

*PROJET DE LOI N° 8 : LOI VISANT
À AMÉLIORER L'EFFICACITÉ ET
L'ACCESSIBILITÉ DE LA JUSTICE,
NOTAMMENT EN FAVORISANT LA
MÉDIATION ET L'ARBITRAGE ET
EN SIMPLIFIANT LA PROCÉDURE
CIVILE À LA COUR DU QUÉBEC*

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR UNION DES
CONSOMMATEURS À LA COMMISSION DES
INSTITUTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

14 février 2023

Union des consommateurs (UC) est un organisme à but non lucratif qui regroupe 14 groupes de défense des droits des consommateurs. La mission d'UC est de représenter et défendre les droits des consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions d'UC s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'UC lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

UC agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou réglementaires, sur la place publique ou encore par des recours collectifs. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et Internet, la santé, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

© UC — 2023

Reproduction autorisée, à condition que la source soit mentionnée. Toute reproduction ou utilisation à des fins commerciales est strictement interdite.

Introduction

Le ministre de la Justice, monsieur Simon Jolin-Barrette, a déposé le 1^{er} février 2023 le projet de loi n^o 8: *Loi visant à améliorer l'efficacité et l'accessibilité de la justice, notamment en favorisant la médiation et l'arbitrage et en simplifiant la procédure civile à la Cour du Québec*. Certaines des mesures du projet de loi concernent spécifiquement la Division des petites créances, qui demeure le forum privilégié des consommateurs québécois. UC a eu à maintes reprises l'occasion d'analyser les barrières systémiques qui criblent ce tribunal en matière de litiges de consommation, et qui en font une instance dans laquelle les consommateurs peinent à se rendre jusqu'à l'étape du jugement final, qui pourtant leur donnerait bien souvent raison. **Même si les changements proposés dans ce projet de loi vont au-delà des litiges de consommation et de la Division des petites créances, nous limiterons nos observations à ces sujets.** Les litiges en matière de consommation mobilisent une loi distincte, la *Loi sur la protection du consommateur*, et sont caractérisés par un rapport de force qui place toujours le consommateur dans une position plus vulnérable. Ainsi donc, les dossiers de consommation doivent faire l'objet d'une procédure qui prenne en compte les particularités spécifiques de ce type de litige et des besoins des consommateurs.

Le projet de loi n^o 8 comporte certains aspects prometteurs pour améliorer le traitement des litiges de consommation. Le jugement rendu sur le vu du dossier peut réduire les obstacles temporels, physiques et psychologiques pour les consommateurs. La médiation a également l'avantage d'être rapide, moins coûteuse et plus flexible qu'une audience devant un juge, surtout lorsqu'elle est menée en ligne. Mais, ces mesures n'amélioreront l'accès à la justice que si les consommateurs ont accès à un accompagnement adéquat tout au long du processus et s'ils ont confiance que le recours devant le tribunal constitue une option accessible et raisonnable si la médiation échoue.

Dans notre plus récente recherche sur l'accès à la justice¹, nous avons constaté que les consommateurs sont confrontés à de nombreux obstacles pour accéder à la justice, notamment :

¹ UNION DES CONSOMMATEURS (UC), *La justice en ligne comme solution aux barrières à l'accès à la justice ?*, septembre 2022. Disponible en ligne au https://uniondesconsommateurs.ca/justice_en_ligne/.

- Un manque de connaissances suffisantes de leurs droits et recours et du processus judiciaire ;
- Des obstacles physiques et temporels (par exemple, l'obligation de se rendre au palais de justice pour une audience à une heure précise, souvent pendant une journée de travail) ;
- Des barrières financières (frais de justice, de consultation avec un avocat, journée de travail manquée, etc.) ;
- Des délais importants ;
- Des barrières psychologiques (le stress de se présenter devant un tribunal, par exemple).

