RAPPORT D'ÉVALUATION DE LA LOI PORTANT RÉFORME DU CODE DE PROCÉDURE CIVILE

MÉMOIRE À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

Québec, le 31 janvier 2008

Me Hubert Reid
Avocat

QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LA RÉFORME DU

CODE DE PROCÉDURE CIVILE

Le présent mémoire ne contient pas une analyse détaillée du Rapport d'évaluation de la Loi portant réforme du *Code de procédure civile*. Il propose plutôt une réflexion sur l'évolution de la justice civile au Québec et sur la place qu'occupe le justiciable dans la conception et l'application des règles qui régissent le déroulement des procès devant nos tribunaux civils.

Une première partie présente cinq constats qui témoignent de la difficile adaptation de notre procédure civile aux nouvelles réalités auxquelles notre société est confrontée. Une deuxième partie consiste en une brève analyse de la situation actuelle, suivie de certaines propositions et d'une conclusion.

A- LES CONSTATS

Ils constituent la toile de fond de ma réflexion.

PREMIER CONSTAT : Depuis 1977, le nombre de justiciables qui portent leurs litiges devant les tribunaux civils a chuté de 55 % alors que, durant ces trente mêmes années, la population du Québec a augmenté de 19,6 %.

Les tableaux ci-joints démontrent que la diminution du nombre de dossiers ouverts est particulièrement remarquable devant la Cour des petites créances qui a perdu 75 % de sa clientèle pendant cette période alors que le seuil de sa compétence est passé de 300 $ (tel qu'il était à l'origine) à 7 000 $ (lors de la réforme de 2002). Le nombre de dossiers ouverts à la Cour supérieure, Chambre de la famille et divorce, a subi une légère baisse durant cette même période.

On pourrait certes tenter d'expliquer ce phénomène par la création de tribunaux ou organismes administratifs, par la mise en place de régimes d'indemnisation ou par des changements dans les habitudes des consommateurs. À mon avis, ces facteurs ont eu un impact secondaire sur la diminution du nombre de dossiers ouverts devant la Cour supérieure et la Cour du Québec.

On invoque plus fréquemment le coût des procès, notamment les frais de justice et les honoraires des avocats pour expliquer cette situation. On ne peut nier l'importance de ces éléments mais ils ne sont pas les seuls qui ont pu influer sur la diminution progressive du nombre de litiges civils. D'ailleurs, cet argument ne peut s'appliquer à la Cour des petites créances d'où sont exclus les avocats.

Enfin, il importe de souligner que, entre les années 2000 et 2007, le nombre de dossiers ouverts devant la Cour d'appel du Québec est passé de 1886 à 1350, soit une diminution de près de 30 %.

DEUXIÈME CONSTAT : Le *Code de procédure civile* a subi de très nombreuses modifications depuis sa création mais la philosophie sur laquelle il est fondé n'a pas évolué fondamentalement au cours des ans.

Le premier *Code de procédure civile* date de 1867 et ses concepteurs l'ont rédigé en s'inspirant ouvertement du modèle français. Notre Code a fait l'objet de deux refontes majeures, l'une en 1897 et l'autre en 1966. Au cours des ans, surtout depuis 1980, des modifications importantes y ont été apportées, notamment lors de la réforme liée à l'adoption du *Code civil du Québec* et celle de 2002 qui fait l'objet de la présente consultation.

En 1942, le président de la Revue du Barreau du Québec, Me Antonio Perrault, écrivait :

> «Notre premier code (de 1867 à 1897, trente années), avait fait l'objet d'environ quatre cents amendements; le second (1897 à 1942, quarante-cinq ans) fut le bénéficiaire ou la victime de plus de deux cents retouches. D'autres doivent y trouver place.»[1]

Tous conviendront que, depuis ce temps, ce sont plusieurs centaines d'amendements que le Code a connus, surtout depuis 1980.

