

Les Cahiers de droit



L'accès à la justice et à la réforme de la Cour des petites créances

Louise Rozon

Volume 40, Number 1, 1999

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/043541ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/043541ar>

[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

Rozon, L. (1999). L'accès à la justice et à la réforme de la Cour des petites créances. *Les Cahiers de droit*, 40(1), 243–259. <https://doi.org/10.7202/043541ar>

Article abstract

At the Bar association's congress held in June 1998, Justice Minister Serge Ménard specifically proposed to raise the ceiling on claims laid before the Small Claims Court to \$10,000 or \$15,000 to enhance access to the courts. He also proposed allowing representation by attorneys in cases involving over \$3,000 by setting a fixed rate to be known in advance.

Will these changes make access to justice for ordinary citizens easier? As announced, the reform will likely make possible increased access to the courts for professionals and small businesses. Indeed, according to an empirical survey prepared by attorneys McDonald and McGuire in the early 1990's, only 15 percent of those going before the Small Claims Court are private citizens. In addition, the number of cases in Small Claims Court dropped by 30 percent between 1994 and 1997, while in 1993 the ceiling for claims was raised to \$3,000 and opened the court to small businesses of five employees or less.

Why have so few citizens turned to this court since it was set up with them in mind? Why are citizens in general using this court less and less? In this paper, the author attempts to explore several avenues in this respect and emphasises the fact that it is of primary importance to continue this analysis in order to understand current problems faced by the Small Claims Court and in doing so, to be able to implement adequate measures seeking to increase access to justice for ordinary citizens.

L'accès à la justice et la réforme de la Cour des petites créances*

Louise ROZON**

Lors du congrès du Barreau tenu en juin 1998, le ministre de la Justice en titre, M^e Serge Ménard, a notamment proposé, dans le but d'accroître l'accessibilité à la justice, de rehausser le plafond des réclamations à la Cour des petites créances à 10 000 ou 15 000 \$. Il a également suggéré de permettre la représentation par un avocat, dans les causes de plus de 3 000 \$, en établissant une tarification fixe et connue à l'avance.

Ces changements vont-ils accroître l'accès à la justice pour le simple citoyen ? La réforme annoncée va plutôt permettre d'accroître l'accès à la justice dans le cas des professionnels et des petites entreprises. En effet, d'après une étude empirique réalisée par M^e McDonald et M^e McGuire au début des années 90, seulement 15 % des usagers de la Cour des petites créances sont des particuliers. De plus, le nombre de dossiers ouverts à cette cour a chuté de 30 % entre 1994 et 1997, alors qu'en 1993 on a haussé le plafond des réclamations à 3 000 \$ et ouvert la Cour aux petites entreprises de cinq employés et moins.

Pourquoi si peu de particuliers utilisent-ils ce tribunal alors qu'il a été mis en place pour les rejoindre principalement ? Pourquoi les usagers en général le fréquentent-ils de moins en moins ? Dans la présente étude, l'auteure tente d'apporter quelques pistes de réflexion à ce sujet et insiste sur le fait qu'il est primordial de poursuivre cette analyse afin de bien connaître les problèmes actuels de la Cour des petites créances, et ce, en vue de mettre en œuvre les mesures appropriées visant à accroître l'accès à la justice pour le simple citoyen.

* L'auteure remercie M^{me} Mélanie Couture, journaliste au magazine *Consommation*, publié par Option consommateurs, pour l'excellente recherche réalisée sur le sujet.

** Directrice d'Option consommateurs, association à but non lucratif de défense et de promotion des droits des consommateurs.

At the Bar association's congress held in June 1998, Justice Minister Serge Ménard specifically proposed to raise the ceiling on claims laid before the Small Claims Court to \$10,000 or \$15,000 to enhance access to the courts. He also proposed allowing representation by attorneys in cases involving over \$3,000 by setting a fixed rate to be known in advance.

Will these changes make access to justice for ordinary citizens easier? As announced, the reform will likely make possible increased access to the courts for professionals and small businesses. Indeed, according to an empirical survey prepared by attorneys McDonald and McGuire in the early 1990's, only 15 percent of those going before the Small Claims Court are private citizens. In addition, the number of cases in Small Claims Court dropped by 30 percent between 1994 and 1997, while in 1993 the ceiling for claims was raised to \$3,000 and opened the court to small businesses of five employees or less.

Why have so few citizens turned to this court since it was set up with them in mind? Why are citizens in general using this court less and less? In this paper, the author attempts to explore several avenues in this respect and emphasises the fact that it is of primary importance to continue this analysis in order to understand current problems faced by the Small Claims Court and in doing so, to be able to implement adequate measures seeking to increase access to justice for ordinary citizens.

	<i>Pages</i>
1. Que signifie la notion d'accès à la justice ?	245
2. Peu de particuliers à la Cour des petites créances : quelques pistes de réflexion	249
2.1 La confiance du public envers le système de justice	250
2.2 Le manque d'information	251
2.3 La complexité des règles de droit	252
2.4 La nature des créances, le coût et les délais	253
2.5 Les contraintes psychologiques	254
2.6 Quelques éléments additionnels	255
3. De moins en moins de particuliers à la Cour des petites créances : quelques pistes de réflexion	256
3.1 L'exécution des jugements entre les mains des créanciers	256
3.2 L'abolition du service de médiation	258
Conclusion : une réforme qui doit être axée sur les besoins juridiques du simple citoyen	258

En juin 1998, le ministre de la Justice, M^e Serge Ménard, a annoncé la formation d'un comité chargé d'examiner l'ensemble de la procédure civile. Lors du congrès du Barreau du Québec, en juin dernier, il avait déclaré : « La justice doit devenir plus accessible et moins coûteuse en temps, en énergie et en argent, tant pour le citoyen que pour le système¹. » Il a alors proposé une réforme importante de la division des petites créances de la Chambre civile de la Cour du Québec (ci-après dénommée « Cour des petites créances ») : hausse du plafond des réclamations à 10 000 ou 15 000 \$ et possibilité d'être représenté par un avocat dans les causes de plus de 3 000 \$ en établissant une tarification fixe et connue à l'avance.

