

Avenir de la justice : des problèmes anciens... aux solutions prochaines

Pierre NOREAU

pour l'Observatoire du droit à la justice

Les journées Maximilien Caron organisées en 2009 par la Faculté de droit de l'Université de Montréal portaient sur l'avenir de la justice. L'Observatoire du droit à la justice y réunissait les principaux acteurs du système de justice québécois. On s'y sera, comme c'est l'habitude, surpris de la constance des problèmes et de la multiplicité des solutions inexplorées. C'est que le monde judiciaire est un monde têtard. Il mène sa vie propre à l'abri des grands impératifs sociaux et des exigences de la vie démocratique. Celles-ci supposent pourtant qu'au sein de l'État de droit, la justice soit accessible à tous ; qu'une certaine correspondance existe entre les impératifs de la justice et ceux de la *légalité institutionnalisée*. Mais nous n'y parvenons pas. Le colloque *Révolutionner la justice* est né de la réponse apportée par de nombreux observateurs à l'analyse publiée dans *Le Devoir* par l'Observatoire du droit à la justice au printemps 2008¹. On y proposait un premier bilan des symptômes et des solutions au problème de la justice contemporaine. Aussi convient-il de reproduire ici les termes de cette première analyse de la situation.

« Le monde judiciaire est malade. Aujourd'hui, qui a les moyens de la justice ? Les problèmes sont connus et doivent maintenant trouver une solution. Explorons d'abord les problèmes et leurs causes. On s'arrêtera par la suite aux avenues qui s'ouvrent.

La désaffection des tribunaux

Malgré l'imprécision des données disponibles en matière d'administration judiciaire, un constat lancinant s'impose tout de même : on assiste depuis 20 ans à la désaffection des tribunaux civils. Même devant la Cour des petites créances, le nombre des causes inscrites chaque année ne représente que le tiers de celles qu'on y entendait à la fin des années 70. Parallèlement, l'on assiste à une explosion du nombre des litiges nécessitant trois jours d'audition et plus, parfois plusieurs semaines, sinon plusieurs mois.

¹ Jacques LACHAPPELLE, Pierre NOREAU, Marc-André PATOINE, Huguette SAINT-LOUIS et Leonard E. SEIDMAN, « Le monde judiciaire malade de sa justice » dans *Le Devoir*, 28 et 29 mars 2008.

La perte de confiance vis-à-vis les tribunaux

Cette désaffection des tribunaux a des causes profondes. Les citoyens n'y croient plus. Toutes les études sociologiques réalisées au cours des 15 dernières années concluent dans le même sens : la confiance du public vis-à-vis des tribunaux passe rarement la barre des 50 %. Si les citoyens font généralement confiance aux juges, ils se méfient de l'institution judiciaire. On apprend aussi de ces études que cette insatisfaction est encore plus élevée chez les citoyens qui bénéficient d'une expérience judiciaire, et que même l'opinion de ceux qui ont vu leur prétention retenue par la cour n'est pas meilleure que celle des citoyens qui n'y sont jamais allés...

L'inégalité des ressources et de l'accès à la justice

Ces constats s'accompagnent de problèmes très concrets. Plus de 80 % des citoyens croient qu'ils n'auraient pas les moyens de faire valoir leurs droits devant les tribunaux. Parmi d'autres facteurs, la question des honoraires professionnels est évidemment en cause ici. En matière civile, la rémunération « à l'heure » a graduellement remplacé la tarification forfaitaire ou la rémunération « au pourcentage ». Dans l'état actuel de la pratique, les procureurs ont la possibilité d'établir leur propre tarif horaire. En l'absence de balises claires, les coûts de la justice en viennent à suivre plus ou moins inexorablement la loi du marché, les tarifs les plus élevés servant implicitement de référence. Une certaine culture d'affaires traverse aujourd'hui le champ de la pratique juridique : « facturer des heures » devient dès lors une fin en soi. De requête en requête, d'expertise en interrogatoire préalable, les frais des parties en viennent ainsi à s'élever considérablement, bien au-delà de ce qui est prévisible.