De façon générale, les juristes du Québec ont constamment uni leurs efforts en vue d'améliorer l'accessibilité aux tribunaux, de simplifier les règles de pure procédure, de réduire le formalisme à son plus bas niveau et d'accélérer le déroulement du procès.

Pour avoir une vue d'ensemble à cet égard, il importe de consulter les rapports des comités de refonte et de révision du Code, les rapports portant sur l'accessibilité à la justice, les mémoires du Barreau, les commentaires de la magistrature, les textes publiés à l'occasion de colloques ou de conférences ainsi que les articles parus notamment dans la Revue du Barreau et le Journal du Barreau.

La personne qui souhaiterait prendre connaissance de toute cette littérature devrait y consacrer quelques centaines d'heures.

À noter que c'est de façon très exceptionnelle qu'un non-juriste a émis une opinion sur la procédure civile et que tous les textes fondamentaux ont été conçus par des juristes exclusivement.

Il importe de souligner que le modèle actuel de notre *Code de procédure civile* s'inspire toujours largement de celui de 1867 :

[1] PERRAULT, A., «La procédure civile dans la province de Québec», (1942) 2 *R. du B.* 1, p. 3.

- Les parties sont maîtres de leur dossier.
- La première phase du procès contient essentiellement la procédure écrite (requête introductive, moyens préliminaires, contestation de la demande, incidents, inscription pour enquête et audition) et les procédures spéciales d'administration de la preuve.
- Lorsque vient leur tour d'être entendues sur le fond du litige, les parties font chacune la preuve de leurs prétentions, par une preuve documentaire et/ou testimoniale.
- Au terme de l'enquête, le juge délibère et rend jugement.

Les nombreux amendements apportés aux différentes versions du Code ont certes permis d'améliorer le déroulement des procès civils, mais ils n'en ont pas transformé les fondements et la philosophie.

TROISIÈME CONSTAT : La réforme de 2002, intitulée «Une nouvelle culture juridique», n'a atteint que partiellement les objectifs qu'elle visait.

Deux sujets analysés dans ce rapport ont retenu mon attention : le délai de 180 jours et la défense orale.

1- Le délai de rigueur de 180 jours (art. 110.1 C.p.c.)

Cette question a fait l'objet de nombreuses critiques de la part de personnes qui en contestent le bien-fondé ou qui considèrent le délai trop restrictif.

Une commission parlementaire ne constitue pas le forum approprié pour une analyse approfondie de cette question. Toutefois, il m'apparaît utile de formuler les commentaires suivants :

- Ce délai était uniforme jusqu'à ce que le législateur le prolonge à un an en matière familiale.
- Le présent rapport d'évaluation affirme (p. 20) que les demandes de prolongation sont, de façon générale, accordées par le tribunal qui retient l'ensemble des motifs invoqués par les parties.
  Il serait utile de connaître les raisons alors invoquées afin que l'on puisse savoir si elles sont reliées à la complexité du litige ou à l'organisation des cabinets d'avocats.
- L'article 110.1 C.p.c. prescrit que le tribunal peut relever une partie des conséquences de son retard si cette dernière démontre qu'elle a été, en fait, dans l'impossibilité d'agir dans le délai prescrit.

  Or, les tribunaux ont ajouté une nuance qui n'apparaît pas dans le Code : la distinction entre l'erreur de l'avocat et celle de la partie elle-même. Certains juges ont déclaré qu'il fallait distinguer l'erreur de l'avocat de sa négligence. Enfin, d'autres ont jugé que la règle du 180 jours devait être écartée si, par l'effet de son application, le demandeur ne pourrait plus intenter une nouvelle action, la prescription étant devenue acquise entre-temps. Il serait donc souhaitable que le législateur précise sa pensée à ce sujet afin d'éviter de telles divergences d'opinions au sein des tribunaux.

2- La défense orale (art. 175.2 C.p.c.)