C'est dans ce contexte que la présente étude s'inscrit. Elle a pour but d'alimenter les travaux du comité chargé d'examiner notamment les réformes qui devraient être apportées à la Cour des petites créances pour rendre la justice plus accessible. Notre message principal est le suivant : « Il faut bien connaître la maladie avant de prescrire un remède². »

Nous proposons, dans un premier temps, une réflexion sur la notion d'accès à la justice (section 1). Par la suite, nous suggérons quelques pistes de réflexion en vue de comprendre pourquoi si peu de particuliers fréquentent la Cour des petites créances, alors que les règles propres à ce tribunal éliminent un certain nombre de barrières à l'accessibilité : coût réduit, procédure simple et rapide (section 2). Nous exposons également quelques pistes de réflexion pour comprendre pourquoi les usagers, toutes catégories confondues, fréquentent de moins en moins ce tribunal (section 3).

Nous croyons que la réforme de la Cour des petites créances doit tenir compte des besoins juridiques du simple citoyen, car il s'agit là de la principale clientèle que ce tribunal veut rejoindre³. Il faut bien comprendre les obstacles subjectifs et objectifs liés à l'accès à la justice et mieux comprendre la façon dont les gens règlent leurs conflits. Le but : mettre en œuvre les mesures appropriées afin d'accroître l'accès à la justice pour le citoyen ordinaire.

1. Que signifie la notion d'accès à la justice ?

Avant d'aborder de façon particulière la problématique de l'accès à la Cour des petites créances et la réforme envisagée, nous croyons pertinent

1. S. MÉNARD, « Allocution », Congrès du Barreau du Québec, 4 juin 1998, Pointe-au-Pic (Québec).
2. Cette expression a été mentionnée à juste titre par M^e Jacques Fournier, bâtonnier du Québec, lors d'un colloque organisé par l'Association du jeune Barreau de Montréal sur l'accessibilité à la justice et la réforme de la Cour des petites créances. Ce colloque a eu lieu le 13 octobre 1998 à Montréal.
3. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION PERMANENTE DE LA JUSTICE, *Journal des débats*, Québec, 1971, p. B-185 (22 janvier 1971).

d'examiner la portée de la notion d'accès à la justice. Mentionnons que cette notion est examinée dans un contexte de règlement de litiges faisant référence à une règle de droit.

Tout d'abord, il importe de faire les distinctions qui s'imposent entre la notion d'accessibilité à la justice et la notion d'accès à la justice. La première fait appel à la disponibilité d'un service. À cet effet, nous sommes d'avis que les tribunaux et les services juridiques sont accessibles aux citoyens. Par ailleurs, la seconde, soit la notion d'accès à la justice concerne plutôt, comme le souligne M^e Pierre-Claude Lafond dans son ouvrage sur le recours collectif, « une autre réalité, celle de savoir si, dans les faits, compte tenu de la présence de certains obstacles, le citoyen peut effectivement obtenir ces services⁴ ».

Par ailleurs, tout comme le soulignait à juste titre M^e Roderick A. Macdonald dans le cadre d'une entrevue⁵, les juristes ont tendance à réduire le concept d'accès à la justice au concept d'accès aux tribunaux. Or, ce dernier ne représente qu'une des nombreuses facettes de l'accès à la justice. Cette notion ne doit donc pas être examinée uniquement à travers le système judiciaire traditionnel⁶. Nous estimons ainsi que la notion d'accès à la justice se réfère autant à des mécanismes officieux de règlement des litiges (règlement à l'amiable sans l'intervention d'un tiers) qu'à des mécanismes plus officiels (tribunaux, mécanismes de rechange, arbitrage contractuel, ombusman, etc.). La notion d'accès à la justice fait également référence à des caractéristiques liées aux personnes (bonne connaissance des lois et recours, qualités personnelles pour régler et prévenir des conflits, etc.) ainsi qu'à des caractéristiques rattachées aux systèmes (coût abordable, simplicité de la procédure et des règles, souplesse et rapidité dans le traitement, heures d'ouverture appropriées des tribunaux, proximité des lieux, participation du citoyen à l'élaboration des mécanismes de règlement des litiges, etc.).

Si l'on tient compte de ce qui précède, le citoyen a davantage accès à la justice s'il a adopté, très jeune, une bonne méthode de résolution des conflits et s'il a acquis une bonne connaissance des règles de justice et du système. D'ailleurs, une des recommandations du rapport Macdonald, publié par le

4. P.-C. LAFOND, *Le recours collectif comme voie d'accès à la justice pour les consommateurs*, Montréal, Éditions Thémis, 1996, p. 57.

5. Entrevue accordée au mois de décembre 1997 et réalisée par Mélanie Couture pour le magazine *Consommation*.

6. P.-C. LAFOND, *op. cit.*, note 4, p. 60.

Groupe de travail sur l'accessibilité à la justice et déposé en juin 1991⁷, se lisait comme suit : « Que les intervenants du milieu juridique collaborent avec ceux du milieu scolaire à la sensibilisation et à la formation des jeunes du primaire et du secondaire aux règles de la vie en société dans le cadre du programme de formation personnelle et sociale ou de toute activité répondant à des objectifs similaires⁸. » Il serait ainsi approprié de mettre en place un programme de formation dans les écoles abordant le civisme, les règles fondamentales du droit et les diverses façons dont surviennent et sont résolus les conflits.

