



**LE PROTECTEUR DU CITOYEN**

Assemblée nationale  
Québec

Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

**Mémoire du Protecteur du citoyen  
présenté à la  
Commission des institutions**

dans le cadre des consultations particulières sur le  
Projet de loi n° 28  
Loi instituant le nouveau Code de procédure civile

Québec, le 9 septembre 2013

## La mission du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à un citoyen ou à un groupe de citoyens. Désigné par les parlementaires de toutes les formations politiques et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement d'une ou de plusieurs plaintes ou de sa propre initiative.

Le respect des citoyens et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse systémique de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans le meilleur intérêt des personnes concernées.

Le présent document a été édité en quantité limitée. Il est disponible en version électronique à l'adresse : [www.protecteurducitoyen.qc.ca](http://www.protecteurducitoyen.qc.ca), section **Dossiers et documentation**, rubrique **Réactions aux projets de loi et de règlement**.

La forme masculine utilisée dans ce document désigne aussi bien les femmes que les hommes.

© Protecteur du citoyen, 2013

Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise à condition d'en mentionner la source.

# Table des matières

Sommaire.....	2
Introduction.....	3
1 Les enjeux liés à la médiation et aux modes privés de prévention et de règlement des différends .....	4
1.1 <i>La nature de l'obligation pour les parties de « considérer » le recours à ces modes privés de prévention et de règlement des différends.....</i>	5
1.2 <i>Une procédure de médiation qui prenne en compte la situation des personnes vulnérables et assure l'équilibre des parties .....</i>	9
1.3 <i>L'accessibilité à l'information juridique .....</i>	13
2 Les enjeux liés à la compétence des tribunaux en matière de santé mentale ....	14
2.1 <i>La protection constitutionnelle de la compétence de la Cour supérieure .....</i>	17
2.2 <i>La spécialisation et l'expertise d'un tribunal de compétence unifiée en santé mentale .....</i>	18
2.3 <i>Des normes de preuve distinctes .....</i>	18
3 Iniquité de l'accès aux bénéfices de l'insaisissabilité pour les travailleurs autonomes et particularités de la Loi sur l'administration fiscale.....	20
Conclusion.....	23
Liste des recommandations.....	24

# Sommaire

Le Protecteur du citoyen salue les objectifs de la réforme du Code de procédure civile, soit l'amélioration de l'accès au système de justice, ainsi qu'aux modes de prévention et de règlement des différends. Le Protecteur du citoyen considère qu'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. Par son rôle, le Protecteur du citoyen fait lui-même partie des mécanismes offrant une alternative non judiciaire à ceux qui croient subir un préjudice dans le cadre de leur relation avec la majorité des instances gouvernementales.

## **Mode de prévention et de règlement des différends**

Le Protecteur du citoyen propose qu'une obligation d'information des citoyens sur les modes de prévention et de règlement de leurs différends soit prévue leur permettant de faire un choix éclairé dans ce domaine.

De plus, il propose qu'un encadrement minimal de la procédure de médiation assure des garanties procédurales supplémentaires pour permettre aux citoyens, plus particulièrement dans le cas des personnes vulnérables, de recourir à ces modes en toute connaissance de leur situation et avec une approche adaptée.

Enfin, le Protecteur du citoyen propose l'ajout d'une mesure complémentaire afin d'assurer que le recours à cette nouvelle offre de justice civile se traduise par un accès réel et non formel à la justice pour le citoyen, en toute égalité.

## **Compétence des tribunaux en santé mentale**

Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il est impérieux de réformer en profondeur les procédures judiciaires et administratives applicables en matière de consentement aux soins et de garde en établissement. La complexité et le morcellement des compétences du système actuel briment l'accès à la justice des personnes que l'on cherche à protéger au moyen de divers contrôles judiciaires; une simplification est ici d'intérêt.

Puisque la Cour du Québec a développé une expertise particulière en matière de garde en établissement, parfaire cette compétence en l'autorisant à entendre les demandes d'autorisation de traitement dans ces cas, constituerait un premier pas vers cette simplification.

## **Bénéfice de l'insaisissabilité pour les travailleurs autonomes**

Le Protecteur du citoyen constate que le nouveau Code de procédure crée une iniquité pour les travailleurs autonomes et les salariés dont l'employeur ne réside pas au Québec. S'ils souhaitent bénéficier de l'insaisissabilité d'une partie de leur revenu, ils devront convenir d'une entente de paiement dont le délai ne pourra excéder un an ou recourir au dépôt volontaire.

De plus, les débiteurs assujettis aux nouvelles dispositions du Code de procédure civile auront des protections additionnelles que n'auront pas ceux qui font l'objet d'une saisie effectuée en vertu de la Loi sur l'administration fiscale. Afin de remédier à ces disparités de traitement, le Protecteur propose donc des modifications à cette loi.

# Introduction

La réforme du Code de procédure civile intéresse le Protecteur du citoyen en ce qu'elle vise notamment un accès amélioré au système de justice et aux modes de prévention et de règlement des différends.

Le Protecteur du citoyen est intervenu, en novembre 2011, au stade de l'avant-projet de loi sur certains aspects précis du texte, qui ont été modifiés à sa satisfaction dans le cadre du projet de loi n° 28.

Le présent mémoire présente ses commentaires et recommandations découlant de son examen du projet de loi n° 28 – *Loi instituant le nouveau Code de procédure civile*, Présenté à l'Assemblée nationale le 30 avril 2013 par le ministre de la Justice et procureur général (le Ministre).

Notre intervention se limitera à deux grands aspects généraux de la réforme, soit les modes de prévention et de règlement des différends et la compétence des tribunaux en matière de santé mentale, puis formulera un commentaire sur un problème particulier constaté affectant notamment les travailleurs autonomes.

Le Protecteur du citoyen salue d'emblée les objectifs recherchés par le nouveau Code de procédure civile, clairement affirmés dans sa disposition préliminaire :

« Le Code vise à permettre, dans l'intérêt public, la prévention et le règlement des différends et des litiges, par des procédés adéquats, efficaces, empreints d'esprit de justice et favorisant la participation des personnes. Il vise également à assurer l'accessibilité, la qualité et la célérité de la justice civile, l'application juste, simple, proportionnée et économique de la procédure et l'exercice des droits des parties dans un esprit de coopération et d'équilibre, ainsi que le respect des personnes qui apportent leur concours à la justice »<sup>1</sup>.

Le Protecteur du citoyen accueille favorablement toute mesure visant à améliorer l'accessibilité à la justice. Dans le cadre de l'exercice de sa mission et de ses relations avec les citoyens et les organismes de l'Administration, il est à même de constater les difficultés qu'occasionnent aux citoyens la complexité, les délais, les modalités procédurales et les coûts inhérents au système judiciaire.

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.

Un des moyens qui y sont proposés pour améliorer l'accès à la justice est « d'affirmer l'existence des modes privés et volontaires de prévention et de règlement des différends, d'inciter les parties à considérer le recours à ces modes avant de s'adresser aux tribunaux et à coopérer activement dans la recherche d'une solution [...] »<sup>2</sup>.

Par son rôle, le Protecteur du citoyen fait lui-même partie des mécanismes visant à offrir une alternative non judiciaire à ceux qui croient subir un préjudice dans le cadre de leur

---

<sup>1</sup> Disposition préliminaire du projet de loi n° 28 – *Loi instituant le nouveau Code de procédure civile* présenté par le ministre de la Justice le 30 avril 2013.

<sup>2</sup> Notes explicatives du projet de loi n° 28 – *Loi instituant le nouveau Code de procédure civile*.

relation avec la grande majorité des instances gouvernementales. Quotidiennement, son action prévient la judiciarisation de conflits entre les citoyens et l'administration publique.

Il apparaît à cet égard indispensable que les citoyens soient mieux informés sur les recours non judiciaires pouvant s'offrir à eux. Une telle approche rejoint l'une des orientations importantes de la réforme du Code de procédure civile, soit d'inciter les citoyens à avoir recours aux modes de prévention et de règlement des différends avant de s'adresser aux tribunaux.

## **1 Les enjeux liés à la médiation et aux modes privés de prévention et de règlement des différends**

La reconnaissance législative des divers modes privés de prévention et de règlement de différends dans le Code de procédure civile est essentielle afin d'inciter le citoyen à y recourir, et ce, en amont du système judiciaire plutôt que dans le cadre des procédures judiciaires déjà introduites. Cette reconnaissance participe à redéfinir la conception même de la justice civile au Québec et la manière d'y faire appel. Il s'agit là d'un changement de culture pertinent et de nature à solutionner tant les problèmes d'accès liés aux longs délais, que ceux liés à la lourdeur et aux coûts des procédures.

Dans un premier temps, nous discuterons de l'enjeu que constitue pour le citoyen *le devoir* « de considérer » le recours aux modes privés avant de recourir au système judiciaire, et proposerons certaines modifications au projet de loi qui sont à notre avis de nature à mieux assurer la clarté et l'intelligibilité de cette règle.

Nous souhaitons de plus proposer l'ajout d'une mesure complémentaire afin d'assurer que le recours à cette nouvelle offre de justice civile se traduise par un accès réel et non formel à la justice pour le citoyen, en toute égalité. L'égalité dans l'accès à la justice peut exiger la prise en compte de la situation particulière des parties, notamment des plus vulnérables<sup>3</sup>.

En tête du projet de Code de procédure civile se trouvent sept articles portant sur « [l]es principes de la procédure applicable aux modes privés de prévention et de règlement des différends »<sup>4</sup>. Ces dispositions énoncent des obligations générales pour les parties qui choisissent de recourir à ces modes privés de règlement de différends, de même que pour les tiers qui sont appelés à assister les parties dans cette démarche. Elles sont complétées<sup>5</sup> par des dispositions plus spécifiques de procédures, portant sur la médiation, la médiation familiale et l'arbitrage.

L'intervention du Protecteur du citoyen se consacre essentiellement aux articles 1 à 7 du projet de loi, ainsi qu'aux articles de procédures portant sur la médiation (art. 605 à 615 du projet de loi).