Un simple calcul suffit pour s'en convaincre. La majorité des dossiers soumis aux tribunaux mettent en jeu des montants de moins de 35 000 \$, alors que le coût estimé pour se rendre à procès s'élève au minimum à 6 500 \$ pour chaque partie. Pour un procès de trois jours, il faut ajouter 3 500 \$ pour les honoraires d'avocat – au tarif horaire de 150 \$ – en plus des honoraires et dépenses d'experts s'il y a lieu. Il tombe sous le sens que, dans la majorité des causes, les coûts d'un procès deviennent disproportionnés avec les montants en jeu au litige. Il s'ensuit que seuls les bénéficiaires de l'Aide juridique ou les citoyens les plus fortunés, entreprises ou institutions publiques, ont les moyens de faire valoir leurs prétentions devant les tribunaux.

La mystification des justiciables

Ces difficultés d'accès s'accompagnent d'une forme de mystification des citoyens. Ceux-ci entretiennent le sentiment de ne pas avoir les moyens de se faire représenter devant les tribunaux et de ne pas avoir non plus la compétence de s'y présenter seuls. S'ils voient dans le droit une expression des valeurs collectives, ils reconnaissent n'avoir eux-mêmes qu'une connaissance approximative des lois (52 %) et du système judiciaire (64 %). De même, ils admettent ne rien comprendre à la loi (79 %), n'être pas en mesure de saisir ce qui se passe devant les tribunaux (61 %) ; ils sentent que tout recours à la justice les conduirait à perdre le contrôle

de leur propre situation (61 %), et envisagent le système judiciaire comme véritable labyrinthe (70 %).

L'absence de culture juridique chez les citoyens

Cet état de fait est d'abord relié à l'ignorance dans laquelle on tient les citoyens sur tout ce qui a trait au monde juridique et aux mécanismes judiciaires. Cette situation est entretenue malgré les efforts extraordinaires déployés par des organismes comme Éducaloi qui offrent, à ce chapitre, un exemple à suivre. Nul n'est censé ignorer la loi, mais qui peut raisonnablement prétendre la connaître ? Il faut convenir d'un fait très simple : il n'existe, ni dans le cadre des programmes scolaires actuels ni dans les médias électroniques d'information, d'espaces de formation continue sur le droit ou sur le fonctionnement des institutions judiciaires. S'ensuivent une absence généralisée de culture juridique et un traitement médiatique souvent superficiel de l'activité judiciaire qui répond surtout aux impératifs du sensationnalisme. Cette ignorance des conditions réelles où se déploie l'activité judiciaire nourrit des attentes démesurées sur les capacités de la justice contemporaine et, par extension, alimente le cynisme des citoyens.

Les rigidités structurelles et procédurales de l'institution

À ces difficultés d'ordre pédagogique s'ajoutent d'autres problèmes d'ordre structurel. Il en va ainsi du cloisonnement de certaines cours dont on devrait unifier les juridictions. C'est notamment le cas en matière familiale où, pour des raisons historiques, les tribunaux se partagent des responsabilités différentes selon qu'on juge de questions de divorce, de protection de la jeunesse ou de violence conjugale. C'est également le cas en matières civile, criminelle et administrative, où la multiplication des instances aux juridictions biscornues fait du système judiciaire un véritable casse-tête.

L'absence d'une véritable gestion de l'instance

En matière de procédure civile, une partie des difficultés est liée à l'action tardive du juge dans le cours de la trajectoire judiciaire. Dans la plupart des cas, celui-ci n'intervient actuellement qu'à la toute fin du litige, c'est-à-dire plusieurs mois (sinon plusieurs années) après la naissance du différend, une fois englouti l'essentiel des frais associés à la cause. Les coûts de ces procédures dépassent alors souvent la valeur réelle des enjeux qui justifient la poursuite, au détriment du « principe de proportionnalité » établi par le *Code de procédure civile*. Les praticiens lui opposent cependant le principe qui établit que les parties restent « maîtres de leur dossier ». Les tentatives de conciliation surviennent ainsi à un moment où le justiciable, devenu vulnérable, n'est plus en mesure d'évaluer la portée des procédures qui ont été engagées en son nom. L'absence du juge au cours de la préparation de l'instance et sa réticence à intervenir rapidement dans l'administration de la cause s'opposent ainsi, souvent, à l'intérêt du justiciable et à la saine administration de la justice.

