

Les Cahiers de droit



Le juge et les petites créances : un rôle multiforme

Jacques Lachapelle

Volume 40, Number 1, 1999

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/043539ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/043539ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Lachapelle, J. (1999). Le juge et les petites créances : un rôle multiforme. *Les Cahiers de droit*, 40(1), 199–216. <https://doi.org/10.7202/043539ar>

Article abstract

Access to justice received a particularly original model and philosophy in the creation of the small claims division in 1972 within the Provincial Court, the division's exclusion of attorneys, businesses and the right of appeal, its conferring an active role upon the court clerk, the parties and the judge. As for the judge, in addition to the traditional role of settling questions of fact and law, he or she took on the role of debate moderator, explainer of law and procedure, conciliator, inquirer and inquisitor, while providing both parties with equitable and impartial assistance.

The formula seems to be a success. Citizens who have resorted to the court are satisfied with results and a substantial increase in the monetary jurisdiction of the small claims division is being considered. This 1972 statute has all the makings of an eventual reform. The basis is solid, has been satisfactory and it is on this foundation that more will be built. While maintaining these roles invested in judges and judiciary services, there is a need to provide them with efficient means allowing them to carry out their duties to the citizenry. This reform should take shape by considering the following parameters :

- an evaluation of court users' needs ;
- informing citizens regarding the scope of the law and alternate means of dispute resolution ;
- an assistance service handled by attorneys for the preparation of cases ;
- a mediation procedure ;
- the holding, if necessary, of a preliminary hearing by judges ;
- a more flexible approach to some rules of evidence and the adoption of rules for communicating evidence.

Le juge et les petites créances : un rôle multiforme

Jacques LACHAPELLE*

La création de la division des petites créances en 1972 au sein de la Cour provinciale, en excluant avocats, entreprises et droit d'appel et en confiant au greffier de la Cour, aux justiciables et au juge un rôle actif, proposait une philosophie et un modèle particulièrement original d'accès à la justice. Quant au juge, en plus de son rôle traditionnel de décideur des questions de fait et de droit, il devient maître des débats, vulgarisateur du droit et de la procédure, conciliateur, enquêteur et inquisiteur, tout en apportant à chacune des parties un secours équitable et impartial.

La formule semble réussir. Les justiciables sont satisfaits des résultats et on songe à une augmentation substantielle de la compétence monétaire de la division des petites créances.

Cette loi de 1972 contient tous les éléments d'une éventuelle réforme. Les bases sont solides, ont donné satisfaction et c'est sur celles-ci qu'il faut construire. Il importe, tout en maintenant ces rôles dévolus au juge et aux services de justice, de leur fournir des moyens efficaces leur permettant d'accomplir leurs tâches auprès des justiciables. Cette réforme devrait s'articuler autour des paramètres suivants :

- une évaluation des besoins des justiciables ;*
- l'information des justiciables sur la portée de la loi et sur les méthodes alternatives de résolution des conflits ;*
- un service d'aide par des avocats dans la préparation des dossiers ;*
- un mécanisme de médiation ;*
- la tenue au besoin d'une conférence préparatoire par des juges ;*
- l'assouplissement de certaines règles de preuve et l'adoption de règles de communication de preuve.*

* Juge en chef adjoint, Cour du Québec, chambre civile.

Access to justice received a particularly original model and philosophy in the creation of the small claims division in 1972 within the Provincial Court, the division's exclusion of attorneys, businesses and the right of appeal, its conferring an active role upon the court clerk, the parties and the judge. As for the judge, in addition to the traditional role of settling questions of fact and law, he or she took on the role of debate moderator, explainer of law and procedure, conciliator, inquirer and inquisitor, while providing both parties with equitable and impartial assistance.

The formula seems to be a success. Citizens who have resorted to the court are satisfied with results and a substantial increase in the monetary jurisdiction of the small claims division is being considered. This 1972 statute has all the makings of an eventual reform. The basis is solid, has been satisfactory and it is on this foundation that more will be built. While maintaining these roles invested in judges and judiciary services, there is a need to provide them with efficient means allowing them to carry out their duties to the citizenry. This reform should take shape by considering the following parameters :

- an evaluation of court users' needs ;*
- informing citizens regarding the scope of the law and alternate means of dispute resolution ;*
- an assistance service handled by attorneys for the preparation of cases ;*
- a mediation procedure ;*
- the holding, if necessary, of a preliminary hearing by judges ;*
- a more flexible approach to some rules of evidence and the adoption of rules for communicating evidence.*

	<i>Pages</i>
1. Un vent de réforme.....	201
2. Un peu d'histoire.....	204
3. Quelques données.....	205
4. Le juge décideur.....	207
5. Un secours équitable et impartial.....	210
6. Le juge conciliateur.....	212
7. Pour une réforme intégrée.....	215

*Tenez, la Cour vous donne à chacun une écaille.
Sans dépens ; et qu'en paix chacun s'en aille.
Mettez ce qu'il en coûte aujourd'hui.
Comptez ce qu'il en reste à beaucoup de familles.
Vous verrez que Perrin tire l'argent à lui.
Et ne laisse au plaideur que le sac et la quille.*

Jean de LA FONTAINE, *L'huître et le plaideur*.

1. Un vent de réforme

Un vent de réforme souffle sur la justice québécoise. Après une refonte majeure du droit civil en 1994, le mouvement gagne tout naturellement les voies d'accès à la justice, le *Code de procédure civile*. Cette impulsion semble se généraliser dans le monde occidental¹. Des rapports viennent d'un peu partout. En Angleterre, en Australie, aux États-Unis, en France, chez nos voisins ontariens, on s'inquiète des coûts et des délais de la justice civile et on suggère des moyens pour la rendre plus accessible².

