

LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE CIVILE DE 2002 :

« un jalon de plus vers l'idéal d'un accès à la justice pour tous¹ »?

Pierre E. Audet, juge à la Cour du Québec

L'accès à la justice est une préoccupation constante. C'est sans doute un euphémisme de dire que les délais et les coûts reliés aux recours devant les tribunaux sont encore aujourd'hui autant d'obstacles à l'accès à la justice. Des décennies d'efforts concertés n'ont pas encore permis d'atteindre l'idéal qu'est l'accès à la justice pour tous².

Le Québec n'y échappe pas. Un sondage effectué en décembre 2005 pour le compte d'un quotidien de Montréal a révélé que « plus de la moitié des québécois ne font plus confiance aux tribunaux³ ». Un répondant sur trois dit avoir eu une expérience judiciaire; parmi eux, surtout des hommes et des citoyens très scolarisés. Le constat parle par lui-même: presque un répondant sur sept affirme plutôt renoncer à poursuivre ou à se défendre plus d'une fois sur deux en raison des coûts engendrés par les procès. D'autres évoquent les délais ou certains n'hésitent pas à affirmer : « Je ne crois pas à la justice ».

Ces données étonnent moins par leur nouveauté que par leur constance⁴. Toutefois, aux lendemains d'une importante réforme législative de la procédure civile entrée en

¹ Un « idéal inaccessible »? « [...] equal access to justice may be an unattainable ideal, but adequate access should be a social priority » : D. L. RHODE, *ACCESS TO JUSTICE*, Oxford University Press, 2004, p. 20.

² R. MACDONALD, « *L'accès à la justice aujourd'hui au Canada: étendue, envergure et ambitions* » dans *L'accès à la justice pour le nouveau siècle : les voies du progrès*, Éd. J. Bass, W. A. Bozart et F.H. Zemans, Barreau du Haut-Canada, p. 23-136; S. NORMAND, « *De la difficulté de rendre une justice rapide et peu coûteuse : une perspective historique (1840-1965)* », [1999] 40 *Les Cahiers de droit* 13-31 et C. BROCHU, « *Y a pas de justice au Québec* », Montréal, Éd. Les Intouchables, 2006, 89p.

³ La Presse, Montréal, une série d'articles publiés du 5 au 9 janvier 2006, aux titres aussi variés qu'évocateurs des problématiques soulevées : « *Près de la moitié des québécois ne font pas confiance aux tribunaux* »; « *Quand une cause traîne, tu y penses tous les jours* »; « *Des citoyens à bout* »; « *Plus de 1 million en frais de procédures... avant même le procès* »; « *Une millionnaire épuisée* »; « *Le cri d'alarmes des juristes* »; « *Sauvé par de bons samaritains* »; « *Les avocats sont-ils trop gourmands?* »; « *Un juriste gratuit, ça existe* »; « *Qui faire payer?* »; « *Refiler la facture des procès-fleuves aux entreprises* »; « *Place à la conciliation* »; « *Des procès plus courts?* »; « *Les services juridiques gratuits... ou presque* »; « *Une seule journée pour effacer 15 ans de litige* »; « *Des maîtres économes* »; « *Petit recours deviendra grand* » et « *La justice par la télé* ».

⁴ Québec : *Le droit à la justice : constats, avenir et avenues* dans « *Idées et actualités sur la réforme de la justice civile* », Forum canadien sur la justice civile, printemps 2006, no 9, p. 21-22

vigueur le 1^{er} janvier 2003, des interrogations se posent : sommes-nous sur la bonne voie? un «jalon de plus vers un meilleur accès à la justice»⁵?

En 2002, une importante réforme du Code de procédure civile a été adoptée par l'Assemblée nationale du Québec⁶. L'objectif fondamental de cette dernière est ambitieux : établir une justice civile plus rapide, plus efficace et moins coûteuse, susceptible d'améliorer l'accès à la justice et d'accroître la confiance du citoyen dans le système de justice. Tout en reconnaissant le côté essentiel des avocats dans la constitution et la maîtrise des dossiers, la réforme accroît le pouvoir d'intervention du juge dans le déroulement des affaires judiciaires et affirme sans équivoque sa mission de conciliation des parties⁷.

