

DE : Monsieur Simon Jolin-Barrette
Ministre de la Justice

TITRE : Règlement modifiant le Règlement sur la médiation des demandes relatives à des petites créances

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Selon un sondage populationnel effectué par le ministère de la Justice (MJQ) en 2019, la connaissance des modes de prévention et de règlements des différends (PRD) par les citoyens n'a pas augmenté depuis 2016, et ce, malgré le changement de la culture judiciaire préconisé par le nouveau Code de procédure civile (chapitre, c. 25-01) (Cpc). En outre, ce sondage démontre que la justice semble inaccessible pour les citoyens en raison de sa complexité (59 %), des coûts (59 %) et des délais (70 %) qui y sont associés. Cela est d'autant plus inquiétant que le phénomène de décrochage judiciaire est croissant depuis plus de 40 ans.

Actuellement, la Division des petites créances de la Cour du Québec offre une séance de médiation gratuite aux parties lorsqu'une demande est déposée auprès du tribunal. Or, les parties ont recours à la médiation dans une proportion de seulement 18 % de l'ensemble des dossiers contestés aux petites créances. C'est donc en moyenne 2 160 dossiers sur un potentiel d'environ 12 000 qui font l'objet d'une médiation annuellement. De ce nombre, environ la moitié des litiges font l'objet d'une entente. En définitive c'est environ 1080 litiges annuellement qui font l'objet d'une entente suite à la médiation. Ce faisant, c'est uniquement 5 % de l'ensemble des dossiers judiciairisés qui se règlent par un mode alternatif de règlement des différends.

Une meilleure connaissance des PRD et de la médiation aux petites créances, plus particulièrement sa disponibilité ainsi que les avantages qu'elle offre, pourrait s'avérer un facteur important favorisant l'augmentation de la participation à la médiation et le règlement des litiges.

Pour répondre à ces préoccupations, le MJQ a prévu instaurer un Programme de prémédiation et de médiation en matière de petites créances et familiale pour les couples sans enfant à charge d'une durée totale de 21,5 mois, dont 19 mois pour le volet relatif aux petites créances. Comme son nom l'indique, ce programme comporte deux volets dont chacun présente des objectifs et des mesures spécifiques en lien avec la matière visée. Le présent mémoire traite exclusivement du volet relatif aux petites créances de ce programme. Pour les fins du mémoire ce programme est ci-après désigné à titre de « Programme de prémédiation et de médiation aux petites créances » ou « Programme ».

Les mesures et actions du Programme de prémédiation et de médiation aux petites créances consistent à encourager le recours à la médiation au moyen d'une étape de prémédiation proposée aux parties, à bonifier le nombre d'heures de médiation offertes, soit 3 heures par dossier au lieu d'une heure et à en faire l'évaluation de façon continue. Dans ce contexte, la prémédiation consiste à préparer et à accompagner les parties dans un processus de médiation, notamment en expliquant ce qu'est la médiation (déroulement, limites, règles, rôle du médiateur) et ses avantages dans le cadre du dossier des parties.

Puisque le Règlement sur la médiation des demandes relatives à des petites créances (chapitre C-25.01, a. 570) (Règlement) énonce les modalités d'application de la médiation en cette matière, des modifications réglementaires sont requises pour assurer la mise en œuvre du Programme de prémédiation et de médiation aux petites créances.

2- Raison d'être de l'intervention

Depuis le 1er janvier 2016, l'article 1 Cpc prévoit que « [l]es parties doivent considérer le recours aux modes de prévention et de règlement des différends avant de s'adresser aux tribunaux », notamment la négociation, la médiation ou l'arbitrage. Il est ainsi reconnu que le recours aux modes de PRD, dont la médiation, est non seulement incluse dans la notion de justice civile, mais qu'elle constitue également un moyen de favoriser l'accès à la justice. Pour réaliser ce changement de la culture judiciaire, certaines mesures doivent être initiées, notamment la promotion des PRD auprès des citoyens ainsi que la mise en œuvre de programmes ou de mesures adaptées à leurs besoins.

