

La Cour d'appel limite la compétence de la Cour du Québec

20 SEPTEMBRE 2019 8 MIN DE LECTURE

Expertises Connexes

- Litiges en droit des sociétés et en droit commercial

Auteurs(trice): François Laurin-Pratte, Éric Préfontaine

Une entorse aux efforts du Québec pour favoriser l'accès à la justice?

Le 12 septembre 2019, la Cour d'appel du Québec a rendu un arrêt fort attendu sur l'étendue de la compétence de la Cour du Québec. Principalement, elle conclut que la compétence exclusive de la Cour du Québec pour entendre les causes civiles dont la valeur est inférieure à 85 000 \$ est inconstitutionnelle, puisqu'elle a pour effet d'usurper les pouvoirs réservés à la Cour supérieure.

Contexte

En juillet 2017, les juges en chef de la Cour supérieure ont déposé une demande en jugement déclaratoire contestant la compétence de la Cour du Québec à deux niveaux.

Premièrement, ils contestent le plafond monétaire de la Cour du Québec en matière civile. Depuis 2016, l'article 35 du *Code de procédure civile* (C.p.c.) confère à la Cour du Québec la compétence exclusive pour entendre les causes civiles dont la valeur en litige est inférieure à 85 000 \$. Deuxièmement, ils contestent la compétence que plusieurs lois particulières attribuent à la Cour du Québec pour siéger en appel des décisions de divers organismes administratifs. Dans les deux cas, on viendrait, dit-on, usurper les pouvoirs que l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (la Constitution) réserve à la Cour supérieure.

Le 30 août 2017, le gouvernement québécois s'est autorisé de la procédure de renvoi pour solliciter l'opinion de la Cour d'appel du Québec. C'est cette procédure qui a donné lieu au *Renvoi à la Cour d'appel du Québec portant sur la validité constitutionnelle des dispositions de l'article 35 du Code de procédure civile qui fixent à moins de 85 000 \$ la compétence pécuniaire exclusive de la Cour du Québec et sur la compétence d'appel attribuée à la Cour du Québec*, 2019 QCCA 1492.

Motifs et conclusions

La compétence monétaire de la Cour du Québec en matière civile

Le législateur peut limiter le pouvoir inhérent de la Cour supérieure en faveur de la Cour du Québec. Au moment de la Confédération, en 1867, certains tribunaux inférieurs – les ancêtres de la Cour du Québec – entendaient déjà certains dossiers civils jusqu'à concurrence d'une valeur de 100 \$. Depuis, la Cour suprême a établi que l'augmentation du plafond

monétaire est permise par la Constitution. Ce qui importe, c'est de préserver la compétence des cours supérieures pour entendre les réclamations dites substantielles, c'est-à-dire celles qui soulèvent des difficultés sérieuses et à l'égard desquelles les cours supérieures pourront assurer une certaine cohérence à travers le pays. Quelle est donc l'ampleur de l'augmentation permise?

Pour définir les réclamations substantielles, la Cour d'appel considère les facteurs suivants :

- Selon la méthode du PIB nominal, l'actualisation du plafond de 100 \$ de 1867 se situait en 2017 – l'année de l'adoption de l'article 35 C.p.c. – quelque part entre 55 000 \$ et 60 000 \$;
- Le seuil monétaire permettant un appel *de plein droit* à la Cour d'appel est de 60 000 \$, ce qui suggère que les réclamations qui atteignent ce seuil sont jugées substantielles par le législateur;
- Les augmentations successives ayant mené au plafond de 85 000 \$ se sont traduites par une diminution exponentielle du nombre de dossiers déposé en Cour supérieure, ce qui suggère une érosion tout aussi importante de sa compétence.

La Cour d'appel du Québec conclut que l'article 35 C.p.c. contrevient à la Constitution en ce qu'il entrave la compétence inhérente de la Cour supérieure en matière civile. Le plafond devrait plutôt se situer entre 55 000 \$ et 70 000 \$.

La compétence de la Cour du Québec siégeant en appel de décisions administratives

Plusieurs lois particulières créent un droit d'appel des décisions prises par divers organismes administratifs (e.g. l'Autorité des marchés financiers, la Commission d'accès à l'information, etc.). Ces appels sont entendus par la Cour du Québec. Or, l'article 96 de la Constitution attribue aux cours supérieures la compétence de contrôler la légalité des décisions administratives. On demandait donc si ce droit d'appel auprès de la Cour du Québec a pour effet d'usurper une fonction appartenant à la Cour supérieure.

Pour y répondre, la Cour d'appel du Québec procède à deux examens. Premièrement, il faut définir la nature du pouvoir conféré à la Cour du Québec pour déterminer s'il s'agit d'un pouvoir judiciaire incomitant aux cours supérieures en vertu de la Constitution. Deuxièmement, il faut évaluer si le pouvoir en question, en plus d'avoir été conféré à la Cour du Québec, a été retiré à la Cour supérieure.

Quant au premier examen, celui visant à identifier la nature du pouvoir, trois questions se posent :

1. Il faut déterminer si le pouvoir attribué à la Cour du Québec correspond à un pouvoir qu'exerçaient les cours supérieures au moment de la Confédération, en 1867;
2. Dans l'affirmative, il faut décider s'il s'agit d'un pouvoir de nature judiciaire;
3. Dans l'affirmative, il faut décider si le pouvoir en question est le complément ou l'accessoire d'une fonction principalement administrative, ou s'il sert plus largement l'objectif du régime administratif.

La Cour d'appel confirme que la Cour du Québec, lorsqu'elle agit en appel de décisions administratives, le fait à titre de tribunal judiciaire plutôt qu'administratif. Il s'ensuit que la déférence qui s'impose aux tribunaux judiciaires, lorsqu'ils révisent des décisions d'organismes administratifs, s'impose également à la Cour du Québec. C'est la norme du

contrôle judiciaire, et non celle de l'appel, qui s'impose alors à la Cour du Québec. Cela entraîne une réponse affirmative aux deux premières questions ci-dessus. Agissant en appel de décisions administratives, la Cour du Québec exerce un pouvoir judiciaire qui correspond fonctionnellement au pouvoir de surveillance exercé par les cours supérieures depuis la Confédération.

À l'égard de la troisième question, on conclut que la Cour du Québec ne fait aucunement partie des régimes gouvernant les différents organismes administratifs. Elle n'en constitue ni le complément ni l'accessoire, et elle ne sert pas non plus la réalisation de l'objectif que poursuit le législateur lorsqu'il établit ces régimes. En somme, lorsqu'elle siège en appel de décisions administratives, la Cour du Québec exerce bel et bien un pouvoir judiciaire qui appartient aux cours supérieures.

L'analyse ne s'arrête toutefois pas ici. Il reste le deuxième examen qui consiste à se demander si le pouvoir a été retiré à la Cour supérieure. On remarque que tous les régimes analysés préservent la compétence de la Cour supérieure pour effectuer un contrôle de la légalité des décisions administratives. L'appel auprès de la Cour du Québec s'interpose entre la décision administrative et le recours en révision judiciaire devant la Cour supérieure. Cependant, il ne retire aucun pouvoir à cette dernière. Par conséquent, il n'y pas d'usurpation du pouvoir de surveillance de la Cour supérieure. Le droit d'appel en Cour du Québec est ainsi jugé conforme à la Constitution.

Commentaire

En élargissant, année après année, la compétence de la Cour du Québec, le législateur visait à améliorer l'accès à la justice. Larrêt de la Cour d'appel du Québec est un rappel à l'ordre : l'accès à la justice est important, mais les solutions mises en œuvre par le législateur doivent se conformer à la Constitution. Cela signifie que le législateur ne peut transférer à la Cour du Québec les compétences réservées à la Cour supérieure au nom de l'accès à la justice, puisque la Constitution exige que les cours supérieures assurent une certaine cohérence nationale à l'égard des décisions les plus importantes.

En revanche, la Cour d'appel confirme la validité des appels de décisions administratives auprès de la Cour du Québec. Elle émet toutefois des doutes quant à l'utilité de ces voies d'appel. Dans la mesure où la Cour supérieure doit conserver son pouvoir de contrôler la légalité des décisions administratives, il en résulte un dédoublement entre le recours en révision judiciaire devant la Cour supérieure et l'appel auprès de la Cour du Québec, les deux tribunaux appliquant, au surplus, la même norme de contrôle judiciaire. Ainsi, on peut se poser de sérieuses questions sur l'utilité de ce dédoublement dans une perspective d'accessibilité à la justice. Devant la multiplication des organismes administratifs et des voies d'appel auprès de la Cour du Québec, on devrait s'assurer qu'il en résulte un réel avantage pour les justiciables, tant au niveau des coûts que des délais.

Notons que la déclaration d'invalidité visant la compétence monétaire de la Cour du Québec est suspendue pour un an. On donne ainsi au législateur québécois le temps d'amender l'article 35 C.p.c. pour abaisser le plafond de 85 000\$. Aussi, la Cour d'appel prend la peine de spécifier que tous les jugements rendus antérieurement à son arrêt jusqu'à l'expiration de la suspension conservent leur validité.