L'absence de données fiables sur le fonctionnement de la justice

Autre difficulté : l'absence presque totale de données précises et vraiment fiables sur le fonctionnement de l'institution judiciaire. Cette pauvreté d'information est à l'image de la discrétion qui entoure le monde juridique : c'est affaire de spécialistes. On compte ainsi bien peu d'études empiriques sur le fonctionnement de la justice au Québec. Cette situation contraste avec les recherches conduites de façon continue et systématique dans le domaine de l'éducation, de la santé ou des services sociaux. Cette pénurie d'information met incidemment la forteresse judiciaire à l'abri des critiques de la presse, des analystes et des citoyens, tous condamnés à une évaluation impressionniste de la situation. Les différents groupes de travail périodiquement mandatés par le ministère de la Justice pour se pencher sur l'un ou l'autre des problèmes qui confrontent l'activité judiciaire n'ont jamais bénéficié des ressources et du temps qui leur auraient permis de mener les recherches nécessaires à leurs travaux.

Et d'autres causes de méfiance encore...

Cet inconfort trouve d'autres assises encore, tantôt dans la suspicion entourant le mode de nomination des juges, tantôt dans la double fonction du Barreau et de la Chambre des notaires chargés à la fois de défendre le citoyen et de promouvoir la profession. Là aussi, d'importants changements sont maintenant nécessaires.

Des solutions à explorer

L'institution judiciaire doit être réformée ? C'est une évidence qu'il est gênant de devoir rappeler. On retrouve déjà des solutions concrètes dans les recommandations du Livre blanc du ministre de la Justice (1975), dans les conclusions du Groupe de travail sur l'accès à la justice (1991), dans les résolutions adoptées lors du Sommet de la justice (1992), dans la récente révision du *Code de procédure civile* (2002). À chaque fois, on a cru voir un peu de lumière au bout de la lunette... Pourtant, le problème de l'accès à la justice reste entier.

Rompre avec l'enfermement de la culture judiciaire

Qu'est-ce que la justice ? C'est la possibilité pour chaque citoyen de faire valoir ses droits. Mais la mise en œuvre de cet idéal nécessite une vision globale. Comme beaucoup d'institutions anciennes, la justice évolue par strates successives. Plusieurs débats y sont nés dans les termes de considérations techniques ; elles intéressent surtout les praticiens et visent d'abord à leur simplifier la vie. Il est inévitable alors que les questions de forme l'emportent alors sur les débats de fond. Une proposition est-elle avancée que chacun évalue ses conséquences sur ses propres prérogatives : champ de pratique réservé, rentabilité, intérêt des membres, contrôle des budgets de la justice, etc. Un nouveau leadership et un nouveau consensus doivent naître au sein de l'institution judiciaire. C'est une question de volonté politique.

La réforme de la pratique traditionnelle

Le développement encore récent de la conciliation judiciaire offre l'exemple d'une des avenues à suivre. Or, actuellement, l'intervention d'un juge-conciliateur survient généralement trop tard après plusieurs mois de procédures, alors que le justiciable a déjà investi l'essentiel de ses ressources. Il faut prévoir au contraire l'intervention d'un juge dès l'ouverture du dossier et que, très rapidement, la possibilité d'une conciliation soit envisagée.

À défaut d'une conciliation, la gestion d'instance doit devenir une pratique courante. Elle suppose, au nom de l'intégrité de l'institution judiciaire et de l'intérêt des parties, qu'un suivi systématique de la cause soit assuré par un seul et même juge, tout au long de la trajectoire procédurale. On évitera alors des coûts et des délais inutiles, on humanisera la justice et on redonnera au juge le rôle central que lui reconnaît la loi au sein de l'institution. Une évaluation des coûts extrajudiciaires doit être très systématiquement établie en tout début d'instance de manière à ce que le justiciable comprenne le niveau des dépenses reliées à sa cause et les limites d'une intervention judiciaire dont la conclusion ne sera connue que plusieurs mois plus tard.