Le citoyen a davantage accès à la justice s'il est intéressé au droit, s'il est bien informé de ses obligations, de ses droits et des moyens pour les faire valoir. À cet effet, différents outils d'information sont mis à la disposition du public : reportage dans les médias, dépliants diffusés par les organismes gouvernementaux, les organismes communautaires, les associations professionnelles, les services d'information téléphonique, etc. Plusieurs recommandations du Groupe de travail sur l'accessibilité à la justice visaient justement à mettre en place des centres d'information et à favoriser une meilleure coordination des ressources dans le secteur juridique, et ce, dans le but d'informer le public de ses droits, obligations et recours⁹.

Le citoyen a davantage accès à la justice si les règles de droit et la procédure à suivre sont claires et compréhensibles. Les principaux acteurs dans le domaine juridique doivent travailler constamment à rendre le langage juridique plus accessible et à vulgariser les règles et le fonctionnement de la justice.

Le citoyen a davantage accès à la justice s'il participe notamment aux choix sociaux liés à l'accès aux institutions juridiques. En ce sens, M^e Macdonald déclarait, dans un article publié dans le journal *La Presse*, ce qui suit : « En incitant à prendre cet engagement le Rapport se déclare nettement en faveur d'une perspective selon laquelle tout citoyen participe non seulement à l'élaboration des choix sociaux sur l'accessibilité aux institutions juridiques mais aussi dans l'élaboration des choix sociaux quant aux circonstances pour lesquelles la justice appelle un recours au juridique¹⁰. »

7. 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 (R.A. Macdonald, président).

8. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE, *Jalons pour une plus grande accessibilité à la justice, Rapport-synthèse*, Sainte-Foy, Ministère de la Justice, 1991, p. 95 (recommandation 31).

9. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE, *op. cit.*, note 8, p. 27 (recommandations 34-37).

10. R.A. MACDONALD, « La diversité de la population québécoise rend difficile l'accès à la justice », *La Presse* [de Montréal] (21 novembre 1991) B3.

Le citoyen a davantage accès à la justice s'il peut utiliser des mécanismes différents de règlement des conflits moins officiels, moins coûteux, plus humains, plus expéditifs et plus souples. Dans certains secteurs, ces mécanismes existent déjà et permettent de résoudre plusieurs conflits : table de médiation en matière de nettoyage qui relève du Bureau d'éthique commerciale (BEC), programme d'arbitrage dans le domaine de l'automobile de la Canadian Automobile Association (CAA), services de médiation familiale du ministère de la Justice, comité d'arbitrage du Conseil des normes de la câblodistribution, etc.

Enfin, le citoyen a davantage accès à la justice si on lève les obstacles à l'accès aux tribunaux : coût élevé, longs délais, heures d'ouverture inappropriées, procédure complexe, etc. Il est opportun de rappeler qu'au Québec l'accès aux tribunaux est un droit fondamental reconnu indirectement dans l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*¹¹.

Nous constatons qu'il est nécessaire d'effectuer beaucoup plus qu'une simple retouche des institutions juridiques existantes si nous désirons rendre la justice plus accessible. Il est notamment possible de mettre en place et de développer des mécanismes autres de règlement des litiges qui seront efficaces et crédibles, d'accroître la lisibilité et l'intelligibilité des contrats et écrits juridiques, d'éduquer et d'informer la population sur ses droits et obligations, de rendre le langage juridique plus accessible et de réduire les obstacles à l'accès aux tribunaux¹².

Le gouvernement, dans son souci d'accroître l'accès à la justice pour le simple citoyen, désire réformer la Cour des petites créances. L'examen qui suit porte donc essentiellement sur le fonctionnement de ce tribunal judiciaire peu formel, qui répond en principe à un besoin. En pratique, on y observe cependant un certain nombre de problèmes. À ce titre, deux points importants concernant ce tribunal méritent d'être soulevés et analysés. Il s'agit, d'une part, du fait que les particuliers le fréquentent peu et, d'autre part, que, de façon générale, il est de moins en moins fréquenté.

Avant de commencer notre analyse, nous tenons à souligner que les inégalités sociales et économiques font en sorte que les tribunaux sont difficilement accessibles à tous. Dans son rapport sur l'accessibilité à la justice, M^e Macdonald déclarait à cet égard : « force nous est de constater ou du moins rappeler que les barrières à l'accessibilité à la justice ne sont qu'une des composantes des problèmes socio-économiques qu'éprouvent les personnes plus démunies¹³ ». Ainsi, les mesures visant à accroître l'accès

11. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12.

12. P.-C. LAFOND, *op. cit.*, note 4, p. 61.

13. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE, *op. cit.*, note 8, p. 4.

à la justice pourront difficilement répondre aux besoins de ces personnes dont il faudrait par ailleurs améliorer les conditions de vie. Cette question soulève un problème de justice sociale qui, malgré son importance, ne fera pas l'objet de la présente étude.

2. Peu de particuliers à la Cour des petites créances : quelques pistes de réflexion

La création de la Cour des petites créances, en 1972, visait principalement à rendre la justice plus accessible aux simples citoyens en mettant à leur disposition un tribunal peu coûteux, qui procède rapidement et auquel il est facile d'avoir recours¹⁴. D'ailleurs, la loi qui a créé le régime actuel de recouvrement des petites créances avait pour titre la *Loi favorisant l'accès à la justice*¹⁵. Il faut se demander aujourd'hui si ce tribunal a atteint ses objectifs et rejoint la principale clientèle visée, soit le simple citoyen.