Nous avons également rappelé qu'il existe un déséquilibre inhérent entre les parties aux litiges en matière de droit de la consommation (le commerçant et le consommateur) en termes de connaissances juridiques, de familiarité avec la procédure, de ressources, etc. Ces constats constituent le fondement de notre analyse du projet de loi n° 8 comme de toute initiative visant à améliorer l'accès à la justice en matière de litiges de consommation.

Pour que les consommateurs aient un réel accès à la justice, nous devons garantir l'existence d'un système judiciaire qui s'attaque aux différentes barrières qui se dressent entre le consommateur et la justice et qui assure que le consommateur puisse :

- Bénéficier d'un accompagnement adéquat tout au long du processus ;
- Avoir accès à des procédures à faible coût, qui mèneront rapidement à un jugement final et exécutoire ;
- Avoir recours à une procédure simplifiée ;
- Avoir accès à une instance impartiale qui rend des décisions dans le respect des principes de justice naturelle (le droit d'être entendu, le droit à une audience publique, le droit à l'impartialité, le droit à un procès équitable, le droit de connaître les motifs des décisions, etc.).

Jugement sur dossier

En premier lieu, UC prend acte du désir du ministre d'ouvrir la porte au jugement sur dossier pour les litiges d'une valeur de moins de 3000 \$, et souligne le bien-fondé de ce mécanisme, qui saura faciliter la procédure et réduire le délai entre la demande et le jugement, tout en limitant les déplacements et le temps que devra consacrer le consommateur à son recours. Cela étant, UC tient à rappeler que le rapport de force entre le consommateur et le commerçant est par nature inégal, et qu'il appartient au législateur de chercher à aplanir ce déséquilibre afin de permettre au consommateur d'avoir une chance véritable de faire valoir ses droits. Ce faisant, **UC est d'avis que, dans le cadre d'un litige en droit de la consommation, le jugement sur dossier devrait pouvoir être rendu à la seule demande du consommateur, et non seulement sur consentement des parties.** En effet, nos recherches démontrent que le consommateur sera souvent découragé de mener à bien sa demande (voire de la déposer) parce qu'il sait que les procédures seront longues et nécessiteront un investissement de temps important, qu'il peut difficilement se permettre. Ce n'est pas le cas du commerçant qui, lorsqu'il est défendeur, pourrait n'avoir aucun intérêt à accélérer le litige alors qu'il tire un bénéfice des barrières rencontrées par le consommateur. Ainsi, UC craint qu'en rendant conditionnelle l'option du jugement par défaut au consentement des deux parties, cela entraînera une injustice pour le consommateur, qui pourrait avoir de la difficulté à obtenir l'adhésion du commerçant.

Médiation obligatoire et arbitrage automatique

Deuxièmement, et il s'agit là d'un enjeu fondamental, UC est d'avis que la médiation obligatoire et l'arbitrage automatique que souhaite instaurer le ministre pour les dossiers de moins de 5000 \$ présente à cette étape plusieurs problèmes, et que des clarifications doivent donc être apportées. À noter que la position d'UC se fonde sur l'actuelle version du projet de loi et sur le document accompagnant celui-ci. Ainsi, si UC n'est pas en défaveur de la médiation, qui peut être avantageuse dans certaines circonstances, nous sommes toutefois beaucoup plus critiques envers l'arbitrage automatique.

En ce qui concerne d'abord la médiation, il est bien connu qu'il existe un déséquilibre de pouvoir entre les consommateurs et les commerçants dans les litiges de consommation ; les commerçants ayant souvent plus de ressources et une meilleure connaissance de la loi, de la procédure aux petites créances, etc. Malheureusement, ce rapport de force ne sera en rien rééquilibré par le seul recours à la médiation, qui prend tout son sens lorsqu'elle permet un échange de bonne foi entre des parties de force relativement égale. Nos associations membres nous ont soulevé à maintes reprises à quel point la médiation continue d'être l'occasion pour le commerçant d'obtenir des ententes au rabais, et ce aux dépens du consommateur épuisé qui ne bénéficie pas nécessairement des ressources pour mener son dossier à terme ni des connaissances nécessaires pour faire valoir ses droits. **Afin de corriger ce déséquilibre, il importe que la médiation soit encadrée par un médiateur qui aura reçu une formation en matière de droit de la consommation. Aussi, nous réitérons qu'il est essentiel que les consommateurs reçoivent de l'information juridique de qualité et un accompagnement tout au long du processus.**

