



Québec, le 30 novembre 2011

Monsieur Bernard Drainville
Président de la Commission des institutions
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
2^e étage, bureau 2.28
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : Avant-projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile

Monsieur le Président,

Le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi – et des avant-projets de loi – qui sont présentés à l'Assemblée nationale. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires ou administratives qu'il estime conformes à l'intérêt général.

J'ai ainsi pris connaissance de l'avant-projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile, déposé à l'Assemblée nationale le 29 septembre 2011 par le ministre de la Justice et procureur général, M. Jean-Marc Fournier (le Ministre).

1. Le contexte entourant la présentation de l'avant-projet de loi : le *Plan Accès Justice*

À l'occasion du dépôt de l'avant-projet de loi, le Ministre a également annoncé les mesures prévues à son *Plan Accès Justice* visant à « simplifier le processus judiciaire, à diminuer les coûts et les délais, tout en augmentant la capacité des tribunaux à entendre des causes et à rendre des jugements »¹.

Essentiellement, le *Plan Accès Justice* comporte cinq axes d'intervention² :

- accélérer la cadence des causes entendues devant les tribunaux;

¹ JUSTICE QUÉBEC, *Le Plan Accès Justice*, [En ligne], 29 septembre 2011, [<http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/ministre/paj/accueil.htm>] (18 novembre 2011).

² *Idem*.

- moderniser la procédure civile;
- offrir un service d'aide à la révision des pensions alimentaires pour enfants;
- augmenter l'accès à la justice (aide juridique et assurance juridique);
- informer les citoyens (Centres de justice de proximité).

La mise en œuvre des mesures prévues à ce plan a récemment été accélérée avec la réforme du Code de procédure civile, qui fait l'objet de la présente lettre, ainsi que le dépôt du projet de loi n^o 43 modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives – visant notamment à hausser le nombre de juges à la Cour du Québec – et la publication du projet de Règlement modifiant le Règlement sur l'aide juridique, ayant pour objet une hausse progressive sur trois ans des seuils d'admissibilité à l'aide juridique. Je souligne d'emblée que de telles initiatives devraient favoriser un meilleur accès à la justice.

L'avant-projet de loi a pour objectif « d'assurer l'accessibilité, la qualité et la célérité de la justice civile, l'application juste, simple, proportionnée et économique de la procédure, l'exercice des droits des parties dans un esprit de coopération et d'équilibre et le respect des personnes qui apportent leur concours à la justice »³.

Afin d'atteindre ces objectifs, le ministre de la Justice a précisé que le nouveau Code de procédure civile « mettra notamment l'accent sur les modes alternatifs de règlement des conflits, permettra une plus grande intervention des juges, assurera un meilleur contrôle des procédures judiciaires et amènera une plus grande autonomie des citoyens relativement à la justice par le rehaussement du seuil maximal de la cour des petites créances de 7 000 \$ à 15 000 \$. Ces mesures, et plusieurs autres proposées au Code de procédure civile, permettront de diminuer les procédures, les délais et, de surcroît, les coûts »⁴.

2. Commentaires généraux du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen est évidemment interpellé par toute mesure visant à améliorer l'accès au système de justice. Par son rôle, il est lui-même partie des mécanismes visant à offrir une alternative non judiciaire à ceux qui croient subir un préjudice dans le cadre de leur relation avec la majorité des instances gouvernementales.

Aussi, le Protecteur du citoyen tient à saluer les efforts déployés en ce sens avec l'annonce et l'amorce de la mise en œuvre du *Plan Accès Justice*, dans lequel s'inscrit notamment cet avant-projet de loi. Dans le cadre de ses relations avec les citoyens et les organismes de l'Administration, le Protecteur du citoyen a constaté à maintes reprises les

³ Notes explicatives de l'avant-projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile déposé par le ministre de la Justice.

⁴ JUSTICE QUÉBEC, *Le Plan Accès Justice : Pour une justice plus accessible et plus efficace*, communiqué, [En ligne], 29 septembre 2011, [<http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Septembre2011/29/c7898.html>], (18 novembre 2011).

difficultés qu'occasionnent aux citoyens la complexité, les délais, les modalités procédurales et les coûts inhérents au système judiciaire.