La dernière étude exhaustive réalisée sur la clientèle de ce tribunal date du début des années 90¹⁶. Elle indique que la Cour des petites créances est monopolisée par des gens d'affaires qui l'utilisent à répétition dans le but de recouvrer les dettes de leurs clients. En effet, après avoir examiné près de 2 600 dossiers ouverts à cette cour, les auteurs ont constaté que 85 % des demandeurs étaient des commerçants non incorporés ou des professionnels. On compte parmi l'ensemble des usagers 16 % d'avocats et de notaires et seulement 15 % de particuliers¹⁷.

L'étude de M^e Macdonald et M^e McGuire a également démontré qu'il y a deux fois plus d'hommes que de femmes qui fréquentent ce tribunal. D'ailleurs, un sondage CROP-Option consommateurs effectué au mois d'octobre 1998 laisse voir que 6 % des répondants ont déjà exercé un recours en tant que particulier devant la Cour des petites créances au cours des cinq dernières années : 8 % d'entre eux étaient des hommes et seulement 3 %, des femmes¹⁸.

14. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION PERMANENTE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, note 3, p. B-185.

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

16. R.A. MACDONALD et S.C. MCGUIRE, « Small Claims Courts Cant », (1996) 3 *Osgoode Hall Law Journal* 509.

17. M. COUTURE, « La Cour des petites créances, Le tribunal du peuple ? », *Consommation*, vol. 2, 1998, p. 25.

18. CROP-OPTION CONSOMMATEURS, « L'accès à la Cour des petites créances », sondage, octobre 1998. Les résultats de ce sondage reposent sur 1 002 entrevues téléphoniques effectuées du 15 au 21 octobre 1998 dans le cadre du sondage CROP-EXPRESS. Un échantillon de cette taille (n=1 002) est précis à 3 points près, 19 fois sur 20.

De plus, dans le cadre d'une de ses recherches sur la Cour des petites créances, M^e Pierre-Claude Lafond, professeur au Département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), a conclu que «la Cour des petites créances reste malheureusement peu adaptée à la situation des consommateurs et fait défaut de satisfaire leurs besoins véritables¹⁹». Il souligne que toutes les études empiriques menées au Canada et aux États-Unis révèlent que ce genre de tribunal sert avant tout les intérêts du milieu des affaires et attire finalement peu les consommateurs²⁰.

Force est de constater que la mise en place de la Cour des petites créances n'a pas réussi à rejoindre le citoyen ordinaire. Voici quelques pistes de réflexion dans le but de comprendre pourquoi les particuliers fréquentent si peu cette cour en tant que demandeur.

2.1 La confiance du public envers le système de justice

Une personne qui n'a pas confiance en une institution n'aura vraisemblablement pas tendance à l'utiliser. Il est donc important de savoir si le public a confiance ou non dans le système de justice. C'est une des questions qui ont été posées à 969 personnes en mai 1998 dans le cadre d'un autre sondage CROP-Option consommateurs²¹. Résultats : 49 % ont répondu qu'elles avaient beaucoup ou assez confiance et 49 % qu'elles avaient peu ou pas confiance dans le système de justice. Aux répondants de la seconde catégorie, on a demandé d'exposer les motifs de leur méfiance. La réponse la plus fréquente est celle-ci : «La justice n'est pas la même pour tous.» Les répondants ont également précisé comme raison le coût, les délais, la complexité des lois, les avocats, les juges, les sentences trop peu sévères ou écourtées et la corruption. Il existe donc un certain nombre de problèmes dans notre système judiciaire québécois qui découragent la moitié des justiciables québécois d'y avoir recours.

Ce sondage révèle également que la confiance du public envers le système de justice croît avec la scolarité et le revenu des ménages et... décroît avec l'usage ! En effet, et c'est inquiétant, plus de 60 % des gens qui ont déjà eu recours aux tribunaux font peu ou pas du tout confiance au

19. 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, 65-66.

20. *Id.*, 82.

21. CROP-OPTION CONSOMMATEURS, «La confiance du public envers la justice», sondage, mai 1998. Les résultats de ce sondage reposent sur 969 entrevues téléphoniques effectuées du 13 au 20 mai 1998 dans le cadre du sondage CROP-EXPRESS. Un échantillon de cette taille (n=969) est précis à 3 points près, 19 fois sur 20.

système²². Il y a donc beaucoup à faire pour que la confiance du public envers le système de justice se maintienne et s'accroisse²³. Certains membres de la magistrature ont d'ailleurs exprimé récemment leur préoccupation à cet égard.

Pour sa part, M^{me} Huguette St-Louis, juge en chef de la Cour du Québec, soulignait lors d'une récente allocution que « la communauté juridique, dans un partenariat dont les bases pourraient être revues, doit accepter de se remettre en cause, aiguïser de nouveaux réflexes, développer de nouveaux moyens pour s'ajuster aux besoins des citoyens et de la société afin que la confiance en la justice et en son système se maintienne²⁴ ». M^{me} Lyse Lemieux, juge en chef de la Cour supérieure du Québec, lors d'un exposé sur l'éthique et la profession juridique le 30 septembre 1998, précisait qu'un comportement éthique a pour effet d'accroître la confiance du public envers le système et d'en améliorer l'accès²⁵.

Compte tenu qu'un citoyen sur deux ne fait pas confiance au système de justice, cela peut expliquer en partie le faible pourcentage de particuliers en demande devant la Cour des petites créances.

2.2 Le manque d'information

Un citoyen doit être bien informé de ses droits et des moyens mis à sa disposition pour les faire valoir²⁶.