---

<sup>3</sup> Voir LAFOND, Pierre-Claude. *L'accès à la justice civile au Québec. Portrait général*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2012, pp. 88 à 92.

<sup>4</sup> Titre I du Livre I.

<sup>5</sup> Portant sur la médiation (art. 605 à 655), la médiation familiale (art. 616 à 619) et l'arbitrage (art. 620 à 655).

## 1.1 La nature de l'obligation pour les parties de « considérer » le recours à ces modes privés de prévention et de règlement des différends

L'article 1 du projet de loi prévoit que :

« 1. Les modes privés de prévention et de règlement des différends sont choisis d'un commun accord par les parties intéressées, dans le but de prévenir un différend à naître ou de résoudre un différend déjà né.

Ces modes privés sont principalement la négociation entre les parties au différend de même que la médiation ou l'arbitrage dans lesquels les parties font appel à l'assistance d'un tiers. Les parties peuvent aussi recourir à tout autre mode qui leur convient et qu'elles considèrent adéquat, qu'il emprunte ou non à ces modes.

Les parties doivent considérer le recours aux modes privés de prévention et de règlement de leur différend avant de s'adresser aux tribunaux. »

La formulation employée au premier alinéa de l'article 1, à l'effet que les modes privés sont « choisis d'un commun accord », établit clairement le choix de ne pas imposer aux parties d'y recourir obligatoirement, notamment en matière de médiation.

À cet égard, le Protecteur du citoyen est heureux de constater le retrait de la version antérieure de l'article 7, lequel pouvait raisonnablement donner à penser au citoyen que le recours aux modes privés constituait un passage obligé avant de faire entendre sa cause par un tribunal. L'article 7 de l'avant-projet de loi prévoyait en effet que :

« Les parties peuvent s'adresser aux tribunaux si elles ne réussissent pas à régler leur différend par la voie privée, sous réserve des dispositions particulières à l'arbitrage »<sup>6</sup>.

Bien que d'autres provinces au Canada, notamment l'Ontario<sup>7</sup>, aient fait un choix plus contraignant en rendant obligatoire la médiation, le Protecteur du citoyen partage l'approche non contraignante préconisée<sup>8</sup> dans le projet de loi. Une approche contraire irait à l'encontre du principe de consensualisme, principe directeur fondamental à la médiation, d'autant plus que les études<sup>9</sup> indiquent que seul l'aspect volontaire de la médiation peut favoriser une approche pleinement collaborative.

Par contre, la portée de l'obligation de « considérer » le recours aux modes privés prévue au troisième alinéa de l'article 1 demeure imprécise. Comment, dans les faits, le citoyen doit-il accomplir ce devoir?

La formulation employée, « les parties doivent considérer », implique nécessairement l'obligation d'accomplir un acte quelconque. Selon l'article 51 de la *Loi*

---

<sup>6</sup> *Avant-projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile*, art. 7.

<sup>7</sup> *Règles de procédure civile*, RRO 1990, Règl 194, règles 24.1 et suiv.

<sup>8</sup> Ce choix s'inscrit d'ailleurs en continuité avec l'approche adoptée en matière familiale en 1997, alors que le législateur avait choisi de ne pas imposer la médiation obligatoire, considérant plutôt que l'obligation d'assister à une séance d'information sur la médiation était suffisante afin de conscientiser et de responsabiliser les parties en cette matière.

<sup>9</sup> Voir LAFOND, P.-C. *L'accès à la justice civile au Québec. Portrait général*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2012, p. 186 : « La Commission du droit du Canada, à la suite d'une étude des processus de justice participative, vient à la conclusion que les MARC sont le plus susceptibles de bien fonctionner lorsque les deux parties s'engagent volontairement à y participer ».

*d'interprétation*<sup>10</sup>, l'utilisation du verbe « devoir » suppose une obligation de faire. L'emploi du mot « considérer » est beaucoup trop vague sur ce qui doit être précisément fait de la part des parties, le verbe « considérer » pouvant même être entendu comme une simple activité intellectuelle de la pensée<sup>11</sup>. Chacune des parties doit-elle envisager en son for intérieur cette possibilité, ou doivent-elles, ensemble, étudier la question? Les règles législatives existent-elles pour régir la réalité des actes ou la pensée?

Cette obligation a fait l'objet de plusieurs questionnements de la part des intervenants lors des consultations sur l'avant-projet de loi<sup>12</sup>. Le législateur, dans le projet de loi à l'étude, n'a pas précisé cette obligation, conservant la même formulation quant au *devoir* « de considérer » les modes privés. Le projet de loi ne prévoit toujours pas d'obligation procédurale spécifique susceptible de dicter plus précisément aux parties de quelle manière elles doivent accomplir ce devoir.

Seule une distinction importante dans la formulation des notes explicatives du projet de loi laisse à penser que ce devoir ne serait pas contraignant. Ainsi, alors que ressort des notes explicatives de l'avant-projet de loi l'idée « **d'obliger** le recours à ces modes avant de s'adresser aux tribunaux », les notes du projet de loi nous indiquent qu'il s'agit plutôt « **d'inciter** les parties à considérer le recours à ces modes avant de s'adresser aux tribunaux ».

Dans le cas où le *devoir* « de considérer » les modes privés de règlement de différends doit être entendu par le citoyen comme étant un incitatif important qui confirme la vision pédagogique du législateur, plutôt qu'une source impérative d'obligation, une partie ne pourrait alors demander aux tribunaux de sanctionner l'inexécution de ce devoir par la partie requérante. Ainsi entendu, il faut se questionner à savoir si le fait d'intenter des procédures judiciaires sans se conformer au devoir de considérer le recours aux modes privés pourrait constituer un abus de procédures, par exemple au sens des articles 19 al. 2<sup>13</sup> ou 51 du projet de loi, avec les sanctions associées à une telle

---

<sup>10</sup> *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16, art. 51 : « Chaque fois qu'il est prescrit qu'une chose sera faite ou doit être faite, l'obligation de l'accomplir est absolue; mais s'il est dit qu'une chose « pourra » ou « peut » être faite, il est facultatif de l'accomplir ou non. »

<sup>11</sup> Dictionnaire *Le Petit Robert* (1993): « 2. Envisager par un examen attentif, critique → apprécier, étudier, examiner, observer, peser. Considérer le pour et le contre, impartialement → balancer. Considérer une chose sous tous ses aspects. [...] ».

<sup>12</sup> Voir LALONDE, Louise, *Mémoire portant sur l'avant-projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile*, plus spécifiquement, concernant les dispositions relatives à la Conférence de règlement amiable (CRA) et à la médiation comme mode de justice civile privée, p. 29. « Bien que l'obligation de *considérer* nous semble nébuleuse, cette disposition avalise l'importance de la justice civile privée et situe le procès comme dernier recours dans le règlement des conflits ».

Dans son *Mémoire portant sur l'avant-projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile*, à la p. 7, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse souligne que, selon les principes d'interprétation des lois, le troisième alinéa de l'article 1 de l'avant-projet de loi, tel que formulé, crée « une obligation absolue pour les parties de considérer le recours aux modes privés de prévention et de règlement de leur différend avant de s'adresser aux tribunaux » et que « l'imposition de cette étape préliminaire est susceptible d'entrer en contradiction avec le premier alinéa de l'article 23 de la Charte [québécoise] [...] ». Enfin, dans son *Mémoire portant sur l'avant-projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile*, décembre 2011, p.21 et suiv., l'Observatoire du droit à la justice (ODJ) souligne que: « Au troisième alinéa de l'article premier du nouveau Code, le législateur a choisi d'imposer aux parties à un différend le devoir de considérer le recours aux modes alternatifs de règlement avant de s'adresser aux tribunaux. » (Soulignés ajoutés). L'ODJ a cependant constaté qu'aucune mesure, en pratique, n'encourage, « ni même oblige » les parties à accomplir ce devoir. Elle propose donc des mesures concrètes afin de « pallier cette lacune », notamment, par l'établissement, au sein du Code, d'un cadre d'exercice de ce devoir. Entre autres procédures préalables au recours devant les tribunaux, l'ODJ propose que les parties soient tenues de rendre compte, au moyen d'une attestation devant être produite avec leur demande en justice (précédée d'un préavis d'exercice d'une demande en justice), de l'accomplissement du devoir que leur impose l'article premier du Code.

<sup>13</sup> 19. [...] Elles doivent veiller à limiter l'affaire à ce qui est nécessaire pour résoudre le litige et elles ne doivent pas agir en vue de nuire à autrui ou d'une manière excessive ou déraisonnable, allant ainsi à l'encontre des exigences de la bonne foi.

conduite? Les juges pourraient-ils de plus utiliser leur pouvoir discrétionnaire afin de sanctionner cette inexécution en renvoyant les parties, une fois le recours judiciaire introduit, à la médiation, sans leur consentement (art.159 alinéa 2 du projet de loi)<sup>14</sup>?

Le Protecteur du citoyen constate que les termes « doivent considérer », sans autres précisions procédurales, risquent d'entraîner la confusion pour le citoyen ou d'être l'objet de futures contestations judiciaires.

En ce sens, les objectifs déclarés visant à « inciter », « favorise[r] » ou « encourage[r] » les parties à recourir aux modes privés, tous de nature non contraignante, gagneraient à se voir reflétés dans la formulation de la règle qui, telle que libellée actuellement, exprime plutôt une contrainte, par ailleurs source de confusion.

En plus d'être sujette à interprétation, la confusion qu'entraîne la formulation actuelle ne permet pas au citoyen de circonscrire concrètement les actes qu'il doit poser afin de respecter la règle énoncée. Par conséquent, il lui est impossible de prévoir la sphère de risque ou la sanction à laquelle il s'expose en cas de non-conformité à la règle.

Le Protecteur du citoyen propose donc une formulation qui traduise la nature non contraignante de la faculté que possède le citoyen de considérer le recours aux modes privés, tout en clarifiant l'obligation à laquelle il est soumis.