La réforme entrée en vigueur en 2003 a modifié sous plusieurs aspects le Code de procédure civile de 1965⁸. En voici quelques illustrations.

La procédure introductive d'instance privilégiée est une requête présentable au tribunal dans un délai non inférieur à 30 jours⁹. Dès le début des procédures, les parties doivent négocier une entente sur le déroulement de l'instance, laquelle doit préciser leurs conventions et établir le calendrier des échéances à respecter dans le délai de rigueur de 180 jours pour inscrire la cause¹⁰. L'interrogatoire préalable est interdit pour les litiges de moins de 25 000 \$¹¹. La défense orale doit être privilégiée par les parties et le tribunal dans un plus grand nombre de matières¹². Convient-il enfin de noter que la réforme a pour effet de porter le seuil monétaire de compétence de la Cour du Québec

⁵ Le rapport du groupe de travail sur l'accessibilité à la justice, appelé le « Rapport Macdonald », avait proposé en vue de la tenue du sommet de la Justice de Québec en 1992 « quelques jalons » pour un plus grand accès à la justice : ministère de la Justice, Québec, 1991.

⁶ *Loi portant la réforme du code de procédure civile*, L.Q., 2002, c. 7; la réforme législative adoptée en 2002, entrée en vigueur en majeure partie le 1^{er} janvier 2003, fait elle-même suite aux recommandations du Comité de révision de la procédure civile dont le rapport publié en 2001 sous le titre « *Une nouvelle culture judiciaire* », 294 p., le rapport Ferland, du nom de son président, le professeur Denis FERLAND, Faculté de droit, Université Laval, Québec, <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/crpc-rap2.htm>.

⁷ Art. 4.1, 4.2 et 4.3 C.p.c.; voir : D. FERLAND et B. EMERY, *Précis de procédure civile*, vol. 1, 4^e éd., 2003, EYB2003PPC3 et C. BELLEAU, « *Les règles générales de la procédure civile québécoise et le déroulement de la demande en justice en première instance – Les principes d'interprétation, les concepts généraux et les règles fondamentales* », Collection de droit 2005-2006, École du Barreau du Québec, vol. 2, 2005, EYB2005CDD, p. 1-23.

⁸ 1965 (1^{ère} session) c. 80, entrée en vigueur en 1966.

⁹ Art. 110, 110.1 et 151.4 C.p.c.

¹⁰ Art. 151.1 C.p.c.

¹¹ D. BÉCHARD, « *Chronique – Interdiction d'interroger en deçà du seuil de 25 000 \$: où en sommes-nous avec l'article 396.1 C.p.c.?* »; EYB2004REP260 et C. GERVAIS, « *Commentaire sur la décision Importations Avaco ltée c. Lisi – L'interdiction d'interroger dans les dossiers de moins de 25 000 \$: une règle étanche* »; EYB2005REP379.

¹² Art. 175.2 C.p.c.; la défense orale est devenue la règle notamment dans les demandes portant sur les créances liées au prix de vente d'un bien livré ou au prix d'un contrat de service rendu.

à une réclamation inférieure à 70 000 \$ alors que celui de la Division des petites créances est passé de 3 000 \$ à 7 000 \$¹³.

En application du principe de la maîtrise de leur dossier, les parties sont tenues, avant la date indiquée dans l'avis au défendeur pour la présentation de la demande introductive au tribunal, de négocier une entente sur le déroulement de l'instance¹⁴. Cette entente doit porter notamment sur les moyens préliminaires, les modalités et le délai de communication des pièces, des affidavits détaillés, sur les conditions des interrogatoires préalables avant production de la défense, sur les expertises et par la forme orale ou écrite de la défense¹⁵. L'entente entre les parties constitue, selon certains, un « véritable contrat judiciaire supervisé », soit une entente sous le contrôle judiciaire¹⁶.