Dans le cadre du sondage CROP-Option consommateurs sur l'accès à la Cour des petites créances, 15 % d'entre eux ont indiqué ne pas connaître ou ne pas avoir entendu parler de cette cour. Ce pourcentage atteint 35 % chez les personnes ayant moins de sept années de scolarité, 24 % chez celles

22. Selon le sondage CROP-Option consommateurs sur la confiance du public envers la justice, 45 % des répondants qui n'ont jamais eu recours aux tribunaux font peu ou pas du tout confiance au système.

23. M^{me} Agnès Gruda, éditorialiste au quotidien *La Presse*, indiquait que, selon un sondage Léger & Léger réalisé en 1991, 70 % des Québécois estiment que le système judiciaire protège surtout les riches et les puissants : A. GRUDA, « Justice pour tous : un mirage », *La Presse* [de Montréal] (15 septembre 1991) B2.

24. BARREAU DU QUÉBEC, « Dans le respect des droits des citoyens, La rentrée du Barreau de Québec », (1998) 18 *Le Journal du Barreau* 5.

25. G. DESHARNAIS, « L'éthique et la profession », (1998) 19 *Le Journal du Barreau* 8.

26. Selon une enquête réalisée par l'Office de la protection du consommateur au début des années 90 sur les comportements d'achat des consommateurs, une bonne information et une bonne connaissance de la loi représentent deux mécanismes efficaces pour éviter ou régler les problèmes de consommation. OFFICE DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR, *Enquête sur les habitudes de consommation au Québec—Les comportements d'achat des consommateurs*, t. 3, Québec, Office de la protection du consommateur, 1992, p. 67.

qui ont de huit à onze années de scolarité, 25 % chez la population inactive et 27 % chez les ménages dont le revenu est inférieur à 20 000 \$²⁷. Un citoyen qui ne connaît pas la Cour des petites créances ne la fréquentera probablement pas.

Par ailleurs, pour faire valoir ses droits, il faut d'abord les connaître. Selon les données d'une enquête effectuée par l'Office de la protection du consommateur (OPC), 64,4 % des répondants étaient d'accord avec l'énoncé suivant : « Quand on a signé un contrat, on ne peut plus rien faire, il faut le respecter²⁸. » Ces consommateurs ignorent qu'ils peuvent résilier certains types de contrats dans un délai prescrit, par exemple dans le domaine de la vente itinérante et du crédit²⁹. Ils ne savent pas non plus qu'un contrat qui contient des clauses abusives ou incompréhensibles peut faire l'objet d'une contestation légale³⁰.

Le manque d'information du public sur ses droits, ses obligations et ses recours peut expliquer en partie la faible présence des particuliers à la Cour des petites créances.

2.3 La complexité des règles de droit

La procédure régissant l'audience à la Cour des petites créances est plus simple que celle qui détermine l'audience des autres tribunaux judiciaires traditionnels. Cependant, une créance, peu importe son importance en valeur, peut soulever des questions de droit ou de fait très complexes³¹. Le simple citoyen qui fréquente seul la cour pour la première fois peut ainsi se sentir démuni devant le système et incapable de présenter une preuve valable pour faire valoir ses droits. Ce sentiment d'impuissance peut décourager plusieurs personnes d'exercer un recours.

Une étude réalisée par l'OPC en 1988 indiquait que, sur 824 cas transmis à la Cour des petites créances, près de 50 % des consommateurs n'ont finalement pas entrepris de démarches : 26 % d'entre eux ont affirmé qu'ils jugeaient la démarche trop longue et trop compliquée³².

27. CROP-OPTION CONSOMMATEURS, précité, note 18.

28. OFFICE DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR, *Enquête sur les habitudes de consommation au Québec—La combativité des consommateurs*, t. 4, Québec, Office de la protection du consommateur, 1992, p. 15.

29. *Loi sur la protection du consommateur*, L.R.Q., c. P-40.1, art. 59 et 73.

30. *Id.*, art. 8 ; *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 64, art. 1436 et 1437.

31. P.-C. LAFOND, *loc. cit.*, note 19, 80.

32. OFFICE DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR, « Faire la Cour », *Protégez-vous*, vol. 10, janvier 1990, p. 46. Il est par ailleurs intéressant de noter, même si les données reposent sur un petit nombre de répondants, que, selon le sondage CROP-Option consommateurs sur l'accès à la Cour des petites créances, 9 % des personnes qui ont songé

2.4 La nature des créances, le coût et les délais

Dans le domaine de la consommation, par exemple, les sommes en jeu dans le cadre d'un litige peuvent être minimes. Ainsi, un nombre important de consommateurs jugent qu'il n'est pas approprié d'exercer un recours, compte tenu de la nature des créances³³.

D'après le rapport de l'OPC sur les consommateurs et la Cour des petites créances, 15 % des gens qui n'avaient pas entrepris de démarches auprès de cette dernière considéraient que le problème en jeu n'en valait pas la peine³⁴.

Par ailleurs, dans le rapport de l'OPC sur les habitudes de consommation, on précise qu'il y a une très forte relation entre la nature du montant en litige et l'opportunité d'intenter un recours. Seulement 9 % des répondants ont dit qu'ils seraient prêts à intenter un recours pour régler un problème dont le montant en litige est inférieur à 200 \$. Plus de 29 % ont indiqué qu'il était approprié d'exercer un recours pour un litige dont les sommes en jeu sont supérieures à 1 000 \$³⁵. Il y a donc un lien direct entre le montant de la réclamation et la décision d'exercer un recours devant le tribunal. Entrent inévitablement en jeu, dans ce contexte, le coût lié à l'exercice du recours ainsi que le temps que le citoyen doit y consacrer.

Notons que les frais d'inscription à la Cour des petites créances ont doublé durant les dernières années³⁶. À ce jour, seule la Colombie-Britannique exige des frais d'inscription plus élevés que ceux du Québec³⁷.

