

**Forum canadien sur la justice civile
Conférence de 2006 : Vers le futur**

**Atelier sur les normes pour le nouveau millénaire :
Répondre aux attentes du public**

Un exercice d'évaluation sur la réforme de la procédure civile de 2002 au Québec

Marie José Longtin

Directrice générale associée aux Affaires législatives

Ministère de la Justice du Québec

Le défi de toute réforme de la procédure civile

Le grand défi de toute réforme de la procédure civile est celui d'établir, pour favoriser l'accessibilité au système de justice civile, le meilleur équilibre entre le temps, le coût et la qualité de la justice.

Il est toujours intéressant de replacer un défi dans l'histoire, ce qui nous permet de relativiser l'ampleur des maux d'aujourd'hui. Or, déjà en 1539, le roi François premier adoptait une ordonnance dite de Villers-Cotteret pour notamment « pourvoir au bien de notre justice, abréviation des procès, et soulagement de nos sujets ». Louis XIV s'y remit avec l'ordonnance civile de 1667, laquelle a constitué en quelque sorte notre premier Code de procédure civile. Il y était affirmé que cette révision s'appuyait sur le « rapport de personnes de grande expérience » et était rendu nécessaire parce que les règles antérieures aient été « négligées ou changées par le temps et la malice des plaideurs » – les plaideurs étant ici les parties et non les avocats – et qu'il fallait « rendre l'expédition des affaires plus prompte, plus facile et plus sûre, par le retranchement de plusieurs délais et actes inutiles et par l'établissement de règles uniformes ». Ces mêmes préoccupations n'ont pas été étrangères à la révision des codes de procédure civile de 1866 et de 1897, non plus qu'à la révision décidée en 1945. Lorsque ce dernier exercice fut annoncé, le législateur avait indiqué dans le préambule de sa *Loi pour améliorer le Code de procédure civile* (9 Geo. VI, chap. 69) qu'il entendait opérer une révision du code afin de faciliter l'accès aux tribunaux, de rendre la procédure moins coûteuse, plus simple et plus expéditive et de faire qu'elle soit mieux adaptée aux besoins d'alors. La rapport qui accompagnait le projet de code de 1965 indiquait aussi qu'il voulait « offrir aux justiciables le moyen de faire résoudre efficacement et rapidement les différends », tout en assurant aux parties « un débat loyal, à l'abri des surprises de l'adversaire » ; le code devait aussi éviter que le formalisme ne vienne « compromettre les droits mêmes que la procédure a pour

mission de sauvegarder » et « empêcher que l'administration de la justice ne soit laissée à la fantaisie des plaideurs ou à l'arbitraire du juge ».

Le défi de l'accessibilité paraît donc permanent, mais la volonté d'agir l'est tout autant. Et c'est ainsi que s'est manifestée peu après l'entrée en vigueur du nouveau Code civil le 1^{er} janvier 1994, la volonté de repenser le Code de procédure civile de 1965.

La révision de la procédure civile

Au fil des ans les innovations procédurales se sont faites nombreuses et elles se sont déposées au code telles des sédiments. Et la procédure, toujours voulue simple, est donc devenue plus complexe. Aussi, en 1998, le ministre de la Justice créait un comité de révision du code avec le mandat de proposer une nouvelle procédure pour que la justice civile soit « plus rapide, plus efficace et apaisante, moins coûteuse en temps, en énergie et en argent tant pour le justiciable que pour le système de justice lui-même ». Ce Comité de révision de la procédure civile était formé de représentants de la magistrature, du Barreau, du milieu universitaire et du ministère de la Justice et il fit appel dans le cours de ses travaux à un grand nombre de juristes de différentes provenances et tenu diverses consultations. Le rapport du comité fut remis au ministre en juin 2001 et celui-ci, dès l'automne, choisissait d'intervenir pour introduire une partie de la réforme et revoir principalement la procédure contentieuse de première instance de manière à resserrer les délais accordés pour mettre une cause en état par l'introduction d'un délai de rigueur de 180 jours depuis la signification de la demande, la responsabilisation des parties et l'accroissement du rôle du juge dans la gestion des affaires et pour également affirmer de nouveaux principes qui devaient guider l'application de la procédure. De plus, il choisissait d'opérer une refonte complète de la procédure de recouvrement des petites créances. La loi fut adoptée le 6 juin 2002 et elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003.