Au pays, le Barreau canadien a créé en 1995 le Groupe de travail sur les systèmes de justice civile. Des juristes de toutes les provinces³ ont participé à cette réflexion et le Québec y a mis à contribution juges, notaires et avocats. Ce comité fut constitué « pour mener une enquête sur la situation des systèmes de justice civile à l'échelle nationale et pour proposer ensuite une stratégie et des mécanismes susceptibles de moderniser progressivement le système de justice et de le rendre plus apte à satisfaire les besoins tant actuels que futurs des Canadiens et des Canadiennes⁴ ».

Depuis longtemps préoccupé par ces problèmes, le Barreau du Québec n'a pas tardé à emboîter le pas. Un comité quadripartite formé de représentants du Barreau du Québec, du Barreau canadien et de la magistrature tant de la Cour du Québec que de la Cour supérieure a ajouté au rapport canadien la touche et la spécificité québécoises. Il a remis ses commentaires au conseil général du Barreau du Québec qui les a entérinés en mai 1998⁵.

1. ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN, *Rapport du Groupe de travail sur les systèmes de justice civile*, août 1996, p. 3 (polycopié).

2. H. WOOLF, *Access to Justice, by the Right Honorable the Lord Woolf Interim Report to the Lord Chancellor on the Civil Justice System in England and Wales*, juin 1995, juillet 1996 ; voir aussi MINISTÈRE DU PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ONTARIO, *Révision de la justice civile, rapport complémentaire et final*, Toronto, novembre 1996 (polycopié).

3. ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN, *op. cit.*, note 1, p. 105. Plus de 150 juristes et près de 175 organismes dans tout le pays ont participé à cette réflexion ou ont été consultés aux fins de ce rapport.

4. ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN, *op. cit.*, note 1, p. III.

5. BARREAU DU QUÉBEC, *Mémoire sur le rapport de la justice civile au Canada*, mai 1998 (polycopié).

Enfin, le 4 juin 1998, le ministre de la Justice a annoncé au dernier congrès du Barreau la création d'un comité chargé d'examiner l'ensemble de la procédure civile afin de rendre la justice plus rapide et plus efficace pour tous les citoyens. Il a précisé : « Le but de cette révision est de rendre la justice plus accessible, moins coûteuse en temps et en énergie, tant pour les citoyens que pour le système judiciaire lui-même. Le citoyen doit être au cœur de la réflexion du comité⁶. »

Ce n'est sûrement pas la première fois dans notre histoire judiciaire que l'on conduit une pareille entreprise. Dans son rapport de mai 1998, le Barreau du Québec relève, non sans ironie, un passage d'un discours électoral de Louis-Joseph Papineau en 1820⁷ : « Ils [des hommes dont l'intérêt privé est intimement lié avec l'intérêt public] feront en sorte que l'administration de la justice soit pure, peu coûteuse, prompte, impartiale et honorée de la confiance du public. »

On y cite également la proposition suivante tirée du programme électoral de 1886 du Parti national dirigé par Honoré Mercier : « 10. Réforme judiciaire de façon à rendre les procès moins longs et moins coûteux. »

Serions-nous revenus à la case départ ? Sans doute pas. Nous avons accompli depuis lors des progrès considérables dans l'administration de la justice. L'actuel projet de réforme vise tout de même des résultats semblables : une justice plus accessible, et l'une des composantes incontournable dans la poursuite de cet objectif, qu'on retrouve dans le mandat du comité sera d'examiner les règles particulières aux petites créances⁸.

Ce n'est certes pas que ce recours prévu dans le Livre huitième du *Code de procédure civile* ne donne pas satisfaction. Comme une panacée de l'inflation des coûts et des délais, on suggère d'emblée, dans ces rapports, d'augmenter considérablement le seuil monétaire de la division des petites créances. Ainsi, le rapport du Barreau canadien⁹ recommande « que chaque ressort songe sérieusement, si ce n'est déjà fait, à mettre sur pied des cours de petites créances ayant compétence sur les réclamations de moins de 10 000 \$ ».

6. CABINET DU MINISTRE DE LA JUSTICE, PROCUREUR GÉNÉRAL ET MINISTRE RESPONSABLE DE L'APPLICATION DES LOIS PROFESSIONNELLES, « Le ministre de la Justice lance la réforme de la procédure civile », communiqués (4 juin 1998).

7. BARREAU DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 5, p. 71.

8. COMITÉ DE RÉVISION DE LA PROCÉDURE CIVILE, *Document de travail*, s.d., p. 2 (polycopié).

9. ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN, *op. cit.*, note 1, p. V, recommandation 13.

Plus prudent, plus nuancé, le Barreau du Québec rapplique¹⁰ : « Le Comité favorise l'assistance plutôt que la représentation par avocat afin d'éviter que la division des petites créances devienne régie par la procédure ordinaire. Il faut en effet éviter de multiplier les évocations et les appels. »

De l'avis du comité quadripartite, le rôle devrait être adapté à l'esprit de la *Loi favorisant le recouvrement des petites créances* et à sa philosophie.

Le comité suggère en outre que la compétence soit augmentée mais ne fixe aucun montant préférant que se tienne une consultation des milieux concernés.

Profitant de cet élan, le ministre de la Justice n'a pas hésité à se lancer dans le mouvement. Il a suggéré (au congrès du Barreau en 1998)¹¹ que l'on augmente à 10 000 \$ et même à 15 000 \$ la compétence de la division des petites créances. D'ailleurs, le comité chargé de proposer une réforme s'est vu confier un mandat prioritaire, celui de considérer l'augmentation de la compétence de la division des petites créances de la Cour du Québec de 3 000 à 15 000 \$, la participation des avocats au déroulement de la procédure si la valeur du litige est supérieure à 5 000 \$, le lien entre cette hypothèse et la compétence générale de la Cour du Québec et la procédure dite allégée. Cette prise de position pourrait entraîner une réponse rapide du législateur avant même que le comité ait une vision générale de la réforme et examiné cette question plus en profondeur. On risque encore de légiférer à la pièce et de ne pas tirer profit de l'examen de l'ensemble de la procédure civile et d'une réflexion plus globale sur les mécanismes d'accès à la justice.