En outre, nos récentes recherches ont également mis en évidence le fait que les consommateurs acceptent des règlements simplement pour en finir avec le dossier et pour éviter d'avoir à affronter les obstacles qui se dressent encore et toujours sur la voie de l'accès à la justice ou aux instances judiciaires. Actuellement, en cas d'échec d'une médiation, le consommateur doit recommencer les procédures depuis le début et doit alors faire face à tous les obstacles que le recours à la médiation aurait dû lui permettre d'éviter. Un consommateur qui règle en médiation n'obtient pas justice s'il accepte un règlement désavantageux simplement parce qu'il n'a pas d'alternative raisonnable.

Les consommateurs doivent avoir accès à un système qui leur permette, en cas d'échec de la médiation, de voir leur dossier transféré sans heurt à un tribunal efficace, accessible et qui répond à leurs besoins.

De même, selon la lecture que fait UC du projet de loi et du document qui l'accompagne, il appert que l'usage successif de la médiation obligatoire et de l'arbitrage automatique empêchera pratiquement le consommateur de présenter son dossier devant un juge si celui-ci est d'une valeur de moins de 5000 \$. Le fait que l'arbitrage soit défini comme automatique soulève de nombreuses questions, parmi lesquelles celle de savoir de quelle manière le consommateur pourra refuser l'arbitrage afin d'être entendu par un juge. Nous craignons que de nombreux consommateurs ne puissent bénéficier des véritables avantages que peuvent offrir les MARL, faute d'accompagnement et d'information suffisante.

De plus, l'arbitrage et la médiation étant des forums confidentiels, tant en ce qui a trait à la procédure que de la décision rendue, UC craint que cette opacité vienne diminuer considérablement le nombre de jugements accessibles au public en matière de droit de la consommation. Rappelons d'ailleurs que les décisions sont un outil de choix pour le consommateur qui souhaite être mieux informé par rapport à ses droits, de même que pour nos associations membres. Enfin, UC considère à cette étape que l'arbitrage automatique pourrait possiblement être contraire à la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* et à l'esprit de la *LPC* et *Code de procédure civile*. En ce qui concerne la *Charte québécoise*, si l'option envisagée par le gouvernement implique un arbitrage qui se ferait de manière confidentielle, dont les décisions ne seraient pas publiques (au contraire de ce qui se voit en rapports collectifs de travail, par exemple) et qui empêcherait le consommateur de s'adresser à un juge afin d'obtenir une décision finale et exécutoire, celui-ci pourrait contrevenir à l'article 23 de la *Charte québécoise*, qui prévoit le droit de tout justiciable à une audience publique. Quant à la *LPC*, rappelons que l'article 11.1 interdit la stipulation ayant pour effet d'imposer au consommateur l'obligation de soumettre un litige éventuel à l'arbitrage. Cet article fut ajouté en 2006 afin d'empêcher toute clause contractuelle ayant pour effet de limiter le droit du consommateur de se rendre devant les tribunaux de droit commun². Sans être contraire à l'article 11.1, il y aurait là selon nous une

² Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de la Commission des institutions, 37e législature, 2e session, séance du mardi 5 décembre 2006, vol. 39, numéro 35*. Disponible en ligne au <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CI-37-2/journal-debats/CI-061205.html#Page00004>.

contradiction d'avec l'esprit de la *LPC*. Il en va de même pour le *Code de procédure civile*, qui prévoit que les MARL sont des mécanismes volontaires et non pas obligatoires.