à exercer un recours devant ce tribunal au cours des cinq dernières années mais qui ont finalement laissé tomber ont indiqué comme motif que les lois étaient trop compliquées. Le même pourcentage de personnes ont donné comme motif les longs délais.

33. P.-C. LAFOND, *loc. cit.*, note 19, 84.

34. OFFICE DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR, *loc. cit.*, note 32, 46. Également, d'après le sondage CROP-Option consommateurs sur l'accès à la Cour des petites créances, 7 % des personnes qui n'ont finalement pas exercé de recours après y avoir songé ont donné comme motif que les sommes en jeu étaient trop petites. L'échantillon est ici restreint, mais il permet tout de même d'apporter un indice supplémentaire.

35. OFFICE DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR, *op. cit.*, note 28, pp. 24-25.

36. M. COUTURE, « Cour des petites créances, des changements... et la chute libre des réclamations », *Consommation*, vol. 2, 1998, p. 22.

37. Ces données ont été transmises par l'Association du jeune Barreau de Montréal. À titre d'exemple, au Manitoba, les frais applicables pour une demande s'élèvent à 20 \$ et la créance maximale admissible est de 5 000 \$. En Alberta, les frais atteignent 25 \$ pour une créance maximale de 7 500 \$. Au Nouveau-Brunswick, ils sont de 35 \$ pour une demande de moins de 3 000 \$ et de 50 \$ pour une demande entre 3 000 et 6 000 \$. Enfin, au Québec, les frais se situent à 34 \$ pour une demande de moins de 1 000 \$ et à 69 \$ pour une demande entre 1 000 et 3 000 \$.

On constate également, dans le rapport de l'OPC sur les consommateurs et la Cour des petites créances³⁸ ainsi que dans le sondage CROP-Option consommateurs sur l'accès à cette cour³⁹, que les délais trop longs ont été le motif invoqué par certains répondants pour le non-exercice d'un recours devant ce tribunal. Ces données permettent de constater qu'il y a probablement une relation importante entre le montant de la réclamation et les délais jugés acceptables par les particuliers pour le règlement de leur litige. Moins le montant est important, plus le délai de règlement doit être court. Dans ce contexte, même les délais relativement brefs de la Cour des petites créances, si on les compare à ceux des autres tribunaux, peuvent être jugés trop longs par les particuliers.

Par conséquent, la nature des créances, le coût associé à l'exercice d'un recours devant la Cour des petites créances et les délais peuvent justifier en partie le fait que peu de particuliers fréquentent ce tribunal.

2.5 Les contraintes psychologiques

Les contraintes psychologiques sont au nombre des raisons qui expliquent la faible présence des particuliers à la Cour des petites créances à titre de demandeur.

Premièrement, plusieurs études démontrent que le consommateur a une nette préférence pour le règlement à l'amiable d'un différend plutôt que pour un règlement devant le tribunal⁴⁰. Un nombre important de personnes ne se sentent pas à l'aise avec une formule du type contradictoire comme cela se vit devant un tribunal. Le rapport de l'OPC sur les habitudes de consommation indique que 78,3 % des répondants jugeaient qu'il vaut toujours mieux se résigner à un compromis que d'intenter un recours lorsqu'on a un problème avec un commerçant ou un professionnel⁴¹. D'ailleurs, le sondage CROP-Option consommateurs sur l'accès à la Cour des petites créances révèle que 23 % des répondants n'ont pas exercé de recours devant ce tribunal parce que leur litige s'était réglé à l'amiable⁴².

38. OFFICE DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR, *loc. cit.*, note 32, 46.

39. Au total, 9 % des répondants qui ont décidé d'abandonner leurs démarches devant la Cour des petites créances ont invoqué les délais trop longs comme motif. CROP-OPTION CONSOMMATEURS, précité, note 18. Dans son rapport annuel 1995-1996, le ministère de la Justice observe que le délai correspondant au temps d'attente entre le moment où un dossier est prêt pour une audition et la date la plus rapprochée où il peut être inscrit au rôle était de 193 jours pour la Cour des petites créances en 1995 : MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Rapport annuel 1995-1996*, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 1996, p. 25.

40. P.-C. LAFOND, *loc. cit.*, note 19, 84-85.

41. OFFICE DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR, *op. cit.*, note 28, p. 17.

42. CROP-OPTION CONSOMMATEURS, précité, note 18.

Par ailleurs, les commerçants et les professionnels sont beaucoup plus à l'aise devant un tribunal et sont appelés à l'utiliser souvent. Comme l'indique M^e Pierre-Claude Lafond : « Puisqu'il est impliqué successivement dans plusieurs causes, le *repeat player* profite d'une économie d'échelle importante. Le volume de ses litiges lui permet en outre d'étaler le risque sur plusieurs causes. Il peut aussi imaginer des stratégies pour les causes futures. Enfin, il a l'occasion d'établir des relations informelles avec le personnel de l'appareil judiciaire⁴³. »

Il apparaît ainsi évident que le particulier ne peut avoir accès à ces avantages puisqu'il utilise rarement la cour de façon répétée. Le simple fait de se présenter au palais de justice, un lieu intimidant où l'emploi du jargon juridique est fréquent, peut insécuriser le particulier et l'amener à ne pas exercer de recours.

2.6 Quelques éléments additionnels

La proximité d'un tribunal est un élément qui favorise son accessibilité. Au début des années 70, on trouvait 82 greffes permanents de petites créances⁴⁴, ce qui est peu. En 1997, on a malgré tout fermé certains bureaux régionaux et centralisé des services⁴⁵. Aujourd'hui, on compte seulement 60 greffes permanents. Le rapport Macdonald précise pourtant que, pour accroître l'accessibilité à la justice, il est important que les services soient offerts à proximité de la clientèle : « Nul doute que l'État doit tout mettre en œuvre pour favoriser l'accessibilité physique des greffes et de la Cour des petites créances⁴⁶. » Selon le rapport, même les séances de la cour devraient pouvoir être tenues à l'extérieur du palais de justice.