Les orientations fondamentales de la loi de 2002

La procédure antérieure reconnaissait que les affaires introduites devant les tribunaux relevaient, au premier chef, de la responsabilité des avocats des parties, les tribunaux ayant pour rôle essentiel de trancher les litiges. Or, cette manière de percevoir le système de justice occultait la responsabilité de l'État dans l'organisation et le maintien du service public qu'est le système de justice, mais aussi la responsabilité des juges dans la gestion des instances et le bon déroulement des affaires. Ainsi, la réforme, tout en reconnaissant le rôle essentiel des avocats dans la constitution et la maîtrise des dossiers, a accru le pouvoir d'intervention du juge dans le déroulement des affaires et affirmé sa mission de conciliation. Pour permettre l'intervention rapide du tribunal, la réforme a introduit les règles sur l'entente entre les parties portant sur le

déroulement de l'instance et sur la présentation rapide de la demande s'il n'y a pas d'entente ou si les parties sont prêtes à procéder sur une contestation orale, La réforme a aussi imposé le délai de rigueur de 180 jours pour la mise en état du dossier, et prévu des mesures pour favoriser dans certaines instances la conférence de règlement amiable et la gestion particulière de l'instance. De plus, la réforme réunissait en une seule procédure, les trois procédures introductives qui étaient en usage auparavant.

Enfin, la réforme a posé, comme pierre angulaire, la règle de proportionnalité pour que tous, juges, avocats, greffiers, prennent en considération que les actes de procédure – et depuis, par interprétation, les moyens de preuve – doivent être, eu égard aux coûts et au temps exigés, proportionnés à la nature et à la finalité de la demande et à la complexité du litige.

L'obligation législative d'évaluation

La loi de 2002 comporte une disposition établissant l'obligation d'évaluer les effets de la réforme trois ans après sa mise en vigueur. Cette disposition imposait au ministre de faire un rapport au gouvernement au plus tard le 1^{er} avril 2006 sur la mise en œuvre de certains éléments de la réforme, dont le délai de mise en état des dossiers dans le délai impératif de 180 jours, la défense orale et les autres changements majeurs apportés au code de procédure civile. Puis, ce rapport devait, dans les 15 jours suivant, être déposés à l'Assemblée nationale. En raison du congé de Pâques, ce délai s'est prolongé jusqu'au 25 avril, date où le rapport a été déposé. Ce dépôt étant fait, il demeure à la commission compétente de l'Assemblée nationale – la Commission des institutions – de se saisir du rapport et de tenir une consultation publique.

Le processus d'évaluation

Dans un premier temps, le ministre de la Justice, les juges en chef des tribunaux et le Barreau du Québec créèrent, dès février 2002, un Comité sur l'identification des indicateurs afin de permettre une évaluation adéquate des nouvelles règles après trois ans d'application. Ce comité avait la charge d'identifier les données statistiques qu'il pouvait être utiles de colliger et il remit son rapport au ministre en juin 2004. Cependant, il fut vite constaté que les systèmes d'information de gestion en place ne permettaient pas de retenir le très grand nombre d'indicateurs recommandés.

Un comité ministériel fut donc mis sur pied pour déterminer les indicateurs à retenir qui pouvaient être vérifiés, établir les mécanismes pour procéder à la collecte des données statistiques et élaborer le rapport prévu dans la loi. Puis, les services de l'Institut de la statistique du Québec ont été retenus pour procéder à la collecte des données. Celle-ci a été effectuée à l'été 2005 par la consultation directe de 2440 dossiers dans 14 palais de justice sélectionnés et par le transfert de l'information pertinente sur un questionnaire électronique.

Cependant, comme les nouvelles dispositions du code n'étaient en vigueur que depuis le 1^{er} janvier 2003 – ou même le 17 juin 2004 dans le cas de modifications apportées à l'application de la règle sur le délai de mise en état –, les statistiques recueillies risquaient de ne pas être suffisamment révélatrices des difficultés d'application de la réforme. Pour pallier cette insuffisance, le comité ministériel a donc procédé, à l'automne 2005, à une consultation de représentants des groupes constituant la communauté juridique.