La réforme des institutions

De nombreuses autres avenues doivent être explorées. Pourquoi ne pas augmenter à 10 000 \$ le niveau des causes entendues par la Cour des petites créances ? Mieux encadrer et former les justiciables qui s'y présentent, favoriser là aussi le recours à la conciliation judiciaire ? Pourquoi ne pas assurer, comme par le passé, le paiement des frais d'exécution des jugements qui y sont prononcés. Ne doit-on pas envisager que tout recours à la Cour d'appel nécessite une permission quel qu'en soit l'enjeu ? Ne faudrait-il pas, en matière de protection de la jeunesse et en matière familiale, établir une assurance judiciaire équivalente à l'assurance maladie ? Les programmes d'assurance judiciaire privés ne devraient-ils pas prévoir un niveau de prime raisonnable et une couverture plus large ? Est-il équitable qu'une société commerciale bénéficie, en regard de ses dépenses judiciaires, d'une déduction fiscale qu'on refuse au justiciable ?

D'autres mutations, plus importantes encore, doivent être envisagées. Il faut relancer l'idée d'unifier les cours de première instance et envisager l'instauration d'un guichet judiciaire unique. Les problèmes mettant en cause des situations qui sont reliées les unes aux autres devraient, notamment dans le contexte de litiges familiaux, être traités concurremment. On éviterait ainsi d'imposer aux parents et aux enfants l'obligation d'arpenter pendant de longs mois les couloirs de trois juridictions différentes au détriment du sens que les parties donnent à leur propre situation.

Il faut reprendre le projet des Maisons de justice expérimenté dans la région de Québec et leur fournir les ressources et l'encadrement nécessaires. Un service voué à l'information et à l'orientation des citoyens confrontés à un problème juridique

pourrait rapprocher la justice du justiciable. Finalement, il faut sérieusement envisager le relèvement des budgets de la justice. Aucune mutation sérieuse du système judiciaire ne peut faire l'économie d'un investissement conséquent.

Le contrôle des coûts de la justice

Ne faut-il pas également fixer plus précisément le tarif horaire des praticiens, si non réfléchir à leur mode de rémunération ? Actuellement, la tarification horaire oppose implicitement l'intérêt du praticien et celui de son client. Une nouvelle échelle devrait être établie, qui tienne compte de la nature des procédures et de la capacité de payer des justiciables. On devrait envisager de nouveaux critères pour le recouvrement des coûts engagés dans le cadre d'une action par la partie dont les droits sont reconnus, contre celle qui « succombe » ou qui a refusé une offre raisonnable. On doit sérieusement augmenter le seuil d'accès à l'Aide juridique. Et sur le plan procédural, alors que la surenchère des expertises conduit souvent à l'augmentation pharaonique des coûts, le recours à une expertise unique doit être sérieusement envisagé au bénéfice des parties.

La protection du public

Il faut impérativement modifier le régime corporatif établi par le Barreau et par la Chambre des notaires. Le système actuel, on l'a dit, suppose que chaque corporation professionnelle protège à la fois le public et les praticiens. Ici, plusieurs issues peuvent être envisagées : la création d'une association régionale de défense des justiciables soutenue par l'État (comme c'est le cas dans le domaine de la santé) ; la subdivision du Barreau en deux entités distinctes : une première chargée de la protection du public et une seconde de la promotion de la profession juridique. Se pose ici tout le problème de l'autorégulation des professionnels par leur corporation de rattachement, un principe remis en cause aux États-Unis par le Barreau de la majorité des États.

L'évaluation du système de justice

Actuellement, le suivi statistique des activités judiciaires est pratiquement inexistant. Il faut assurer pour l'avenir une mesure continue de l'activité judiciaire, de même que l'évaluation des expériences qui y sont réalisées. Celles-ci doivent faire l'objet d'une véritable mesure, comme c'est le cas dans la majorité des secteurs où intervient l'État : la santé ou l'éducation. On devrait explorer les expériences judiciaires menées à l'étranger plutôt que de toujours postuler la spécificité de nos institutions. On devrait enfin mettre en vigueur la *Loi sur l'Institut québécois de réforme du droit* sanctionnée en 1992 (L.R.Q., chapitre I-13.2.1) et fonder un tel institut. Sur un autre plan, une sérieuse étude sur la pratique du droit doit être entreprise sous l'égide de l'Office des professions et un inventaire des situations problématiques devrait être dressé dans tous les domaines de l'activité juridique. On peut espérer qu'en résulte, au sein des professions du droit, une reconsidération de la norme déontologique.

La formation juridique des citoyens

Il faut, dans une perspective continue, assurer l'éducation juridique des citoyens dès l'école primaire et secondaire. On doit, comme on le tente déjà dans certaines écoles, y sensibiliser les enfants aux pratiques de règlement amiable des conflits quotidiens. Les émissions d'affaires publiques doivent favoriser une compréhension plus profonde des enjeux entourant le droit et la justice. On doit éviter de tomber constamment dans le sensationnalisme facile auquel se prêtent les situations atypiques. Au sein des Facultés, la formation des étudiants en droit doit tenir compte de l'ensemble des besoins sociaux des justiciables et présenter la fonction juridique dans toutes ses dimensions : vulgarisation, conciliation, négociation raisonnée, médiation familiale, prévention des problèmes et des différends, prise en compte de la diversité culturelle, etc.

L'implication de la société

Le discours sur la justice doit changer. Au-delà des élans romantiques sur la sublimité de la Justice et sur la pratique du droit comme sacerdoce (la recherche de la Justice avec un grand J), il faut rappeler que l'activité judiciaire est d'abord et avant tout un service public. On évitera alors de définir ses dysfonctionnements et ses archaïsmes comme des vertus et on replacera le justiciable au cœur du système. Il est du reste caractéristique qu'on ait systématiquement tenu les citoyens à l'écart des quelques réformes tentées dans le passé. En toutes ces matières, on doit confier à un leadership impartial et compétent la responsabilité d'adapter le système aux besoins des justiciables. La Justice y gagnera en légitimité, la démocratie en réalité et la société en harmonie. À quand un nouveau Livre blanc sur la justice civile ? »

Voir plus loin

Cet appel à une réforme de la justice a trouvé de nombreux échos au Québec et au sein d'autres juridictions, où de nombreuses expériences ont été tentées avec succès. C'est le but de cet ouvrage d'explorer ces pistes. De tourner toutes les pierres... On n'y parvient jamais parfaitement ! Mais poser la question, c'est déjà chercher à y répondre. On traite ici des constats, des attentes, des principes et des avenues qui méritent d'être encore explorés. La diversité des contributions qu'on y a trouvées rend compte de l'universalité du problème, mais aussi du caractère collectif des solutions. Plusieurs de celles-ci se suffisent à elles-mêmes et pourraient être mises en œuvre aujourd'hui sans attendre, mais nous savons intuitivement que toute réforme conséquente suppose un grand plan. Il faut voir plus loin. C'est l'idée d'un nouveau livre blanc sur la justice dont il faut espérer la production bientôt. Si nos problèmes sont anciens, ce n'est pas qu'ils sont éternels... c'est qu'on ne s'y est pas attaqué avec assez de détermination. C'est du moins la conviction des conférenciers qui ont bien voulu s'associer à ces journées Maximilien Caron. Il faut les remercier de leur contribution, de même que du soutien du ministère de la Justice du Québec, des Éditions Wilson et Lafleur, du Barreau du Québec, du Centre de recherche en droit public et du *Regroupement droit et changement*, lors

de la tenue de ce colloque. Il place une pierre blanche sur le chemin d'une véritable réforme de la justice au Québec.

* * *

L'Observatoire du droit à la justice est une organisation à but non lucratif mettant en lien des praticiens, des penseurs et des chercheurs préoccupés par le problème de l'accès à la justice. L'Observatoire mène ses activités depuis septembre 2005. Il est soutenu par le Centre de recherche en droit public et la Faculté de droit de l'Université de Montréal. Sur le plan de la démarche, les activités de l'Observatoire visent la collaboration des milieux de recherche et des milieux de pratique. Les travaux de l'Observatoire servent à la fois à documenter empiriquement la situation de la justice au Québec, à réfléchir sur les principes généraux qui sous-tendent le droit à la justice et à proposer des solutions viables et efficaces au problème contemporain de l'accès à la justice dans une perspective centrée sur le citoyen.

L'Observatoire compte au sein de ses membres M^o Oscar d'Amour, monsieur le Juge Jacques Lachapelle, le Professeur Pierre Noreau, M^o Marc-André Patoine, la Professeure Catherine Piché et M^o Huguette Saint-Louis.

Le citoyen et la justice :
demande de justice et complexité
des réformes