**Considérant** que les modes de prévention et de règlement des différends sont basés sur le consensualisme et l'exercice d'un choix libre et éclairé;

**Considérant** que la portée de l'obligation de « considérer » les modes de prévention et de règlement des différends est incertaine et ambiguë;

**Considérant** que cette formulation ne permet pas de circonscrire concrètement les actes que le justiciable doit poser pour satisfaire le devoir de « considérer », ni la sanction applicable en cas de non-respect;

**Considérant** que l'objectif d'inciter les parties à avoir recours aux modes de prévention et de règlement des différends peut être atteint en fournissant aux parties toute l'information pertinente leur permettant de faire un choix éclairé quant à ces modes;

**Considérant** que l'action de certains organismes publics constitue des modes de prévention et de règlement des différends;

---

<sup>14</sup> L'article 159, au premier paragraphe du premier alinéa prévoit notamment ce qui suit :

« À tout moment de l'instance, le tribunal peut, à titre de mesures de gestion, prendre, d'office ou sur demande, l'une ou l'autre des décisions suivantes :

1° prendre des mesures propres à simplifier ou à accélérer la procédure et à abrégier l'instruction [...] en invitant les parties à participer soit à une conférence de gestion, soit à une conférence de règlement à l'amiable ou à recourir elles-mêmes à la médiation; »

Compte tenu de l'autorité morale dont est investi le juge, surtout dans le cadre de l'instance judiciaire, l'invitation à recourir à la médiation privée, serait-elle conforme à la notion de consensualisme, requis par l'article premier de l'avant-projet de loi? L'invitation, formulation pour le moins vague, pourrait-elle être perçue comme une ordonnance? En est-elle une?

Dans le cas où elles n'auraient pas préalablement considéré le recours à cette option, comment les parties recevront-elles cette invitation? Cette invitation pourrait-elle être perçue comme la sanction d'un manquement à un devoir?

L'expression « en invitant », devrait-elle être remplacée par une formulation plus près de celle employée à l'article 161 du projet de loi, en « recommandant aux parties de recourir à la médiation, si les parties y consentent »?

**En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-1 Que** l'article 1 du projet de loi n° 28 soit modifié de la manière suivante :

« 1. Les modes privés de prévention et de règlement des différends sont choisis d'un commun accord par les parties intéressées, dans le but de prévenir un différend à naître ou de résoudre un différend déjà né.

Ces modes privés sont principalement la négociation entre les parties au différend de même que la médiation ou l'arbitrage dans lesquels les parties font appel à l'assistance d'un tiers. Les parties peuvent aussi recourir à tout autre mode qui leur convient et qu'elles considèrent adéquat, qu'il emprunte ou non à ces modes.

Les parties doivent **être informées sur les modes privés** de prévention et de règlement de leur différend avant de s'adresser aux tribunaux. »

Cette nouvelle formulation affirme l'importance de donner aux citoyens toute l'information dont ils ont besoin pour faire un choix éclairé leur permettant de recourir aux modes de prévention et de règlement de leurs différends. Cela rejoint également la nouvelle disposition envisagée dans le projet de nouveau *Code de déontologie des avocats* à ce sujet :

« 45. Tout au cours du mandat, l'avocat **informe** et **conseille** le client sur l'ensemble des moyens disponibles pour régler son différend, dont l'opportunité de recourir aux modes de prévention et de règlement des différends »<sup>15</sup>.

Par ailleurs, la proposition de retirer le terme « privé » de cette obligation d'information vient du constat que certaines institutions publiques, dont le Protecteur du citoyen, peuvent jouer un rôle déterminant dans la prévention de la judiciarisation de certains litiges<sup>16</sup>. Les citoyens et tout le système de justice gagneraient à être bien informés des recours non judiciaires à leur disposition pour régler leurs différends en dehors des tribunaux.

De plus, les organismes publics et les sociétés d'État québécois sont fréquemment impliqués dans divers recours judiciaires les opposant à des citoyens, et même à d'autres organismes publics. Ils sont à ce titre des parties au sens du Code de procédure civile et sont soumis aux mêmes devoirs et obligations. L'État a à sa disposition des moyens importants comparativement à ses citoyens et, dans le contexte d'une procédure judiciaire, ce déséquilibre des forces désavantage ces derniers. Ainsi, à plus forte raison, l'État a le devoir de considérer le recours aux modes de prévention et de règlement des différends et d'inciter ses composantes à avoir recours à ces modes pour éviter de judiciariser des désaccords ou des conflits avec les citoyens. Incidemment, il est aussi important que les citoyens visés par un recours judiciaire d'un organisme de l'État soient informés des modes de prévention et de règlement des différends pouvant leur éviter un passage devant les tribunaux civils.

La responsabilité d'information que nous proposons serait principalement confiée au ministère de la Justice qui, par l'entremise de divers organismes ou instances, veillerait à fournir verbalement ou à distribuer de manière systématique l'information appropriée sur

<sup>15</sup> Projet de règlement *Code de déontologie des avocats, Barreau du Québec*, le 27 avril 2013, [En ligne]. [http://www.barreau.qc.ca/pdf/lois/bdq-projet-code-deonto-fr.pdf].

<sup>16</sup> Parmi les autres organismes publics participant aux modes alternatifs de règlement des différends, on peut penser à : l'Office de protection du consommateur, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, la Commission des normes du travail, etc.

les divers modes de prévention et de règlement des différends, d'une manière qui soit accessible à tous les citoyens.

Cette information pourrait notamment être fournie par le biais des greffes des Palais de justice, qui assistent déjà les citoyens dans leurs démarches en leur fournissant de l'information générale. Ce travail d'information pourrait également s'accomplir au sein des Centres de justice de proximité ainsi que par d'autres moyens de communication contemporains basés sur le web, comme, par exemple, le site du ministère de la Justice ou d'autres sites spécialisés en information juridique.

Ce moyen concourrait à l'atteinte de l'objectif d'inciter les parties à considérer la médiation et les modes alternatifs de règlement des différends de manière efficace et peu coûteuse.

## **1.2 Une procédure de médiation qui prenne en compte la situation des personnes vulnérables et assure l'équilibre des parties**

Les obstacles à l'accès à la justice sont multifactoriels<sup>17</sup> et ne peuvent être attribués aux seules questions de coûts et de délais généralement associés au processus judiciaire. Toutefois, pour bien des personnes ces facteurs objectifs<sup>18</sup> pèsent souvent dans la balance, en plus de leur méconnaissance<sup>19</sup> du droit, dans leurs choix de ne pas recourir au système judiciaire pour tenter de régler leurs litiges ou différends.

Sur le plan des coûts, de la célérité et de la simplicité du processus, le choix de recourir à la médiation peut s'avérer attrayant pour un grand nombre de personnes, plus particulièrement celles en situation de vulnérabilité en raison de leur condition socio-économique. Toutefois, il demeure que « l'accord de certaines d'entre elles peut être teinté par une situation d'inégalité, de dépendance, de violence, de pressions sociales ou d'oppression »<sup>20</sup>. La recherche de l'équilibre entre les parties revêt ici toute son importance lorsqu'il s'agit d'assurer l'accès réel, et en toute égalité, à la justice.

À ce titre, le Protecteur du citoyen croit que la réforme devrait être accompagnée de mesures appropriées permettant de s'assurer du consentement éclairé du citoyen dans sa décision de recourir au processus de médiation ou à d'autres modes privés de résolution de différends, et surtout dans sa décision de conclure une entente qui permettra de mettre fin au différend, tout en ayant la force juridique d'une transaction.

Le déficit d'accès à la justice résulte bien souvent des rapports de force entre les personnes concernées, ces rapports s'exerçant souvent « sous la domination des plus

---

<sup>17</sup> Propos du juge en chef du Québec, l'honorable Michel Robert, Allocution lors du Congrès du Barreau du Québec à Gatineau en juin 2011, propos transcrits par Mélanie Baudouin, Journal du Barreau, octobre 2011, p. 7 : « le phénomène de l'accès à la justice, ou plutôt du manque d'accès, est multifactoriel et les solutions, elles aussi, sont multifactorielles ».

<sup>18</sup> LAFOND, P.-C., *L'accès à la justice civile au Québec. Portrait général, préc.*, note 3, p. 49 : « On trouve parmi les obstacles objectifs, les barrières économiques et les délais. Les obstacles économiques comprennent les honoraires d'avocats, les frais judiciaires, les autres frais et la modicité de la réclamation ».

<sup>19</sup> *Id.*, p. 69-70 : « Le peu de connaissance qu'ont les gens sur leurs droits et sur les façons de les exercer comporte une dimension psychologique considérable. Et c'est souvent ceux qui ne connaissent pas leurs droits qui en ont le plus besoin. Si les gens ne savent pas qu'un droit existe en leur faveur, ils ne vont pas l'exercer. Par exemple, une enquête effectuée par l'Office de la protection du consommateur a révélé que 64,4 % des répondants ignorent qu'il existe des moyens d'annulation ou de contestation de contrat, une fois signé. En outre, si les citoyens ne savent pas comment exercer leurs droits, à quel service s'adresser, ils ne vont pas le faire non plus. [...] Souvent, ils ne savent pas non plus comment exprimer clairement l'objet de leur problème. »

<sup>20</sup> Mémoire de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse portant sur l'avant-projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile, p. 6.

puissants »<sup>21</sup>. Certains groupes de la société, en raison de leur vulnérabilité, qu'elle soit permanente ou transitoire, ont des besoins différents en termes d'accès à la justice<sup>22</sup>.

Comme alternative à la justice traditionnelle, la médiation privée a pour objectif de faire intervenir un tiers, sans que celui-ci ait nécessairement une formation juridique, afin de résoudre un conflit entre deux personnes alors qu'elles ne peuvent y parvenir seules<sup>23</sup>. La médiation a donc comme caractéristique d'être un processus souple, moins coûteux, qui fait appel aux intérêts et aux besoins des parties et non pas nécessairement aux règles de droit.

Par ailleurs, il faut constater qu'à l'heure actuelle, les garanties d'égalité et d'équilibre des forces entre les parties seront, en principe, mieux assurées par le système judiciaire, que ce soit lorsque le juge exerce sa mission de « dire le droit »<sup>24</sup> ou lorsqu'il s'agit de « favoriser la conciliation des parties »<sup>25</sup>.

