

Examen global des Règles des Cours fédérales : un document de travail

Contexte

À l'époque où les révisions majeures des *Règles des Cours fédérales* ont été mises en œuvre en 1998, il avait été prévu que les Règles feraient l'objet d'un autre examen majeur après dix ans. Depuis, de nombreuses révisions mineures et plusieurs réformes importantes ont été apportées. Parmi les réformes importantes qui ont été mises en œuvre, mentionnons celles concernant : la gestion des instances, les offres de règlement, les instances par représentation et les recours collectifs, les témoins experts et la preuve d'expert, et les jugements sommaires et les procès sommaires. Des changements corrélatifs occasionnés par ces réformes ont également été apportés, tout comme une gamme de changements d'ordre administratif. Cependant, il n'y a pas encore eu de tentative générale de synthétiser ces changements ni d'examiner de manière plus générale l'orientation globale que les Règles devraient prendre dans les années à venir.

Il est maintenant temps de réfléchir sur les Règles prises dans leur ensemble, d'examiner les grands principes et politiques qu'elles expriment, et de déterminer si elles doivent être modifiées, affinées ou remaniées à la lumière de l'expérience d'autres tribunaux et de l'évolution de la pratique dans les Cours fédérales. Ce faisant, il importera de relever toute lacune grave, le cas échéant, et d'envisager des solutions inspirées des réformes apportées dans d'autres tribunaux.

Le présent document de travail cerne les questions suivantes à titre de questions qui pourraient éventuellement justifier une réforme des Règles :

- 1) Une procédure conduite par la cour par opposition à une procédure conduite par les parties,
- 2) Le pouvoir de la Cour de remédier aux abus de procédure,
- 3) Un procès par opposition à une autre forme de résolution,
- 4) Introduire le principe de la proportionnalité,
- 5) Les règles par opposition aux directives de pratique,
- 6) Des procédures uniformes par opposition à des procédures spécialisées,
- 7) Rendre l'« architecture » des règles plus conviviale,
- 8) Autres domaines de réforme envisageable.

1^{re} question — *Une procédure conduite par la cour par opposition à une procédure conduite par les parties*

Les réformes récentes de la justice civile dans bon nombre de ressorts de common law et de ressorts de droit civil ont accru la participation des tribunaux à la gestion des instances. Cela a aidé à freiner la tendance des parties et de leurs avocats à consacrer au processus préalable au procès plus de temps et d'argent qu'il ne le faut pour régler leur différend.

Dans les Cours fédérales, ces réformes ont mené à une plus grande participation des juges et des protonotaires à de nombreux aspects de la procédure – impartition de délais à respecter à divers stades de l’instance, nomination et interrogatoire d’experts, détermination des mesures nécessaires pour régler une affaire lors de conférences préparatoires à l’instruction – pour n’en mentionner que quelques-uns. Chaque proposition d’accroissement de la participation de la cour à la gestion des instances s’est accompagnée d’un examen soigneux des incidences possibles sur le principe des poursuites.

En vertu du principe des poursuites, ceux qui sont le plus au fait du différend et qui y ont le plus grand intérêt – les parties – sont libres de poursuivre l’action ou d’y opposer défense comme bon leur semble. Cependant, au fil des ans, des préoccupations ont été exprimées au sujet des incidences négatives que cette liberté pouvait avoir sur l’équité des instances en cas d’inégalité des ressources des parties. Des préoccupations ont également été exprimées au sujet du risque que cette liberté permette à des parties de solliciter indûment des ressources judiciaires en conduisant des procédures inutilement longues et complexes.

Tel que mentionné, la gestion des instances a très bien réussi, dans les Cours fédérales et ailleurs, à réduire le temps de règlement des différends ainsi que son coût, grâce à une participation accrue des tribunaux au stade du processus préalable au procès. La gestion des instances pourrait être mise en valeur si elle était énoncée au début des *Règles des Cours fédérales* à titre de principe fondamental de la procédure ou si elle était désignée comme un principe général d’interprétation. Une conférence préparatoire à l’instruction aux premiers stades du processus pourrait être instaurée à titre de condition préalable à l’instruction de l’affaire, comme l’ont fait certains ressorts comme la Colombie-Britannique.