Plusieurs orientations et pratiques ministérielles du MJQ découlent de cette volonté d'instaurer un changement notable de la culture judiciaire. D'ailleurs, l'orientation 1 du *Plan stratégique 2019-2023* du MJQ du Québec intitulée « Mettre la justice au service des citoyens » a notamment pour objectifs la réduction des coûts (pour les citoyens et les entreprises) par le recours aux modes de PRD en matière civile et l'accompagnement des citoyens en matière de justice.

Ainsi, dans le Plan budgétaire du ministère des Finances 2020-2021, une somme de 13,5 M\$ a été attribuée au MJQ pour la mise en place du Programme de prémédiation et de médiation en matière de petites créances et familiale pour les couples sans enfant à charge, dont 4 012 800 \$ pour la médiation aux petites créances.

En ce qui concerne ce volet, le programme vise à transférer automatiquement les dossiers judiciaires contestés vers les Centres de justice de proximité (CJP), afin que les ressources de ces centres procèdent à une prémédiation et, lorsqu'opportun, qu'ils dirigent les citoyens vers la médiation et qu'ils les aident à s'y préparer. Le Programme de prémédiation et de médiation aux petites créances vise également à augmenter la période de médiation actuellement offerte aux petites créances jusqu'à 3 heures. Le Programme viserait également à mettre sur pied un nouveau service de prémédiation qui n'existe pas à l'heure actuelle.

Les sommes octroyées au Plan budgétaire permettront ainsi d'opérer le changement de culture désiré par le législateur en bonifiant le service de médiation aux petites créances, notamment en offrant aux citoyens des services de prémédiation et en augmentant le nombre d'heures de médiation offertes. Il permettra également d'augmenter l'intérêt des médiateurs envers la médiation en leur offrant de meilleures conditions d'exercice.

3- Objectifs poursuivis

Les principaux objectifs du Programme de prémédiation et de médiation aux petites créances sont notamment de promouvoir la médiation à titre de moyen efficace de règlement des litiges, ce qui a pour effet de réduire les délais judiciaires et d'obtenir justice plus rapidement. Il vise également à participer au changement de culture judiciaire vers les modes de PRD et de palier au décrochage judiciaire. Il pourrait donc contribuer de façon notable à renforcer la confiance des citoyens envers le système de justice.

Par ailleurs, le Programme a aussi pour objectif d'octroyer un service de médiation plus attrayant et plus performant, par l'augmentation du nombre d'heures de médiation offertes aux citoyens et par la possibilité de tenir la médiation à distance.

Le MJQ estime que ce Programme aura un effet bénéfique sur le pourcentage de participation à la médiation dans un dossier contesté en matière de petites créances. Il anticipe d'ailleurs que ce taux sera de 33 % pour l'année 2022-2023 comparativement à 18 % pour l'année 2019-2020.

Enfin, les bénéfices attendus pour les citoyens sont une réduction des coûts, étant donné qu'aucune journée d'audience ne sera requise, des délais de traitement des dossiers judiciaires, ainsi qu'un accès facilité à la médiation, dont la possibilité qu'elle soit tenue à distance. En ce qui concerne les médiateurs, ce programme comporte des avantages, particulièrement en ce qui concerne le nombre d'heures qu'ils pourront y consacrer et la tarification de leurs honoraires. Pour le MJQ, les bénéfices anticipés consistent essentiellement dans le désengorgement des tribunaux.

4- Proposition

Le Règlement sur la médiation des demandes relatives à des petites créances (chapitre C- 25,01, r. 0-6) contient l'ensemble des modalités d'application de la médiation en matière de petites créances. Afin de mettre en œuvre le Programme de prémédiation et de médiation aux petites créances, plusieurs modifications doivent être apportées au règlement.

4.1 Service de médiation

Plusieurs articles du règlement traitent du rôle du greffier (de la Cour du Québec) en regard de la médiation. Par exemple, c'est le greffier qui attribue le mandat à un médiateur et qui en désigne un nouveau en cas d'empêchement (articles 4, 5 et 10) et c'est également au greffier qu'est dénoncée toute cause de récusation par le médiateur (article 6).