Cela dit, la réalité nous indique que très peu de personnes peuvent bénéficier réellement de ces garanties d'égalité dans l'accès à la justice. En effet, les statistiques démontrent que la très grande majorité des dossiers ouverts à la Cour<sup>26</sup> se règlent en dehors du procès ou de la conciliation judiciaire, et que seulement 10 % de la population a les moyens financiers de recourir aux services d'un avocat, un autre 10 % étant formé des bénéficiaires de l'aide juridique<sup>27</sup>.

L'inadéquation entre les besoins des citoyens en matière de justice et les solutions qu'offre le système judiciaire peut déterminer<sup>28</sup> leur choix de recourir à la médiation, ou plus largement à des modes privés de résolution de conflits. Dans certains cas, ces modes peuvent aussi constituer un choix que le citoyen exerce par défaut<sup>29</sup> d'un accès véritable au système judiciaire, sans en connaître véritablement les tenants et les aboutissants, d'où l'importance d'assurer les garanties minimales d'équité, d'égalité et d'équilibre entre les parties.

Au regard de ces considérations, le Protecteur du citoyen, conscient des limites et des risques que peut comporter la médiation privée, mais aussi du contexte difficile de l'accès à la justice que représente le système traditionnel, réitère son appui à la codification des modes privés de prévention et de règlements des différends, plus particulièrement la médiation.

---

<sup>21</sup> LAFOND, P.-C. *L'accès à la justice civile au Québec. Portrait général, préc.*, note 3, p. 196-197, résumant les critiques de ceux qui voient un danger à la privatisation de la justice, notamment la pensée de Laura NADER, « Alternatives to the American judicial System », dans Laura NADER (dir.) *No Access to Law*, New York, Academic Press, 1980, p. 3, aux pp. 30 et 48; du même auteur: « The ADR Explosion – The implication of Rhetoric in Legal Reform », (1988) 8 *Windsor Yearb. Access Justice* 269, 271-280; DEMEULENAERE, Bernadette. « La médiation et les droits des consommateurs » (1987) 7 *Windsor Yearb. Access Justice* 118, 128.

<sup>22</sup> *Id.*, notamment aux p. 90 et 91.

<sup>23</sup> LAFOND, P.-C. *L'accès à la justice civile au Québec. Portrait général, préc.*, note 3, p. 183. Voir aussi ROBERGE, Jean-François, *La justice participative – Changer le milieu juridique par une culture intégrative des règlements des différends*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011, p. 66.

<sup>24</sup> Projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile, art. 9.

<sup>25</sup> *Id.*

<sup>26</sup> L'Honorable ROLLAND, François. « La médiation judiciaire en matière de droit à l'égalité », dans TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE ET BARREAU DU QUÉBEC, *L'accès direct à un tribunal spécialisé en matière de droits à l'égalité : l'urgence d'agir au Québec? Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, 449, p. 458; voir aussi COUR SUPÉRIEURE DU QUÉBEC, Rapport d'activités de la Cour supérieure du Québec – Accès à la justice : toujours faire mieux*, p. 19, [En ligne][[http://www.tribunaux.qc.ca/c-superieure/RapportActivite\\_juin2010.pdf](http://www.tribunaux.qc.ca/c-superieure/RapportActivite_juin2010.pdf)] (Consulté le 15 juillet 2013).

<sup>27</sup> LAFOND, P.-C. *L'accès à la justice civile au Québec. Portrait général, préc.*, note 3, p. 53.

<sup>28</sup> COMMISSION DU DROIT DU CANADA, *La transformation des rapports humains par la justice participative*, Ottawa, 2003, p. XX et ss.

<sup>29</sup> LAFOND, P.-C. *L'accès à la justice civile au Québec. Portrait général, préc.*, note 3, p. 195-200.

Toutefois, bien qu'à travers des processus plus simples, moins coûteux et plus rapides, les citoyens aient souvent tout intérêt à faire valoir leurs droits en trouvant une solution satisfaisante à leur problème, sans nécessairement rechercher à faire sanctionner ceux-ci, le Protecteur du citoyen est d'avis que ces processus ne peuvent être valablement conduits sans que ne soit assuré, tant dans le cadre de leur exercice que préalablement à celui-ci, l'équilibre et l'égalité des parties.

Dans la mesure où l'État *incite* le citoyen à recourir à ces modes privés, il lui revient de prévoir des mécanismes d'encadrement qui permettent au citoyen, plus particulièrement dans le cas des personnes vulnérables, de recourir à ces modes en toute connaissance de cause et avec des garanties procédurales minimales.

Par exemple, les dispositions prévues au Titre I du Livre VII du projet de loi énoncent le rôle, les devoirs et les règles procédurales minimales applicables aux médiateurs. Ces normes sont de nature générale et prévoient notamment l'obligation de confidentialité et son immunité corolaire, l'obligation de dénoncer tout conflit d'intérêts, celle de traiter équitablement les parties et de permettre à chacune de faire valoir son point de vue. Le deuxième alinéa de l'article 610 prévoit quant à lui des obligations spécifiques lorsque le médiateur constate un déséquilibre important entre les parties ou de l'intimidation<sup>30</sup>.

Bien que le Protecteur du citoyen ne souhaite pas le développement outre mesure de l'aspect formel de la médiation privée, il est par ailleurs d'avis que le Législateur a le devoir d'affirmer certaines règles fondamentales afin d'assurer la valeur du processus qu'il préconise. Autrement, l'État qui s'est engagé aux articles 1 à 7 du projet de loi à inciter les parties à opter pour les modes privés de prévention et de règlement des différends pourrait donner l'impression qu'il ne se soucie guère de savoir à quelle justice concrète pourra mener l'application à large échelle de la médiation.

Il ne s'agit pas ici de reproduire les règles formelles du processus contradictoire propres au procès. Cependant, le Protecteur du citoyen croit que certains principes directeurs<sup>31</sup>, comme celui du traitement égal des parties et de l'équité procédurale, doivent être appliqués à la médiation, ceux-ci représentant d'ailleurs les règles de l'art acceptées qui se sont graduellement développées informellement par la pratique<sup>32</sup>, au cours des années.

Actuellement, la plupart des dispositions prévues au Titre I Livre VII du projet de loi sont applicables à la procédure de médiation à titre subsidiaire et discrétionnaire seulement. Le Protecteur est d'avis qu'elles pourraient s'appliquer de façon impérative au processus de médiation afin d'assurer le respect de l'égalité réelle<sup>33</sup> et l'équilibre entre les parties,

---

<sup>30</sup> « 610 [...] S'il constate un déséquilibre important entre les parties ou de l'intimidation ou de la manipulation de la part de l'une d'elles, il le signale et précise avec elles les mesures pour y pallier. S'il considère qu'un projet d'entente est susceptible de causer un différend futur ou un préjudice sérieux à l'une des parties, il les invite à remédier à la situation et, le cas échéant, à consulter un tiers. »

<sup>31</sup> LAFOND, P.-C. *L'accès à la justice civile au Québec. Portrait général*, préc., note 3, p. 200 : « Certes, les modes alternatifs, comme tout autre mode de règlement des conflits, comportent des risques et des limites. Bien identifiés, ceux-ci peuvent être contrôlés et corrigés afin de conserver à la justice participative ses nombreux avantages. Des mesures de protection et des normes directrices peuvent être mises en place pour assurer leur bon fonctionnement et réduire les risques d'utilisation. »

<sup>32</sup> Notamment quant aux règles régissant le tiers impartial et neutre, le principe de confidentialité, les principes applicables à l'entente (transaction), la bonne foi, la communication des informations, voir GOULET, Réal, « La conciliation et la médiation », dans *Justice participative, Collection des habiletés*, Montréal, École du Barreau, 2012-2013, p. 65 à 68; LAFOND, P.-C. *L'accès à la justice civile au Québec. Portrait général*, préc., note 3, p. 184 à 190; LATULIPPE, Ginette. *La médiation judiciaire, un nouvel exercice de justice*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2012, p. 119 à 132 et p. 67 à 85.

<sup>33</sup> LEBEL, Louis. « L'Accès à la justice et son impact sur le droit à l'égalité réelle », dans TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE ET BARREAU DU QUÉBEC, *L'accès direct à un tribunal spécialisé en matière de droits à l'égalité : l'urgence d'agir au Québec?* Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, 27, p. 33.

sans que cela ne remette en question le principe du consensualisme propre à la médiation. Rappelons que l'article 7 du projet de loi prévoit que :

« 7. Les parties qui conviennent de recourir à un mode privé pour prévenir un différend ou régler celui qui les oppose déterminent, avec le tiers, le cas échéant, la procédure applicable au mode qu'elles ont choisi. Si les parties procèdent par voie de médiation ou d'arbitrage ou s'inspirent de ces modes et qu'il est nécessaire de compléter leur procédure, les règles du livre VII du présent code s'appliquent ».

Ainsi, le Protecteur du citoyen propose que les dispositions prévues au Titre I du Livre VII du projet de loi s'appliquent *de facto* lorsque les parties choisissent de s'engager dans un processus de médiation ou s'inspirent de ce mode<sup>34</sup>.