Or, la perception des effets d'une réforme peut varier selon les fonctions que l'on exerce. Le juge, l'avocat et le greffier des tribunaux judiciaires offrent, en raison de leurs expériences diversifiées, des points de vue différents. De plus, ces mêmes effets peuvent varier selon la juridiction ou le district judiciaire, selon que l'on exerce dans la métropole, la capitale ou en région. Des rencontres ont donc eu lieu avec des groupes de représentants de la Cour supérieure, de la Cour du Québec, du Barreau du Québec et avec un groupe de greffiers des tribunaux et deux autres rencontres ont eu lieu, l'une avec des membres de la Cour d'appel, l'autre avec des représentants des contentieux gouvernementaux. Enfin, en février 2006, de nouvelles consultations ont été faites avec des représentants des différents groupes consultés, sur une première version du rapport. Elles avaient pour but de vérifier que celui-ci reflétait bien les discussions et les positions exprimées.

L'évaluation est donc fondée sur l'analyse des données statistiques, sur l'interprétation jurisprudentielle et sur les constats et les commentaires exprimés par les personnes consultées. Cette manière de procéder a cependant ses limites puisqu'elle ne permettait pas de mesurer les conséquences de la réforme sur les citoyens. Il aurait fallu alors procéder à une enquête autre que statistique.

Le rapport d'évaluation de la Loi portant réforme du Code de procédure civile (L.Q. 2002, c. 7)

Le rapport d'évaluation présenté par le ministre de la Justice porte sur plusieurs points. Y sont examinés :

- La pertinence de maintenir le délai de rigueur de 180 jours accordé pour mettre une cause en état,

- L'application des mécanismes de gestion d'instance introduits ou généralisés par la réforme dont l'entente sur le calendrier de l'instance convenue par les parties,

- L'interrogatoire préalable et l'expertise, comme éléments souvent perturbateurs du déroulement de l'instance,

- La pertinence de revaloriser la contestation orale,

- La conférence de règlement à l'amiable tant en première instance qu'en appel,

- La procédure en appel,

Divers autres points touchés par la réforme de 2002, dont la règle de la proportionnalité, l'utilisation des nouvelles technologies, le recouvrement des petites créances et le recours collectifs.

Sur tous ces points, le rapport expose des voies d'orientation lesquelles seront soumises à la consultation publique et à la discussion par une commission de l'Assemblée nationale.

Quelques orientations

Sur la mise en état du dossier dans un délai de 180 jours

Je n'entrerai pas dans le détail des orientations proposées, sinon à mentionner le fait que le rapport indique qu'il serait opportun, afin de respecter l'équilibre entre le droit des parties à la maîtrise de leur dossier, l'obligation du tribunal de veiller au bon déroulement de l'instance et le respect de la règle de la proportionnalité, de maintenir l'obligation de la mise en état et de l'inscription de l'affaire pour enquête et audition dans un délai de 180 jours dans tous les dossiers, en matière civile, quelle qu'en soit la nature.

Certes, le respect de ce délai est contraignant et l'exigence de se présenter devant le tribunal pour obtenir une prolongation de délai entraîne des coûts. Néanmoins, il est considéré que si la loi prévoit un délai plus long, cela affaiblit le rôle du tribunal et rend presque illusoire le respect de la règle de proportionnalité, dont l'objet est de limiter les coûts d'ensemble de la procédure.

Mais des assouplissements à la règle s'imposent nécessairement. À cet égard, une meilleure utilisation des technologies de l'information permettrait de traiter les demandes de prolongation de délai au moyen d'une conférence téléphonique, ou encore par lettre, afin de permettre des économies importantes pour les clients, les tribunaux, les avocats et les greffiers. Un autre assouplissement envisagé est d'exclure du calcul du délai de 180 jours les périodes de l'année où l'activité judiciaire est ralentie soit la période qui s'étend du 15 juillet au 15 août et celle qui va du 15 décembre au 1^{er} janvier.

Actuellement, la seule sanction au défaut d'inscrire dans le délai de 180 jours ou dans le délai imparti par le tribunal est une présomption absolue de désistement du demandeur. Les tribunaux sont réticents à l'imposer puisqu'elle entraîne la perte de droits pour les parties. Aussi, une voie serait d'offrir aux tribunaux d'autres mesures d'intervention. Le tribunal pourrait ainsi convoquer les parties afin qu'elles s'expliquent sur leur retard, leur donner les instructions nécessaires pour la mise en état du dossier dans le délai qui serait prévu, ou encore prévoir que, la cause soit réputée inscrite pour instruction sur le dossier tel que constitué.