Il est prévu au Règlement modifiant le Règlement sur la médiation des demandes relatives à des petites créances de remplacer le terme « greffier » par « service de médiation », expression que l'on retrouve d'ailleurs à l'article 556 du Code de procédure civile (chapitre C-25.01) qui traite de la médiation aux petites créances. L'objectif de cette modification est de permettre que le Programme développé par le MJQ puisse être déployé en concertation avec les CJP qui agiront comme partie du « service de médiation » pour la durée du programme, soit 19 mois.

Les CJP, actuellement au nombre de dix au Québec, sont des organismes sans but lucratif financés par le Fonds Accès Justice (FAJ) et ils ont pour mission de favoriser l'accès à la justice par des services d'information, de soutien et d'orientation, de promotion des modes de PRD.

En regard du volet de la prémédiation, le rôle des CJP consistera à préparer et à accompagner chaque partie dans une affaire contestée, et ce, en prévision du processus de médiation, ce qui aura pour effet de valoriser la démarche de médiation. Plus spécifiquement, les CJP donneront de l'information sur le processus de médiation, le déroulement d'une séance de médiation et le rôle du médiateur ainsi que sur les avantages et les bienfaits à retirer de cette expérience, telle que la participation active à la quête d'une solution au litige. En outre, lorsque les parties accepteront de recourir à la médiation, l'assistance des CJP leur permettra de bien s'y préparer.

Cette approche constitue une avenue intéressante pour promouvoir la médiation auprès d'une clientèle ciblée. Actuellement, même si le greffier doit à la première occasion informer les parties qu'elles peuvent soumettre gratuitement leur litige à la médiation (article 556 du Code de procédure civile (chapitre, C-25.01)), il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une information contextuelle communiquée dans les documents écrits utilisés par la clientèle. Les CJP agiront de façon directe et personnalisée auprès de chacune des parties et cette activité s'inscrit dans leur mission.

Les CJP s'occuperont de confier le mandat de médiation à un médiateur et à en assurer le suivi. Cette façon de faire permettra une agilité et une rapidité de référencement aux médiateurs dans un contexte où l'on anticipe une augmentation du nombre de dossiers pour lesquels les parties consentiront à la médiation.

4.2 Renseignements, devoirs et obligations des médiateurs

D'une part, les renseignements qui doivent être communiqués au MJQ pour chaque médiateur accrédité sont énoncés à l'article 3 du Règlement.

Ces modifications consistent à ajouter un renseignement relatif au médiateur accrédité à ceux qui doivent être communiqués au MJQ; à savoir, l'intérêt pour la médiation à distance par un moyen technologique. Depuis plusieurs années, et plus récemment dans le contexte de la pandémie de Covid-19, l'utilisation des moyens technologiques s'est accrue dans le milieu judiciaire incluant les activités de médiation. Néanmoins, les médiateurs ne sont pas tous confortables avec l'utilisation des tels moyens ou encore certains médiateurs préfèrent ne pratiquer la médiation qu'en présence des parties. L'obtention de ces renseignements s'avère nécessaire pour gérer efficacement la liste des médiateurs accrédités et éviter des vérifications préalables à l'attribution d'un mandat de médiation.

D'autre part, des modifications au Règlement sont proposées à l'égard des différentes obligations imposées au médiateur suivant l'attribution d'un mandat de médiation afin d'en faciliter le suivi et en assurer l'exécution.

Premièrement, à l'article 5 du Règlement, il est proposé que la ou les séances de médiation soient tenues dans un délai de 45 jours, au lieu de 30 jours, à compter de la date où le mandat a été confié au médiateur par le service de médiation. De plus, il est proposé de préciser le délai à l'intérieur duquel le médiateur doit convenir avec les parties de la date et de l'heure de la tenue de la séance de médiation, soit dans les 15 jours qui suivent la date où le mandat lui a été confié.