Un des aspects le plus important de la réforme est le délai de 180 jours imposé pour l'inscription des causes. À l'intérieur de ce délai, la partie en demande doit avoir complété son dossier et avoir produit tous les documents, rapports, expertises et interrogatoires qu'il entend utiliser au procès. De son côté, la partie en défense a 30 jours de l'inscription pour faire de même. Ce délai est dit de rigueur et ne peut en principe être prolongé même si les parties y consentent. Seul le tribunal peut, sur demande, le prolonger lorsque la complexité de l'affaire ou des circonstances spéciales le justifient¹⁷.

À la conférence préparatoire déjà inscrite au Code¹⁸, la réforme a ajouté la conférence de gestion particulière de l'instance¹⁹. Le juge en chef de la cour peut en effet décréter un « mode exceptionnel de gestion d'instance » pour une cause, en raison de sa nature ou de sa complexité ou dans le cas où le délai de rigueur de 180 jours a été prolongé²⁰. L'ajout au Code de l'article 4.1 a confirmé le rôle attribué au juge de veiller au bon déroulement de l'instance et d'intervenir pour en assurer la saine gestion. La gestion

¹³ En vigueur depuis le 8 juin 2002.

¹⁴ Art. 151.1 et 151.4 C.p.c.; le délai de présentation est règle générale de 30 jours.

¹⁵ C. BELLEAU, « *Le déroulement de la demande en première instance* », Collection de droit 2005-2006, École du Barreau du Québec, vol. 2, 2005 : EYB2005CDD3.

¹⁶ D. FERLAND et B. EMERY, *Précis de procédure civile*, id., EYB2003PPC3, p. 6 de 36; voir aussi : S. GUILLEMARD, « *La réforme du Code de procédure civile du Québec; quelques réflexions sur le contrat judiciaire* », [2004] 45 Les Cahiers de droit 133-155.

¹⁷ Art. 110.1 et 274.3 C.p.c.

¹⁸ Art. 279 C.p.c. : « Après qu'une cause a été inscrite ou fixée pour enquête et audition, le juge appelé à en connaître ou un autre juge désigné par le juge en chef convoque, s'il le croit utile ou s'il en est requis, les procureurs pour conférer sur les moyens propres à simplifier le procès et à abrégier l'enquête, notamment sur l'opportunité d'amender les actes de procédure, de définir les questions de droit et de fait véritablement en litige, d'admettre quelque fait ou document et de fournir la liste des autorités qu'ils entendent soumettre. Au cours de cette conférence, les parties doivent rendre disponible l'original des pièces qu'elles ont communiquées et qu'elles entendent invoquer lors de l'audience. [...] »

¹⁹ Art. 151.6 C.p.c.

²⁰ *Weinberg c. Cinar Corporation*, EYB2005-98133 (C.A.).

particulière de l'instance « ne peut avoir pour effet de retarder la marche d'un dossier plutôt que de la faciliter; le non-formalisme doit donc être privilégié en ce domaine²¹ ».

Fait notable, la réforme a posé « comme pierre angulaire » la règle de proportionnalité pour que tous (juges, avocats, greffiers) prennent en considération que les actes, eu égard aux coûts et au temps exigés, soient « proportionnés à la nature et à la finalité de la demande et à la complexité du litige ». Ce principe-directeur de la réforme comprend implicitement le « principe d'économie » selon certains. C'est en quelque sorte une justice « sur mesure ou à la carte »²². La règle de proportionnalité des moyens a été présentée comme « une incarnation tangible de l'économie qui sous-tend le nouveau Code en vue de faciliter l'accès à la justice » ou « comme un guide dans l'interprétation des droits [...] prévus au Code²³ ». Toutefois, elle ne modifie pas pour autant les dispositions impératives de ce dernier²⁴.

Par ailleurs, lorsqu'il est question de l'accès à la justice, le recouvrement d'une petite créance suivant le Livre VIII du Code de procédure civile est sans doute un sujet incontournable.