Il est donc heureux que ce colloque arrive à ce moment-ci et que ses organisateurs aient inscrit au programme : « Accès à la justice : les petites créances ».

Ce préambule de la chronologie des événements récents conduisant au projet de réforme du Code de procédure civile nous trace quelques paramètres dans lesquels s'inscrit pour l'avenir une modification des mécanismes du Livre huitième du *Code de procédure civile*.

Ce livre s'inspire d'une philosophie particulière ; ce n'est pas sans raison que la loi qui l'a créé s'intitulait : *Loi favorisant l'accès à la justice*. Ainsi, cette loi prévoyait pour chacun des acteurs du système des petites créances : le justiciable, l'administration de la justice et le juge, un rôle actif particulier. C'est en examinant les multiples fonctions exercées par le juge

10. BARREAU DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 5, p. 35.

11. M. MARIUS, « Serge Ménard prononce l'allocation d'ouverture du congrès : l'accessibilité préoccupe le ministre » *Le Journal du Barreau* [de Montréal] (1^{er} juillet 1998) 3.

que nous aimerions formuler nos commentaires et nos réflexions sur le passé et l'avenir des petites créances. Nous croyons que nous rejoindrons de cette façon les deux autres membres de cette indissociable équipe.

Contrairement au juge traditionnel, que l'on connaît surtout comme un être impassible, chargé essentiellement de décider de l'issue d'un litige, le juge des petites créances est actif et son rôle est multiforme. Il est décideur, arbitre, maître des débats, tantôt avocat des parties, souvent inquisiteur et enquêteur ; il se transforme en certaines occasions en médiateur, éducateur, vulgarisateur et quelquefois même en maître de discipline.

2. Un peu d'histoire

Avant d'examiner ces diverses fonctions, il n'est pas sans intérêt de faire un peu d'histoire ; un bref bilan, pour ainsi nous donner le contexte dans lequel s'exercent aujourd'hui ces fonctions. Pour que l'enseignement du passé nous soit profitable, il est utile de rappeler certains événements qui ont précédé cette naissance facile, puisque c'est avec une rare et belle harmonie que le parti gouvernemental et les partis d'opposition ont adopté à l'unanimité la *Loi favorisant l'accès à la justice*.

Comme on le sait, la division des petites créances de la Cour provinciale (devenue la Cour du Québec) a commencé ses activités en 1972¹² : elle est le fruit d'un long cheminement des parlementaires. Le ministre de la Justice avait présenté en même temps en première lecture, le 18 décembre 1970, le projet de loi 70 : *Loi favorisant l'accès à la justice* et le projet de loi 71 : la *Loi sur les cours municipales*. L'objectif de ces deux lois était de permettre que les causes allant jusqu'à 300 \$ puissent être entendues sans formalisme et sans coût excessif par les cours municipales¹³.

Toutefois, au cours des débats parlementaires, le ministre se rendant compte que « les cours municipales à temps partiel ont souvent une réputation peu impressionnante », que « les services qu'elles rendent sont fort limités et [que] la qualité de la justice qui est dispensée est loin d'être idéale » a modifié son projet¹⁴. Le représentant de la Conférence des juges municipaux faisait également valoir que le rôle du juge-avocat à temps partiel était difficilement conciliable avec les fonctions qu'on voulait accorder aux juges

12. *La Loi favorisant l'accès à la justice*, L.Q. 1971, c. 86, a été adoptée le 29 juin 1971. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1972.

13. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 1^{re} session, 29^e législature, 18 décembre 1970, p. 2481, 2483.

14. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION PERMANENTE DE LA JUSTICE, *Journal des débats*, deuxième session, 29^e législature, 17 juin 1971, p. B-2719.

municipaux¹⁵. C'est ainsi qu'on a décidé de confier à une division de la Cour provinciale le mandat d'entendre ces causes.

Une autre intention du ministre qui ne s'est malheureusement pas réalisée était beaucoup plus ambitieuse en fait d'accès à la justice sur le territoire. À la fin de la Commission parlementaire, il annonce en effet que le gouvernement a l'intention d'établir une cour provinciale comportant les chambres civile, criminelle et pénale regroupant ainsi les cours municipales qui auraient siégé en 92 endroits permettant à tout citoyen au Québec de se trouver en général à moins de 40 kilomètres d'un centre judiciaire¹⁶.

En confiant ces causes à des juges permanents, on voulait ainsi s'assurer d'une justice impartiale et indépendante. Les membres de la Commission parlementaire n'avaient pas oublié la Cour des commissaires qui pendant 122 ans a exercé cette compétence des petites créances (1843-1965). Cette cour fut abolie à cause des abus qu'a connus ce tribunal constitué¹⁷ de « commissaires qui devaient juger d'après le droit des parties, en bonne conscience, selon l'équité et au meilleur de leur connaissance¹⁸ ». On voulait surtout éviter de revenir à une époque où d'honorables citoyens rendaient une justice quelque peu rudimentaire.

C'est donc à partir de ces expériences passées qu'on a construit la *Loi favorisant l'accès à la justice*. C'est dans cette même veine, pour contrer les abus de la Cour des commissaires, qu'on a clairement voulu exclure les jugements en équité. Ainsi le juge doit-il suivre les règles de la preuve et même en instruire sommairement les parties, apporter à chacune un secours équitable et impartial de façon à faire apparaître le droit et à en assurer la sanction¹⁹.