En plus de la modernisation de la procédure civile que propose le présent avant-projet de loi, le Protecteur du citoyen est particulièrement sensible à trois autres mesures du *Plan Accès Justice* : l'accélération de la cadence des causes entendues par les tribunaux, la mise en place du Service d'aide à la révision des pensions alimentaires pour enfants (SARPA) et le développement de Centres de justice de proximité.

Une réelle accessibilité à la justice implique avant tout la connaissance et la compréhension, par les citoyens, de leurs droits, de leurs recours et des ressources qui s'offrent à eux en cette matière. À cet effet, le Protecteur du citoyen souligne les efforts de clarté et de simplicité qui ont guidé la rédaction du projet de Code de procédure civile, notamment concrétisés par une diminution du nombre d'articles qui le constituent.

L'accessibilité inclut par ailleurs la célérité. En ce sens, il appert que les efforts des dernières années n'ont pas toujours porté fruit et qu'il est devenu essentiel d'initier des mesures concrètes et réalistes à court terme. C'est pourquoi le Protecteur du citoyen accueille favorablement la proposition de hausser le nombre de juges à la Cour du Québec et à la Cour supérieure. Si la justice administrative édicte comme principe la célérité et l'accessibilité, à l'article premier de la Loi sur la Justice administrative⁵, rien ne saurait justifier que la justice civile ne puisse faire de même.

Les efforts pour une meilleure connaissance des droits et des recours des citoyens, autre élément constitutif du *Plan Accès Justice*, sont quant à eux notamment concrétisés par l'établissement des trois Centres de justice de proximité établis à Montréal, Québec et Rimouski. L'objectif du ministre de la Justice d'étendre ce concept à chaque région du Québec devrait permettre de matérialiser encore plus cette connaissance des droits et recours accessibles aux citoyens. Je salue cette initiative.

Parallèlement, il m'apparaît indispensable que ces centres informent également les citoyens sur des recours non judiciaires pouvant s'offrir à eux, dont celui au Protecteur du citoyen. Une telle approche rejoindrait l'une des orientations importantes de l'avant-projet de loi consacré à la réforme du Code de procédure civile, à savoir le recours à des modes volontaires de prévention et de règlement des différends avant de s'adresser aux tribunaux.

Cet avant-projet de loi, dans ses grandes lignes et par certaines de ses dispositions spécifiques, semble aussi opter pour une modernisation qui devrait permettre au citoyen ayant épuisé les recours non judiciaires qui s'offraient à lui de se tourner vers un système plus humain et plus accessible. Ce ne sera toutefois que lors de la mise en œuvre que nous serons réellement en mesure d'en apprécier les effets.

⁵ L.R.Q., c. J-3.

3. Commentaires particuliers du Protecteur du citoyen

Considérant les courts délais inhérents à ce type d'exercice, l'analyse du Protecteur du citoyen ne peut, à ce stade-ci, être exhaustive compte tenu de l'envergure de l'avant-projet de loi. C'est pourquoi les commentaires qui suivent se cantonnent à des sujets en lien plus direct avec la mission de l'Institution et le respect des droits des citoyens. D'autres commentaires pourraient cependant être émis au moment de la présentation du projet de loi devant l'Assemblée nationale.

À cette étape, j'estime tout de même que la recherche d'un équilibre entre les coûts, les délais et les démarches entreprises est salutaire. Il en est également ainsi relativement aux modes alternatifs de règlement des différends proposés et l'objectif d'un rôle encore plus actifs des juges afin, notamment, d'assurer une saine gestion de l'instance et un contrôle efficace des procédures judiciaires. Quant à l'utilisation accrue des technologies de l'information, elle m'apparaît porteuse d'une efficacité et d'une efficacité renouvelées de l'administration de la justice.