Introduit en 1971²⁵ au Code dont la dernière réforme remontait à l'époque, à moins d'une décennie. Ainsi en 1972, année de l'entrée en vigueur du Livre VIII, la Division des petites créances de la Cour provinciale devenue en 1988 la Cour du Québec et mieux connue sous l'appellation « Cour des petites créances » prend forme. La Loi de 1971 au titre non équivoque de *Loi sur l'accès à la justice*, repose sur les principes suivants :

- rendre la justice accessible aux citoyens;
- dépouiller la justice du formalisme;
- procurer un moyen de conciliation de nature à assurer la paix sociale;
- garantir la sanction du droit;
- procurer une justice peu coûteuse;
- assurer une justice expéditive²⁶.

Ces principes ont été concrétisés dans la Loi par l'insertion de plusieurs mesures, dont la notion même de petite créance, l'exclusion des personnes morales, la forme simplifiée de la demande sous forme de requête, l'assistance du greffier, la limitation des frais, l'absence des avocats et le rôle modifié du juge²⁷.

²¹ C. GERVAIS : « *Commentaire sur la décision Weinberg [...] – La gestion particulière de l'instance : le partage des tâches ...* »; EYB2006REP441.

²² D. FERLAND et B. EMERY, *Précis de la procédure civile*, EYB2003PPC3, p. 7-8 de 36.

²³ G. MARCOTTE, « *Commentaire sur la décision Citadelle [...] c. Montréal (Communauté urbaine) – La règle de la proportionnalité des moyens prend des proportions nouvelles* », EYB2005REP405.

²⁴ *Id.*, p. 2 de 4 et la jurisprudence y mentionnée.

²⁵ *Loi favorisant l'accès à la justice*, L.Q., 1971, c. 86.

²⁶ Intervention du ministre de la Justice, M. Jérôme Choquette : *Débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 22 janvier 1971, vol. 11, t. 6, p. B-185.

²⁷ M. J. LONGTIN, « *De certaines tendances de petites créances* », [1999] 40 *Les Cahiers de droit* 217-241, p. 220.

Quelque trente années après sa naissance, la procédure de recouvrement des petites créances a connu de multiples modifications législatives ou administratives. La plus récente et la plus substantielle est certes celle qui a donné force de loi aux réflexions et recommandations du Comité de révision de la procédure civile, le rapport Ferland. La réforme a été aussi l'occasion d'une réécriture complète du Livre VIII du Code traitant du recouvrement des petites créances, avec quelques innovations sur le plan procédural, dont le droit de la personne poursuivie d'ajouter sa réclamation à sa contestation de la demande principale. Convient-il de rappeler toutefois que l'interdiction de la représentation par avocat est maintenue, sauf autorisation du juge en chef adjoint, obtenue que dans de rarissimes cas²⁸.

* * *

Après quelque trois années d'application de la réforme, l'heure est au bilan même provisoire!

La réforme de la procédure civile de 2002 est-elle « la voie » vers un meilleur accès à la justice? Ou à tout le moins, quelques jalons de plus?

L'article 180 de la *Loi portant sur la réforme du Code de procédure civile*²⁹ oblige le ministre de la Justice à procéder à l'évaluation de la réforme. Le rapport d'évaluation doit être remis au gouvernement au plus tard le 1^{er} avril 2006 puis déposé à l'Assemblée nationale. Le rapport doit même faire l'objet d'une commission parlementaire dans l'année suivant ce dépôt. L'évaluation doit porter notamment sur la mise en œuvre du délai de rigueur de 180 jours et sur l'application des nouvelles règles relatives à la défense orale³⁰.

D'ores et déjà, même sans discuter des conclusions du rapport d'évaluation préparé après consultation de la magistrature et du Barreau notamment, des difficultés ont été mises en exergue au cours des premières années d'application.