3. Quelques données

La Cour des petites créances a maintenant plus de 25 ans. A-t-elle atteint cette maturité qu'on est en droit de s'attendre à un tel âge ?

Sur la qualité de la justice et le degré de satisfaction des justiciables, il y a peu d'information sur ce sujet.

15. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION PERMANENTE DE LA JUSTICE, *Journal des débats*, 29^e législature, 22 janvier 1971, p. B-185, B-188 et suiv.

16. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION PERMANENTE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, note 14, p. B-2720.

17. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION PERMANENTE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, note 15, p. B-185, B-186; voir aussi S.C. McGUIRE et R.A. MACDONALD, « Small Claims Courts Cant », (1997) *Osgoode Hall L.J.* 511.

18. R. CLICHE, « Les petites créances », (1973) 14 *C. de D.* 291, 292.

19. Art. 973 et 976 C.p.c.

Le rapport du comité Macdonald indique simplement que les commentaires entendus, les mémoires reçus et les informations glanées de différentes sources laissent entendre que la procédure de recouvrement des petites créances de la Cour du Québec répond en bonne partie aux objectifs poursuivis au moment de sa mise en place²⁰. Comme l'écrit également un auteur, parlant plus globalement du système des petites créances : « Certaines études révèlent que les consommateurs qui ont utilisé les services d'une cour des petites créances s'en sont déclarés satisfaits. Cela est sans doute dû au fait que le requérant obtient généralement gain de cause lorsqu'il choisit de porter son litige devant le tribunal. Le problème c'est que la plupart des consommateurs ne font pas ce choix²¹. »

À défaut d'évaluation qualitative plus précise, on peut se rabattre sur quelques données quantitatives.

Ainsi, en procédant à une sommation des causes déposées à la division des petites créances, on arrive aujourd'hui à plus de 1 500 000 dossiers ouverts.

On sait qu'à l'origine la compétence monétaire avait été fixée à 300 \$, elle a connu au fil des années cinq augmentations pour s'établir actuellement à 3 000 \$²². Les entreprises de cinq employés étant admises depuis la dernière modification à la loi à présenter leurs recours, on aurait dû connaître depuis lors une nette progression du nombre de dossiers. Au plus fort de la demande en 1974, la Cour d'accès a enregistré 90 946 dossiers. Malgré les augmentations de compétence qu'on a connues depuis, les recours déposés en 1997 s'établissaient à 39 879²³.

Le nombre important de dossiers à l'origine peut s'expliquer par l'étendue de la compétence qui comprenait jusqu'en 1979 la perception des loyers. (En 1979, la Régie du logement s'est vu confier la perception des loyers résidentiels.) Durant la période de 1973 à 1978, la division des petites créances recevait également les poursuites en matière d'accidents d'automobile²⁴.

À quoi attribuer ce déclin des réclamations ? Il n'y a pas d'explications véritablement documentées. On peut certes avancer des actions gouver-

20. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE, *Jalons pour une plus grande accessibilité à la justice*, Sainte-Foy, Ministère de la Justice, 1991, pp. 238-239 (R.A. Macdonald, président).

21. P.-C. LAFOND, « L'exemple québécois de la Cour des petites créances : « cour du peuple » ou tribunal de recouvrement ? », (1996) 37 C. de D. 63, 87.

22. BARREAU DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 5, p. 5.

23. MINISTÈRE DE LA JUSTICE, DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES, *rapport d'activité* 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 (polycopiés).

24. R. CLICHE, *loc. cit.*, note 18, 292.

nementales dissuasives pour les requérants : l'augmentation du coût des requêtes, l'abolition de l'exécution des jugements, la fermeture de points de service. Si ces initiatives expliquent les baisses²⁵ récentes, elles ne peuvent nous faire comprendre cette diminution de popularité qu'a connue ce service au cours des années. D'autres facteurs mériteraient d'être vérifiés : la situation économique, les processus privés de médiation mis en place pour les consommateurs, le désintéressement des justiciables.

Il est intéressant de noter au passage que le nombre de dossiers (alors que la compétence de la Cour était à 3 000 \$) ouverts en 1994, 1995 et 1996 aux petites créances correspond à 32 p. 100 des dossiers enregistrés en matière civile (excluant les matières matrimoniales, la faillite et les recours selon la *Loi sur la protection du malade mental*) à la Cour du Québec et à la Cour supérieure durant cette même période²⁶.

Quel serait le nombre de dossiers si on augmentait le seuil monétaire à 10 000 ou à 15 000 \$? Selon des données émanant de la Direction des services judiciaires, le nombre de dossiers inscrits en 1997 pour les causes de 3 000 à 10 000 \$ a été de 10 377 et de 13 551 pour les causes se situant entre 3 000 et 15 000 \$²⁷. Sur les bases du présent calcul, on pourrait donc estimer que le nombre de dossiers à la division des petites créances correspondrait à 40 p. 100 des dossiers en matière civile.

Une augmentation aussi substantielle à 15 000 \$ peut avoir des conséquences considérables pour les justiciables. Signalons simplement qu'à l'époque de la création de la division des petites créances en 1972, une créance de 300 \$ correspondait à un quinzième du revenu familial annuel moyen alors qu'une réclamation de 15 000 \$ représente 30 p. 100 du revenu familial annuel moyen de 1996. Il y a lieu de se demander si nous sommes encore en présence d'une petite créance.