Par ailleurs, la disponibilité des services dans le temps fait l'objet de plusieurs critiques. En effet, les heures d'ouverture du tribunal ne sont pas adaptées aux travailleurs. Selon une étude américaine, le salaire perdu représente plus de 30 % du montant de la réclamation⁴⁷. Par conséquent, certains particuliers peuvent hésiter à exercer un recours parce qu'ils devront perdre une journée de travail, compte tenu que la Cour des petites créances est fermée en soirée et pendant les fins de semaine⁴⁸.

43. P.-C. LAFOND, *loc. cit.*, note 19, 86.

44. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE, *op. cit.*, note 7, p. 239.

45. M. COUTURE, *loc. cit.*, note 36, 22.

46. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE, *op. cit.*, note 7, p. 240.

47. P.-C. LAFOND, *loc. cit.*, note 19, 74-75.

48. M. COUTURE, *loc. cit.*, note 17, 26.

3. De moins en moins de particuliers à la Cour des petites créances : quelques pistes de réflexion

Non seulement les particuliers sont peu nombreux à fréquenter la Cour des petites créances, mais ils y vont de moins en moins. On observe durant les dernières années une baisse dramatique du nombre de dossiers ouverts à cette cour. De 1994 à 1997, on est passé de 50 694 dossiers ouverts à 35 020 dossiers, soit une diminution de 30 %⁴⁹. Pourtant, pendant cette période, tous les acteurs s'attendaient à une augmentation importante de la demande, compte tenu des changements apportés en septembre 1993, soit l'augmentation du seuil d'admissibilité à 3 000 \$ et l'ouverture de la Cour aux petites entreprises de cinq employés et moins.

Voici quelques pistes de réflexion visant à comprendre ce phénomène surprenant.

3.1 L'exécution des jugements entre les mains des créanciers

Plusieurs acteurs, dont le protecteur du citoyen, les associations de consommateurs, des professeurs de droit et même le ministère de la Justice, mettent en cause les nouvelles règles relatives à l'exécution des jugements pour justifier la baisse importante du nombre de dossiers ouverts à la Cour des petites créances au fil des dernières années. Dans son rapport annuel 1995-1996, le ministère de la Justice attribue clairement à cette mesure la forte diminution des inscriptions à cette cour : « Depuis le 1^{er} septembre 1995, le ministère de la Justice a cessé d'exécuter les jugements à la division des petites créances de la Cour du Québec. Cette mesure explique la diminution du nombre de dossiers ouverts⁵⁰. »

Selon les chiffres de 1995 du ministère de la Justice, 21 % des créanciers doivent procéder à l'exécution forcée de leur jugement⁵¹. Les démarches à suivre dans ces circonstances sont complexes et coûteuses⁵². Il faut d'abord obtenir plusieurs renseignements sur le débiteur : savoir où il habite, où il travaille, connaître ses moyens financiers, ses biens saisissables, etc. Souvent, le créancier devra faire appel aux services d'une agence spécialisée, au coût de 100 \$ environ. Il devra par la suite se procurer un bref de saisie⁵³. Ce

49. M. COUTURE, *loc. cit.*, note 36, 22. Également, ces données ont été transmises par l'Association du jeune Barreau de Montréal lors du Colloque sur l'accessibilité à la justice et la réforme de la Cour des petites créances tenu le 13 octobre 1998.

50. MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *op. cit.*, note 39, p. 24; M. COUTURE, « L'exécution de jugement, À vos risques et périls », *Consommation*, vol. 2, 1998, p. 24.

51. Information transmise par le ministère de la Justice.

52. M. COUTURE, *loc. cit.*, note 50, 26-27.

53. Le bref coûte 32 \$ si le jugement est de 1 000 \$ et moins ou 60 \$ si le jugement est de plus de 1 000 \$.

dernier doit ensuite être remis à l'huissier, qui devra effectuer les démarches appropriées, ce qui peut coûter jusqu'à 200 \$⁵⁴.

Au début de l'année 1998, l'ACEF du Nord de Montréal a réalisé une enquête auprès de personnes ayant obtenu un jugement en leur faveur à la Cour des petites créances entre janvier et mai 1997. Un questionnaire a été envoyé à 198 personnes et 71 d'entre elles l'ont complété. Voici les résultats : 20 personnes ont obtenu un remboursement rapide sans devoir entreprendre aucune démarche, 15 n'ont pas été remboursées et n'ont entrepris aucune démarche, 36 ont effectué diverses démarches pour tenter de se faire rembourser (tentatives de contacts avec le débiteur, engagement d'une agence d'investigation, émission d'un bref de saisie, contact avec un avocat, etc.), 20 n'ont pas réussi à faire exécuter leur jugement malgré leur démarche. Au sujet de ces dernières personnes, M^{me} Louise Blain de l'ACEF du Nord de Montréal précise : « Elles ont donc déboursé minimalement, selon le cas, entre 40 et 400 \$ (une moyenne de 150 \$) pour des démarches qui se sont avérées infructueuses sans compter les frais d'inscription de la cause et pour certaines d'entre elles, des journées de travail perdues⁵⁵ ». Ce sont finalement 49 % des personnes ayant complété le questionnaire qui n'ont pas été remboursées, malgré un jugement rendu en leur faveur.