L'article 175.2 C.p.c. énumère les matières dans lesquelles la défense est, en principe, orale. L'article 175.3 C.p.c. prévoit que, si les parties en conviennent ou si le juge l'ordonne, la défense sera écrite. Or, le Rapport d'évaluation affirme que, depuis la réforme, le pourcentage de défenses écrites s'est accru, contrairement à ce que souhaitait le législateur. Il serait donc important que l'on puisse connaître les véritables motifs du rejet massif de cette règle.

On pourrait illustrer, par d'autres exemples, les difficultés de mise en place de cette réforme et, lorsque l'on consulte la littérature juridique depuis son entrée en vigueur, on voit que certains juges affirment ouvertement qu'elle n'est qu'un demi-succès.

QUATRIÈME CONSTAT : Depuis quelques années, on observe, chez certains justiciables, une tendance à régler leurs litiges par un mode alternatif plutôt que d'obtenir une décision d'un juge au terme d'un procès traditionnel.

D'ailleurs, le *Code de procédure civile* prévoit maintenant la médiation en matière familiale et de petites créances. Selon l'article 151.6 C.p.c., le juge peut, lors de la présentation de la demande, inviter les parties à recourir à la médiation. Enfin, des conférences de règlements à l'amiable peuvent se tenir en première instance (art. 151.14 ss. C.p.c.) et en appel (art. 508.1 ss. C.p.c.).

On parle de plus en plus de mode amiable, de justice participative, de droit collaboratif, de conciliation judiciaire, le plus souvent pour justifier une approche nouvelle de résolution des litiges face au système traditionnel qui est trop lent et coûte trop cher.

CINQUIÈME CONSTAT : De plus en plus de justiciables se présentent seuls devant les tribunaux, sans l'aide d'un avocat.

Ils invoquent généralement l'argument du coût excessif des honoraires des avocats. Certains d'entre eux peuvent connaître les règles du *Code de procédure civile* mais il semble évident que la plupart d'entre eux les ignorent et causent des problèmes importants aux juges devant lesquels ils se présentent.

Ce phénomène risque de s'amplifier à l'avenir et personne n'a encore été en mesure de confirmer que seuls des motifs d'ordre pécuniaire justifient ce comportement.

B- ANALYSE

Elle sera brève et se limitera à trois réflexions :

1- La désaffection progressive des justiciables pour les tribunaux civils devrait inciter le milieu juridique à explorer des voies nouvelles qui pourraient accroître leur confiance à l'égard des tribunaux. Cette démarche impliquerait nécessairement que l'on s'interroge sur la pertinence de modifier le cadre traditionnel du *Code de procédure civile*, tel que nous le connaissons depuis 1867.

   Le présent rapport d'évaluation décrit fort bien les acquis de la réforme de 2002 ainsi que ses principaux irritants. On peut donc présumer que, au cours des prochains mois, le législateur proposera des modifications au Code en vue d'améliorer le déroulement des procès civils. Celles-ci pourront avoir un impact à court terme dont profiteront les personnes qui ont choisi de soumettre leurs litiges aux tribunaux, dans le cadre du *Code de procédure civile* actuel.

   Il serait étonnant que les nouvelles règles aient pour effet d'arrêter l'hémorragie que nous connaissons présentement.

2- Historiquement, le *Code de procédure civile* a été l'apanage du milieu juridique qui l'a conçu, modifié et refondu. Toutes les réformes importantes ont été conçues sous le signe d'une meilleure accessibilité, du rejet du formalisme et de la recherche d'un changement de culture. Les statistiques des trente dernières années tendent à démontrer que l'objectif recherché n'a pas été atteint.

3- Depuis quelques années, les justiciables et leurs procureurs semblent s'éloigner graduellement du modèle traditionnel – et fondamental – selon lequel les personnes qui ont un différend de nature civile le soumettent à un juge pour qu'il le tranche. On favorise maintenant, même dans le cadre des procès ordinaires, le recours à des modes alternatifs pour régler les litiges. S'agit-il d'une tendance normale ou d'une réaction face à un système qui n'offre pas satisfaction ?

LES PROPOSITIONS

L'évolution de la société québécoise et la transformation des moyens de communication exigent que nous nous interrogions sur notre modèle traditionnel de règlement des litiges devant les tribunaux civils. Dans le passé, l'État ou les principaux intervenants du milieu juridique ont eu recours à des groupes de travail, des comités de révision ou à des consultations internes qui ont proposé des mesures visant à améliorer les règles du *Code de procédure civile*.

Puisque les multiples rapports parus au cours des ans ne semblent pas avoir produit les effets escomptés – les justiciables désertant de plus en plus les tribunaux civils –, ne serait-il pas souhaitable que l'on explore une piste nouvelle : la consultation sur le terrain des justiciables et des avocats qui «font du litige» ?

Cette consultation pourrait avoir les caractéristiques suivantes :

1- Elle serait réalisée sous la responsabilité du ministère de la Justice, avec la collaboration des principaux intervenants du milieu juridique concernés par les procès civils, notamment la magistrature, le Barreau du Québec, la Chambre des huissiers de justice du Québec et les officiers judiciaires.

2- Elle devrait s'effectuer auprès d'échantillons de personnes représentant :

- Les justiciables qui n'ont pas recours aux tribunaux pour régler leurs différends.
- Les justiciables qui ont eu l'expérience de soumettre leurs litiges aux tribunaux.
- Les avocats qui exercent devant les tribunaux civils.

3- Certaines questions pourraient être d'intérêt général, portant notamment sur le fonctionnement des tribunaux, alors que d'autres devraient être ciblées sur des dispositions plus précises du *Code de procédure civile*.

On pourrait, par exemple, interroger ces personnes sur les thèmes suivants :

- <u>Le recours aux tribunaux</u>

Pourquoi des justiciables n'ont pas recours aux tribunaux pour régler leurs différends ? Est-ce par ignorance de la loi, crainte de ne pouvoir acquitter les frais d'un procès ou pour toute autre raison ?
Lorsque les justiciables soumettent leurs différends à un tribunal, quelles conclusions tirent-ils de leur expérience ?
Quelle est l'attitude des avocats face au recours devant les tribunaux pour régler un différend ?

- <u>La maîtrise du dossier par les parties</u>

Les justiciables et leurs procureurs accepteraient-ils que l'on confie au juge un rôle plus interventionniste, et ce, dès le début du litige ?

- <u>La médiation</u>

Les justiciables et leurs procureurs souhaitent-ils que le *Code de procédure civile* encourage encore plus la conciliation et la médiation, même par le juge qui préside le procès ?

- <u>Les nouvelles technologies</u>

Les justiciables et leurs procureurs peuvent-ils vivre avec un *Code de procédure civile* qui intégrerait encore plus les nouvelles technologies, notamment en matière de preuve ?

- La règle du 180 jours

  Doit-elle être identique pour tous les litiges, sauf quelques cas exceptionnels ? Qu'en pensent les justiciables et leurs procureurs ?
  Cette règle aurait-elle toujours sa raison d'être si le juge possède un pouvoir accru de gestion dès le début du litige ?

- Les petites créances

  A-t-on besoin d'une procédure aussi sophistiquée devant cette division de la Cour du Québec ?
  Les justiciables souhaiteraient-ils qu'il y ait une présence plus importante des avocats ?
  Les justiciables accepteraient-ils que le juge puisse trancher le litige en faisant appel à l'équité ?

CONCLUSION

Les propos qui précèdent peuvent surprendre, venant d'une personne qui a fait carrière principalement grâce au droit judiciaire et qui a eu l'opportunité de suivre l'évolution de la procédure civile depuis de nombreuses années.

La réponse est simple : les expériences qui ont été tentées jusqu'à ce jour n'ont pas empêché la désaffection progressive des justiciables québécois pour les tribunaux civils. Aussi, serait-il souhaitable que le milieu juridique aille sonder leur opinion avant de proposer un nouveau *Code de procédure civile*. Peut-être suffira-t-il alors d'apporter aux règles actuelles des modifications sur certains éléments seulement ou peut-être faudra-t-il concevoir une approche vraiment nouvelle mieux adaptée aux besoins de notre société. Seul l'avenir pourra nous le dire.

NOMBRE DE DOSSIERS OUVERTS DANS LES JURIDICTIONS DE PREMIÈRE INSTANCE
DE 2000 À 2007

ANNÉES	Cour du Québec Petites Créances (32)	Cour du Québec Chambre civile (02) (22)	Cour supérieure Chambre civile (05) (17)	Cour supérieure Chambre de la famille (04)	Cour supérieure Divorce (12)	TOTAL
2000	29 934,00	55 427,00	23 718,00	18 626,00	18 848,00	146 553,00
2001	28 441,00	60 467,00	24 998,00	17 910,00	18 885,00	150 701,00
2002	29 044,00	60 868,00	19 088,00	17 049,00	19 028,00	145 077,00
2003	28 415,00	54 521,00	13 738,00	15 982,00	16 643,00	129 299,00
2004	28 025,00	52 885,00	13 853,00	16 163,00	17 099,00	128 025,00
2005	27 611,00	52 055,00	13 826,00	15 551,00	16 639,00	125 682,00
2006	26 060,00	52 485,00	14 895,00	14 688,00	16 097,00	124 225,00
2007	23 681,00	49 163,00	15 851,00	14 479,00	15 716,00	118 890,00

N.B. Informations provenant de la Direction générale des services de justice du Ministère de la justice du Québec.

NOMBRE DE DOSSIERS OUVERTS DANS LES JURIDICTIONS DE PREMIÈRE INSTANCE DE 1977 À 1999

Avril 2001

ANNÉES	Cour du Québec Petites Créances (32)	Cour du Québec Chambre civile (02)	Cour supérieure Chambre civile (05)	Cour supérieure Chambre de la famille (04)	Cour supérieure Divorce (12)	TOTAL
1977	96 048,00	96 235,00	54 163,00	*	17 997,00	264 443,00
1978	90 451,00	94 414,00	58 628,00	*	18 982,00	262 475,00
1979	80 458,00	109 090,00	40 257,00	10 078,00	19 951,00	259 834,00
1980	75 776,00	105 042,00	34 402,00	10 441,00	20 439,00	246 100,00
1981	67 395,00	103 670,00	41 170,00	10 801,00	21 193,00	244 229,00
1982	66 397,00	113 990,00	49 557,00	10 893,00	20 469,00	261 306,00
1983	57 989,00	120 435,00	35 665,00	12 962,00	20 968,00	248 019,00
1984	56 576,00	94 088,00	29 285,00	13 416,00	19 761,00	213 126,00
1985	57 026,00	85 675,00	24 626,00	13 642,00	19 667,00	200 636,00
1986	57 387,00	79 871,00	24 476,00	13 568,00	21 417,00	196 719,00
1987	54 540,00	82 374,00	27 027,00	13 926,00	22 574,00	200 441,00
1988	54 550,00	88 863,00	30 854,00	15 132,00	23 108,00	212 507,00
1989	49 927,00	90 356,00	35 149,00	14 254,00	23 358,00	213 044,00
1990	50 490,00	95 779,00	38 342,00	15 580,00	24 499,00	224 690,00
1991	46 035,00	97 392,00	44 058,00	17 447,00	22 948,00	227 880,00
1992	40 433,00	89 241,00	41 428,00	18 094,00	22 723,00	211 919,00
1993	41 392,00	76 904,00	40 502,00	18 880,00	22 002,00	199 680,00
1994	50 694,00	58 666,00	34 476,00	19 147,00	21 245,00	184 228,00
1995	45 228,00	65 311,00	31 767,00	19 796,00	20 583,00	182 685,00
1996	39 879,00	68 550,00	32 802,00	19 621,00	20 157,00	181 009,00
1997	35 020,00	63 276,00	30 388,00	19 393,00	19 310,00	167 387,00
1998	34 346,00	62 856,00	27 726,00	19 116,00	18 684,00	162 728,00
1999	31 460,00	55 835,00	24 686,00	18 036,00	18 713,00	148 730,00

Source : Les rapports d'activités de la Direction générale des services de justice

(*) La codification administrative (04) n'ayant été créée qu'en 1979, pour les années 1977 et 1978, c'est sous la codification administrative (05) que les dossiers en cette matière ont été ouverts.

N.B. Extrait du Rapport du Comité de révision du *Code de procédure civile* (2001).

TABLEAU I

Population, Québec et Canada, 1851-2006

Année	Canada				Québec				Québec/ Canada
	Population	Augmentation			Population	Augmentation			
	n	n	%[1]	%[2]	n	n	%[1]	%[2]	%
1851	2 436 297	793 336	32,6	...	890 261	221 305	24,9	...	36,5
1861	3 229 633	517 839	16,3	...	1 111 566	79 950	7,2	...	34,4
1871	3 689 257	635 553	17,2	...	1 191 516	167 511	14,1	...	32,3
1881	4 324 810	508 429	11,8	...	1 359 027	129 508	9,5	...	31,4
1891	4 833 239	538 076	11,1	...	1 488 535	160 366	10,8	...	30,8
1901	5 371 315	1 835 328	34,2	...	1 648 898	356 878	21,6	...	30,7
1911	7 206 643	1 501 306	21,9	...	2 005 776	354 734	17,7	...	27,8
1921	8 787 949	1 588 837	18,1	...	2 360 510	514 152	21,8	...	26,9
1931	10 376 786	1 129 869	10,9	...	2 874 662	457 220	15,9	...	27,7
1941	11 506 655	2 502 774	21,8	...	3 331 882	723 799	21,7	...	29,0
1951	14 009 429	2 071 362	30,2	14,8	4 055 681	572 697	29,7	14,1	28,9
1956	16 080 791	2 157 456	...	13,4	4 628 378	630 833	...	13,6	28,8
1961	18 238 247	1 776 633	20,4	9,7	5 259 211	521 634	16,7	9,9	28,8
1966	20 014 880	1 947 119	...	9,7	5 780 845	356 461	...	6,2	28,9
1971[3]	21 961 999	1 487 792	13,0	6,8	6 137 306	259 461	6,7	4,2	27,9
1976	23 449 791	1 370 602	...	5,8	6 396 767	150 938	...	2,4	27,3
1981	24 820 393	1 280 762	12,9	5,2	6 547 705	160 763	7,9	2,5	26,4
1986	26 101 155	1 930 239	...	7,4	6 708 468	356 118	...	5,3	25,7
1991	28 031 394	1 579 363	10,7	5,6	7 064 586	182 310	4,7	2,6	25,2
1996	29 610 757	1 410 494	...	4,8	7 246 896	150 094	...	2,1	24,5
2001	31 021 251	1 628 231	...	5,2	7 396 990	254 043	...	3,4	23,8
2006[r]	32 649 482	...	...	...	7 651 033	...	...	...	23,4

1. Augmentation décennale.
2. Augmentation quinquennale.
3. La population est corrigée du sous-dénombrement depuis 1971, et est celle du 1er juillet.

Source : Statistique Canada, Recensements du Canada et Estimations démographiques.

25 septembre 2007

Signes conventionnels utilisés dans les tableaux

Québec

©Gouvernement du Québec, 2008
Intégrité de l'information | Politique de confidentialité