C'est pourquoi, si l'arbitrage envisagé par le gouvernement en est un qui implique un processus confidentiel, donnant lieu à des décisions qui ne seront pas rendues publiques et qui ne permettrait pas au consommateur de se rendre ensuite devant un juge qui pourra rendre une décision finale et exécutoire, nous soumettons que l'arbitrage automatique devrait être abandonné.

UC reconnaît sans peine que l'objectif du projet de loi est louable, puisqu'il vise à s'attaquer à des enjeux d'accessibilité à la justice qu'elle a elle-même dénoncés vigoureusement. Toutefois, si certains éléments du projet de loi s'avèrent à première vue prometteurs, la médiation obligatoire et l'arbitrage automatique pour les dossiers de moins de 5000 \$ pourraient bien s'avérer être une panacée pour le commerçant, et ce, au détriment du consommateur.

Un tribunal virtuel spécialisé en matière de droit de la consommation : une solution à considérer

Enfin, UC souhaite profiter de l'occasion que représente le projet de loi n° 8 afin de proposer ce qui nous semble être une solution avantageuse pour l'ensemble des parties et plus largement pour l'administration de la justice : la création d'un tribunal virtuel spécialisé en matière de consommation.

Dans notre plus récente recherche (citée précédemment), nous avons proposé la création d'un tribunal virtuel spécialisé en matière de la consommation. Dans des modèles similaires qui existent déjà au Canada, les MARL tels que la négociation et la médiation sont intégrées au processus judiciaire, de sorte que les consommateurs bénéficient d'un certain accompagnement tout au long du processus et que leur dossier soit transmis automatiquement et rapidement devant un juge si le MARL échoue. Ce processus se fait entièrement en ligne, sur la base des déclarations écrites. Un tel tribunal, avec un accompagnement adapté aux besoins du consommateur, permettrait d'atténuer les barrières liées au manque de connaissances, de temps, coûts, stress, etc. tout en respectant les droits fondamentaux des consommateurs d'accéder à la justice.

Nous soumettons d'ailleurs que la Division des petites créances dispose déjà d'un portail en ligne, et que le projet de loi n° 8 met en place certaines des mesures phares d'un tel tribunal (tel que le jugement sur dossier), ce qui vient faciliter la mise en place d'un tel tribunal. Bien qu'UC reconnait qu'il ne s'agit pas de l'objet du projet de loi n° 8, il nous appert toutefois pertinent de le lier à ce projet, qui nous semble lui aussi incarner la volonté d'accessibilité et d'efficacité exprimée par le ministre. Étant donné que les litiges de consommation sont d'une nature particulière et ne ressemblent pas aux autres litiges traités aux petites créances, il serait une bonne idée de prévoir des procédures distinctes pour ce type de dossier.

Résumé de nos recommandations

UC soumet donc les recommandations suivantes :

- **Mettre en place un tribunal virtuel dédié aux litiges de consommation qui intègre des MARL à un processus qui permettra ultimement au consommateur d'obtenir une décision exécutoire et qui lui garantira un accompagnement tout au long du processus ;**
- **Dans le cadre d'un litige en droit de la consommation, rendre le jugement sur dossier accessible sur simple demande du consommateur, et non pas sur consentement des parties ;**
- **S'assurer que les médiateurs responsables des dossiers en droit de la consommation obtiennent au préalable une formation spécifique à la *LPC* et au contexte des relations consommateur-commerçant préalablement à la prise en charge de ces dossiers ;**
- **S'assurer qu'en cas d'échec de la médiation, les dossiers des consommateurs soient automatiquement transférés à un juge qui rendra une décision finale et exécutoire, et que cette transition ne soit pas entravée par les obstacles décrits ci-dessus ;**
- **Abandonner l'arbitrage automatique, si la formule envisagée par le gouvernement implique un arbitrage qui donnerait lieu à un processus confidentiel, donnant lieu à des décisions qui ne seront pas rendues publiques et qui ne permettrait pas au consommateur de se rendre ensuite devant un juge qui pourra rendre une décision finale et exécutoire ;**
- **S'assurer que le consommateur ait accès à un service d'accompagnement tout au long des procédures.**