D’autres ressorts, comme l’Ontario, ont adopté une démarche différente pour faciliter la résolution précoce des différends, en continuant de faire des parties les premiers responsables de la gestion des instances, mais en favorisant l’efficacité, et ce, de différentes façons, comme en exigeant la production d’un plan de communication et d’interrogatoires préalables. Au Québec, les tribunaux ont été investis des pouvoirs de déclarer, sur demande ou d’office, qu’une demande en justice ou un autre acte de procédure est abusif et de prononcer une sanction contre la partie qui agit de manière abusive.

À mesure qu’évoluent les points de vue sur le principe des poursuites et que s’accroît la participation des tribunaux à la gestion des instances, les questions surgissent de savoir, d’une part, si nous nous approchons du point de basculement à partir duquel nous commencerons à considérer que les instances sont, à tout le moins en principe, principalement conduites par les tribunaux plutôt que par les parties, et d’autre part, comment l’équilibre des responsabilités devrait orienter les réformes futures.

Points de discussion — Les Règles devraient-elles traduire un basculement de l’importance des rôles respectifs des parties et du tribunal, en s’éloignant du modèle selon lequel les parties sont les premières responsables de la conduite des instances, au profit d’un modèle selon lequel le rôle des avocats consiste à faciliter le déroulement des instances, dont la conduite relève principalement du tribunal? Dans l’affirmative, cette

réforme serait-elle mieux mise en œuvre au moyen d'une disposition interprétative générale ou au moyen de modifications précises aux Règles? Y a-t-il lieu de mettre encore davantage en valeur la gestion des instances dans les Cours fédérales? Dans l'affirmative, la gestion des instances devrait-elle être intégrée à titre de principe général d'interprétation, ou en instaurant une conférence préliminaire préparatoire à l'instruction, ou encore en apportant d'autres réformes au processus?

2^e question — Le pouvoir de la Cour de remédier aux abus de procédure

On peut constater, de pair avec la tendance favorable à une plus grande participation des tribunaux à la gestion d'instance, que les règles de procédure de certaines provinces confèrent désormais explicitement aux tribunaux le pouvoir plus général d'agir pour remédier aux abus de procédure.

À titre d'exemple, l'article 54.1 du C.P.C., les règles 84 à 90 du *Règlement de procédure civile* de la Cour supérieure du Québec ainsi que les règles 94 et 95 des *Règles en matière civile* de la Cour d'appel du Québec portant sur les procédures vexatoires et la querulence s'attaquent au problème de l'abus de procédure. On s'attaque également à ce problème, partiellement, aux alinéas 221(1)a) c) d) et f) des *Règles des Cours fédérales* et à l'article 40 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Le libellé de l'article 54.1 du C.P.C. est toutefois de portée plus générale, comme on y vise la mauvaise foi, l'utilisation de la procédure de manière excessive ou déraisonnable, de manière à nuire à autrui ou en vue de limiter la liberté d'expression d'autrui dans le contexte de débats publics (SLAPP ou poursuite stratégique contre la mobilisation publique), ainsi que le détournement des fins de la justice.

L'expression « le détournement des fins de la justice » semble équivaloir à l'expression « faire appel aux tribunaux à mauvais escient » utilisée par la Cour suprême afin de décrire, comme suit, la « doctrine de l'abus de procédure » :

Dans tous ses cas d'application, la doctrine de l'abus de procédure vise essentiellement à préserver l'intégrité de la fonction judiciaire. Qu'elle ait pour effet de priver le ministère public du droit de continuer la poursuite à cause de délais inacceptables [...], ou d'empêcher une partie civile de faire appel aux tribunaux à mauvais escient [...], l'accent est mis davantage sur l'intégrité du processus décisionnel judiciaire comme fonction de l'administration de la justice que sur l'intérêt des parties. (Non souligné dans l'original.)

Se reporter à *Alliance internationale des employés de scène, de théâtre, du cinéma, des métiers connexes et des artistes des États-Unis et du Canada, local de scène numéro 56 c. Société de la Place des Arts de Montréal*, 2004 CSC 2; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63.

L'article 221 des *Règles des Cours fédérales* confère à la Cour le pouvoir, *sur requête*, d'ordonner la radiation d'un acte de procédure, tandis que l'article 54.1 du C.P.C. confère aux tribunaux le pouvoir, *sur demande et même d'office*, après avoir entendu les parties sur le point, de déclarer qu'un acte de procédure est abusif et de prononcer une sanction provisoire (la gestion d'instance) ou définitive, tel qu'il est

précisé aux articles 54.3 à 54.6 du C.P.C.. En conférant ces pouvoirs, codifiés en juin 2009, on a précisé que la Cour supérieure du Québec avait compétence inhérente pour remédier aux abus de procédure, cette compétence découlant de la common law.

Bref, le pouvoir des Cours fédérales, d'office ou sur demande, de déclarer qu'il y a abus de procédure et de prononcer la sanction appropriée, selon l'étape où en est l'instance ou à la fin de l'instance, pourrait être précisé et voir sa portée élargie. Il pourrait s'avérer utile d'en traiter à l'article 3 ou 47 plutôt que de simplement modifier l'alinéa 221(1)f). Le libellé utilisé pourrait s'inspirer de celui de l'article 54.1 du C.P.C., ou on pourrait recourir à une formulation plus générale, comme la suivante :

3.(2) La Cour peut à tout moment, sur requête d'une partie ou encore d'office, prendre les mesures nécessaires pour empêcher ou corriger tout abus de procédure.

Point de discussion — Devrait-on prévoir plus explicitement dans les dispositions sur l'abus de procédure des *Règles des Cours fédérales* que la Cour peut agir d'office, comme il est fait aux articles 54.1 et suivants du *Code de procédure civile* du Québec? Le cas échéant, devrait-on procéder de la manière recommandée ou d'une autre manière?

3^e question — *Un procès par opposition à une autre forme de résolution*

Historiquement, le règlement des différends avant le procès a été considéré comme une atteinte aux valeurs procédurales fondamentales. Les parties étaient présumées avoir le droit de se faire entendre en justice, même s'il était admis que le délai d'instruction d'un procès et son coût plaçaient souvent cette solution hors de la portée des parties. L'idéal de la résolution au procès a persisté, même si les avantages pratiques liés au fait de faire des compromis pour parvenir à un règlement l'emportaient souvent sur les avantages liés à la persévérance à obtenir l'instruction d'une affaire seulement pour risquer un dénouement incertain.

Bien que le procès au cours duquel tous les témoignages sont faits oralement demeure peut-être le moyen le plus équitable de résoudre les affaires qui n'ont pas été résolues autrement auparavant, beaucoup de choses ont changé dans le processus préalable à l'instance. De plus en plus, la résolution des affaires à la suite d'un procès complet est l'exception à la norme – en fait, elle est devenue une rare exception. Dans la plupart des cas, le processus préalable à l'instance permet aux parties d'acquérir suffisamment de renseignements sur l'affaire pour pouvoir en arriver à une résolution plus rapide et plus rentable que si l'instance se rendait jusqu'au procès. En fait, cela peut être le résultat d'une médiation en cour. Dans d'autres cas, une résolution peut découler du règlement d'une question de droit ou de l'instruction d'un ensemble restreint de points litigieux.

L'évolution de la résolution des différends avant procès soulève la question de savoir si nous avons atteint le stade où les Règles ne devraient plus se borner à énoncer qu'elles visent notamment à permettre la résolution des affaires sans un procès complet, mais devraient énoncer qu'elles visent à favoriser cette solution. Par exemple, l'article 3 des règles énonce : « Les présentes règles sont interprétées et appliquées de façon à

permettre d’apporter une solution au litige qui soit juste et la plus expéditive et économique possible.» La mention dans la version anglaise de la solution au litige sur le fond (« *determination of every proceeding on its merits* ») signifie-t-elle que toute résolution autre que celle qui suit un procès constitue une norme de justice réduite?