Cependant, et bien que je souscrive aux efforts d'accessibilité, de célérité et d'efficacité du système judiciaire, il m'est primordial que l'on assure à terme le strict respect des droits fondamentaux des citoyens, surtout lorsque ceux-ci sont en situation de grande vulnérabilité. C'est pourquoi je suis d'opinion que certaines garanties doivent être maintenues dans l'application de règles procédurales à leur égard. Les deux situations qui suivent illustrent mes préoccupations.

1. L'intérêt pour agir en justice

L'article 86 paragraphe 3 de l'avant-projet de loi prévoit que sont considérés être intéressés par une demande les majeurs et les mineurs de 14 ans et plus lorsqu'une telle demande concerne leur état ou leur capacité. Le Protecteur du citoyen constate que les demandes relatives à leur intégrité ne sont par contre pas visées par cet article⁶.

Il est à noter que l'article 388 de l'avant-projet prévoit que lors de demandes portant sur l'intégrité, l'état ou la capacité, le majeur ou le mineur de 14 ans et plus qui est concerné doit être entendu personnellement, sauf si cela est impossible. De même, l'article 117 de l'avant-projet prévoit que « la signification d'une demande introductive d'instance doit être faite au destinataire, en mains propres, lorsqu'il est âgé de 14 ans et plus et que la demande concerne son intégrité, son état ou sa capacité [...] ». Ainsi, ces articles font spécifiquement mention, non seulement des demandes en matière de capacité et d'état, mais également des demandes portant sur l'intégrité.

⁶ En vertu du chapitre II du titre I du livre V de l'avant-projet de loi, les demandes en matière d'intégrité visent les soins, la garde en établissement et l'*Habeas Corpus*. Le chapitre III réfère quant à lui aux demandes relatives à l'état et à la capacité des personnes.

Ces considérations soulèvent une question : pourquoi ne pas avoir indiqué, à l'article 86 paragraphe 3, que les majeurs et les mineurs de 14 ans et plus sont intéressés par une demande qui touche leur intégrité alors qu'il était important de le spécifier pour les demandes visant leur état ou leur capacité? Je suis d'avis qu'il est de l'intérêt des personnes vulnérables de les inclure explicitement dans cet article à titre de partie intéressée, mais également dans un souci de clarté et d'uniformisation des dispositions de cet avant-projet de loi.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

QUE l'article 86 soit modifié afin que les majeurs et les mineurs de 14 ans et plus visés par une demande en matière d'intégrité soient considérés intéressés, à l'instar de ceux dont la demande touche l'état ou la capacité.

2. L'absence de notification en certaines circonstances

Du point de vue du Protecteur du citoyen, l'avant-projet de loi propose un changement qui aura un impact majeur en matière d'intégrité de la personne. En effet, en matière de mise sous garde ou d'évaluation psychiatrique, l'avant-projet de loi ne reprend pas l'article 779 alinéa 2 du Code actuel prévoyant la signification à une personne raisonnable de sa famille ou, le cas échéant, au titulaire de l'autorité parentale, au tuteur, curateur, mandataire, à la personne qui en a la garde ou à une personne qui démontre un intérêt particulier à son égard, ou, à défaut, au Curateur public. Il en est de même en ce qui concerne le consentement aux soins, puisque l'avant-projet de loi ne reprend pas le deuxième alinéa de l'article 776 actuel, qui prévoit que la demande doit, être en outre signifiée au Curateur public lorsqu'un majeur inapte à donner son consentement n'est pas pourvu d'un tuteur, curateur ou mandataire.

Au surplus, le premier paragraphe de l'article 86 de l'avant-projet de loi prévoit que le Curateur public sera une partie intéressée uniquement pour toute demande qui met en question la capacité d'un majeur, qui concerne un absent ou les biens d'un mineur. Rien n'est spécifiquement mentionné quant aux demandes relatives à l'intégrité.

De ce fait, à la lumière des présentes dispositions de l'avant-projet de loi, le Protecteur du citoyen comprend que le Curateur public ne sera plus automatiquement notifié lors de demandes touchant l'intégrité des personnes. Le Protecteur du citoyen est d'avis que ces nouvelles règles sont discutables. Qu'advient-il des demandes touchant l'intégrité de certaines personnes vulnérables qui, sans être représentées, sont néanmoins incapables à donner un consentement? Par ailleurs, au regard des demandes d'évaluation psychiatrique ou encore de mise sous garde, il n'est plus prévu la notification, soit d'une personne raisonnable de sa famille, soit de la personne qui en a la garde ou encore de celle qui démontre un intérêt particulier à son égard. Qui donc sera tenu informé des décisions prises envers ces personnes vulnérables?

Le deuxième alinéa de l'article 156 de l'avant-projet de loi prévoit cependant que le tribunal pourra, d'office, ordonner à tout moment la notification de la demande au Curateur public lorsqu'il en constatera la nécessité, ceci pour assurer la sauvegarde des droits et des intérêts du mineur ou du majeur inapte non représenté. Le Protecteur du citoyen se questionne toutefois sur les critères que le tribunal utilisera afin d'ordonner cette notification? De plus, serait-ce uniquement pour les majeurs déclarés inaptes par le tribunal ou aussi pour ceux qui semblent momentanément incapables de donner un consentement libre et éclairé? Est-ce que le tribunal le fera pour les personnes qui, à son avis, sont vulnérables? Il y aurait lieu d'être plus explicite à cet égard.

Bien que l'article 306 de l'avant-projet prévoie que le tribunal s'assure que la demande qui lui est présentée a été signifiée à la personne concernée et notifiée aux autres intéressés, le Protecteur du citoyen estime qu'il y aurait un risque à ne plus notifier automatiquement le Curateur public et les personnes énumérées aux articles 776 et 779 du Code de procédure civile actuel. Alors que l'avant-projet de loi vise à faciliter l'accès à la justice, s'en remettre à la discrétion du tribunal au moment de la présentation risquerait d'imposer des délais indus aux justiciables vulnérables si un ajournement était nécessaire dans le but de suppléer à une notification déficiente au départ. De même, le Protecteur du citoyen ne peut que constater que cette absence de notification obligatoire, aux proches ou au Curateur public, pourra avoir un impact quant au respect des droits de la personne visée à la demande.

Finalement, l'article 392 de l'avant-projet de loi prévoit la notification du jugement aux mêmes personnes qui ont reçu notification de la demande. S'il n'y a pas eu une telle notification au Curateur public, ni à la personne qui en a la garde ou à une personne qui démontre un intérêt particulier à l'égard du mineur ou du majeur inapte, et au surplus s'il y a eu dispense de notification à la personne visée à la demande, à qui sera notifié le jugement? Qui pourra être informé du respect de l'intégrité de la personne? Le Protecteur du citoyen comprend que cela serait, encore une fois, laissé à la discrétion du tribunal.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

- QUE la demande en vue d'obtenir une autorisation du tribunal pour des soins requis par l'état de santé d'un mineur ou d'un majeur inapte à donner son consentement, mais qui n'est pas représenté par un curateur, tuteur ou mandataire, soit notifiée au Curateur public; qu'il en soit de même lors d'une demande relative à l'aliénation d'une partie de son corps.

- QU'à l'instar du deuxième alinéa de l'article 779 du Code de procédure civile actuel, la demande relative à la garde en établissement ou à l'évaluation psychiatrique soit signifiée à la personne raisonnable de la famille de la personne visée ou, le cas échéant, au titulaire de l'autorité parentale, au tuteur, curateur, mandataire ou à la personne qui en a la garde ou qui démontre un intérêt particulier à l'égard de la personne visée; à défaut, que cette demande soit signifiée au Curateur public.

* * *

Je souhaite maintenant revenir sur une recommandation récente formulée par le Protecteur du citoyen, dans le cadre du projet de loi 107 créant l'Agence du revenu du Québec, car j'y vois un lien avec l'accessibilité à la justice et une opportunité additionnelle d'y concourir.

En effet, j'estime que l'actualisation substantielle du Code de procédure civile proposée à l'avant-projet de loi serait une excellente occasion, en plus de hausser le seuil de compétence de la division des petites créances de la Cour du Québec, d'ajuster également à la hausse le seuil applicable en matière fiscale pour les contestations d'avis de cotisation émis par l'Agence du Revenu du Québec. Un tel ajustement serait d'ailleurs tout à fait conséquent avec l'objectif du rehaussement du seuil des petites créances : une plus grande autonomie des citoyens devant la justice.

L'avant-projet de loi propose en effet d'augmenter dans un premier temps la valeur maximale des créances pouvant être déposées à la division des petites créances à 10 000 \$. Puis, trois ans après l'entrée en vigueur du nouveau Code, ce montant sera porté à 15 000 \$. Le Protecteur du citoyen accueille favorablement cette mesure qui permettra à plus de justiciables de se prévaloir d'un recours moins formel, moins coûteux et plus rapide afin de trancher un litige. Il me semble cependant que les mêmes objectifs militent pour un ajustement similaire en matière fiscale.

J'ai saisi à cet égard le président de la Commission des finances publiques, le 15 octobre 2010, dans le cadre de l'étude du projet de loi 107 :

« En 1991, le gouvernement modifiait l'article 93.2 de la Loi sur le ministère du Revenu, afin d'augmenter les montants maximums permettant d'interjeter un appel sommaire à la Cour des petites créances. Ces montants passèrent ainsi de 3 000 \$ à 4 000 \$ pour les cotisations émises par le Ministère et de 10 000 \$ à 15 000 \$ pour une réduction dans le calcul du revenu ou du revenu imposable. Le ministre du Revenu expliquait alors que cette mesure avait pour but de rendre la procédure accessible au plus grand nombre de citoyens possible, et de leur donner un accès direct et immédiat à la justice, à un coût minime »⁷. Je recommandais alors d'augmenter ces montants pour les faire équivaloir à celui prévu au Code de procédure civile, qui avait été haussé entretemps.

Depuis cette intervention, aucun changement n'a été apporté à l'article 93.2 de la Loi sur l'administration fiscale⁸ et le seuil pour les petites créances fiscales est toujours plus bas qu'en matière civile. Le Protecteur du citoyen profite donc de l'étude de l'avant-projet de loi pour attirer à nouveau l'attention du législateur sur l'aggravation de l'iniquité provoquée par cette situation.

⁷ Lettre de la protectrice du citoyen, adressée au président de la Commission des finances publiques, « Projet de loi n° 107 – Loi sur l'Agence du revenu du Québec », 15 octobre 2010.

⁸ L.R.Q., c. A-6.002 (autrefois nommé Loi sur le ministère du Revenu, L.R.Q., c. M-31).

Ainsi, le Protecteur du citoyen recommande :

QUE les montants prévus à l'article 93.2 de la Loi sur l'administration fiscale soient modifiés, afin de les porter au même niveau que les montants prévus au Code de procédure civile en matière de petites créances civiles, soit 10 000 \$ puis 15 000 \$ pour les avis de cotisation émis par Revenu Québec, et à 25 000 \$ pour la réduction dans le calcul du revenu ou du revenu imposable.

* * *

En conclusion, je réitère mon appui aux solutions proposées par la voie de l'avant-projet de loi, tout en sensibilisant le législateur à la pertinence d'également soutenir les recours non judiciaires, plus particulièrement dans le cadre des relations entre l'État et les citoyens. Une telle avenue m'apparaît essentielle au développement d'une relation de confiance entre les citoyens et les ministères, organismes publics, instances et autres institutions étatiques.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération.

La protectrice du citoyen,



Raymonde Saint-Germain

- c. c. M. Jean-Marc Fournier, ministre de la Justice, procureur général et leader parlementaire du gouvernement
- M. Raymond Bachand, ministre du Revenu et ministre des Finances
- M. Jean St-Gelais, président-directeur général, Agence du revenu
- M. Denis Marsolais, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général
- M. Luc Monty, sous-ministre des Finances
- M. Stéphane Bédard, leader parlementaire de l'opposition officielle
- M^{me} Sylvie Roy, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
- M^{me} Catherine Grétas, secrétaire de la Commission des institutions