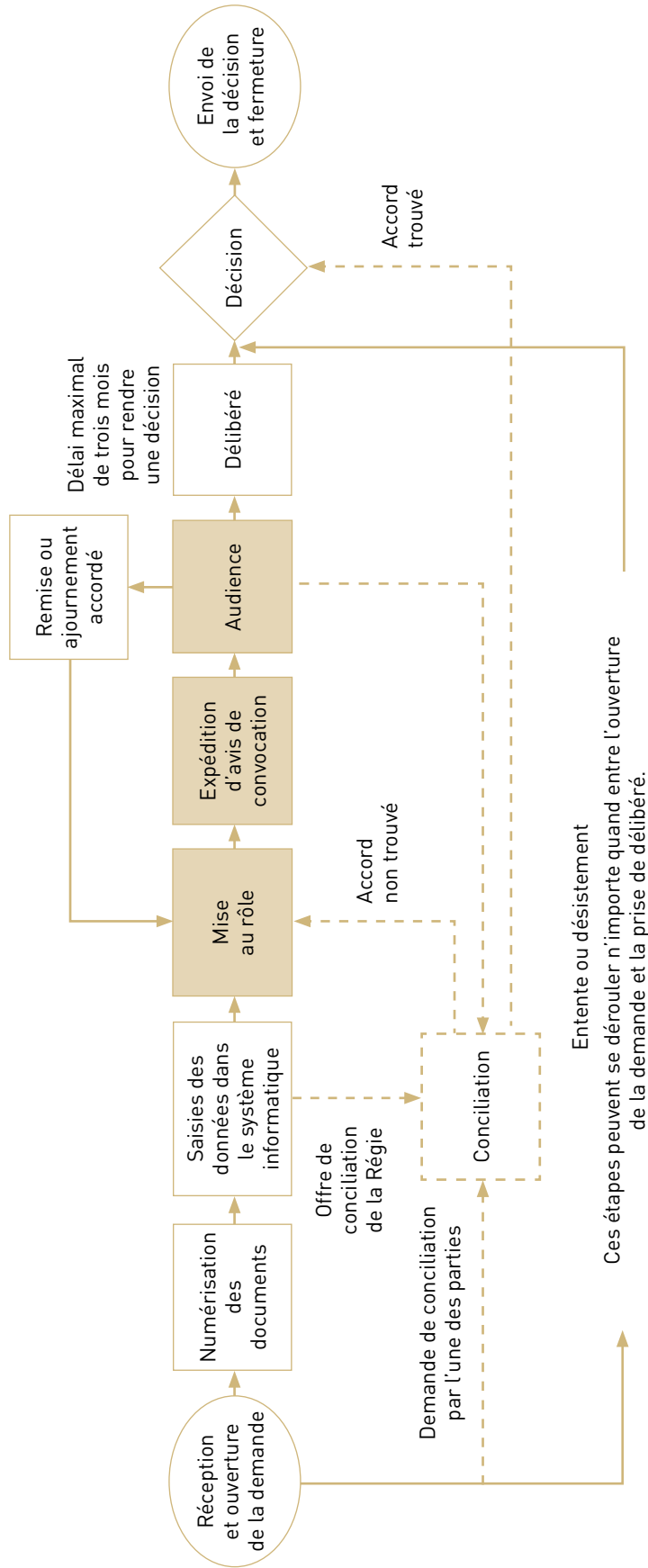
Portée des travaux

Notre vérification porte sur le traitement des demandes. Plus particulièrement, nous avons examiné le processus soutenant les activités juridictionnelles, à l'exception de celles liées au service à la clientèle, à la réception des demandes, à la numérisation des documents, à la saisie des données et à l'envoi de la décision. Nos travaux ne visent pas à évaluer la qualité des décisions. À cet égard, ils ont été réalisés dans le souci de respecter l'indépendance juridictionnelle des régisseurs et des greffiers spéciaux pour protéger l'exercice de leurs fonctions.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons analysé des données issues des systèmes d'information de la Régie ainsi que divers documents. Nous avons recueilli de l'information lors d'entrevues avec des représentants de l'organisme.

Nos travaux se sont déroulés principalement d'octobre 2015 à avril 2016. Ils ont porté sur la période du 1^{er} avril 2010 au 30 novembre 2015 pour la section concernant la performance et sur la période du 1^{er} août 2013 au 30 novembre 2015 pour les autres sections du rapport. Toutefois, certaines analyses ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Annexe 2 Étapes liées au traitement des demandes



■ Sujets traités dans notre rapport de vérification

Annexe 3 Définitions

Ajournement	L'ajournement est le report d'une cause à une date ultérieure. Il est demandé par le régisseur saisi du dossier qui, après avoir commencé l'audition de la cause, doit la continuer à une date ultérieure.
Cause rayée	Le régisseur raye la cause, souvent en raison de l'absence des deux parties.
Conclusion avant audience	Une conclusion avant audience peut se traduire par un désistement ou une entente à l'amiable.
Décision sur le banc	Le régisseur rend une décision lors de l'audience et l'inscrit au procès-verbal.
Délai de délibéré	Le délai de délibéré se rapporte à la période comprise entre la fin de l'audience et la prise de décision.
Délai de première audience	Le délai de première audience correspond à la période comprise entre la date de dépôt du recours et celle fixée pour la première audience.
Délai de traitement total	Le délai de traitement total se calcule en obtenant le nombre de jours écoulés entre le dépôt d'une demande et la fermeture de celle-ci.
Délibéré	Le délibéré est la période durant laquelle le régisseur rédige sa décision.
Désistement	Le désistement est la renonciation à la procédure par le demandeur.
Remise	La remise est l'opération qui consiste à reporter l'audience à une date ultérieure à la suite d'une requête formulée par une ou les deux parties en cause ou parce que la Régie ne peut entendre la cause.

Annexe 4 Phases clés et tâches principales liées au processus de mise au rôle

Phases	Tâches
Évaluation des demandes ¹	<ul style="list-style-type: none">■ Réception des demandes traitées par les préposés■ Évaluation de la demande et des documents qui y sont joints■ Classification de la demande dans une catégorie de causes selon leur nature et leur degré d'urgence■ Évaluation du temps d'audience
Planification	<ul style="list-style-type: none">■ Établissement de la disponibilité des régisseurs■ Préparation d'un calendrier mensuel déterminant les journées et les lieux d'audience par région■ Réservation des salles d'audience, si nécessaire
Confection des rôles	<ul style="list-style-type: none">■ Sélection des causes dans le respect, notamment, de la classification selon leur nature et leur degré d'urgence■ Mise au rôle des causes sélectionnées
Assignation	<ul style="list-style-type: none">■ Assignation des rôles aux régisseurs
Avis de convocation	<ul style="list-style-type: none">■ Expédition automatisée de l'avis de convocation aux parties
Mise à jour des rôles	<ul style="list-style-type: none">■ Réévaluation des rôles pour s'assurer qu'il n'y a pas de changements, de remises ou d'annulations pouvant avoir des répercussions sur ceux-ci
Tenue de l'audience	<ul style="list-style-type: none">■ Présence d'au moins un régisseur ou un greffier spécial²■ Présence des parties■ Fin du processus de mise au rôle

1. Cette phase se déroule en même temps que la planification.

2. Un régisseur partage son temps en parts égales entre la tenue de l'audience et la prise de décision, soit deux jours et demi par semaine pour chaque activité. Les greffiers spéciaux, quant à eux, consacrent trois jours par semaine à la tenue de l'audience et deux jours à la prise de décision.