Points de discussion — L’article 3 des Règles ou d’autres aspects des Règles devraient-ils être modifiés de manière à tenir compte de l’évolution des objectifs reliés à une résolution juste des affaires devant les Cours fédérales?

4^e question — Introduire le principe de la proportionnalité

Des réformes récentes dans d’autres ressorts, comme en Angleterre et en Colombie-Britannique, ont mis en relief le besoin de « proportionnalité ». Dans le cas des réformes du lord Woolf en Angleterre, le système de justice civile était devenu inaccessible à de nombreuses parties parce que le temps et l’argent requis pour satisfaire aux exigences procédurales liées à poursuite ou à la contestation des causes étaient devenus excessifs. Pour les parties ordinaires, cela créait de sérieuses préoccupations relatives à l’accès à la justice. Ailleurs, même lorsque les deux parties ont les moyens de consacrer d’importantes ressources à des affaires qui soit pourraient être simplifiées ou devraient l’être, des préoccupations ont surgi quant aux sollicitations excessives des ressources de la cour.

Le thème majeur des réformes du lord Woolf et de réformes similaires ailleurs a été de s’assurer que l’étendue de la procédure correspond à l’ampleur du différend. En reconnaissant que les différends variaient en fait de complexité, d’importance au regard de la jurisprudence de trancher les points en litige et de montants en jeu, il a été possible de déterminer quels types d’instances pouvaient se dérouler selon une procédure simplifiée et déboucher sur une solution plus rentable des affaires.

Certaines réformes apportées aux *Règles des Cours fédérales* ont déjà commencé à mettre en œuvre les objectifs de la proportionnalité. Plusieurs règles prévoient actuellement la gestion des instances de telle sorte qu’une instance qui fait l’objet d’une décision ordonnant sa poursuite à titre d’instance faisant l’objet d’une gestion spéciale se déroulera selon un processus conçu sur mesure. En outre, les règles relatives à la détermination du montant des dépens prévoient actuellement l’établissement des dépens en fonction de divers facteurs, notamment la nature du litige, son importance pour le public et la nécessité de clarifier le droit, le nombre, la complexité ou la nature technique des questions en litige, et la somme en litige dans l’instance.

Points de discussion — Compte tenu des réformes liées au principe de la proportionnalité dans d’autres ressorts et de la pratique actuelle dans les Cours fédérales, y aurait-il lieu d’entreprendre des réformes additionnelles pour mettre en œuvre le principe de la proportionnalité? À quoi le principe s’appliquerait-il – à l’étendue de la communication et des interrogatoires préalables, à la longueur des procès, à d’autres aspects du processus – et comment serait-il appliqué? Un tel principe devrait-il être intégré à titre de concept général, peut-être à l’article 3 des Règles; ou devrait-il être introduit dans les domaines précis où son application pourrait être avantageuse; ou encore, devrait-on combiner d’une manière ou d’une autre ces deux méthodes?

5^e question — *Les règles par opposition aux directives de pratique*

De temps à autre, le juge en chef complète les *Règles des Cours fédérales* au moyen de directives de pratique afin d'aviser la profession de l'interprétation des Règles et de donner des précisions sur des questions de pratique que les Règles ne résolvent pas entièrement.

Les directives de pratique constituent une technique utile pour régler la procédure puisqu'elles peuvent être émises sans qu'il soit nécessaire de la soumettre au préalable au processus complet d'avis public et de consultation auprès de la population. Cette souplesse et ce caractère relativement informel sont importants lorsque le besoin se fait sentir de rajuster en temps opportun la pratique dans la Cour, surtout dans les cas d'ajustements qui, selon toute vraisemblance, s'appliqueront uniquement à certains types de différends, ou au sujet desquels une consultation publique plus large ne paraît pas justifiée. De fait, dans d'autres ressorts comme en Angleterre et en Australie, des directives de pratique ont été employées de manière plus ambitieuse pour établir des procédures et des protocoles. Des questions générales se posent quant à la nature et à la portée souhaitées des directives de pratique, et quant à savoir si les Cours fédérales pourraient y recourir davantage.