4. Le juge décideur

Le rôle premier du juge est de décider des questions de fait et de droit. On s'adresse tout d'abord à lui parce qu'on attend de sa part une réponse

25. COUR DES PETITES CRÉANCES, « *Des changements... et la chute libre des réclamations* », *Consommation*, vol. 9, n° 2, été 1998, p. 22.

26. MINISTÈRE DE LA JUSTICE, DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES, *op. cit.*, note 23 (291 572 dossiers ont été ouverts durant cette période à la Cour du Québec et à la Cour supérieure en matière civile, alors que 135 771 l'ont été à la division des petites créances).

27. MINISTÈRE DE LA JUSTICE, Direction générale des services judiciaires, 26 août 1998, communication personnelle. Ces chiffres incluent les poursuites par des entreprises de cinq employés et plus, mais n'incluent évidemment pas les cas où un justiciable décide de réduire sa créance pour rendre son recours admissible devant cette cour.

juridique. Ce qui est aujourd'hui clairement acquis a pourtant fait l'objet d'un débat ouvert et extrêmement profitable en commission parlementaire à l'époque. Fort de l'expérience de la Cour des commissaires, qui, comme on l'a vu, décidaient en équité, on a formellement inscrit dans la loi que le juge doit décider en droit en suivant les règles de la preuve²⁸.

Ainsi, après de nombreuses heures de discussion, le ministre donnait la réponse gouvernementale qui fut adoptée à l'unanimité : « Modifier le projet de loi pour faire en sorte que le juge siégeant comme juge aux petites créances juge en droit et non en équité. En effet la notion d'équité est trop variable. Il faut permettre aux citoyens de se fonder sur le droit²⁹. »

Malgré cette affirmation claire, le ministre de la Justice a voulu apporter une certaine souplesse : « Quant aux règles de la preuve, elles s'appliqueront mais le juge aura la plus grande latitude possible dans la procédure³⁰. » Cette affirmation s'est donc concrétisée avec l'adoption de la deuxième phrase de l'article 973 C.p.c. : « Le juge procède suivant la procédure qui lui paraît la mieux appropriée. »

Cette discrétion est cependant source d'ambiguïté et de frustration et elle apporte à vrai dire peu de latitude au juge, puisque, peu importe la procédure appliquée adoptée par ce dernier, celui-ci doit, selon le texte venant après cette phrase, « suivre les règles de preuve et en instruire sommairement les parties ».

C'est d'ailleurs souvent sur le plan de l'application des règles de preuve que le juge éprouve le plus de difficulté³¹.

Dans un sondage maison du comité d'évaluation de la Cour du Québec sur les petites créances, on demande aux juges de préciser « ce qui rend leur tâche plus difficile » dans l'exercice de leur fonction. Les réponses les plus fréquentes : les preuves incomplètes, les dossiers incomplets et le manque de préparation des parties. Les justiciables arrivent trop souvent sans les témoins appropriés et, se croyant autorisés à utiliser la preuve par ouï-dire, ils s'improvisent en témoins experts et en évaluateurs ou se substituent à d'autres témoins absents. Le juge est devant le dilemme de devoir remettre la cause pour permettre une preuve adéquate ou de refuser une preuve

28. Art. 973 C.p.c. : « Le juge doit suivre les règles de la preuve et il en instruit sommairement les parties ; il procède suivant la procédure qui lui paraît la mieux appropriée. » Art. 976 C.p.c. : « Le juge [...] apporte à chacun un secours équitable et impartial de façon à faire apparaître le droit et à en assurer la sanction. »

29. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION PERMANENTE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, note 14, p. B-2719.

30. *Ibid.*

31. S.C. MCGUIRE et R.A. MACDONALD, « Judicial Scripts in the Dramaturgy of the Small Claims Court », (1991) 11 *Can. J. of Law* 63, 63-79.

illégal et composer finalement avec un dossier incomplet et tenter ainsi de donner une réponse satisfaisante aux parties.

Il faudrait donc dans une prochaine réforme trouver une réponse à ce problème qui risque de s'accroître au fur et à mesure de l'augmentation des réclamations. Il faudrait examiner des mécanismes de communication de certaines preuves avant le procès par des moyens souples et efficaces, comme on le fait souvent en matière civile ordinaire.

Bien sûr une partie de la réponse tient aussi à la préparation et à l'information des justiciables qui se présentent devant la Cour. On comprendra qu'il n'est pas suffisant parce que trop tard, de demander au juge, comme le prescrit l'article 973 C.p.c., d'instruire les parties lors de la tenue du procès sur la portée des règles de preuve.

Pour aider à l'administration de la justice, les associations du Jeune Barreau de Québec et de Montréal ont pris une initiative heureuse en mettant sur pied un service d'aide aux personnes qui se présentent devant la division des petites créances. Bien qu'on n'ait pas évalué de façon précise les retombées de ce service, les juges constatent que les citoyens qui ont bénéficié de ce programme sont mieux préparés à présenter leur dossier et qu'ils maîtrisent même quelquefois les règles de droit.

Ici se pose toute la question du rôle des avocats devant une cour des petites créances où les montants seraient sensiblement supérieurs.

Le Québec est la seule province où les avocats sont exclus du prétoire. Pour certains, c'est ce qui fait non seulement la spécificité québécoise mais lui donne une valeur ajoutée. Le professeur Macdonald écrit : « Au Québec, cette institution est particulièrement respectée car la majorité des entreprises ne peuvent être requérantes, les parties ne peuvent être représentées par avocat parce qu'il s'agit d'un tribunal de type inquisitoire³². »

Pour la grande majorité des juges, il ne serait pas souhaitable dans la situation actuelle de rétablir la présence des avocats. Cependant, pour la plupart d'entre eux, une augmentation importante de la compétence ne devrait se faire sans la présence des avocats suivant une formule à être élaborée. Il faudrait donc trouver un mécanisme qui permette de conserver cette valeur propre à notre système québécois. Comme le souligne le comité quadripartite du Barreau du Québec, il est bien évident que le rétablissement de la présence à part entière des avocats fera de la division des petites créances un recours régi par la procédure ordinaire et fera perdre les bénéfices acquis de longue date³³.

32. S.C. MCGUIRE et R.A. MACDONALD, *loc. cit.*, note 17, 509.

33. BARREAU DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 5, p. 35.

La présence des avocats devant le tribunal qui n'auraient d'autres fonctions que d'aider les justiciables dans leurs démarches et de faire au juge des représentations en droit et sur la preuve n'est pas non plus sans causer de problème. Ce serait un rôle difficile à tenir pour l'avocat qui trépignera de ne pouvoir intervenir lors de l'interrogatoire des témoins, qui devra se retenir de formuler des objections à la Cour... Le juge aura sans doute lui aussi ses moments d'anxiété : permettre ou ne pas permettre à l'avocat d'intervenir, d'adresser des objections, d'interroger...

La solution ne serait-elle pas de permettre aux parties de bénéficier de la présence d'un avocat avant l'audience, dûment rémunéré suivant un tarif fixe ? On permettrait ainsi de mieux préparer les dossiers en précisant les questions de droit, la preuve à déposer, les témoins à assigner. Sans doute l'avocat pourrait-il conseiller le justiciable sur le règlement qui pourrait être négocié.

5. Un secours équitable et impartial

Le système de justice de la division des petites créances voulait exclure les avocats du tribunal pour, entre autres, permettre aux parties d'être sur un pied d'égalité. S'inspirant du même principe et par voie de conséquence, on a créé l'obligation pour le juge d'apporter à chacune « un secours équitable et impartial³⁴ ».

L'une des plus grandes satisfactions exprimées par les juges siégeant à la division des petites créances est sans aucun doute cette possibilité d'être près des justiciables et de communiquer directement avec eux. Si cette tâche n'est pas facile et même parsemée d'embûches, elle est cependant extrêmement gratifiante, à la mesure du défi qu'elle apporte. C'est pourtant dans cette fonction associée à ses autres devoirs que le juge est le plus vulnérable. D'ailleurs, près de la moitié des plaintes déposées au Conseil de la magistrature proviennent de la division des petites créances³⁵. Il convient d'ajouter que la plupart de ces plaintes constituent des appels déguisés, le justiciable insatisfait du jugement et n'ayant, faute de droit d'appel, d'autre moyen d'exprimer son mécontentement.

Sur le plan humain, l'exercice de ces multiples et délicates fonctions requiert beaucoup de doigté ; le juge doit chercher la vérité souvent avec une certaine insistance, aider celui qui s'exprime avec plus de difficulté. Pour beaucoup de justiciables, l'expérience du tribunal est traumatisante ; il appartient alors au juge de leur permettre de s'exprimer pleinement. En même temps, il doit souvent tempérer les intempestifs, calmer les ardeurs

34. Art. 976 C.p.c.

35. S.C. McGUIRE et R.A. MACDONALD, *loc. cit.*, note 31, 75.

des volubiles et des extravertis, donner une chance égale et instruire les non-initiés qui sont souvent impressionnés par l'aisance et les connaissances des habitués de cette cour (43 p. 100 des clients de cette cour sont des *repeat users*)³⁶.

Que ce soit pour des habitués ou des non-initiés, le juge doit accomplir son travail de façon à ce que chacun des justiciables en sortant de cette cour soit convaincu qu'il s'est pleinement exprimé et qu'il a eu son *day in court*.

Cette tâche délicate s'accroît par la forte présence des minorités ethnoculturelles au cœur de la ville de Montréal. Par exemple, dans le quartier Côte-des-Neiges, on dénombre des citoyens venant de plus de 150 pays et parlant une trentaine de langues différentes³⁷. En plus du fait de connaître les subtils secrets de la psychologie humaine, le juge devrait idéalement être familiarisé avec les us et coutumes des multiples représentants des minorités ethniques qui s'expriment devant lui.

On a quelquefois suggéré que le juge doit apporter une attention particulière aux attentes des communautés culturelles. Des entrevues menées auprès de quatorze juges de la chambre civile de la Cour du Québec à Montréal siégeant à la division des petites créances ont permis « d'observer comment les juges assuraient l'impartialité du procès en offrant l'aide nécessaire aux parties afin de présenter leur cause et en adaptant au besoin les règles de droit et de preuve³⁸ ». Il ressort de l'étude que, malgré le pouvoir discrétionnaire quant au respect du principe strict de débat contradictoire qui leur est conféré, les juges l'exercent rarement. Par ailleurs, les juges n'estiment pas de leur devoir d'accorder une attention particulière aux attentes et aux perceptions des membres des communautés ethnoculturelles³⁹.

« Apporter à chacun un secours équitable et impartial de façon à faire apparaître le droit et à en assurer la sanction » : ces instructions claires et fort nuancées de l'article 976 C.p.c. expriment en même temps le dilemme et les difficultés que peut éprouver le juge entre le devoir d'aide qu'il doit apporter à chacune des parties et l'apparence d'impartialité qu'il doit conserver à leur égard. Ainsi que l'expose l'étude du professeur Macdonald, « les juges voient dans l'assouplissement des procédures, les coûts minimes d'ouverture des dossiers et l'interdiction de représentations par procureur, des mesures suffisantes pour faciliter l'accès à la justice : altérer l'objet et le

36. S.C. MCGUIRE et R.A. MACDONALD, *loc. cit.*, note 17, 537.

37. R. SÉVIGNY et L. TREMBLAY, « L'adaptation des services de santé et des services sociaux au contexte pluriethnique », document inédit, 29 juin 1998.