**Considérant** que l'État *incite* le citoyen à recourir aux modes privés de prévention et de règlement des différends et que, dans certains cas, ces modes peuvent aussi constituer un choix que le citoyen exerce par défaut d'un accès véritable au système judiciaire;

**Considérant** que les modes privés de prévention et de règlement des différends constituent un moyen efficace, simple et peu coûteux pour permettre aux parties de régler des conflits juridiques et que l'issue de ce processus peut résulter en la signature d'une entente ayant la force juridique d'une transaction;

**Considérant** que la médiation a pour objectif de faire intervenir un tiers, sans que celui-ci ait nécessairement une formation juridique, et que ce mode de prévention et de règlement des différends fait appel aux intérêts et aux besoins des parties et non pas nécessairement aux règles de droit;

**Considérant** que certains groupes de la société, en raison de leur vulnérabilité, qu'elle soit permanente ou transitoire, ont des besoins différents en termes d'accès à la justice;

**Considérant** l'importance d'assurer les garanties minimales d'équité, d'égalité et d'équilibre entre les parties afin que le recours à la médiation en tant que mode de prévention et de règlement des différends soit une réelle alternative au système judiciaire;

**Considérant** que des mécanismes d'encadrement prévoyant des garanties procédurales minimales de ce mode sont déjà prévus au projet de loi n° 28;

**En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-2 Que** l'article 7 du projet de loi n° 28 se lise désormais comme suit :

« 7. Les parties qui conviennent de recourir à un mode privé pour prévenir un différend ou régler celui qui les oppose déterminent, avec le tiers, le cas échéant, la procédure applicable au mode qu'elles ont choisi. Si les parties procèdent par voie de médiation **ou d'arbitrage** ou s'inspirent de ce mode **et qu'il est nécessaire de compléter leur procédure**, les règles du Titre I du livre VII du présent code s'appliquent. Si les parties procèdent par voie d'arbitrage ou s'inspirent de ce mode et qu'il est nécessaire de compléter leur procédure, les règles du Titre II du livre VII du présent code s'appliquent.

---

<sup>34</sup> Le Protecteur du citoyen ne se prononce pas sur la question de l'arbitrage, parce qu'il s'agit d'une question complexe, fort différente et qu'elle ne procède pas des mêmes fondements.

### 1.3 L'accessibilité à l'information juridique

Dans certaines situations, les personnes vulnérables sont laissées à elles-mêmes. C'est entre autres le cas lorsque les parties tentent de régler leurs différends par la négociation, et qu'aucun tiers indépendant et impartial n'intervient.

L'accès à l'information juridique des citoyens, l'une des dimensions importantes d'un véritable accès à la justice pour tous, demeure crucial à ce titre. Afin de ne pas demeurer lettre morte, la codification et la promotion des modes privés de prévention et de règlement des différends par le législateur doivent être accompagnées de la possibilité pour le citoyen de s'informer sur l'opportunité de recourir à ces modes et sur le fonctionnement de ceux-ci.

Favoriser la justice participative implique nécessairement l'obligation corollaire de faciliter une participation du citoyen en toute connaissance de cause. Le Protecteur du citoyen propose donc que des mesures soient prises afin d'assurer concrètement l'accès des citoyens à l'information, notamment sur leurs droits et sur les recours non judiciaires qui peuvent s'offrir à eux ainsi que sur les ressources dont ils peuvent bénéficier.

Ces initiatives pourraient se concrétiser dans le cadre de la mise en œuvre du *Plan Accès Justice*, par lequel le ministre de la Justice avait annoncé des mesures comportant cinq axes d'intervention, dont trois visaient plus particulièrement à :

- ▷ moderniser la procédure civile;
- ▷ augmenter l'accès à la justice (aide juridique et assurance juridique);
- ▷ informer les citoyens (Centre de justice de proximité).

Une meilleure connaissance des droits et des recours des citoyens est un élément constitutif du *Plan Accès Justice*, et se concrétise notamment par l'établissement des trois Centres de justice de proximité à Montréal, Québec et Rimouski. L'objectif annoncé est d'étendre au cours des prochaines années leur présence partout au Québec, par l'ajout<sup>35</sup> d'autres centres. Ces derniers doivent jouer un rôle central en vue d'améliorer l'accès au droit à l'information juridique du citoyen.

Plus particulièrement, compte tenu de l'ensemble des considérations ci-haut exposées, le Protecteur du citoyen supporte cette mesure qui renforcerait l'accès à la connaissance par le citoyen, des droits et des recours qui s'offrent à lui.

**Considérant** qu'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;

**Considérant** l'importance que des mesures concrètes soient prises afin d'assurer un réel accès des citoyens à l'information juridique, notamment sur leurs droits et sur les recours non judiciaires qui peuvent s'offrir à eux, ainsi que sur les ressources dont ils peuvent bénéficier;

**Considérant** que dans le cadre de la mise en œuvre du *Plan Accès Justice*, des mesures ont déjà été annoncées visant le renforcement du réseau des Centres de justice de proximité;

---

<sup>35</sup> CENTRE DE JUSTICE DE PROXIMITÉ DE MONTRÉAL, Rapport annuel 2012-2013, [En ligne]. [[http://justicedeproximite.qc.ca/wp-content/uploads/2013/07/rapport\\_annuel\\_2012-2013\\_montreal.pdf](http://justicedeproximite.qc.ca/wp-content/uploads/2013/07/rapport_annuel_2012-2013_montreal.pdf)].

**Considérant** que la mission dévolue aux Centres de justice de proximité est de « promouvoir l'accès à la justice en favorisant la participation des citoyennes et des citoyens, par des services d'information, de soutien et d'orientation »<sup>36</sup>;

**En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-3 Que,** dans un délai raisonnable, des Centres de justice de proximité soient implantés en nombre suffisant afin de garantir, en toute égalité, l'accès des citoyens de toutes les régions du Québec à une information juridique gratuite sur leurs droits et recours, ainsi que sur les modes de prévention et de règlement des différends.

## 2 Les enjeux liés à la compétence des tribunaux en matière de santé mentale

Dans le cadre de l'exercice de son mandat général de veiller au respect des usagers en matière de santé et de services sociaux, le traitement réservé aux personnes souffrant de problèmes de santé mentale et du respect de leurs droits constitue une préoccupation constante du Protecteur du citoyen. Pour leur protection, il intervient régulièrement sur cette question<sup>37</sup>.

La réforme du Code de procédure civile est l'occasion de revoir la compétence des tribunaux sur les deux principaux mécanismes d'autorisation judiciaire en matière de santé mentale, soit l'autorisation de traitement et l'autorisation de garde en établissement.

Le Protecteur du citoyen n'était pas intervenu sur cette question au stade de l'avant-projet de loi puisqu'il voyait l'introduction d'une compétence concurrente à la Cour du Québec en matière d'autorisation de soins comme un premier pas vers la simplification des recours en matière de protection des personnes présentant des problèmes de santé mentale. L'article 38 de l'avant-projet se lisait comme suit :

« 38. La **Cour du Québec et la Cour supérieure** ont également **compétence** pour connaître des demandes ayant pour objet, en l'absence de consentement de la personne concernée, l'évaluation psychiatrique ou la garde de celle-ci dans un établissement de santé ou de services sociaux et pour **décider des soins alors requis par son état de santé** ».

Le Protecteur du citoyen s'étonne et regrette que le projet de loi n° 28 ne comporte plus cette mesure d'harmonisation, entendant essentiellement maintenir la situation qui prévaut actuellement. En effet, le nouvel article 38 du projet de loi n° 28 se lit comme suit :

« 38. La **Cour du Québec a compétence exclusive** pour entendre les demandes ayant pour objet, en l'absence de consentement de la personne concernée, la garde dans un établissement de santé ou de services sociaux en vue ou à la suite d'une évaluation psychiatrique ».

---

<sup>36</sup> [En ligne]. [<http://justicedeproximite.qc.ca/a-propos/>].

<sup>37</sup> Voir notamment, en plus des rapports annuels du Protecteur du citoyen, les rapports spéciaux suivants : Protecteur du citoyen. 2011. *Les difficultés d'application de la Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui (L.R.Q., c.P-38.001)*. Rapport du Protecteur du citoyen. Février 2011, [En ligne].

[[http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports\\_speciaux/2011-02\\_P-38.pdf](http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports_speciaux/2011-02_P-38.pdf)];

Protecteur du citoyen. 2011. *Pour des services mieux adaptés aux personnes incarcérées qui éprouvent un problème de santé mentale*. Rapport du Protecteur du citoyen. Mai 2011, [En ligne]. [[http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports\\_speciaux/6-05-11\\_Rapport\\_sante\\_mentale\\_FINAL\\_fr\\_avec\\_lettre\\_au\\_president.pdf](http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/rapports_speciaux/6-05-11_Rapport_sante_mentale_FINAL_fr_avec_lettre_au_president.pdf)].

Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'une réforme s'impose dans ce domaine et que le *statu quo* fera perdurer d'importantes difficultés d'application de la loi.

Actuellement, les compétences des tribunaux sur ces matières sont morcelées : trois instances différentes peuvent en effet être saisies de questions relatives à la protection des personnes présentant des problèmes de santé mentale. En matière civile, la Cour supérieure a compétence pour entendre les requêtes en autorisation de soins, la Cour du Québec a compétence exclusive pour ordonner la garde en établissement en application de la *Loi sur la protection des personnes présentant un danger pour elle-même ou pour autrui*<sup>38</sup> et le Tribunal administratif du Québec a compétence pour apprécier la nécessité du maintien de la garde ordonnée par un juge de la Cour du Québec.

En matière criminelle, un juge de la Cour du Québec ou de la Cour supérieure peut ordonner que l'accusé se soumette à une évaluation psychiatrique sur son aptitude à comparaître ainsi que sur sa responsabilité criminelle, et ordonner la détention dans un établissement de santé à cette fin. De plus, la Commission d'examen des troubles mentaux (« CETM »), qui relève du Tribunal administratif du Québec, peut ordonner à un accusé reconnu non criminellement responsable, sa « garde » ou sa détention dans un établissement de santé et prévoir les conditions applicables à cette garde ou à sa remise en liberté.

La complexité actuelle des recours judiciaires et administratifs en matière de garde en établissement et d'autorisation de traitement confond même les experts dans le domaine<sup>39</sup>.

On ne saurait trop insister sur la vulnérabilité particulière des personnes soumises à ces méandres juridiques, ce qui augmente la difficulté de faire reconnaître leurs droits. Une étude récente sur le processus judiciaire d'autorisation de traitement constatait comment le déséquilibre des forces pouvait être préjudiciable aux personnes vulnérables qui veulent défendre leurs droits :

« Ce qui frappe à première vue dans le fonctionnement de ce dispositif juridico-psychiatrique est le déséquilibre manifeste des ressources dont disposent les parties lors de l'audience où l'on doit décider de dimensions cruciales de la vie d'une personne vulnérable à la fois sur le plan social et psychologique. On ne voit pas très bien comment les personnes concernées pourraient contester les expertises qui concluent à leur incapacité à décider sur leur état de santé, les délais de l'ordonnance, le type de médicament prescrit, les doses ou les modes d'administration puisqu'elles se trouvent placées dans une position de faiblesses à tous les niveaux du début à la fin du processus »<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Chapitre P-38.001.