Malgré l'utilité des directives de pratique, il y a des désavantages à y recourir pour régler la procédure. Puisque les directives de pratique ne sont pas le fruit de vastes consultations publiques, et puisqu'elles ne sont pas intégrées aux Règles, les parties qui comparaissent devant la Cour les connaissent moins. Certes, les avocats dont les pratiques se concentrent dans des domaines du droit qui les amènent régulièrement devant les Cours fédérales sont capables de demeurer au fait des dernières directives de pratique. Cependant, au-delà de ce groupe relativement restreint de praticiens, il est considérablement plus rare que les gens aient connaissance des directives de pratique. Dans la mesure où une partie ignore l'existence d'une directive de pratique et cela entraîne des conséquences défavorables sur le sort de sa cause, le recours fréquent aux directives de pratique comme moyen de régler la procédure dans les Cours fédérales peut soulever des questions élémentaires d'équité. La cour prend maintenant un éventail de mesures pour faire mieux connaître les directives de pratique actuelles au sein de la profession.

Points de discussion : L'équilibre actuel entre les Règles et les directives de pratique est-il approprié pour les Cours fédérales? Devrions-nous recourir davantage aux directives de pratique? Devrions-nous profiter de la révision globale des Règles pour réexaminer les nombreuses directives de pratique actuellement en vigueur, ceci afin de déterminer lesquelles devraient être intégrées aux Règles à titre de modifications officielles et lesquelles devraient être révoquées? Devrions-nous profiter de la révision globale pour établir une politique d'examen périodique des directives de pratique à cette fin? Pourrions-nous trouver d'autres moyens de faire connaître les directives de pratique, afin d'éliminer les préoccupations éventuelles liées au fait qu'elles sont peu connues de la population?

6^e question — Des procédures uniformes par opposition à des procédures spécialisées

À l'instar des règles de bon nombre de tribunaux, les *Règles des Cours fédérales* sont, dans une large mesure, uniformes, ou « transversales », en ce sens que les mêmes règles s'appliquent à toutes les instances introduites devant la cour, indépendamment de l'objet du différend. Cette approche « taille unique » est typique des tribunaux de compétence générale.

Cependant, les règles transversales sont parfois complétées par des règles spécialisées applicables à certains types d'instances. Par exemple, les règles de certaines cours supérieures provinciales prévoient des procédures spécialisées pour divers types de différends comme les actions hypothécaires, les contrôles judiciaires et les affaires successorales. En outre, les règles de bon nombre de cours supérieures provinciales prévoient des procédures spécialisées en matière de droit de la famille.

Par contraste avec les cours supérieures provinciales, la plupart des affaires portées devant les Cours fédérales concernent l'un ou l'autre des différents domaines spécialisés qui relèvent de la compétence des Cours fédérales – droit maritime, propriété intellectuelle, droit des Autochtones, contrôles judiciaires et immigration. La pratique qui consiste à adapter les procédures de différentes façons pour favoriser la proportionnalité ainsi que l'initiative qui consisterait à convertir des directives de pratique en règles, le cas échéant, soulève des questions quant à savoir s'il est temps de revoir l'importance des règles transversales et d'édicter certaines règles applicables dans certains domaines précis.

Points de discussion : L'instauration de procédures spécialisées pour certains types précis de différends serait-elle avantageuse pour la pratique de la Cour fédérale? Serait-il indiqué de transformer des directives de pratique visant certains types précis de différends en règles applicables dans certains domaines précis, et ce faisant, de mieux faire connaître ces procédures spécialisées de la population?

7^e question — Rendre l'« architecture » des Règles plus conviviale

Les rédacteurs juridiques parlent parfois de la structure et de la présentation des documents juridiques comme d'une question d'« architecture ». Concevoir l'architecture de documents peut obliger à tenir compte d'une gamme de considérations relatives à des questions comme le séquençage des éléments constitutifs du document, la structure des paragraphes et des alinéas, l'utilisation d'intertitres et d'une numérotation, et l'inclusion de tables des matières et d'index. Un document dont l'architecture a été soigneusement conçue est facile à lire et à comprendre. Cela est particulièrement important pour ceux qui ne sont peut-être pas déjà bien au fait de la teneur du document.