Actuellement, le délai de 30 jours pour tenir la séance de médiation est souvent difficile à respecter, et ce, principalement pour des motifs liés à la disponibilité des parties et du médiateur, sans qu'il y ait mauvaise foi de l'une ou l'autre de ces personnes. Cependant, cela entraîne trop souvent une demande d'extension de délai pour y procéder. Le fait d'ajouter 15 jours devrait éviter ces demandes de délai additionnel.

Quant au délai de 15 jours pour communiquer avec les parties, il vise principalement à assurer une prise en charge rapide par le médiateur du mandat qui lui est confié.

Deuxièmement, à l'article 7 du Règlement, il est proposé de retirer la période d'attente de 30 minutes avant d'annuler la séance de médiation. Cette mesure ferait cesser la perte de temps causée au médiateur qui ne peut entreprendre une autre activité professionnelle avant l'expiration de ce délai. Dans les faits, les médiateurs ont pour pratique d'attendre un délai raisonnable avant d'annuler la séance ou encore ils sont informés rapidement en début de séance, voire même avant la séance, lorsqu'une partie ne s'y présentera pas. De plus, ce retrait serait cohérent avec la médiation en matière familiale qui ne comporte pas de règle équivalente.

Troisièmement, à l'article 9 du Règlement, il est proposé d'ajouter que le médiateur doit joindre sa facture d'honoraires à l'attestation relative à la tenue de la ou des séances ou au rapport de médiation qu'il doit déposer au greffe du tribunal et que ce dépôt soit effectué dans les 30 jours suivant la ou les séances de médiation. Cette modification aura pour effet de compléter l'ensemble du processus de médiation, incluant le paiement des honoraires du médiateur, dans un délai raisonnable. Actuellement, certains médiateurs tardent à déposer la documentation requise, ce qui occasionne des délais indus aux citoyens, notamment quand la médiation n'a pas mis fin au litige et que le dossier pourrait être mis au rôle, mais également en ce qui concerne la gestion financière qui en découle.

4.3 Honoraires des médiateurs

Des modifications au Règlement sont également proposées relativement aux honoraires payables aux médiateurs. Plus spécifiquement, aux articles 13 à 15 du règlement il est suggéré de remplacer les honoraires forfaitaires de 154 \$, de 127 \$ ou de 68 \$, selon que la médiation a mis fin au litige ou non ou pour un constat de forclusion, par un tarif horaire de 110 \$ pour un maximum de 3 heures. Ce qui inclurait également le temps consacré hors séance dans le cadre de la médiation, notamment pour l'étude du dossier ou pour rédiger une entente.

Cette proposition aurait pour effet d'augmenter la tarification actuelle des médiateurs jusqu'à concurrence de 330 \$ par dossier. De plus, il est proposé que les médiateurs puissent effectuer des heures additionnelles pour exécuter le mandat de médiation, selon le même tarif horaire, mais dans ce cas aux frais des parties.

Ces modalités de tarification sont cohérentes avec la tarification applicable aux médiateurs en matière familiale en vertu du Règlement sur la médiation familiale (chapitre C- 25,01, r. 0,7). Il s'agit d'une approche équitable entre les différents groupes de médiateurs et elle est susceptible de susciter un intérêt et même une certaine attraction envers la médiation aux petites créances, aidant par la même occasion à préserver, voire même à faire augmenter, le nombre de médiateurs accrédités.

Enfin, il est à noter que certaines modifications proposées au Règlement sont prévues pour la durée du Programme de prémédiation et de médiation aux petites créances, soit 19 mois, et qu'elles cesseront d'avoir effet le 30 novembre 2022. Il s'agit notamment des articles relatifs aux honoraires du médiateur. Ce faisant, les modifications proposées aux articles du règlement relatifs au service de médiation, aux délais pour que les médiateurs remplissent leurs obligations et aux renseignements du médiateur sont permanentes.

5- Autres options

5.1 Service de médiation

Afin de permettre le déploiement du Programme de prémédiation et de médiation aux petites créances, notamment quant à l'aspect préméditation, il n'y a pas d'autre option qui a été envisagée que celle d'agir en concertation avec les CJP. Les CJP bénéficient de juristes formés en médiation et ils détiennent une expertise certaine dans le service direct aux justiciables. La proximité avec les citoyens que leur procure leur déploiement sur le territoire et leur mission relative à la promotion des modes de PRD sont également des éléments qui ont été considérés afin qu'ils agissent à titre de service de médiation.