Pourquoi avoir apporté cette réforme qui occasionne finalement plusieurs inconvénients aux créanciers ? Au gouvernement, on précise que cette décision avait notamment pour but d'économiser 600 000 \$ par année. Comme l'indiquait récemment Pierre-Claude Lafond dans le magazine *Consommation* : « Cette décision gouvernementale compromet l'accès à la justice des citoyens et soulève toute la question de l'efficacité du tribunal des petites créances. Seuls les professionnels de la justice et les entreprises rompues aux techniques de recouvrement des créances se sentent à l'aise avec cette étape de la procédure... Ce changement risque de porter sérieusement atteinte à la mission d'origine du tribunal⁵⁶. »

54. Cette somme sera ajoutée à la dette du débiteur. Cependant, si le jugement ne peut être exécuté, c'est le créancier qui devra payer. Il est pertinent de noter qu'un règlement adopté en vertu du *Code de procédure civile* prévoit qu'un justiciable peut faire appel aux services d'un avocat pour exécuter un jugement moyennant le paiement d'une somme correspondant à 25 % de la réclamation ou un maximum de 100 \$. Se pose ici un problème réel : le Barreau de Montréal n'est pas en mesure de donner le nom d'un avocat qui accepterait un tel mandat pour au plus 100 \$. *Tarif des frais judiciaires applicables au recouvrement des petites créances*, L.R.Q. 1995, c. 39, art. 21 ; M. COUTURE, « Un avocat pour pas cher », *Consommation*, vol. 2, 1998, p. 24.

55. L. BLAIN, « Une enquête-maison de l'ACEF », le bulletin de l'ACEF du Nord, vol. 17, 1998, p. 3.

56. M. COUTURE, *loc. cit.*, note 50, 24.

Il paraît évident que cette nouvelle mesure représente un obstacle supplémentaire pour le simple citoyen qui désire faire valoir ses droits devant la Cour des petites créances. La complexité et le coût des mesures d'exécution des jugements ont pour effet de décourager plusieurs réclameurs. Cette nouvelle mesure peut effectivement avoir contribué à la diminution du nombre de dossiers ouverts par ce tribunal.

3.2 L'abolition du service de médiation

Il est possible que l'abolition du service de médiation en 1994 ait aussi eu pour effet de décourager un certain nombre de justiciables d'exercer leur recours devant la Cour des petites créances. Ce service était grandement apprécié des particuliers. Comme nous l'avons souligné précédemment, la formule de médiation est davantage appréciée des particuliers que la formule axée sur la confrontation.

Le tribunal a offert un service public de médiation entre 1986 et 1993, principalement dans les villes de Montréal et de Québec. L'information disponible sur ce service permet de constater que 70 % des personnes qui se présentaient au greffe pour exercer un recours acceptaient de faire appel au service de médiation lorsqu'il était offert. Le taux de règlement s'élevait à 80 % et le taux de satisfaction, à 85 %. De plus, dans 99 % des cas, les ententes conclues étaient respectées par les parties⁵⁷.

À la lumière de ces données, il est indéniable que le service de médiation était une réussite et méritait d'être instauré dans tous les districts judiciaires. Ainsi, de 1993 à 1994, année de son abolition, le service de médiation a été étendu à toute la province⁵⁸. D'ailleurs, cette mesure a été mise en place à la suite d'une des recommandations du rapport Macdonald⁵⁹ et faisait appel à des médiateurs privés. Parce que ce service privé, mais gratuit, était moins performant que le service public de l'époque et compte tenu des compressions budgétaires, on a aboli complètement le service de médiation. Cette décision n'a certes pas contribué à rendre la Cour des petites créances plus accessible.

Conclusion : une réforme qui doit être axée sur les besoins juridiques du simple citoyen

Nous avons énoncé quelques pistes de réflexion visant à expliquer la faible présence des particuliers au sein de la Cour des petites créances en matière de demande et le fait que de moins en moins de dossiers sont ouverts

57. P.-C. LAFOND, *loc. cit.*, note 19, 72-73.

58. *Id.*, 73.

59. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE, *op. cit.*, note 7, p. 262.

par ce tribunal. Notre réflexion n'est pourtant pas complète et mériterait d'être approfondie.

Dans le but d'accroître l'accessibilité à la justice, le ministre de la Justice, M^e Serge Ménard, a proposé en 1998 une réforme de la Cour des petites créances. À notre avis, cette réforme devrait être orientée principalement sur les besoins juridiques des particuliers et sur la participation de ces derniers à la recherche de solutions. Elle devrait reposer sur une analyse objective actuelle et historique de ce tribunal ainsi que sur les répercussions des modifications apportées à celui-ci au cours des dernières années.

Il est par conséquent primordial de réaliser une étude plus complète des besoins et des comportements des consommateurs avant de procéder à une réforme. Les entreprises qui désirent mettre sur le marché un nouveau service effectuent au préalable une étude de marché ; c'est un peu la même logique qui devrait être appliquée dans le cas qui nous occupe. Cette réflexion pourrait amener le comité chargé d'examiner l'ensemble de la procédure civile à remettre en question la réforme proposée par le ministre de la Justice et à suggérer que le gouvernement investisse plutôt dans la mise en place de mécanismes de rechange comme service complémentaire par rapport au tribunal.

Il est clair que, si l'on augmente le seuil d'admissibilité à 10 000 ou 15 000 \$ et que l'on permet aux usagers d'être représentés par un avocat sans faire une analyse sérieuse de la situation actuelle, cette réforme sera rentable avant tout pour les professionnels et les petits commerçants, et non pour les particuliers. C'est ce que nous laissent croire les données dont nous disposons actuellement.

En outre, il nous apparaît évident qu'une réforme rapide ne permettra pas d'améliorer l'accès à ce tribunal que l'on qualifie, effectivement à tort, de tribunal du peuple⁶⁰.

60. M. COUTURE, *loc. cit.*, note 17, 25-26.