La plupart des avocats expérimentés connaissent très bien les règles de procédure dans leur cour. Ils ont acquis une compréhension tellement intime de la façon dont les règles sont interprétées et appliquées ainsi que de la façon dont elles s'appliquent les unes par rapport aux autres qu'il se pourrait qu'ils préfèrent que les Règles conservent leur mode de présentation actuel, même si, d'un point de vue objectif, leur structure actuelle n'est pas très logique ni « conviviale ».

Il devient de plus en plus important que les *Règles des Cours fédérales* soient présentées de façon à ce que les néophytes puissent les comprendre aisément.

Contrairement aux cours supérieures provinciales au Canada, les Cours fédérales sont des tribunaux devant lesquels de nombreuses causes sont présentées par des avocats qui sont plus habitués aux règles d'autres tribunaux. En fait, il n'est plus rare dans les Cours fédérales que des causes soient présentées par des parties qui se représentent elles-mêmes – des personnes qui ne connaissent peut-être les règles d'aucune cour. Enfin, les progrès de la technologie de l'information encouragent de plus en plus de parties à participer activement au processus judiciaire, même si elles ne comptent pas se représenter elles-mêmes devant le tribunal le moment venu. Il se peut qu'elles souhaitent savoir comment les affaires sont instruites dans les Cours fédérales.

Dans certains ressorts, comme celui de la Cour fédérale de l'Australie, cette tendance a mené à des initiatives Web et autres visant à rendre le processus judiciaire plus accessible au grand public. Cela ne remplace pas les conseils et la représentation professionnels, mais cela procure un service utile en informant la population et en facilitant la participation des parties d'une manière qui s'accorde avec la gestion prudente des ressources judiciaires et la résolution efficace des différends. D'ailleurs, le recours plus fréquent à la technologie de l'information en général a modifié la façon dont le public s'attend à recevoir des renseignements de toutes sortes, et cela aussi peut influencer sur la façon dont les Règles ou des renseignements à leur sujet devraient être présentés. Cela pourrait nécessiter la fourniture de conseils additionnels sur le Web au sujet de la pratique des Cours fédérales, soit seule ou dans le cadre d'une initiative visant à réformer les Règles.

L'intérêt accru du public pour le processus judiciaire soulève plusieurs questions quant à savoir si les *Règles des Cours fédérales* dans leur présentation actuelle sont aussi « conviviales » que possible, et si elles constituent non seulement un moyen efficace de régler la procédure, mais aussi un moyen efficace de renseigner ceux qui veulent en savoir davantage au sujet de la pratique dans les Cours fédérales.

Points de discussion — Devrait-on rendre le mode de présentation des Règles plus « convivial », par exemple en introduisant un index, ou en rapprochant le format de présentation des Règles de ceux des règles d'autres tribunaux? Les Règles devraient-elles être présentées d'une manière qui en faciliterait l'accès par le Web? Si oui, quelle serait la meilleure façon de réaliser ces objectifs sans précipiter des modifications de fond involontaires de la pratique dans les Cours fédérales?

8^e question — Autres domaines de réforme envisageable

Au moment de réfléchir à l'éventail des domaines de réforme envisageable, il convient de garder à l'esprit qu'un autre sous-comité examine actuellement les Règles pour recenser les obstacles à l'utilisation des technologies de l'information. Ce sous-comité proposera des réformes pour faciliter l'utilisation de la technologie de l'information sans modifier l'effet actuel des Règles sur la pratique dans les Cours fédérales. Un autre sous-comité examine actuellement une gamme de révisions diverses. Néanmoins, il se peut qu'il y ait d'autres domaines de réforme envisageable qui devraient être étudiés.

Point de discussion — Y a-t-il d'autres domaines de réforme envisageable que le Comité des Règles des Cours fédérales devrait étudier à ce stade-ci?