5.2 Renseignements, devoirs et obligations des médiateurs

En ce qui concerne les renseignements requis des médiateurs ainsi que leurs devoirs et obligations, les modifications proposées au règlement visent essentiellement à rendre le processus d'attribution des mandats de médiation plus efficace en évitant les nombreuses vérifications qui sont actuellement requises pour y procéder. Le statu quo a été envisagé, mais n'a pas été retenu puisqu'il aurait pour effet de maintenir les irritants actuels.

5.3 Honoraires des médiateurs

En regard des honoraires des médiateurs, d'autres options ont été envisagées, lesquelles devaient cependant répondre aux paramètres budgétaires établis, tout en permettant d'attirer les médiateurs. Le tarif choisi devait également être le plus équitable possible entre les deux volets du Programme de prémédiation et de médiation en matière de petites créances et familiale pour les couples sans enfants à charge afin d'assurer la cohésion des deux volets de ce programme.

Dans ce contexte, les options qui ont été évaluées sont celles d'un tarif forfaitaire, comme c'est le cas actuellement aux petites créances, et celles d'un tarif horaire, comme c'est le cas en matière familiale.

L'analyse des objectifs poursuivis par le Programme de prémédiation et de médiation aux petites créances nous amène toutefois à retenir l'option du tarif horaire, soit 110 \$/h. Ce tarif permettra d'assurer la qualité du service qui sera rendu aux citoyens par le médiateur. C'est une proposition qui permet également un arrimage avec le tarif en matière familiale qui est déjà sur une base horaire.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les modifications apportées au Règlement auront des incidences bénéfiques sur les personnes ayant soumis un litige à la Division des petites créances de la Cour du Québec. Cette clientèle profitera de la bonification du service de médiation tant en ce qui concerne la prémédiation qu'à l'égard du nombre de séances de médiation dont elle pourra bénéficier. Cette clientèle, que l'on retrouve dans tous les districts judiciaires québécois, est composée de personnes physiques de tous les âges et de toute condition ainsi que de certaines personnes morales.

Quant aux médiateurs accrédités en matière de petites créances, qu'il s'agisse d'avocates, d'avocats ou de notaires, les modifications réglementaires leur sont bénéfiques au niveau financier en ce qu'ils pourront offrir plusieurs séances de médiation, au lieu d'une seule en plus de se voir rémunérer pour le travail effectué hors séance dans le cadre de la médiation pour chaque dossier dans lequel ils seront mandatés pour agir à titre de médiateur. De plus, la possibilité d'agir à distance par l'utilisation de moyens technologiques constitue pour eux une opportunité d'augmenter leur volume d'activités. Le MJQ estime que ces éléments susciteront un intérêt et même une certaine attraction envers la médiation aux petites créances, ce qui pourrait aider à préserver, voire même à faire augmenter, le nombre de médiateurs accrédités.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

La mise en œuvre des différentes modalités prévues au Programme de prémédiation et de médiation aux petites créances a fait l'objet d'échanges et de consultation auprès des Centres de justice de proximité, du Barreau du Québec, de la Chambre des notaires du Québec et de la magistrature.

Le Règlement modifiant le Règlement sur la médiation des demandes relatives à des petites créances tient compte des préoccupations soulevées par ces partenaires ainsi que des commentaires reçus.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Le déploiement du Programme de prémédiation et de médiation aux petites créances est souhaité pour mai 2021 et il sera fait en collaboration avec les CJP qui agiront comme partie du service de médiation.