38. S.C. MCGUIRE et R.A. MACDONALD, *op. cit.*, note 31, 64.

39. *Ibid.*

déroulement du procès civil n'est pas le moyen indiqué, selon eux, d'y parvenir⁴⁰. Comme pour toute personne se présentant devant lui, le juge assiste celles qui lui paraissent les plus vulnérables et fait en sorte qu'elles puissent s'exprimer complètement afin qu'il puisse connaître « toute l'histoire » concernant l'affaire qui lui est présentée.

Sans pour autant devenir des spécialistes de l'ethnicité, les juges ont eu maintes fois l'avantage, lors de sessions de perfectionnement, de mieux connaître les attitudes et le comportement des personnes qui se présentent devant eux.

Par ailleurs, cette étude fort intéressante du professeur Macdonald ne révèle cependant pas quelles sont ces attentes des communautés culturelles à l'endroit des juges et de l'administration de la justice et on n'y décèle aucun reproche sur la façon dont les juges agissent et exercent leur rôle. Ainsi, le pourcentage des personnes des minorités culturelles qui s'adressent à la division des petites créances est un peu plus élevé que le pourcentage de leur présence dans l'ensemble de la population. On peut donc émettre l'hypothèse que ces personnes s'y sentent à l'aise et croient qu'elles obtiendront justice en s'adressant à cette cour⁴¹.

6. Le juge conciliateur

Si les circonstances s'y prêtent, le juge doit tenter de concilier les parties. C'est ainsi que l'article 975 C.p.c. balise le rôle du juge en matière de médiation. Les juges ne voient pas dans cette consigne une stricte obligation d'amener les parties à un règlement. S'ils s'y prêtent volontiers, comme le mentionne le texte, lorsque les circonstances le suggèrent, il leur apparaît cependant que ce rôle puisse être à certains égards conflictuel. Le juge qui veut amener les parties à un règlement doit souvent émettre son opinion sur l'issue possible du litige, risquant ainsi de compromettre aux yeux d'une des parties son impartialité.

On s'accorde à dire que le système de justice civile doit offrir au justiciable plusieurs options qui permettent aux parties d'obtenir une solution satisfaisante. Le recours aux tribunaux étant l'ultime mesure, le règlement à l'amiable constitue le plus souvent la solution la plus acceptable. Sans pour autant délester le juge de cette obligation, d'amener les parties à un règlement, il apparaît sans doute préférable de chercher ailleurs que dans la conciliation par le juge lui-même la poursuite d'un règlement.

40. *Ibid.*

41. S.C. MCGUIRE et R.A. MACDONALD, *loc. cit.*, note 17, 521.

Un rapide examen du cheminement des dossiers à la division des petites créances montre clairement que la voie des petites créances, contrairement à la procédure ordinaire, favorise moins les règlements hors cour. Ainsi, pour l'année judiciaire 1994, on constate qu'en matière de petites créances 58 p. 100 des dossiers ouverts sont inscrits pour enquête et audition et que près de 60 p. 100 de ces dossiers font l'objet d'un jugement par le juge, soit 34 p. 100 des dossiers ouverts⁴².

La comparaison avec les dossiers inscrits dans la juridiction ordinaire de la Cour du Québec montre des résultats intéressants. Pour la même année, seulement 25 p. 100 des dossiers ouverts sont inscrits au rôle, 31 p. 100 font l'objet d'un jugement et uniquement 7 p. 100 des dossiers ouverts sont l'objet d'un jugement par un juge⁴³.

Ces chiffres nous amènent à constater un écart important entre le nombre de dossiers ouverts à la division des petites créances qui nécessitent un jugement du tribunal en rapport avec la même situation en division ordinaire. On peut avancer la conclusion que la présence d'un tiers, en l'occurrence un avocat, favorise le règlement des dossiers évitant ainsi l'intervention du tribunal.

En septembre 1993, le ministère de la Justice, sans doute inspiré par le succès qu'avait obtenu le service de médiation mis en place en 1981 dans le district judiciaire de Montréal et convaincu des arguments avancés dans le rapport Macdonald, a décidé de mettre en place un système de médiation⁴⁴ que l'on a aboli en 1994, pour cause de compression budgétaire. C'était pourtant entre autres pour des motifs budgétaires que l'on avait mis en place un système de médiation, qui devait permettre de réduire le nombre de dossiers amenés à procès et l'assignation des juges à d'autres causes.

Pourtant les résultats étaient probants. Une analyse du ministère de la Justice sur l'expérience de médiation de septembre 1993 à septembre 1994 montre que les médiateurs du secteur privé ont procédé à 2 358 entrevues sur une possibilité de 51 556 causes, soit un taux de 4,57 p. 100. Il y eut règlement dans 1 039 dossiers pour un taux de succès de 44 p. 100. On rapporte que 85 p. 100 des justiciables interrogés se sont dits satisfaits des résultats⁴⁵.

42. MINISTÈRE DE LA JUSTICE, DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES, *op. cit.*, note 23.

43. Le calcul sur le total des dossiers pour les années 1992, 1993, et 1994 donne à peu près le même résultat.

44. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE, *op. cit.*, note 20, p. 262, recommandation 67.

45. MINISTÈRE DE LA JUSTICE, « Rapport interne », document inédit. Pour la médiation dans le cas des petites créances, voir au même effet P.-C. LAFOND, *loc. cit.*, note 21, 72.

Participation des protagonistes d'un litige à une discussion sereine et dénuée de formalisme dans le but non pas de départager le gagnant du perdant mais de régler à l'amiable un litige, acceptation par les parties du règlement, paiement souvent sans procédure d'exécution judiciaire, éducation et incitation pour les parties à régler ainsi à l'avenir leur différend, tels sont les avantages reconnus à la médiation.

Même s'il n'y a pas eu de règlement, d'autres effets bénéfiques découlent des rencontres de médiation. En effet, la discussion permet au médiateur d'informer les parties sur les témoins éventuels à produire, de cerner le débat juridique, de faire prendre conscience aux parties des forces et des faiblesses de leur cause.

À l'époque bienheureuse où les médiateurs mettaient au dossier un rapport de médiation, les juges ont pu constater les nets bénéfices de l'intervention d'un médiateur qui avait pour effet d'améliorer le déroulement du procès, la qualité et la compréhension des décisions judiciaires et, partant, de la perception qu'ont les justiciables d'avoir été traités suivant la loi.

Sur le même chapitre, l'expérience de la Colombie-Britannique mérite d'être signalée. Elle procède en effet d'une approche systémique des problèmes et des solutions recherchées et elle a donné des résultats intéressants⁴⁶.

Ainsi, contrairement à ce qui se fait dans certaines provinces, c'est à un juge qu'on a confié non seulement la tâche d'adjudication mais également de gérer au moyen d'une conférence préparatoire (*settlement conference*) les causes dont le montant est de 10 000 \$ ou moins qui sont soumises à la procédure des petites créances où les parties peuvent être représentées par un avocat.

Ces rencontres, qui sont toujours présidées par un juge, constituent l'élément le plus original de la réforme de Victoria. Les parties se rencontrent à l'extérieur d'une salle d'audience et le juge, sans toge, exerce de vastes pouvoirs, y compris celui d'agir à titre de médiateur. Environ 60 p. 100 des causes se règlent lors de cette audience.

Après une évaluation systématique et rigoureuse de ce nouveau programme, une firme privée a conclu qu'il fournissait aux justiciables un mécanisme rapide et économique de règlement des conflits. Sa popularité a

46. ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN (NATIONAL), *Mandatory Settlement Conferences Achieve Fact, Fair and Simple Results*, Toronto, Maclean Hunter, janvier-février 1994, p. 13, 51 ; et E.D. SCHMIDT, « B.C.'s Small Claims Program, Has it Worked », document inédit, 17 pages.

cependant obligé la province à nommer des juges supplémentaires pour disposer de l'augmentation des causes. Ce programme a mérité le National Association for Court Management's Justice Achievement Award décerné aux États-Unis.

Après un an d'essai le programme avait réussi. Même lorsque les audiences aboutissent à un échec, elles auront servi à jeter les bases du procès. Mais surtout le modèle de la Colombie-Britannique ouvre le système judiciaire à un large éventail de la population qui autrement en serait exclu, conclut le juge Schmidt, de la Cour provinciale de la Colombie-Britannique, responsable de ce programme.

7. Pour une réforme intégrée

La création de la division des petites créances en 1972 au sein de la Cour provinciale, en excluant avocats et entreprises et le droit d'appel et en confiant au juge un rôle multiforme, proposait un modèle particulier d'accès à la justice. Comme on l'a vu, le juge devient ainsi le maître des débats, le vulgarisateur des questions de droit, le décideur, le médiateur, tout en apportant au cours de l'audience à chacune des parties un secours équitable et impartial.

Cette loi de 1972 possède une philosophie et une approche particulière et elle contient tous les éléments d'une éventuelle réforme. Les bases sont solides, ont donné satisfaction et c'est sur celles-ci qu'il faut construire. Pour que cette loi puisse véritablement atteindre ses objectifs d'accès à la justice, il ne suffit pas d'augmenter le seuil monétaire. Il importe, tout en maintenant ces rôles dévolus au juge et aux services de justice, de leur fournir des moyens efficaces leur permettant d'accomplir leurs tâches auprès des justiciables. Cette réforme pourrait s'articuler autour des paramètres suivants :

- une évaluation adéquate des besoins des justiciables et en particulier des consommateurs pour, d'une part, expliquer le déclin dans le nombre de leurs demandes en justice et pour, d'autre part, parer aux obstacles qui font qu'une catégorie de citoyens, les moins instruits et les moins bien nantis, ne s'y adressent pas⁴⁷ ;
- l'information des citoyens sur le rôle de la division des petites créances, sur les mécanismes de règlement à l'amiable des conflits ;
- un service d'avocats structuré pour aider les justiciables qui présentent des causes devant la division des petites créances ;

47. Voir à ce sujet S.C. McGUIRE et R.A. MACDONALD, *loc. cit.*, note 17, 509 et suiv.

- l'instauration d'un mécanisme de médiation à la suite du dépôt d'une contestation pour permettre ainsi le règlement du dossier avant l'audience ;
- la convocation dans certains dossiers des parties à une conférence préparatoire afin de tenter le règlement du dossier et à tout le moins de délimiter le débat et de préparer l'audience ;
- la révision de certaines règles de procédure, notamment l'assouplissement des règles de preuve en permettant au moyen de mécanismes simples la communication de certaines preuves.

Enfin, pour qu'on puisse parler de réforme globale, il faudrait éviter de bâcler cette opération en se limitant tout simplement à l'augmentation du seuil monétaire et en déterminant une place plus ou moins confortable aux avocats.

Cette réforme devrait être systémique, s'harmoniser avec la réforme plus globale du *Code de procédure civile* et associer les diverses composantes d'une justice efficace et universelle tel que le voulaient les auteurs de la loi de 1972 en adoptant la *Loi favorisant l'accès à la justice*.

D'ailleurs, le prochain *Code de procédure civile* ne devrait-il pas se rapprocher de ces principes et s'intituler le « Code favorisant l'accès à la justice » ?