<sup>39</sup> Voir par exemple le débat sur les notions de soins, d'hospitalisation, d'hébergement et de garde en établissement dans la jurisprudence et la doctrine, notamment dans l'article de BEAUMONT, Vincent et PAQUET, Marie-Nancy. « Hospitalisation et autorisation de soins : soigner pour garder ou hospitaliser pour ne pas garder ». *La protection des personnes vulnérables*. Barreau du Québec, Service de formation continue, volume 344. Cowansville : Yvon Blais. 2012, pp. 153-179.

<sup>40</sup> OTERO, Marcelo et KRISTOFFERSEN-DUGRÉ, Geneviève. « Les visages des autorisations judiciaires de traitement psychiatrique à Montréal : entre thérapeutique, contrôle et gestion de la vulnérabilité sociale », *Service aux collectivités*. Université du Québec à Montréal. Action Autonomie, février 2012, 80 : 69, cité dans : MÉNARD, Jean-Pierre. « La mise en œuvre judiciaire des autorisations de traitement », *La protection des personnes vulnérables*. Barreau du Québec, Service de formation continue, volume 359. Cowansville : Yvon Blais, 2013, pp. 171-186 : 185.

Le Protecteur du citoyen est régulièrement saisi de situations dans lesquelles la complexité actuelle du système engendre incohérence et incompréhension, au détriment des principaux intéressés. Voici un exemple de ce fait :

Une personne est hospitalisée en vertu d'une ordonnance de garde en établissement rendue par la Cour du Québec en vertu de la loi P-38.001. En marge du 3<sup>e</sup> renouvellement de l'ordonnance de garde, l'établissement présente une requête pour autorisation de traitement devant la Cour supérieure. Celle-ci est accordée et la Cour supérieure ordonne à la personne de se soumettre au plan de soins et permet l'hospitalisation contre son gré, si nécessaire. Postérieurement, une 4<sup>e</sup> demande de renouvellement de la garde est demandée devant la Cour du Québec, mais l'établissement s'en désiste à la dernière minute, devant le juge, puisque le médecin traitant s'en remettait désormais à l'ordonnance de la Cour supérieure. La personne visée, à la sortie de ce dernier passage à la cour, reste sous l'impression d'avoir été libérée par le juge et insiste pour quitter l'hôpital. L'établissement refuse, la personne se désorganise et est finalement placée sous garde préventive en vertu de la loi P-38.001. Le lendemain, l'établissement présente une nouvelle requête pour garde en établissement, qui est rejetée par le juge de la Cour du Québec, qui aurait déclaré que la personne était libre et pouvait retourner à la maison. Au terme de cette audience, la personne visée retourne chez elle, sans plus d'encadrement. Elle ne se présente pas à son rendez-vous fixé en clinique externe quelques jours plus tard. L'établissement fait alors appel aux policiers pour faire exécuter l'ordonnance de la Cour supérieure, et ramener la personne à l'hôpital. La personne est ainsi hospitalisée pour une période additionnelle de deux mois en vertu de cette ordonnance, telle que requise par sa condition psychiatrique et le plan de traitement autorisé par la Cour supérieure.

Ce cas illustre très clairement les difficultés du système actuel. La multiplicité des recours et le morcellement des compétences des tribunaux dans ce domaine engendrent des coûts importants, amènent des décisions contradictoires et incohérentes, réduisent l'accès des principaux intéressés – dont l'état de vulnérabilité rend très difficile la compréhension de ce système – aux recours existants et à la défense efficace de leurs droits.

De plus, le Protecteur du citoyen constate un autre type de problème que pose ce système :

Certains établissements n'obtiennent pas le consentement de l'usager, ni l'autorisation de traitement auprès de la Cour supérieure lorsqu'ils appliquent une mesure de contrôle (isolement, contention), pendant plusieurs jours, plusieurs semaines, voire plusieurs mois. Certains établissements craignent en effet de se voir refuser leur demande de traitement, et ainsi se retrouver en outrage au tribunal lorsque des mesures de contrôle doivent être appliquées en contexte d'intervention planifiée. Des usagers peuvent être gardés en établissement soit en vertu de la loi P-38.001, soit en vertu d'une ordonnance de détention de la CETM. Ces ordonnances n'autorisent pas de traitements, et donc ne permettent pas l'utilisation pendant de longues périodes de mesures de contention ou d'isolement qui peuvent être requises en fonction de la dangerosité de la personne visée. L'absence d'autorisation judiciaire de ces traitements est une violation de la Loi et des droits des usagers concernés.

Constatant de nombreuses difficultés avec le système actuel, le Protecteur du citoyen s'inquiète du maintien du *statu quo* dans le projet de loi n° 28. Il est d'avis qu'au minimum une coordination formelle des recours en matière de garde en établissement et d'autorisation de traitement s'impose.

L'avant-projet de loi proposait de confier une compétence concurrente à la Cour supérieure et à la Cour du Québec en ces matières. Le Protecteur du citoyen partage cette approche.

Depuis plusieurs années, bon nombre d'intervenants soulignent la complexité du système actuel et demandent que les procédures en matière d'intégrité, de capacité de consentir à des soins et de garde en établissement soient simplifiées et uniformisées<sup>41</sup>. Pour parvenir à cela, il nous semble incontournable d'aller vers un système qui unirait les procédures devant un seul et même tribunal, ayant compétence pour entendre les différentes demandes dans le cadre du même dossier. Certains arguments ont été avancés pour écarter d'emblée une telle réforme, et nous proposons ici de discuter certains d'entre eux, afin de recommander une modification au projet de loi n° 28 qui, bien que modeste, irait dans ce sens.

## 2.1 La protection constitutionnelle de la compétence de la Cour supérieure

La première objection est la question constitutionnelle de la compétence de la Cour supérieure en matière de consentement aux soins. Avec égards, nous doutons que cela pose une réelle difficulté. En effet, le Protecteur du citoyen se questionne quant au fait que l'autorisation de traitement soit, par sa nature, une compétence inhérente fondamentale de la Cour supérieure au sens de l'arrêt *MacMillan Bloedel Ltd c. Simpson*<sup>42</sup>, qui ne pourrait être confiée à un autre tribunal de manière exclusive<sup>43</sup>. Nous n'avons pas trouvé de décisions s'étant directement prononcées sur cette question et nous partageons l'idée exprimée dans la doctrine à l'effet que la Cour supérieure possède cette compétence en vertu de sa compétence générale et résiduelle :

« Par contre, lorsqu'il s'agit de définir quel tribunal a compétence pour autoriser en vertu de l'article 16 C.c.Q. des soins requis par l'état de santé d'un mineur ou d'un majeur inapte à donner son consentement [...], l'absence de disposition attributive de compétence à un tribunal d'exception à ce sujet fait nécessairement conclure à la compétence de la Cour supérieure en cette matière »<sup>44</sup>.

De plus, même si l'autorisation de traitement constituait une compétence inhérente fondamentale de la Cour supérieure, il serait possible de confier une compétence non exclusive à un autre tribunal dans ce domaine.

---

<sup>41</sup> Barreau du Québec. 2010. *Rapport du groupe de travail sur la santé mentale et la justice du Barreau du Québec*. Mars 2010, [En ligne]. [<http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2010/201003-sante-mentale.pdf>]; *Une nouvelle culture judiciaire*. Rapport du Comité de révision de la procédure civile. Juillet 2001, Québec, [En ligne]. [<http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/pdf/crpc/crpc-rap2.pdf>]; *Une réforme judiciaire axée sur le citoyen*. Rapport du Comité de réflexion et d'orientation sur la justice de première instance au Québec. Avril 2005. Québec, [En ligne]. [<http://www.tribunaux.qc.ca/c-quebec/CommuniquésDocumentation/reformeJudiciaireCitoyen.pdf>]

<sup>42</sup> [1995] 4 R.C.S. 725. La Cour suprême affirme dans cette décision que : « La compétence fondamentale des cours supérieures provinciales comprend les pouvoirs qui sont essentiels à l'administration de la justice et au maintien de la primauté du droit. », p. 754.

<sup>43</sup> *Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi*, [1973] R.C.S. 681.

<sup>44</sup> M<sup>e</sup> BELLEAU Charles. 2012. « Les règles générales de procédure civile québécoise et le déroulement de la demande en justice de première instance ». *Collection de droit 2012-2013, Volume 2 – Preuve et procédure*, p. 51.

D'ailleurs, il est intéressant de constater qu'en Ontario, la compétence pour entendre les demandes relatives au consentement aux soins et à l'autorisation de traitement, de même que les demandes de garde en établissement, a été confiée au seul et même tribunal administratif, la *Commission du consentement et de la capacité*, dont les membres sont nommés par le gouvernement ontarien<sup>45</sup>. Il existe un droit d'appel statuaire des décisions de cette Commission devant la Cour supérieure de l'Ontario.

## 2.2 La spécialisation et l'expertise d'un tribunal de compétence unifiée en santé mentale

Certains craignent que l'unification des compétences en matière de santé mentale ait un effet stigmatisant pour les personnes soumises aux décisions du tribunal. Le Protecteur du citoyen est certes sensible à cette question, mais constate que la situation actuelle est encore plus préjudiciable à ces personnes extrêmement vulnérables. La complexité des recours actuels empêche certains citoyens de bien comprendre les procédures juridiques auxquelles ils sont soumis et qu'ils soient en mesure de faire respecter adéquatement leurs droits.

Constatant ces difficultés, le Protecteur du citoyen croit que les personnes principalement concernées seraient les premières à bénéficier d'une instance accessible, spécialisée, possédant l'expertise et la compétence nécessaire pour se prononcer sur l'ensemble leur situation et faire respecter leurs droits.

Également, le Protecteur du citoyen croit que le problème de stigmatisation serait moins présent dans le contexte de procédures qui, en matière civile, peuvent plus facilement que dans le domaine criminel faire l'objet d'ordonnance de huis clos, de non-publication et d'indexation des décisions dénominalisées.