Sur l'entente portant sur le déroulement de l'instance et la gestion de celle-ci

L'un des changements majeurs apporté à la procédure en 2002 était l'institution de l'entente sur le déroulement de l'instance, par laquelle les parties précisent elles-mêmes la gestion de leur instance et le calendrier de leurs échéances. Cette manière de faire était déjà présente de manière plus informelle avant la réforme, mais elle est devenue aujourd'hui l'une des bases de la procédure. Si plusieurs reconnaissent l'utilité de l'entente et la souhaitent précise et adaptée à leur affaire, d'autres s'y réfèrent à la manière de la procédure ancienne et indiquent des actes et des délais plus ou moins réels. Le rapport ne remet pas en question le maintien de l'entente, mais il indique la nécessité de mieux former les avocats à son utilisation et d'y préciser davantage certains contenus, particulièrement en ce qui concerne la durée, le nombre, l'objet, le coût et les conditions générales des interrogatoires préalables et des expertises.

En principe, l'entente doit pouvoir être contrôlée par le tribunal. Il serait cependant illusoire de le faire. De plus, compte tenu de la proportion des dossiers qui procèdent par défaut, qui se règlent ou sont abandonnés avant la mise en état ou le procès, se serait investir du temps de vérification à fonds perdu. Il apparaît plus prometteur d'instaurer un projet pilote de vérification aléatoire des ententes par des juges ou par des greffiers. Ces vérifications faites au hasard permettraient de faire un signalement au juge d'ententes incomplètes ou de cas plus complexes et une intervention du juge pourrait alors avoir lieu. Un tel processus pourrait sans doute contribuer à moyen terme à une meilleure gestion des affaires.

Ce pouvoir de gestion conféré aux juges n'est pas non plus remis en cause. Le temps n'est plus où le juge n'avait d'autre rôle que d'écouter et de trancher. Certes, cette fonction juridictionnelle demeure au cœur même de la fonction judiciaire, mais l'on s'attend aujourd'hui à ce que le juge prenne une part plus active au déroulement des affaires. C'est pourquoi, aujourd'hui, on lui reconnaît formellement des pouvoirs pour décider des moyens propres à simplifier ou accélérer la procédure, abrégé l'audition, circonscrire le débat, favoriser la conciliation ou inviter à la conférence de règlement à l'amiable.

Sur les interrogatoires au préalable et les expertises

Les interrogatoires préalables et les expertises sont des éléments considérés fort importants dans la constitution de la preuve. Cependant, ce sont aussi des nœuds dans la procédure qui consomment beaucoup d'énergie, de temps et d'argent. En matière d'interrogatoire, le constat a été fait que souvent il y en a trop et qu'ils sont trop longs. Les objections en cours d'interrogatoires sont nombreuses et les juges ne sont pas toujours disponibles pour entendre ces objections rapidement. D'ailleurs, faut-il consacrer tant de temps de justice pour décider de points qui, le plus souvent, ne feront pas partie de la preuve que le tribunal devra apprécier ? Ne vaudrait-il pas mieux réserver les objections soulevées lors de l'interrogatoire préalable pour décision par le juge chargé

d'entendre la cause au fond qui en disposerait lors des témoignages au procès, sauf les objections fondées sur le secret professionnel et les droits fondamentaux ? Sur l'expertise, un comité tripartite Magistrature- Justice- Barreau se penche actuellement sur la question des expertises et devrait soumettre un rapport sous peu visant à améliorer la situation pour réduire le nombre d'expertises et favoriser le recours à l'expert unique, neutre et objectif, et d'abord au service de la Cour, à la condition que ce soit du consentement des parties.

Sur la contestation orale des demandes en justice

Le rapport a d'abord fait un constat : l'une des trois procédures introductives d'instance, la requête introductive, était le plus souvent contestée oralement. Or, l'unification du régime procédural a fait en sorte que la tendance s'est totalement inversée et que la quasi-totalité des demandes sont maintenant contestées par écrit. Or, l'écrit peut entraîner des délais importants pour le système de justice, mais également pour les parties, puisque le demandeur est souvent retardé alors que les demandes en question sont simples.