Le respect du délai de rigueur de 180 jours a fait l'objet de plusieurs critiques. C'est l'aspect de la réforme le plus décrié, en particulier par les avocats et le Barreau. Dans une lettre adressée au ministre de la Justice en février 2002, la Bâtonnière du Québec se plaint également du délai trop court pour inscrire d'autant qu'une fois inscrite, les parties au litige doivent attendre parfois plus d'une année avant l'audition au fond devant le tribunal³¹! Il occasionne « des coûts additionnels aux justiciables et met une pression supplémentaire sur les avocats », plaide par ailleurs le Bâtonnier de Québec³².

²⁸ Art. 959 C.p.c.; Pour un survol de la jurisprudence, voir : *Vermette c. Entreprises Polycept inc.*, SOQUIJ AZ-50355719; B.E. 2006BE-308 (C.Q.).

²⁹ Voir note 3.

³⁰ Au moment d'écrire ces lignes, le rapport n'est pas déposé. Il doit l'être avant la fin d'avril 2006.

³¹ « *Délai de rigueur de 180 jours et Réforme du Code de procédure civile* » lettre du 3 février 2006, <http://www.barreau.qc.ca/quoideneuf>.

³² L. BARIBEAU, « On manque de temps! », <http://www.barreau.qc.ca/journal/vol37/no14/temps/html>

Pour le juge en chef associé de la Cour supérieure, la réforme de 2002 « n'est qu'un demi-succès ». Les audiences de gestion, suivant le juge en chef associé de la Cour supérieure, qui sont l'une des pierres d'assises de la réforme et qui promettaient de réduire les délais d'audition et de limiter la complexité et les coûts des procès, sont sous-utilisées³³.

Pour d'autres enfin, le nouveau Code de procédure civile comporte certes un certain nombre d'améliorations pour assurer le bon fonctionnement du système judiciaire; plus accessible mais « seulement à une minorité ». Les personnes pauvres et celles de la classe moyenne resteront sur la touche³⁴! Ils s'écrivent à cet égard :

« 38. We suggest that strict and complex procedures favour the powerful and the wealthy and lessen accessibility for the average individual.

40. The imposition of strict delays will surely increase the cost of malpractice insurance. The evidence of accidental results unconnected with the merits, and the advantage of those who can pay more expensive, les overwhelmed attorneys.

41. It is true [...], « justice delayed is justice denied ». However, undue haste and pressure can have an equally nefarious effect in making it difficult for the less fortunate litigant to raise the funds and find and finance the experts for his case ». ³⁵

Comme quoi, la formule imagée traduisant la philosophie sous-tendant l'article 2 du Code au regard du non-formalisme³⁶, est toujours d'actualité : la procédure doit être non la maîtresse mais la servante de la justice³⁷, tout en demeurant fidèle au Droit³⁸!

³³ L. BARIBEAU, « La réforme de la procédure civile n'est qu'un demi-succès », : <http://www.barreau.qc.ca/journal/vol37/no14/temps/html>

³⁴ J.H. GREY, H. COUtlÉE et M.-L. SYLVESTRE, « Access to Justice and the New Code of Civil Procedure », [2004] 38 Revue juridique Thémis 711-758.

³⁵ *Id.*, p.

³⁶ L'article 2 énonce : « Les règles de procédure édictées par ce code sont destinées à faire apparaître le droit et en assurer la sanction; et à moins d'une disposition contraire, l'inobservation de celles qui ne sont pas d'ordre public ne pourra affecter le sort d'une demande que s'il n'y a pas été remédié alors qu'il était possible de le faire. Ces dispositions doivent s'interpréter les unes par les autres et, autant que possible, de manière à faciliter la marche normale des procès, plutôt qu'à la retarder ou à y mettre fin prématurément.

³⁷ *Hamel c. Brunelle*, [1977] 1 R.C.S. 147, 156.

³⁸ *Norbert c. Lavoie*, [1990] R.J.Q. 55, juge Baudouin; voir F. CHARRETTE, « *Du formalisme procédural : une critique de l'article 2 du Code de procédure civile* », [1994] 39 Mc Gill L.J. 263.