Enfin, le Protecteur du citoyen note avec intérêt l'expérience positive du *Tribunal d'accompagnement justice-santé mentale* devant les cours municipales de compétence criminelle. Offrir des services adaptés aux besoins et particularités des personnes souffrant de troubles mentaux présente des avantages non négligeables, et ce, au bénéfice des principaux intéressés<sup>46</sup>.

## 2.3 Des normes de preuve distinctes

Enfin, une dernière objection soulevée à l'unification des compétences en matière de santé mentale est le fait que la preuve exigée pour une requête de garde en établissement et une requête en autorisation de traitement est très différente. Cette dernière requête est plus complexe et le niveau de preuve, sur le plan de l'expertise requise, est plus exigeant. Les requêtes pour garde en établissement en vertu de la loi P-38.001, essentiellement fondées sur la dangerosité que représente la personne pour elle-même ou pour autrui, font souvent l'objet d'une preuve factuelle plus succincte, présentée dans un contexte d'urgence.

Pourtant, il nous semble qu'un juge de la Cour du Québec serait parfaitement compétent pour entendre les deux types de requêtes, selon le droit applicable, et suivant la procédure et les normes de preuve requises, dans le cadre d'audiences distinctes si nécessaire. Le principal avantage d'élargir la compétence de la Cour du Québec dans ce domaine serait d'avoir un suivi et des conclusions qui soient cohérents dans un même dossier, et de simplifier la compréhension de la procédure pour la

---

<sup>45</sup> Pour plus de détails sur le mandat et la structure de ce tribunal administratif provincial de l'Ontario, consulter son site Internet, [En ligne]. [<http://www.ccboard.on.ca/scripts/french/aboutus/index.asp>].

<sup>46</sup> GIROUX, Jocelyn. « Le programme d'accompagnement Justice et Santé mentale de la Cour municipale de Montréal : Une justice novatrice et audacieuse ». *La protection des personnes vulnérables*. Barreau du Québec, Service de formation continue, volume 359. Cowansville : Yvon Blais. 2013, pp. 1-31.

personne visée. De plus, tel que le soulignent certains auteurs, la garde en établissement et l'autorisation de soins poursuivent des objectifs différents, mais depuis quelques années, ces deux mesures se recoupent souvent de sorte qu'il est difficile de circonscrire leurs limites respectives<sup>47</sup>.

La Cour du Québec a développé une expertise particulière en matière de garde en établissement. Il semble préférable de parfaire cette compétence en bonifiant sa compétence en matière d'autorisation de traitement, au lieu de dédoubler les compétences des tribunaux dans ce domaine<sup>48</sup>. Il s'agirait d'un premier pas vers la simplification des procédures et l'unification des compétences en matière de santé mentale.

\*\*\*

En conclusion, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il est impérieux de réformer en profondeur les procédures judiciaires et administratives applicables en matière de consentement aux soins et de garde en établissement. La lourdeur et le morcellement du système actuel vont à l'encontre de l'intérêt des personnes que l'on cherche à protéger aux moyens de divers contrôles judiciaires, certes légitimes en soi, mais sans véritable lien ni continuité entre eux.

Mentionnons de plus qu'il y a un coût important à la complexité du système actuel : les professionnels de la santé doivent comparaître à répétition devant les différents tribunaux, les établissements doivent dédoubler leurs frais judiciaires afin d'introduire leurs demandes devant les instances appropriées. Ces coûts diminueraient avec la simplification et l'unification des procédures et recours dans ce domaine.

Cette réforme devrait viser à rendre les mécanismes procéduraux accessibles et cohérents, à regrouper l'expertise décisionnelle appropriée et à permettre aux principaux intéressés de défendre leurs droits efficacement. Cette réforme devrait également permettre de réduire les coûts associés à l'actuel dédoublement des procédures judiciaires.

**Considérant** que, depuis plusieurs années, plusieurs soulignent la complexité du système actuel et le morcellement de compétence en matière de garde en établissement et d'autorisation de soins;

**Considérant** que les difficultés du système actuel engendrent des coûts importants, amènent des décisions incohérentes, réduisent l'accès des principaux intéressés aux recours existants et à la défense efficace de leurs droits;

**Considérant** l'importance que les procédures en matière de garde en établissement et d'autorisation de traitement soient simplifiées et uniformisées;

**Considérant** que la Cour du Québec a développé une expertise particulière en matière de garde en établissement, et que de parfaire cette compétence en bonifiant sa compétence constitue un premier pas vers cette simplification;

<sup>47</sup> BEAUMONT, V. et PAQUET, M.-N. 2012, *Op. cit.* note 2, p. 167.

<sup>48</sup> *Mémoire du Barreau du Québec sur l'avant-projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile*, présenté le 19 décembre 2011 à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec, Voir « Annexe A : Tableau de l'analyse article par article de l'avant-projet de loi en matière de droit civil, de la famille et des recours », p. 22.

**En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-4 Que** l'article 38 de projet de loi n° 28 soit modifié pour se lire ainsi :

« 38. La Cour du Québec a compétence exclusive pour entendre les demandes ayant pour objet, en l'absence de consentement de la personne concernée, la garde dans un établissement de santé ou de services sociaux en vue ou à la suite d'une évaluation psychiatrique, **ainsi que pour décider des soins alors requis par son état de santé** ».

**R-5 Qu'une** réforme des procédures en matière de consentement aux soins et de garde en établissement soit réalisée, en collaboration avec le ministre de la Justice et le ministre de la Santé et des Services sociaux, en envisageant d'unifier les recours au sein d'un même tribunal, qu'il soit judiciaire ou administratif.

### **3 Iniquité de l'accès aux bénéfices de l'insaisissabilité pour les travailleurs autonomes et particularités de la Loi sur l'administration fiscale**

Les travailleurs autonomes représentent une portion importante de la population active<sup>49</sup>. Les travailleurs autonomes ont une réalité différente de celle des salariés : ils ne reçoivent pas un salaire, mais touchent plutôt des honoraires; ils engagent des dépenses pour tirer leur revenu et doivent payer leurs instruments de travail, le loyer de leur bureau, et divers frais administratifs. Ils doivent aussi assumer leurs propres cotisations aux différents régimes publics (RRQ, assurance-chômage et RQAP). Les travailleurs autonomes ont des obligations fiscales différentes des salariés, dont celle de payer leurs acomptes provisionnels quatre fois par année et, lorsqu'ils remplissent leur déclaration d'impôt, ils peuvent soustraire de leur revenu certaines dépenses engagées pour le gagner. Ainsi, à l'image d'une entreprise, ils sont imposés sur le profit qu'ils ont réalisé.

En matière d'insaisissabilité, l'article 553 du Code de procédure civile actuel prévoit qu'une portion des « traitement, salaire ou gage » est protégée de la saisie. Les honoraires perçus par les travailleurs autonomes ne sont pas inclus dans les règles d'insaisissabilité. Les honoraires sont saisissables à 100 % alors qu'un salaire n'est saisissable qu'à 30 %.

Le projet de loi n° 28 prévoit plusieurs modifications importantes au régime actuel de l'insaisissabilité. En effet, à l'article 698, l'expression « traitement, salaire et gage » est remplacée par le terme « revenu » et inclut désormais les honoraires perçus par les travailleurs autonomes. Pour l'essentiel, cet article prévoit que les salariés jouissent automatiquement du bénéfice d'insaisissabilité d'une portion de leurs revenus.

Par ailleurs, l'article 699 du projet de loi impose des règles différentes, applicables spécifiquement aux travailleurs autonomes et aux salariés d'un l'employeur ne résidant pas au Québec. Afin de se prévaloir du bénéfice d'insaisissabilité, ceux-ci devront convenir d'une entente de paiement échelonnée avec l'huissier ou avoir recours au dépôt volontaire. Ils n'en bénéficieront pas automatiquement.

L'article 663 du projet de loi prévoit quant à lui que l'entente de paiement ne doit pas excéder une année. Les travailleurs autonomes auront donc l'obligation, pour bénéficier des règles d'insaisissabilité, de convenir avec l'huissier d'une entente de paiement, dont le terme ne peut dépasser un an, ou de recourir au dépôt volontaire. Le dépôt

---

<sup>49</sup> En 2011, les travailleurs autonomes représentaient 13,8 % de la population active, soit 545 000 individus. Références: Institut de la statistique du Québec, [En ligne]. [[http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/march\\_travl\\_remnr/parnt\\_etudn\\_march\\_travl/pop\\_active/b004\\_2008-2011.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/march_travl_remnr/parnt_etudn_march_travl/pop_active/b004_2008-2011.htm)].

volontaire a une incidence sur le dossier de crédit d'une personne. La cote inscrite est identique à celle de la faillite. De plus, pour les salariés, la saisie en main tierce effectuée auprès de l'employeur n'est pas limitée dans le temps, alors qu'un délai d'un an est imposé au travailleur autonome pour sa dette.

Le Protecteur du citoyen considère que cette disparité de traitement est inéquitable et déraisonnable pour le travailleur autonome et le salarié dont l'employeur ne réside pas au Québec.

Rappelons que les règles relatives à l'insaisissabilité constituent une protection de base lorsque des recours sont entrepris par un créancier. Il est important qu'elles soient établies équitablement, en respectant les particularités des débiteurs.