Le rapport constate donc la nécessité de donner un coup de barre et de favoriser l'oralité, entre autres par la composition des rôles, par la priorisation des dossiers, par la tarification des actes, par le resserrement des critères justifiant le passage à l'écrit. De plus, pour satisfaire au besoin de sécurité des parties et des juristes, il est proposé que les motifs de la contestation orale soient notés au procès-verbal ou qu'un argumentaire schématique soit versé au dossier.

Sur quelques autres éléments de l'évaluation

En ce qui concerne les conférences de règlement à l'amiable, l'un des constats faits réside dans la grande satisfaction de ceux qui y participent. Il a toutefois été noté que la gestion de telles conférences est difficile en région puisque souvent les juges y sont de passage et que le temps leur est compté. Cette difficulté n'est pas insurmontable, mais y pallier relève de mesures de gestion.

En matière d'appel, le constat a été fait que la procédure semblait bien adaptée, sauf quelques aménagements à y prévoir. S'il est une critique qui soit faite, c'est que les affaires sont traitées rapidement, ce qui, pour ceux qui aiment la lenteur, est un inconvénient.

Enfin, sur la règle de proportionnalité, qui est centrale dans l'interprétation des règles de procédure, il a été noté qu'elle devait porter non seulement sur les actes de procédure, mais également sur les moyens de preuve et inspirer la gestion d'ensemble de l'instance et du processus judiciaire.

Avant de clore, un mot sur le recours collectif. Avant la réforme, obtenir l'autorisation d'exercer le recours était une voie pleine d'embûches et lente en

raison des interrogatoires multiples et des écrits échangés. Depuis que ces embûches ont été levées, obtenir l'autorisation est devenu aisé et, pour plusieurs, trop aisé, vu la hausse importante du nombre de demandes. Le défi, ici, sera de resserrer la procédure à l'étape de l'autorisation tout en évitant les lourdeurs passées.

Enfin, dernier constat que je noterai, l'importance de continuer à encourager les différents intervenants du système judiciaire à utiliser les moyens technologiques mis à leur disposition et à les sensibiliser aux avantages que ces technologies peuvent offrir. Déjà le droit consacre, de manière générale, la valeur juridique des documents sur support technologique lorsque leur intégrité est assurée. Il est donc possible d'envisager, à moyen terme, un greffe civil en ligne dans tous les districts judiciaires et une gestion électronique du système de justice et des dossiers. Un greffe sans papier ou presque ? Et pourquoi pas. Au surplus, ne pourrait-on pas, aujourd'hui, constituer et gérer les rôles et les dossiers d'une manière autre que celle du XIX^{ème} siècle ?

En guise de conclusion

D'une série d'articles publiée dans le journal *La Presse* en janvier dernier, portant sur l'accessibilité à la justice, la conclusion dégagée était qu'il fallait surtout appliquer la réforme de 2002 et éviter un retour vers le passé.

C'est aussi en quelque sorte, la conclusion qui peut se dégager de l'évaluation faite. Certes, des aménagements peuvent être apportées à la procédure, comme le propose le rapport et comme la consultation publique que tiendra la Commission des institutions le confirmera sans doute, mais il ne serait pas opportun de n'en pas respecter les principes et les règles de base. Elles ont démontré, pour qui les connaît et les utilise à bon escient, qu'elles permettent une justice relativement rapide et en mesure de limiter les coûts.

Et puis, il ne faut jamais oublier qu'il y a un temps d'imprégnation pour toute loi nouvelle et que trois ans, c'est court. D'ailleurs, pour illustrer ce propos, tout en terminant sur une autre note historique, il peut être d'intérêt de rappeler que, lors de son adoption en 1965, le Code de procédure civile opérait un changement culturel fort important eu égard à son prédécesseur, le code de 1897. Dans celui-ci, l'adage selon lequel « la forme emporte le fond » prévalait. Le code de 1965 posait pour sa part le principe inverse : « les règles procédure sont destinées à faire apparaître le droit » et ne doivent donc pas, sauf l'exception de l'ordre public, entraîner la perte de ce droit. Il aura fallu près de 12 ans et quelques jugements de la Cour suprême avant que le changement culturel ne devienne acquis. Aussi, même si aujourd'hui, nous pouvons penser que les changements sont acquis plus rapidement, le changement de culture que la réforme veut induire ne peut être instantané et, pour reprendre un autre adage, « il faut laisser du temps au temps ».