Le Programme de prémédiation et de médiation aux petites créances fera l'objet d'un suivi régulier au sein du MJQ. Son évaluation relève de la Direction de la gestion des risques, de la qualité et de l'innovation (DGRQI) et elle a été inscrite au plan triennal d'évaluation du MJQ (Décret 125-2014). La réalisation de l'évaluation de ce programme permettra de mesurer l'atteinte des objectifs en termes d'effets, d'efficacité et de mise en œuvre, le tout en cohérence avec l'ensemble des évaluations de programme réalisées au MJQ et des règles du secrétariat du Conseil du trésor, incluant la réalisation d'un cadre d'évaluation et d'un rapport d'évaluation.

La méthode d'évaluation reposera sur une démarche rigoureuse et systématique de collecte et d'analyse de données probantes de l'intervention afin de poser un jugement sur sa valeur et alimenter en information les gestionnaires du projet lors de rapports de suivis périodiques. Également, un comité consultatif en évaluation est formé en début de projet, et ce, pour la durée de vie du mandat de l'évaluation. Son rôle lui permet de prendre part aux travaux et de formuler des commentaires et suggestions sur le mandat, le cadre d'évaluation, le plan d'enquête, le rapport d'évaluation, les constatations et les recommandations.

L'échéancier final pour la remise au Secrétariat du Conseil du trésor du rapport final d'évaluation est à l'automne 2022.

9- Implications financières

Le Programme de prémédiation et de médiation en matière de petites créances et familiale pour les couples sans enfant à charge représente un investissement total de 13 536 550 \$ sur une période d'environ 21,5 mois pour les deux volets du programme, dont 19 mois pour le volet relatif aux petites créances. Ces sommes seront administrées par le Bureau du Fonds accès justice.

Pour le volet petites créances, les coûts en honoraires pour les médiateurs sont nuls pour l'année financière 2020-2021. Ils sont évalués à 2 178 000 \$ pour l'année financière 2021-2022 et à 1 614 571,20 \$ pour l'année financière 2022-2023, pour un total de 3 792 571,20 \$. Ce montant total se base, pour l'année financière 2021-2022, sur un potentiel de 6600 médiations de 3 heures à 110 \$ l'heure ($6600 \times 110 \$ \times 3 \text{ h} = 2\,178\,000 \$$) et, pour l'année financière 2022-2023, sur un potentiel de 4800 médiations de 3 h à 110 \$ l'heure plus l'indexation annuelle prévue au règlement, estimée à 1,93 % ($4800 \times (110 \$ \times 1,93 \%) \times 3 \text{ h} = 1\,614\,571,20 \$$).

Aussi, une campagne publicitaire de 1 M\$ est prévue afin de faire la promotion de l'ensemble du Programme de prémédiation et de médiation en matière de petites créances et familiale pour les couples sans enfant à charge auprès des citoyens, incluant le volet en matière de petites créances.

La mise en œuvre du Programme de prémédiation et de médiation aux petites créances nécessitera d'embaucher deux coordonnateurs et 28 nouveaux employés à temps complet dans les CJP pour assurer la mise en œuvre et la réalisation du programme.

N.B. Les bases de calcul ont été révisées depuis le dépôt du projet initial et l'attribution de la subvention en fonction de la situation actuelle et de la pandémie de COVID-19.

10- Analyse comparative

Au Québec le service de médiation en matière de petites créances est offert gratuitement aux parties, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de personnes morales, et ce, sans égard au montant en litige (jusqu'à 15 000 \$ soit la limite de la compétence monétaire de la Division des petites créances) ou de la nature du recours. Les modifications suggérées dans le cadre du Programme de prémédiation et de médiation aux petites créances notamment l'augmentation du nombre d'heures de médiation offertes aux parties ainsi que l'ajout de la prémédiation confèrent à ce programme des caractéristiques distinctives avantageuses.

La plupart des provinces et territoires offrent également des services de médiation en matière de petites créances. Les modalités d'application de ces programmes diffèrent d'un endroit à l'autre, notamment quant au nombre de séances de médiation offerte et leur gratuité ou non. De plus, il s'avère que la plupart des juridictions ont choisi d'implanter des programmes de médiation obligatoire ou quasi obligatoire alors qu'au Québec la participation à la médiation repose sur le consentement des parties.

Le ministre de la Justice,

SIMON JOLIN-BARRETTE