**Considérant** que les règles relatives à l'insaisissabilité constituent une protection de base lorsque des recours sont entrepris par un créancier;

**Considérant** que le projet de loi n° 28 prévoit un régime différent pour les travailleurs autonomes et les salariés dont l'employeur ne réside pas au Québec qui devront, pour bénéficier de l'insaisissabilité d'une partie de leurs revenus, convenir d'une entente de paiement échelonné sur une période maximale d'un an, ou avoir recours au dépôt volontaire;

**Considérant** que cette disparité est inéquitable et déraisonnable pour les travailleurs autonomes et les salariés dont l'employeur ne réside pas au Québec;

**En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-6 Que** l'article 699 du projet de loi n° 28 soit modifié pour se lire ainsi :

« Le débiteur qui tire ses revenus de son travail à titre de travailleur autonome ou qui les reçoit d'un employeur ne résidant pas au Québec doit, pour obtenir le bénéfice d'insaisissabilité d'une portion de son revenu, convenir d'une entente de paiement échelonné avec l'huissier, **qui peut dans ce cas dépasser le délai d'un an prévu à l'article 663** ou de dépôt volontaire auprès du greffier; le débiteur profite de ce bénéfice tant qu'il respecte les engagements pris. Il peut, pour établir son revenu, soustraire les dépenses fiscalement admissibles pour le gagner. »

De plus, l'article 685 du projet de loi n° 28 impose à l'huissier un devoir d'information auprès du débiteur ou du tiers saisi, non seulement quant au contenu de l'acte d'exécution, mais également quant aux droits de chacun. À leur demande, il doit fournir des explications sur les règles de calcul de la partie saisissable des revenus et est tenu d'exécuter les instructions des créanciers de la manière la plus avantageuse pour toutes les parties. Le Protecteur du citoyen salue cette mesure favorisant l'accès à une information juridique sur les droits et recours disponibles aux citoyens.

Par contre, cette mesure et les dispositions du nouveau Code de procédure civile ne trouvent pas application lorsqu'une instance gouvernementale, en vertu de la Loi sur l'administration fiscale<sup>50</sup>, effectuera une saisie sans passer par l'huissier. Par exemple, l'Agence du revenu du Québec n'a pas l'obligation de signifier une saisie par huissier; elle peut utiliser le courrier recommandé. L'Agence peut également, en vertu de l'article 15 de la Loi sur l'administration fiscale, passer outre aux dispositions du Code de procédure civile lors de saisies.

<sup>50</sup> Chapitre A-6.002.

En conséquence, de nombreux débiteurs ne pourront bénéficier des explications de l'huissier et profiter du bénéfice d'insaisissabilité. Considérant que Revenu Québec est le plus grand collecteur de fonds (ou percepteur) du gouvernement, le Protecteur du citoyen considère que plusieurs débiteurs se verraient accorder un traitement inéquitable par rapport aux autres citoyens.

**Considérant** que lorsque les citoyens feront l'objet d'une saisie exercée en vertu de la Loi sur l'administration fiscale, ils ne pourront bénéficier des protections offertes par le nouveau Code de procédure civile aux autres débiteurs;

**Considérant** que Revenu Québec est le plus grand collecteur de fonds (ou percepteur) du gouvernement;

**Considérant** que cette disparité est inéquitable et déraisonnable pour les citoyens faisant l'objet d'une saisie par Revenu Québec en vertu de la Loi sur l'administration fiscale et, spécifiquement, pour les travailleurs autonomes et les salariés dont l'employeur ne réside pas au Québec;

**En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-7 Que** deux dispositions soient ajoutées à la Section I du Chapitre III de la Loi sur l'administration fiscale afin que :

- le Ministre, lorsqu'il choisit d'exécuter sa créance sans l'intervention de l'huissier, ait l'obligation d'informer le débiteur et le tiers saisi de leurs droits et, à leur demande, leur expliquer la procédure en cours et les règles de calcul de la partie saisissable des revenus.
- le Ministre doit accorder le bénéfice d'insaisissabilité lorsqu'il est invoqué par le travailleur autonome ou un salarié qui reçoit ses revenus d'un employeur ne résidant pas au Québec, sous réserve de la production de tous les documents permettant d'établir ses revenus. Le travailleur autonome peut, pour établir son revenu, soustraire les dépenses fiscalement admissibles pour le gagner.

Enfin, le projet de loi n° 28 propose d'augmenter la valeur maximale des créances pouvant être présentées à la division des petites créances à 15 000 \$<sup>51</sup>. Le Protecteur du citoyen souscrit à cette mesure et est d'avis qu'un ajustement similaire en matière fiscale permettrait à plus de justiciables de se prévaloir d'un recours moins formel, moins coûteux et plus rapide afin de trancher un litige.

Le Protecteur du citoyen attire à nouveau l'attention du Législateur sur l'iniquité provoquée par le fait que le seuil pour les petites créances fiscales est toujours plus bas qu'en matière civile.

**En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :**

**R-8 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 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.

---

<sup>51</sup> Article 536.

## Conclusion

Le Protecteur du citoyen salue les objectifs recherchés par le projet de loi n° 28 visant à améliorer l'accessibilité à la justice.

Il souligne par ailleurs que le recours aux tribunaux n'est malheureusement pas accessible financièrement à la majorité des citoyens.

Le Protecteur du citoyen, lui-même un mode de prévention et de règlement des différends, est à même de constater les bénéfices que représente le recours à ces modes afin de résoudre de manière efficace, plus rapide et moins coûteuse des conflits juridiques.

L'accès à une information juridique de base et gratuite sur les droits, les recours et les modes de prévention et de règlement de différends constitue un préalable essentiel à l'accès à la justice pour les citoyens.

Enfin, le Protecteur du citoyen se préoccupe de l'accès des personnes les plus vulnérables à une justice réelle, et réitère que la simplification et l'adaptation des procédures et des recours en matière de santé mentale sont incontournables à cette fin.

L'accès à la justice doit se concrétiser équitablement, tant au sein du système judiciaire qu'en amont, afin que tous puissent dénouer leurs conflits dans l'assurance que leurs droits fondamentaux seront respectés.

# Liste des recommandations

## Le protecteur du citoyen recommande :

**R-1** **Que** l'article 1 du projet de loi n° 28 soit modifié de la manière suivante :

« 1. Les modes privés de prévention et de règlement des différends sont choisis d'un commun accord par les parties intéressées, dans le but de prévenir un différend à naître ou de résoudre un différend déjà né.

Ces modes privés sont principalement la négociation entre les parties au différend de même que la médiation ou l'arbitrage dans lesquels les parties font appel à l'assistance d'un tiers. Les parties peuvent aussi recourir à tout autre mode qui leur convient et qu'elles considèrent adéquat, qu'il emprunte ou non à ces modes.

Les parties doivent **être informées sur les modes privés** de prévention et de règlement de leur différent avant de s'adresser aux tribunaux. »

**R-2** **Que** l'article 7 du projet de loi n° 28 se lise désormais comme suit :

« 7. Les parties qui conviennent de recourir à un mode privé pour prévenir un différend ou régler celui qui les oppose déterminent, avec le tiers, le cas échéant, la procédure applicable au mode qu'elles ont choisi. Si les parties procèdent par voie de médiation ~~ou d'arbitrage~~ ou s'inspirent de ces modes ~~et qu'il est nécessaire de compléter leur procédure~~, les règles du Titre I du livre VII du présent code s'appliquent. Si les parties procèdent par voie d'arbitrage ou s'inspirent de ce mode et qu'il est nécessaire de compléter leur procédure, les règles du Titre II du livre VII du présent code s'appliquent.

**R-3** **Que**, dans un délai raisonnable, des Centres de justice de proximité soient implantés en nombre suffisant afin de garantir, en toute égalité, l'accès des citoyens de toutes les régions du Québec à une information juridique gratuite sur leurs droits et recours, ainsi que sur les modes de prévention et de règlement des différends.

**R-4** **Que** l'article 38 de projet de loi n° 28 soit modifié pour se lire ainsi :

« 38. La Cour du Québec a compétence exclusive pour entendre les demandes ayant pour objet, en l'absence de consentement de la personne concernée, la garde dans un établissement de santé ou de services sociaux en vue ou à la suite d'une évaluation psychiatrique, **ainsi que pour décider des soins alors requis par son état de santé** ».

**R-5** **Qu'une** réforme des procédures en matière de consentement aux soins et de garde en établissement soit réalisée, en collaboration avec le ministre de la Justice et le ministre de la Santé et des Services sociaux, en envisageant d'unifier les recours au sein d'un même tribunal, qu'il soit judiciaire ou administratif.

## Liste des recommandations (suite)

**R-6** **Que** l'article 699 du projet de loi no 28 soit modifié pour se lire ainsi :

« Le débiteur qui tire ses revenus de son travail à titre de travailleur autonome ou qui les reçoit d'un employeur ne résidant pas au Québec doit, pour obtenir le bénéfice d'insaisissabilité d'une portion de son revenu, convenir d'une entente de paiement échelonné avec l'huissier, **qui peut dans ce cas dépasser le délai d'un an prévu à l'article 663** ou de dépôt volontaire auprès du greffier; le débiteur profite de ce bénéfice tant qu'il respecte les engagements pris. Il peut, pour établir son revenu, soustraire les dépenses fiscalement admissibles pour le gagner. »

**R-7** **Que** deux dispositions soient ajoutées à la Section I du Chapitre III de la Loi sur l'administration fiscale afin que :

- le Ministre, lorsqu'il choisit d'exécuter sa créance sans l'intervention de l'huissier, ait l'obligation d'informer le débiteur et le tiers saisi de leurs droits et, à leur demande, leur expliquer la procédure en cours et les règles de calcul de la partie saisissable des revenus.

- le Ministre doit accorder le bénéfice d'insaisissabilité lorsqu'il est invoqué par le travailleur autonome ou un salarié qui reçoit ses revenus d'un employeur ne résidant pas au Québec, sous réserve de la production de tous les documents permettant d'établir ses revenus. Le travailleur autonome peut, pour établir son revenu, soustraire les dépenses fiscalement admissibles pour le gagner.

**R-8** **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 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.

[www.protecteurducitoyen.qc.ca](http://www.protecteurducitoyen.qc.ca)



**LE PROTECTEUR DU CITOYEN**

Assemblée nationale  
Québec

Bureau de Québec  
Bureau 1.25  
525, boul. René-Lévesque Est  
Québec (Québec) G1R 5Y4  
Téléphone : **418 643-2688**

Bureau de Montréal  
10<sup>e</sup> étage, bureau 1000  
1080, côte du Beaver Hall  
Montréal (Québec) H2Z 1S8  
Téléphone : **514 873-2032**

Téléphone sans frais : **1 800 463-5070**

Télécopieur : **1 866 902-7130**

Courriel : [protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca](mailto:protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca)