



Subcommittee on Global Review of the *Federal Courts Rules*
Le sous-comité sur l'examen global des *Règles des Cours fédérales*

Rapport du sous-comité

David Stratas, juge (président du sous-comité) • Chantelle Bowers (secrétaire du sous-comité)
Andrew Baumberg • Denis Ferland, professeur • Johanne Gauthier, juge • Roger Hughes, juge • Peter Hutchins
Robert MacKinnon • John Morrissey • Donald Rennie, juge • Cecily Strickland • Mireille Tabib, protonotaire • Janet Walker, professeure



Subcommittee on Global Review of the *Federal Courts Rules*
Le sous-comité sur l'examen global des *Règles des Cours fédérales*

Le 16 octobre 2012

À l'attention du Comité des règles

Nous sommes heureux de vous présenter notre rapport.

Notre rapport comprend huit parties. À la fin de plusieurs de ces parties, nous formulons des constatations et des recommandations.

Au total, le rapport compte 26 constatations et recommandations qui ont toutes été faites à l'unanimité des membres du sous-comité ou à la quasi unanimité de ceux-ci.

Pour votre commodité, vous trouverez, en sus d'un résumé, une liste complète de nos constatations et de nos recommandations à la fin de ce rapport.

Le présent rapport est envoyé respectueusement
afin que vous en preniez connaissance.
Le sous-comité

Index

PARTIE I – Contexte	1
Origine du sous-comité	1
Composition du sous-comité.....	2
Mandat du sous-comité.....	2
Exécution du mandat	2
PARTIE II – Premières observations et aperçu	8
PARTIE III – Contrepoids dans les <i>Règles des Cours fédérales</i>	10
Introduction	10
Niveau de réglementation	10
Niveau de discrétion accordé aux juges et aux protonotaires.....	10
La décision judiciaire par opposition aux mesures préalables au procès.....	11
La procédure menée par la cour par opposition à la procédure menée par les parties : le rôle de la gestion d'instance.....	12
Un ensemble de règles applicables à tout par opposition à des règles spéciales applicables à des domaines spécialisés.....	15
PARTIE IV – Outils dans les <i>Règles des Cours fédérales</i> pour réglementer les procédures.....	19
Introduction	19
Proportionnalité.....	20
Contrôler les abus de procédure.....	28

PARTIE V – Règles et directives de pratique	33
Processus d'établissement des règles.....	33
Directives de pratique	33
PARTIE VI – Accès à la justice.....	37
PARTIE VII – Prochaines étapes.....	43
PARTIE VIII – Questions diverses.....	45
ANNEXE – Résumé des conclusions et des recommandations	46

PARTIE I – Contexte

Origine du sous-comité

Même s'il a été récemment mis sur pied, ce sous-comité est né de la vision des architectes de la version originale des *Règles des Cours fédérales*.

Avant l'entrée en vigueur des *Règles des Cours fédérales* en 1998, certaines règles plus anciennes existaient depuis plus d'un quart de siècle. Cependant, les circonstances et les besoins ne sont plus les mêmes. Au début des années 1990, il était temps de faire place à la nouveauté.

C'est alors que les *Règles des Cours fédérales* ont été mises en place. Aujourd'hui, quelque 14 ans plus tard, elles demeurent en vigueur et réglementent la pratique et la procédure de deux tribunaux du Canada établis par le gouvernement fédéral, soit la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale (qui sont appelées collectivement « Cours fédérales »).

Au cours de ces 14 années, les *Règles des Cours fédérales* ont fait l'objet de nombreuses révisions mineures et de plusieurs réformes importantes. Au nombre des réformes importantes figurent les dispositions supplémentaires sur les offres de règlement, la gestion des témoins experts et de leurs éléments de preuve, la création et la réglementation des recours collectifs, une modification visant à rétablir l'ancien article 114 des *Règles* concernant les instances par représentation, et la possibilité d'obtenir un jugement sommaire et un procès sommaire.

Cependant, en 1998, les architectes des *Règles des Cours fédérales* s'étaient rendu compte que des réformes périodiques seraient insuffisantes. Ils ont recommandé que les *Règles* fassent l'objet d'un examen stratégique, à un niveau élevé, de temps à autre, afin de s'assurer qu'elles conviennent toujours aux besoins contemporains.

Dans les faits, ils ont réalisé qu'au fil des ans des règles s'ajoutent et d'autres disparaissent si bien qu'il serait prudent de temps en temps de prendre du recul, pour examiner les Règles dans leur ensemble.

Le mécanisme déclencheur pour un examen stratégique global est le Comité des règles, un organisme créé par une loi, qui est formé de représentants des Cours fédérales et du barreau. Le Comité des règles est le gardien des *Règles des Cours fédérales*, qui voit à l'atteinte des objectifs sous-jacents de la *Loi sur les Cours fédérales*, notamment équité, justice, accessibilité et efficacité. (Voir en général l'article 46 of the *Loi sur les Cours fédérales*.)

À cette fin et dans la foulée de la vision des architectes des *Règles des Cours fédérales*, le Comité des règles a annoncé en 2011 la tenue d'un examen stratégique global des *Règles* et, pour ce faire, a mis sur pied un sous-comité.

Nous sommes les membres de ce sous-comité et nous avons terminé notre examen. Ce rapport comprend nos constatations et nos recommandations.

Composition du sous-comité

Afin d'effectuer un examen approfondi et impartial, le sous-comité a été formé pour présenter autant de perspectives différentes que possible. Les membres du comité ont été choisis dans un certain nombre de régions différentes et ils ont des expériences variées. Différents milieux et leurs perspectives sont représentés : les Cours, par les juges et les protonotaires, le personnel judiciaire, les avocats de pratique privée et les avocats du gouvernement qui sont spécialisés dans différents domaines.

Des représentants d'autres milieux ont aussi eu la possibilité de présenter leurs points de vue dans le cadre du processus de consultation du sous-comité décrit ci-après.

Mandat du sous-comité

Le Comité des règles a confié au sous-comité la responsabilité d'examiner les *Règles des Cours fédérales* 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 des circonstances et des besoins changeants. Il a demandé au sous-comité de lui remettre un rapport avec son analyse, ses constatations et ses recommandations.

Il convient mieux d'interpréter le mandat du sous-comité comme étant un examen stratégique et une évaluation de haut niveau. Son mandat n'englobe pas les questions de mise en œuvre comme la rédaction des modifications proposées.

Exécution du mandat

Les premières décisions

Le Comité des règles a autorisé le sous-comité à déterminer par lui-même sa façon de remplir son mandat.

Nous avons décidé qu'un examen stratégique global d'une telle portée exigeait la plus grande participation possible des intervenants et autres parties intéressées.

Nous avons toutefois réalisé qu'il y avait des dangers associés à la portée du mandat qui nous avait été confié. Nous craignons qu'en l'absence de contraintes imposées par nous-mêmes, nous pourrions tomber dans un « trou noir » de l'analyse stratégique dont nous ne pourrions peut-être jamais sortir. Nous avons réalisé que si ce rapport devait être d'une quelconque utilité, nous devons remplir rapidement notre mandat. Cependant, nous ne voulions pas imposer trop de contraintes aux participants du processus de consultation en soulevant des questions préoccupantes.

Nous avons commencé notre mandat en cernant et en soulevant plusieurs questions précises qui, selon nous, justifiaient d'être examinées, et en laissant savoir que nous étions prêts à prendre en considération d'autres questions soulevées par les participants lors du processus de consultation.

Le processus de consultation

Nous avons préparé un document de consultation dans lequel nous avons annoncé la formation de notre sous-comité, décrit notre mandat, inscrit certaines questions précises et sollicité des commentaires sur ces questions et sur n'importe quelles autres questions que les répondants souhaitaient soulever.

Le document de consultation comprenait les questions précises suivantes :

1. *L'intervention des Cours fédérales dans les instances.* À l'heure actuelle, sauf dans le cas de procédures de gestion d'instance, les *Règles* permettent dans une large mesure aux parties de gérer leurs propres instances, dans lesquelles les cours interviennent peu. Les Cours fédérales devraient-elles chercher à intervenir plus activement dans la gestion des instances, et, si oui, dans quels types d'instances, et comment la gestion devrait-elle se faire? Les parties devraient-elles être tenues de soumettre des plans de litige, et, si oui, dans quels types d'instances, et en fonction de quels critères ces plans devraient-ils être évalués? Le système actuel de gestion des instances fonctionne-t-il bien? Les instances qui mettent en cause des parties non représentées soulèvent-elles des considérations particulières? Les Cours fédérales devraient-elles être habilitées à imposer des sanctions en cas d'abus de procédure, et, si oui, dans quelles circonstances, et quels types de sanctions?

2. *Une décision judiciaire par opposition à une autre forme de résolution (p. ex., un règlement).* À l'heure actuelle, les *Règles des*

Cours fédérales visent principalement à préparer les affaires en vue d'une décision judiciaire sur le fond. 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. » Les *Règles* peuvent-elles en faire davantage pour favoriser les règlements? Devraient-elles? Comment pourraient-elles le faire?

3. *La proportionnalité*. La complexité des procédures judiciaires devrait-elle varier en fonction de l'ampleur du différend? Quelles procédures pourraient être simplifiées, et dans quels types d'instances? Si la proportionnalité devait être mise en œuvre à titre de politique, serait-il préférable de le faire au moyen de l'article 3 des *Règles*, ou plutôt au moyen de règles précises concernant certaines procédures précises?

4. *Directives de pratique*. Celles-ci permettent de régler rapidement et avec souplesse des questions procédurales mineures. Cependant, les directives de pratique ne sont pas le fruit de vastes consultations, et, bien souvent, les avocats ainsi que les parties à un litige qui se représentent elles-mêmes ne sont pas au courant de leur existence. Est-ce que trop de questions sont réglementées au moyen de directives de pratique? Est-ce que certaines directives de pratique devraient devenir des règles, ou vice-versa? Qu'est-ce qui peut être fait pour assurer une plus grande conformité aux directives de pratique? Les directives de pratique peuvent-elles être mieux publicisées? Comment?

5. *Des procédures « uniformisées » par opposition à des procédures spécialisées*. Les *Règles des Cours fédérales* comportent surtout des dispositions « uniformisées » - à peu près toutes les règles régissent à peu près toutes les instances. Les *Règles* devraient-elles prévoir des procédures spécialisées pour des domaines spécialisés, par exemple, la propriété intellectuelle ou l'immigration, ou est-ce que les dispositions « uniformisées » fonctionnent bien même dans les domaines spécialisés?

6. *L'architecture des Règles*. La structure, le classement, la numérotation et l'indexation actuels des règles sont-ils « conviviaux »? À cet égard, il convient de rappeler que certains utilisateurs sont des parties non représentées. La « convivialité » pourrait-elle être assurée autrement, par exemple au moyen de la technologie de l'information, et, si oui, comment?

Après avoir énoncé des questions précises, le document de consultation invitait les répondants à soulever toute autre question importante :

7. *Autres questions.* Nous vous invitons à proposer d'autres questions stratégiques qui devraient être abordées et examinées, et à nous faire part de votre point de vue sur ces questions.

Le processus de consultation a confirmé la pertinence du choix des questions. Les répondants ont soulevé très peu de questions additionnelles et celles-ci étaient étroitement liées aux sujets spécifiques mentionnés.

Nous avons aussi demandé à un des membres du sous-comité, la professeure Janet Walker, de préparer un document de travail sur les sujets spécifiques mentionnés. Ce document de travail mettait les sujets en contexte et avançait des pistes de réflexion dans le but de stimuler les répondants.

Avec nos documents de consultation et de travail, nous étions prêts à commencer les consultations. Notre objectif consistait à rassembler des informations et à obtenir les points de vue du plus grand nombre de personnes et d'organisations différentes que possible.

Nous avons envoyé les documents de consultation et de travail à des centaines de personnes au Canada au moyen de la liste d'envoi de courriels des Cours fédérales. Nous avons aussi communiqué avec différentes sections de l'Association du Barreau canadien, assisté aux travaux de divers comités de la magistrature et du barreau des Cours fédérales et publié nos activités. Enfin, lors des réunions de la Cour, nous avons exprimé notre désir de recevoir des contributions de la magistrature.

Bien que l'échéance initiale pour donner suite aux documents de consultation et de travail avait été fixée au 6 janvier 2012, nous avons prorogé l'échéance en mars 2012 afin d'obtenir le plus grand nombre possible de contributions utiles.

Nous avons reçu quelques contributions après l'échéance que nous avons acceptées et prises en compte également.

Nous avons reçu les contributions formelles par écrit de sept organisations et de cinq personnes représentant des domaines de pratique spécifiques, le gouvernement, le greffe, la magistrature et les cliniques d'aide juridique. Plus particulièrement, nous avons reçu les contributions formelles par écrit du Barreau du Québec, de la Section nationale du droit des Autochtones de l'Association du Barreau canadien, de L'Association canadienne de droit maritime, de la Community Legal Assistance Society, du ministère de la Justice, d'Elliott Goldstein, de l'Institut de la propriété intellectuelle du Canada, de John Morrissey, de la juge Karen Sharlow, du protonotaire Richard Morneau, du greffe (CAF et les régions de l'Est, de l'Ouest et de Toronto), et d'Elizabeth Wasiuk.

Les contributions comprenaient de nombreuses analyses et étaient de portée générale. Nous aimerions remercier sincèrement ces répondants pour leur contribution importante et précieuse à notre travail et, de façon plus générale, le personnel responsable de l'administration de la justice.

En sus des contributions formelles par écrit, plusieurs ont communiqué avec nous de façon informelle pour exprimer leurs points de vue.

Dans l'ensemble, nous sommes satisfaits que le mandat et les activités du sous-comité aient fait l'objet d'une large publicité, que les personnes intéressées aient eu largement l'occasion de participer, et que les contributions nous aient fourni une base solide pour mener notre examen stratégique.

Le processus de discussion

Au début, nous avons mis en place un centre de ressources sur le Web auquel seuls les membres du sous-comité avaient accès.

Ce centre de ressources hébergeait le document de consultation, le document de discussion, les notes prises aux réunions du sous-comité, les contributions des répondants et d'autres ressources documentaires transmises par les membres du sous-comité ou d'autres personnes.

Ce centre de ressources, entre autres, a été utilisé pour informer les membres du sous-comité sur la nature des questions et les approches préconisées par les différentes juridictions par rapport à ces questions. Il nous a permis d'avoir des discussions aussi éclairées et diversifiées que possible.

Après avoir passé en revue les contributions reçues, nous avons réalisé que les questions étaient étroitement liées. Nous avons conclu, aux fins de nos discussions, que les questions pouvaient être versées dans deux « paniers ».

Le premier panier comprenait ce qui suit : une procédure conduite par la cour par opposition à une procédure conduite par les parties, le pouvoir de la Cour de remédier aux abus de procédure, un procès par opposition à une autre forme de résolution, et l'introduction du principe de la proportionnalité.

Le deuxième panier comprenait ce qui suit : les *Règles* par opposition aux directives de pratique, des procédures uniformisées par opposition à des procédures spécialisées, et une convivialité accrue de l'« architecture » des *Règles*.

Nous avons eu des discussions approfondies sur les deux paniers de questions dans le cadre de nombreuses réunions. Les échanges étaient fructueux, diversifiés, approfondis et mûrement réfléchis grâce aux précieuses contributions

que nous avons reçues et à la vaste expérience des membres du sous-comité qui travaillent avec les *Règles des Cours fédérales* dans l'exercice de leurs diverses fonctions.

À l'heure actuelle, nous croyons qu'il est approprié de donner l'assurance que les règles sur les conflits d'intérêts ont été intégralement respectées, de même que l'indépendance judiciaire. Même si les avocats en exercice membres du sous-comité ont participé activement à nos discussions et fait valoir leurs points de vue particuliers, aucune affaire actuellement en instance devant une Cour fédérale n'a fait l'objet de discussions.

PARTIE II – Premières observations et aperçu

Comme nous pouvons le constater, notre processus de consultation était très large. Même si nous avons précisé certaines questions, nous avons clairement indiqué dans notre document de consultation que n'importe qui avait la possibilité de soulever d'autres questions stratégiques d'intérêt.

Malgré cela, et malgré le fait que les répondants avaient plusieurs mois pour participer, relativement peu ont répondu. De plus, aucun n'a laissé entendre que les *Règles des Cours fédérales*, de façon générale, ne fonctionnaient raisonnablement pas bien ou qu'elles n'atteignaient pas leurs objectifs. En fait, la teneur générale des commentaires laisse croire que le taux de satisfaction par rapport aux *Règles* est élevé.

Tous les membres du sous-comité se servent régulièrement des *Règles des Cours fédérales* dans le cadre de leur travail. D'après leur expérience personnelle et les contributions reçues, nous concluons que les *Règles*, sauf quelques exceptions notables, répondent aux besoins et aux circonstances actuelles, et fonctionnent raisonnablement bien.

Ceci dit, les membres du sous-comité et de nombreux participants au processus de consultation conviennent que le Comité des règles doit régler certaines questions pressantes au cours de la prochaine réforme des *Règles des Cours fédérales*. Le reste de ce rapport porte principalement sur ces questions.

Au cours de nos consultations, certains se sont interrogés à savoir si les *Règles des Cours fédérale* devaient être modifiées dans une large mesure afin de les harmoniser davantage avec les règles de procédure de chaque province. Cela permettrait à ceux qui exercent le droit principalement dans les cours supérieures des provinces de se familiariser avec les *Règles des Cours fédérales*.

Cela serait toutefois irréalisable. Les règles de procédure de chaque province varient parfois beaucoup. Les *Règles des Cours fédérales* ne pourront jamais atteindre un semblant d'harmonisation avec celles des provinces.

Certaines règles provinciales sont peu appropriées et de ne devraient pas faire partie des *Règles des Cours fédérales*. Certaines dispositions des *Règles des Cours fédérales* doivent être différentes, parce qu'elles reflètent les besoins spéciaux et les circonstances particulières dans les litiges dont sont saisies les Cours fédérales. De plus, comme nous le soulignerons plus loin dans ce rapport, certaines *Règles des Cours fédérales* présentent des avantages qui ne doivent pas être supprimés.

Enfin, nous remarquons que, dans le cadre de la réforme des *Règles*, le Comité des règles examine souvent des règles similaires qui existent dans des provinces et s'en tient à sa ligne de pensée pour ne pas proposer des règles qui sont différentes.

Par conséquent et d'entrée de jeu, nous constatons et recommandons ce qui suit :

1. Il n'est pas nécessaire d'effectuer une modification globale et étendue de l'essence même des *Règles des Cours fédérales*. Néanmoins, le Comité des règles devrait se pencher sur certaines questions pressantes décrites ci-après au cours de la prochaine réforme des *Règles des Cours fédérales*.

PARTIE III – Contrepoids dans les *Règles des Cours fédérales*

Introduction

Afin d'être efficaces en tant qu'ensemble de règles de procédure, les *Règles des Cours fédérales* doivent établir divers contrepoids de façon appropriée.

Au total, nous avons examiné cinq contrepoids différents qui doivent être établis par les *Règles des Cours fédérales*. Nous nous sommes interrogés à savoir si les *Règles* servaient encore de contrepoids approprié.

Niveau de réglementation

Les *Règles des Cours fédérales* doivent réglementer les procédures, non pas les sous-réglementer ou les sur-réglementer. Avec une réglementation insuffisante, les plaideurs quérulents, ignorants de la réglementation ou malveillants peuvent s'adonner à des abus de procédure. Avec une réglementation excessive, comme la préparation de formulaires chaque fois qu'une question de procédure est soulevée dans le cadre d'un litige, la durée et les coûts de l'instance peuvent constituer un obstacle réel à la justice.

Sur cet aspect, nous estimons que les *Règles des Cours fédérales* continuent de faire un bon contrepoids global.

Cependant, comme nous l'expliquerons, nous sommes d'avis que de nouveaux outils de réglementation doivent être développés pour restreindre le recours excessif ou abusif aux processus judiciaires et pour assurer que les parties agissent d'une manière proportionnelle dans la conduite de leurs litiges.

Niveau de discrétion accordé aux juges et aux protonotaires

Les *Règles des Cours fédérales* doivent accorder aux juges et aux protonotaires suffisamment de pouvoirs discrétionnaires, ni trop peu ni trop, pour trancher correctement les litiges. Si les pouvoirs discrétionnaires sont insuffisants et qu'il y a trop de dispositions contraignantes, les décideurs ne peuvent réagir de façon appropriée pour prévenir les abus ou adapter le processus afin de satisfaire aux exigences de circonstances particulières de façon plus efficace. S'il y a trop de pouvoirs discrétionnaires et que les dispositions contraignantes sont insuffisantes, les litiges seront caractérisés par l'incertitude et l'imprévisibilité. De plus, les parties peuvent perdre leur motivation et trop s'en remettre à la cour pour accélérer le règlement du litige.

Les membres du sous-comité considèrent à l'unanimité qu'en cette matière, les *Règles des Cours fédérales* continuent de faire un bon contrepois. De façon générale, les obstacles que représentent les dispositions contraignantes insuffisantes ou excessives ont été évités.

Cependant, nos discussions et nos consultations ont permis d'établir qu'il était nécessaire d'accorder des pouvoirs supplémentaires aux juges et aux protonotaires pour limiter certains abus et comportements excessifs.

La décision judiciaire par opposition aux mesures préalables au procès

Les *Règles des Cours fédérales* doivent-elles inciter davantage les parties à envisager les mesures préalables au procès (p. ex., un règlement)?

Il est juste de dire que lorsque les *Règles des Cours fédérales* ont été promulguées en 1998, leur but premier et probablement unique consistait à amener les parties à une décision finale rendue dans le cadre de leur instance, ce qui est encore vrai dans le cas de l'article 3 des *Règles*. Selon l'article, les 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. Une « solution » suppose une décision sur le fond rendue après le procès.

Les circonstances ont toutefois changé depuis 1998. Tout d'abord, les dispositions relatives à la gestion d'instance et à la médiation se sont avérées efficaces dans l'atteinte d'un règlement. Dans certains domaines de pratique, les procès sont de plus en plus rares.

Dans la mesure où les procès sont rares dans certains domaines de pratique, nous sommes d'avis qu'il ne faut y voir un échec du système des Cours fédérales ou des *Règles* de celles-ci, mais plutôt une réalisation grâce, en partie, au bon travail effectué aux termes des dispositions sur la gestion d'instance et la médiation qui sont énoncées dans les *Règles*.

Nous croyons que l'article 3 des *Règles* doit être modifié de façon à reconnaître que les *Règles des Cours fédérales* dirigent souvent les parties vers des avenues autres qu'une « décision ». En dépit du fait que le libellé modifiant l'article 3 ne s'inscrit pas dans notre mandat, nous croyons que l'inclusion de termes comme « mesure » ou « règlement » pourraient mieux refléter la réalité actuelle des Cours fédérales.

Nous préconisons également l'inclusion d'autres mesures dans les *Règles* pour favoriser un règlement.

Par exemple, une majorité de membres du sous-comité aimeraient voir les dispositions relatives aux dépens modifiées de façon à accroître la probabilité qu'un montant des dépens plus élevé sera adjugé lorsque justifié. Par exemple, l'échelle actuelle des dépens prescrits au tarif des *Règles* est peu élevée et a peu d'effet sur la conduite des litiges importants et complexes.

Il y avait peu d'appuis au sein du sous-comité pour d'autres procédures *obligatoires* visant à promouvoir le règlement avant procès. Cependant, certains ont appuyé la possibilité d'offrir plus d'options aux plaideurs, notamment permettre aux parties de demander par lettre la tenue d'une conférence de règlement des différends au lieu de les obliger à présenter une requête.

Une modification des *Règles* à cet égard est probablement inutile étant donné que la pratique informelle de demander des mesures réparatoires non contestées par lettre est déjà établie. Cependant, nous mentionnons ci-après dans le cadre de la recommandation 15 que les directives de pratique peuvent s'avérer utiles pour justifier, définir et faire connaître ce type de pratique informelle.

La procédure menée par la cour par opposition à la procédure menée par les parties : le rôle de la gestion d'instance

Au nombre des plus importantes réformes des *Règles des Cours fédérales* au cours des dernières années figure la mise en place d'un solide système de gestion d'instance.

La gestion d'instance reflète un profond changement dans l'approche des tribunaux et des plaideurs face au processus judiciaire. Il constitue une forme de modération du système accusatoire traditionnel qui s'écarte du procès et se rapproche du règlement.

Les Cours fédérales, avec leurs dispositions applicables à la gestion d'instance, sont à l'origine de cette importante tendance conceptuelle.

La gestion d'instance a été introduite dans la procédure par voie d'une requête. Elle a été rarement invoquée hors d'un examen de l'état d'une instance, ce qui se produit automatiquement après un an pour les actions ou après six mois pour les demandes dont la date du procès ou de l'audience n'a pas été fixée. En d'autres termes, la gestion d'instance était une mesure corrective pour les causes qui ne progressaient pas comme elles auraient dû.

De nos jours à la Cour fédérale, la gestion d'instance s'applique automatiquement après ces périodes dans les causes représentées par une partie défenderesse. L'examen de l'état d'une instance a été retenu pour les actions sans partie défenderesse et pour lesquelles aucune requête en jugement

par défaut n'a été déposée après 180 jours, et à titre de mesure discrétionnaire dans le cas de demandes pour lesquelles il n'y a eu aucune demande d'audience dans un délai de 180 jours.

De plus, certaines instances, comme une procédure engagée en vertu du *Règlement sur les médicaments brevetés* (avis de conformité), sont maintenant acheminées directement à la gestion des instances. De même, toutes les parties dans tous les types d'instances ont de plus en plus recours à la gestion d'instance pour leurs dossiers.

À la Cour d'appel, l'examen de l'état d'une instance est déclenché par l'omission d'un appelant ou d'un demandeur de déposer une demande d'audience dans un délai de 180 jours.

Il est probable que le plus important facteur du succès obtenu par la gestion d'instance à la Cour fédérale a été une plus grande participation de la Cour dans la gestion des actes de procédure. 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.

À la Cour fédérale, les juges et les protonotaires participent maintenant plus activement à de nombreux aspects de la procédure, entre autres, la détermination des délais pour les diverses étapes de la procédure, l'établissement du calendrier et la surveillance des étapes nécessaires au règlement d'instance, que ce soit par une décision judiciaire ou par un règlement obtenu par une conférence de gestion d'instance ou une conférence de règlement des litiges.

L'accroissement de la participation de la Cour dans la gestion d'instance a une incidence sur les poursuites et les ressources de la Cour.

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 une défense comme bon leur semble. Cependant, ce principe peut permettre à des parties de conduire des procédures inutilement longues et complexes. Il peut influencer sur l'équité des actions lorsqu'une partie dispose de beaucoup plus de ressources qu'une autre, plus particulièrement dans les actions où des parties se représentent elles-mêmes.

La gestion efficace des instances des Cours fédérales a freiné les excès des poursuites.

À la lumière de ce qui précède, nous avons examiné plusieurs questions liées à la gestion d'instance :

- Qui devrait instaurer la gestion d'instance?
- Quand devrait-elle être instaurée? Dans quelles actions devrait-elle être instaurée?
- Le système actuel fonctionne-t-il bien?
- Toutes les actions devraient-elles être, par présomption, dirigées vers la gestion d'instance ou, à tout le moins, faire l'objet d'un examen initial par la Cour au tout début pour déterminer si la gestion d'instance serait avantageuse?
- Une conférence préparatoire à l'instruction devrait-elle être instaurée aux premiers stades du processus à titre de condition préalable à l'instruction de l'affaire, comme l'ont fait certaines juridictions dont la Colombie-Britannique et le Québec?
- La gestion d'instance devrait-elle relever principalement des parties, mais être modifiée par d'autres mesures comme l'établissement d'un plan d'enquête préalable, comme c'est le cas en Ontario?
- Est-ce que certains types d'actions, comme les affaires autochtones, les instances avec des parties non représentées ou les recours collectifs, sont, par présomption, dirigés vers la gestion d'instance, sous réserve que les parties proposent conjointement une autre mesure?
- Les actions qui n'indiquent aucun progrès notable devraient-elles être dirigées vers la gestion d'instance?

Notre consultation a révélé que, dans l'ensemble, le système actuel de gestion d'instance enregistrait un niveau de satisfaction élevé. Il a été largement reconnu comme un élément essentiel au succès des Cours fédérales. Certains préconisaient plus de procédures de différents types conduites par la Cour, notamment le règlement judiciaire des différends. Cependant, un certain nombre de participants ont fait part de leurs préoccupations au sujet du fardeau potentiel imposé aux ressources des Cours avec la participation accrue des juges ou des protonotaires. D'autres ont souligné que certaines actions, comme celles impliquant des parties non représentées et celles portant sur des questions autochtones, justifiaient une attention spéciale.

Dans l'ensemble, toutefois, notre consultation n'a révélé aucun consensus sur les questions énoncées précédemment. Loin de là. Il semble y avoir très peu d'enthousiasme pour explorer des changements fondamentaux aux *Règles* lorsqu'on adopte une procédure conduite par la Cour plutôt qu'une procédure

conduite par les parties. Il est certain que, même si un tel enthousiasme devait se manifester, les limites des ressources actuelles rendraient impossible les changements fondamentaux dans ce domaine.

Il semble aussi y avoir un consensus suivant lequel des approches utiles pour la gestion d'instance pourraient se dégager à la suite d'une utilisation plus claire et plus appropriée des directives de pratique, tel que recommandé plus loin dans le présent rapport. Par exemple, un consensus entre le barreau autochtone et la magistrature à propos de la façon dont la gestion d'instance devrait être normalement utilisée dans les questions autochtones pourrait se traduire par une directive de pratique applicable aux questions énoncées précédemment pour ce domaine de pratique.

Dans la mesure où nous souhaitons une participation accrue des Cours fédérales dans la gestion des litiges, il sera possible de réaliser beaucoup de progrès grâce aux principales recommandations que nous formulons dans le présent rapport, notamment introduire le principe de la proportionnalité dans l'ensemble des *Règles*, fournir aux Cours fédérales de nouveaux outils pour contrer les abus, et accroître l'importance et l'influence de l'article 3 des *Règles*.

Un ensemble de règles applicables à tout par opposition à des règles spéciales applicables à des domaines spécialisés

Par convention, les règles de procédure des tribunaux de droit commun de compétence générale sont transversales : un ensemble d'actes de procédure pour toutes les instances. Cette approche favorise l'acquisition d'une expertise des actes de procédure des tribunaux chez les avocats et les membres de la Cour pour l'ensemble des instances, et leur permet de tirer profit de l'expérience acquise dans le cadre d'une instance pour l'utiliser dans une autre malgré qu'il s'agisse d'un domaine différent.

Essentiellement, les *Règles des Cours fédérales* sont généralement applicables à tous les litiges. Il y a relativement peu d'articles consacrés à des domaines de pratique spécialisés. Un ensemble de règles applicables à tout sert de contrepoids aux règles spéciales applicables à des domaines spécialisés.

Cependant, beaucoup de causes des Cours fédérales relèvent de domaines spécialisés qui sont de la compétence des Cours fédérales, notamment le droit maritime, la propriété intellectuelle, le droit autochtone, la révision judiciaire et l'immigration. Les règles d'autres compétences prévoient des règles spécialisées applicables à des domaines spécialisés, entre autres, le droit de la famille, les hypothèques, la procédure de contrôle judiciaire et les affaires successorales.

Cela soulève la question suivante : Les *Règles des Cours fédérales* doivent-elles continuer à viser l'applicabilité à tous les domaines du droit, où des ensembles de règles spéciales doivent-ils être élaborés pour les domaines spécialisés?

Les réponses au processus de consultation et nos discussions n'ont pas contribué à la création de nouvelles séries de procédures distinctes pour des domaines spécialisés. Elles ont plutôt été perçues comme étant à l'origine de complications inutiles.

Les règles spéciales actuelles en matière d'immigration sont cependant perçues comme étant utiles et bien adaptées pour ce domaine de pratique.

Il est possible qu'à la suite de futures réformes des règles, en réponse à des besoins particuliers, certaines règles spécialisées puissent être mises en place. Cependant, dans le cadre de notre consultation, nous n'avons pas observé un grand enthousiasme relativement à un changement fondamental dans l'équilibre global entre les règles uniformisées et les règles spécialisées.

Cela dit, notre consultation a révélé que les répondants appuyaient l'utilisation de directives de pratique ou de lignes directrices dans les domaines spécialisés. Celles-ci décriraient comment les différents types de pouvoir discrétionnaire des règles dans ces domaines pourraient être exercés dans certaines situations. Ainsi, il serait possible de répondre aux questions et aux besoins particuliers qui sont relevés dans les domaines spécialisés.

Par exemple, les membres de la section de la propriété intellectuelle du barreau ont fait valoir les avantages que d'autres juridictions ont obtenus avec des procédures spécialisées. Ils ont recommandé l'établissement de directives de pratique pour simplifier et rationaliser divers aspects de la procédure en matière de propriété intellectuelle.

Cette approche serait également utile dans d'autres secteurs, notamment quand il s'agit de questions autochtones complexes et, plus particulièrement, pour les témoignages des aînés autochtones en la matière.

Nous avons considéré que cette approche était compatible dans un cadre uniformisé de règles applicables à tout.

En fait, cette approche combine les avantages de la simplicité et de la cohérence résultant d'un ensemble de règles uniformisées qui tiennent compte des différences et qui tranchent les questions particulières découlant de directives de pratique spécialisées. Cette approche a le potentiel d'établir un meilleur contrepoint pour une disposition « uniformisée » et une série de dispositions distinctes dans les règles applicables à différents types d'instances.

Aucune des observations reçues ne faisait état de réserves au sujet d'une telle approche.

Nous voulons ajouter que certaines de nos recommandations, énoncées ci-après, élimineraient les préoccupations actuelles au sujet des directives de pratique, entre autres, leur visibilité et leur acceptabilité. La mise en œuvre de ces recommandations ferait en sorte que l'utilisation de directives de pratique dans des domaines spécialisés serait encore plus acceptable et plus pertinente.

Par conséquent, dans cette partie, et à la lumière de ce qui précède, nous formulons les observations et les recommandations suivantes :

2. Dans l'ensemble, les *Règles des Cours fédérales* établissent un contrepoids approprié pour le niveau de réglementation, éliminant les obstacles de la sur-réglementation et de la sous-réglementation. Cependant, tel que recommandé ci-après, de nouveaux outils de réglementation doivent être mis en place pour refréner certains abus et voir à ce que les parties prennent des mesures proportionnelles dans la conduite de leurs litiges.

3. Dans l'ensemble, les *Règles des Cours fédérales* établissent aussi un contrepoids approprié en accordant aux décideurs un niveau raisonnable de pouvoir discrétionnaire pour réglementer les procédures, évitant ainsi les obstacles que pose un pouvoir excessif ou insuffisant (ou des normes applicables insuffisantes).

4. Dans l'ensemble, le contrepoids dans les *Règles des Cours fédérales* pour la décision judiciaire et les mesures préalable au procès est approprié, sous réserve des deux recommandations particulières suivantes :

a) L'article 3 des *Règles* doit être remanié de façon à tenir compte du fait que plusieurs causes peuvent faire l'objet d'un règlement ou d'une décision autrement que par une « décision judiciaire ».

b) Les dispositions sur les dépens doivent être modifiées de façon à accroître la probabilité qu'un montant des dépens plus élevé soit adjugé lorsque justifié, et pour favoriser davantage un règlement avant procès.

Il ne doit y avoir aucune nouvelle procédure obligatoire pour promouvoir un règlement avant procès.

5. Dans l'ensemble, le contrepoids dans les *Règles des Cours fédérales* pour la procédure menée par la cour et la procédure

menée par les parties est approprié. Plus particulièrement, les dispositions actuelles sur la gestion d'instance demeurent généralement acceptables et ne doivent pas être modifiées, sous réserve des considérations énoncées dans la partie.

6. Le contreponds dans les *Règles des Cours fédérales* pour un ensemble de procédures uniformisées applicables à tout et des procédures spéciales pour des domaines spécialisés, un contreponds largement favorable à ces dernières, est acceptable et doit être maintenu. Cependant, il est possible de tenir compte des besoins dans les domaines de pratique spécialisés en adoptant des directives de pratique pertinentes ou, s'il y a lieu, par l'intermédiaire du processus de gestion de l'instance pour les instances individuelles.

PARTIE IV – Outils dans les *Règles des Cours fédérales* pour régler les procédures

Introduction

À la suite de notre consultation, nous avons constaté qu'il y avait un consensus clair en faveur de l'introduction de nouveaux outils afin de s'assurer que les parties prennent des mesures proportionnelles pour le règlement de leur litige et de refréner certaines formes d'abus. La magistrature et le barreau semblent pleinement d'accord sur ce sujet.

Il est légitime pour les parties d'utiliser les *Règles*, même de façon agressive, pour optimiser leurs chances de succès sur les mérites du litige. Cependant, notre consultation révèle qu'il y a un large consensus selon lequel certaines parties font une utilisation excessive ou disproportionnée des droits conférés par les *Règles*.

Au nombre de ces excès mentionnons le recours à des actes de procédure pour faire traîner les choses et adopter une conduite qui est disproportionnée par rapport à l'objectif d'obtenir une décision judiciaire rapide, équitable et économique. Le recours excessif aux actes de procédure est particulièrement préoccupant à l'étape de la communication de la preuve.

Nous sommes d'avis que les *Règles des Cours fédérales*, dans leur libellé actuel, ne fournissent pas aux parties et aux décideurs suffisamment d'outils pour exécuter ou promouvoir la proportionnalité.

Nous sommes également d'avis que comme le nombre de parties non représentées augmente, les décideurs ont besoin de nouveaux outils pour régler efficacement le déroulement des instances où ces parties sont présentes.

Par exemple, beaucoup de parties non représentées multiplient les actes de procédure et soumettent de nombreuses requêtes concernant le même sujet et parfois la partie intimée ne prend pas de mesures dans l'immédiat. Actuellement, il est clairement établi que les Cours fédérales n'ont pas la compétence de combiner de leur propre initiative des actes de procédure ou d'éliminer les actes faisant double emploi.

Les parties non représentées introduisent parfois des actes de procédure qui, sans motif valable, n'ont aucune chance d'être accueillis. Pourtant, ces actes de procédure traînent souvent dans le système judiciaire pendant de longues périodes, gaspillant ainsi les ressources de la cour et des autres parties. Il n'est pas clairement établi que les Cours fédérales ont la capacité d'éliminer ces actes de procédure de façon équitable dès le début.

Dans cette section de notre rapport, nous abordons plus en détail ces préoccupations. Nous examinons aussi des façons d'introduire dans les *Règles des Cours fédérales* le principe de la proportionnalité et des mesures pour refréner les abus.

Proportionnalité

Un certain nombre de juridictions ont introduit un principe de proportionnalité dans leurs règles.

Dans ces juridictions, il suffisait autrefois aux tribunaux d'être préoccupés par le fait de rendre une décision qui était efficace en termes de temps et de coûts. Cependant, ces juridictions en sont venues à accepter progressivement qu'il devait y avoir un équilibre entre, d'un côté, l'importance et la complexité de l'affaire et, de l'autre, le montant réclamé.

Dans les années 1990, l'Angleterre a fait de cette question une priorité. Aux prises avec de graves problèmes concernant le caractère abordable de la justice civile, Lord Woolf a été chargé d'étudier la question. Dans son rapport, intitulé « Access to Justice Report 1996 », il relevait un certain nombre de lacunes dans le système de justice civile, dont beaucoup se retrouvent parfois dans le système judiciaire fédéral. Ces lacunes comprennent les coûts qui dépassent souvent la valeur du montant réclamé, les causes trop longues avant qu'une décision ne soit rendue, l'inégalité entre les plaideurs bien nantis et ceux qui manquent de ressources, l'incertitude quant à la longueur et aux coûts du litige, les parties qui ne connaissent pas les règles de procédure civile, et les cours qui ne les appliquent pas aussi rigoureusement qu'elles le devraient.

Lord Woolf a proposé plusieurs réformes, entre autres, l'établissement de la « proportionnalité » comme « objectif prépondérant » qui doit s'inscrire dans les règles de procédure civile. Dans la foulée de ces réformes, plusieurs autres ont été réalisées en Angleterre. Parmi celles-ci, les juges ont été investis de plus grandes responsabilités quant à la rationalisation des procédures et à la gestion active des instances dans le but de contrôler les coûts. Selon Lord Woolf, si les juges ne s'investissaient pas activement dans la gestion de la progression des dossiers, le système accusatoire continuerait de fonctionner d'une façon qui ne répondrait pas au besoin d'une justice civile abordable.

D'autres juridictions ont soulevé des préoccupations semblables. Beaucoup ont adopté des réformes visant à accroître la participation des juges par la gestion d'instance. La nature et l'importance des préoccupations et des réformes varient.

Différentes juridictions canadiennes ont maintenant reconnu que des énoncés de principe généraux à caractère non exécutoire, comme l'article 3 des *Règles des Cours fédérales*, sont insuffisants. Ils ne suffisent pas pour garantir que les

règles sont appliquées de façon à promouvoir un fonctionnement optimal du système de justice civile dans son ensemble.

Quant aux Cours fédérales, il n'était pas nécessaire en 1998 d'énoncer un principe de proportionnalité dans les *Règles des Cours fédérales*. À cette époque, selon l'hypothèse implicite des *Règles des Cours fédérales*, les intérêts des parties au litige et de celles touchées par le fonctionnement du système de justice civile pouvaient faire contrepoids et être pris en compte par des règles spécifiques qui s'inscrivaient dans un objectif général. Cet objectif général est énoncé à l'article 3 : « [...] une solution au litige qui soit juste et la plus expéditive et économique possible ».

En 1998, les *Règles des cours fédérales* reposaient essentiellement sur l'hypothèse que la plupart des règles ne visaient qu'à faire contrepoids aux intérêts des parties.

Les choses ont toutefois changé depuis 1998.

Les percées continues des technologies de l'information ont transformé les litiges, accroissant de façon marquée la disponibilité de documents pertinents potentiels, et multipliant le nombre de questions pouvant être explorées en matière de litiges. Ces éléments ont fait augmenter considérablement les coûts, augmentant par le fait même le nombre de parties non représentées.

De plus, les ressources judiciaires sont plus sollicitées, ce qui fait que chaque cause doit être examinée à la lumière du nombre de causes soumises à la cour dans son ensemble. L'affectation appropriée des ressources est maintenant beaucoup plus préoccupante qu'elle ne l'était auparavant.

À cet égard, nous sommes d'accord avec les sentiments exprimés par Lord Roskill dans *Ashmore c. Corp. of Lloyd's*, [1992] 2 All E.R. 486 à 488 :

« Au Tribunal du commerce et même dans tout tribunal de première instance, c'est le juge d'instance qui contrôle le déroulement de la procédure. Cela fait partie de ses fonctions de déterminer les questions essentielles et de voir, dans la mesure du possible, à ce qu'elles soient jugées rapidement et à peu de coûts. Il incombe aux avocats des parties d'aider le juge d'instance à exercer ses fonctions. Les parties à un litige n'ont pas le droit d'utiliser sans contrôle le temps dont dispose le juge d'instance. D'autres plaideurs attendent leur tour. Les parties à un litige se voient accorder seulement le temps qui sera nécessaire au juge d'instance pour trancher correctement les questions dont il a été saisi. »

[Traduction]

Le système des Cours fédérales ne peut plus être perçu seulement comme un outil à l'intention des parties à un litige conçu pour parvenir à leurs fins avec peu de contraintes. Nous ne pouvons plus continuer de considérer les *Règles* seulement pour concilier et servir les intérêts de certaines parties à un litige. Les *Règles* doivent être perçues comme régissant les droits des parties à un litige dans l'ensemble du système. La surutilisation des maigres ressources judiciaires dans une instance pourrait priver d'autres instances de ces ressources et causer une dépense inutile de fonds publics.

Bien que l'appareil judiciaire fédéral existe pour desservir les parties à un litige, il ne faut pas oublier un élément très important : le système des Cours fédérales appartient à la collectivité, est financé par la collectivité et doit être au service de la collectivité.

Malgré le fait que le système des Cours fédérales est généralement utilisé par les parties de façon appropriée et en conformité avec ce concept, il y a des situations où les utilisations inappropriées justifient d'intervenir.

Dans le cadre de nos consultations et discussions, nous avons relevé beaucoup de circonstances où, en faisant valoir son droit aux termes des *Règles*, une partie a consacré du temps, des coûts et des efforts qui étaient disproportionnés par rapport aux avantages réalisables. Les membres du comité ont relevé de nombreux exemples de disproportionnalité, notamment des requêtes pour obtenir une décision sur un millier de questions déjà rejetées dans le cadre de communications préalables interminables et injustifiées.

L'inclusion d'un principe de proportionnalité dans les *Règles des Cours fédérales* peut faciliter davantage l'accès à la justice et promouvoir des règlements plus justes. C'est souvent le cas d'une partie à un litige avec peu de ressources qui est opposée à une partie mieux nantie. Dans certains cas, la partie avec peu de ressources a une cause solide. Actuellement, la partie mieux nantie peut multiplier les démarches pour faire traîner la cause et augmenter les coûts. Ainsi, la partie mieux nantie peut forcer l'autre partie à abandonner sa poursuite ou à accepter un règlement nettement défavorable.

Nous avons aussi remarqué que le principe de la proportionnalité est en voie d'être adopté ou l'a été par diverses juridictions canadiennes.

Par exemple, au Québec, l'article 18 du prochain *Code de procédure civile* oblige les parties à « s'assurer que leurs démarches, les actes de procédure, y compris le choix de contester oralement ou par écrit, et les moyens de preuve choisis sont, eu égard aux coûts et au temps exigé, proportionnés à la nature et à la complexité de l'affaire et à la finalité de la demande. » Par ailleurs, « Les juges doivent faire de même dans la gestion de chacune des instances qui leur sont confiées, qu'il s'agisse de leur déroulement, de leur instruction ou de leur exécution, à l'égard des mesures et des actes qu'ils ordonnent ou autorisent, tout

en tenant compte de la bonne marche de l'ensemble des affaires qui sont soumises au tribunal et de l'intérêt général de la justice. »

En Ontario, le principe général est énoncé à l'article 1.04 des *Règles de procédure civile*. Il prévoit que les règles « doivent recevoir une interprétation large afin d'assurer la résolution équitable sur le fond de chaque instance civile, de la façon la plus expéditive et la moins onéreuse. » Cet article a été complété par un autre article libellé comme suit « (1.1) Lorsqu'il applique les présentes règles, le tribunal rend des ordonnances et donne des directives qui sont proportionnées à l'importance et au degré de complexité des questions en litige ainsi qu'au montant en jeu dans l'instance. »

En Colombie-Britannique, l'article 1-3 des règles de procédure civile de la Cour suprême (*Supreme Court Civil Rules*) prévoit que « rendre une décision juste, rapide et peu coûteuse dans une instance sur le fond comprend, dans la mesure du possible, la gestion de l'instance de façon proportionnelle au montant en jeu, l'importance des questions en litige et la complexité de l'instance. » [Traduction]

Dans ces juridictions, nous n'avons pas relevé d'effets préjudiciables importants ou de dysfonctionnements découlant de la mise en œuvre du principe de la proportionnalité.

Certaines parties dans ces juridictions se plaignent que le principe de la proportionnalité limite leur ancien pouvoir discrétionnaire presque absolu de gérer leur litige comme elles l'entendent. Cependant, nous sommes d'avis que ces plaintes sont non fondées; personne ne doit pouvoir gérer un litige de façon déraisonnable.

De nos jours, la grande majorité des plaideurs dans les Cours fédérales gèrent leurs litiges de façon raisonnable. Nous ne croyons pas que ces plaideurs subiront des effets préjudiciables avec l'application appropriée d'un principe de proportionnalité.

À la condition que le principe de la proportionnalité soit appliqué intelligemment et avec discernement en tenant compte de tous les aspects pertinents, il peut influencer sur l'atteinte des objectifs sous-jacents des *Règles des Cours fédérales*. Comme plusieurs le savent, ces objectifs sont énoncés à l'article 3 :

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.

À la lumière de ce qui précède, nous concluons que les *Règles des Cours fédérales* doivent être modifiées afin d'inclure un principe de proportionnalité.

À notre avis, le principe de la proportionnalité énoncé dans les règles des autres juridictions mentionnées précédemment est essentiellement ce que nous proposons. Le libellé exact qui doit être ajouté aux *Règles des Cours fédérales* pour décrire le principe de la proportionnalité est un aspect de la mise en œuvre qui doit être abordé par le Comité des règles.

Cependant, nous sommes d'avis que tout nouveau libellé pour l'application du principe de la proportionnalité doit exprimer le concept suivant : le niveau des actes de procédure et la façon dont ils sont utilisés doivent être appropriés pour la nature et l'importance de l'instance. La façon exacte dont le principe s'applique dans des instances particulières relève du pouvoir discrétionnaire en fonction des circonstances. Dans certaines instances, le principe peut raccourcir la procédure utilisée, et dans d'autres, il peut permettre le recours à des procédures exigeantes en termes de ressources.

La façon exacte dont le principe de la proportionnalité doit être intégré aux *Règles des Cours fédérales* suppose des considérations politiques importantes. C'est un aspect qui s'inscrit dans notre mandat et que nous allons maintenant aborder.

Nous avons retenu trois façons d'intégrer le principe de la proportionnalité aux *Règles des Cours fédérales*. Chacune comporte des considérations politiques particulières qui y sont rattachées. Les trois façons sont les suivantes :

- Option 1 : Introduire le principe de la proportionnalité dans l'énoncé de principe général de l'article 3. Par la suite, la proportionnalité pourrait servir comme un des principes directeurs de l'article 3 qui est utilisé pour interpréter et appliquer les *Règles*. La proportionnalité serait toutefois limitée à ce rôle. Cela signifie, par exemple, que si une autre règle accorde clairement un droit particulier à une partie, le principe de la proportionnalité ne pourrait être invoqué pour faire des interventions, restreindre ou régir l'exercice du droit.
- Option 2 : Introduire le principe de la proportionnalité dans l'énoncé de principe général de l'article 3, mais remanier l'article 3 afin qu'il ne serve pas seulement comme outil d'orientation, mais également comme un pouvoir discrétionnaire pour la Cour afin d'intervenir dans le déroulement de l'instance et de prendre des mesures. En d'autres termes, l'article 3 passerait d'un pouvoir *d'interprétation* qui aide les Cours fédérales à choisir entre les options de procédure proposées par les parties à un pouvoir additionnel discrétionnaire et *réel*. Cela signifie, par exemple, que si une autre règle accorde clairement un droit particulier à une partie, le principe de la proportionnalité pourrait être invoqué par les

Cours, de leur propre chef, pour faire des interventions, restreindre ou régir l'exercice du droit.

Option 3 : Introduire concrètement le principe de la proportionnalité dans des règles particulières. Par exemple, les règles applicables à la communication de documents et à l'interrogatoire préalable pourraient être modifiées pour indiquer la nécessité de tenir compte de la proportionnalité.

À notre avis, les options 2 et 3 doivent être examinées.

Tout d'abord, des options 1 et 2, nous préférons l'option 2.

L'option 1 comporte certains avantages. Comme le principe de la proportionnalité est déjà implicite dans certaines règles en vigueur, notamment celles concernant le déroulement et les coûts des instances, le fait de l'introduire dans l'article 3 enverrait un signal clair : le principe de la proportionnalité doit orienter l'interprétation et l'application des règles à toutes les étapes du processus de litige.

Cependant, nous sommes d'avis que l'option 1 ne va pas assez loin. L'ajout du principe de la proportionnalité à l'article 3, tel qu'il est libellé actuellement, n'accorderait pas au principe l'influence nécessaire. À l'heure actuelle, l'article n'a qu'un rôle d'interprétation.

La jurisprudence récente souligne le caractère insatisfaisant d'ajouter le principe de la proportionnalité à une disposition purement interprétative comme l'article 3.

Dans l'arrêt *Marcotte c. Longueuil (Ville)*, 2009 CSC 43, [2009] 3 R.C.S. 65, la Cour suprême s'est penchée sur le principe de la proportionnalité énoncé à l'article 4.2 du *Code de procédure civile* du Québec. L'une des questions en litige consistait à déterminer si le principe de la proportionnalité était un des critères qui devaient être remplis avant qu'un recours collectif ne puisse être autorisé aux termes de l'article 1003. Les juges dissidents de la Cour suprême se sont penchés sur cette question en litige. Ils ont constaté que le principe de la proportionnalité à l'article 4.2 était seulement un principe d'interprétation, et qu'il ne faisait pas partie des critères obligatoires pour autoriser un recours collectif :

« [...] Puisque les recours projetés respectent toutes les conditions requises par le *Code de procédure civile*, ils auraient dû être autorisés.

L'article 4.2 C.p.c. relatif au principe de la proportionnalité n'ajoute pas aux critères d'autorisation du recours collectif prévus par l'art. 1003 C.p.c. et n'accorde donc pas au tribunal un pouvoir discrétionnaire indépendant de celui découlant de cet article. La

proportionnalité constitue un principe directeur de la procédure civile qui n'est pas susceptible d'application autonome. L'article 4.2 C.p.c. a pour objectif de renforcer l'autorité du juge comme gestionnaire de l'instance. L'effet du principe de la proportionnalité sur l'art. 1003 C.p.c. concrétise et renforce la marge d'appréciation déjà reconnue au juge dans l'examen de chacune des quatre conditions d'autorisation du recours collectif. L'adoption de l'art. 4.2 C.p.c. n'a pas eu pour effet d'obliger le demandeur d'autorisation à démontrer que la procédure collective constituait le meilleur moyen de régler les questions communes. Imposer ce fardeau au demandeur aurait pour effet de limiter l'accès à cette procédure. »

La Cour d'appel fédérale a adopté une approche similaire à l'article 3 dans l'arrêt *Apotex Inc. c. Merck & Co*, 2003 CAF 438. À son avis, les principes d'interprétation de l'article 3 ne pouvaient être invoqués pour passer outre aux droits d'une partie qui étaient énoncés dans les *Règles* :

« Selon mon interprétation, l'article 385 des règles n'autorise pas un juge responsable de la gestion de l'instance ou un protonotaire, dans les directives nécessaires qu'il donne pour permettre "d'apporter une solution au litige qui soit juste et la plus expéditive et économique possible", à refuser à une partie le droit que lui confère la loi d'obtenir, dans un interrogatoire préalable, des réponses pertinentes à l'égard des questions soulevées dans les actes de procédure. Ce droit n'est pas seulement "théorique" (comme le dit le protonotaire), mais il est expressément prévu à l'article 240 des règles et, à mon avis, les termes généraux de l'alinéa 385(1)a ou de l'article 3 des règles ne sont pas suffisants pour permettre de passer outre à ce droit spécifique. »

Ces causes ainsi que d'autres démontrent que si l'option 1 est adoptée et que le principe de la proportionnalité est limité à un rôle d'interprétation, un libellé contradictoire dans des règles ultérieures outrepassera le principe, et les cours n'auront d'autre choix que de se conformer à ce libellé. Le principe de la proportionnalité serait énoncé dans les *Règles des Cours fédérales*, mais ne pourrait être appliqué librement.

En effet, en pratique, il ne serait pas vraiment applicable. Nous avons fait des recherches sur l'utilisation de l'article 3 depuis 1998. Nous avons découvert que l'article 3 dans son libellé actuel, c'est-à-dire un simple principe d'interprétation, est rarement mentionné dans la jurisprudence. Même s'il est mentionné, il ne joue pas de rôle particulièrement important dans le raisonnement.

À notre avis, compte tenu des enjeux actuels liés au système des Cours fédérales qui ont été décrits précédemment, le principe de la proportionnalité devrait pouvoir être appliqué librement, de même que les autres principes de

l'article 3, soit une solution expéditive, économique et juste. Comme nous l'avons mentionné, le système des Cours fédérales appartient à la collectivité, et non pas seulement aux parties à un litige en particulier. Une partie individuelle à un litige qui préconise une conduite disproportionnée ne devrait pas pouvoir abuser du système des Cours fédérales et de la collectivité à des fins illégitimes ou même à aucune fin.

Nous concluons donc que l'option 1, qui introduit le principe de la proportionnalité à l'article 3 et qu'il sera possible d'utiliser seulement comme un outil d'interprétation, n'aurait aucune incidence. Dans le contexte actuel, il en faut plus.

L'option 2 appliquerait le principe de la proportionnalité de façon plus appropriée. Dans le cadre de cette option, l'article 3 n'intégrerait pas seulement le principe de la proportionnalité, mais passerait de simple élément d'interprétation à une source indépendante de pouvoir judiciaire, même si un article contraire peut être invoqué. Par exemple, en invoquant l'article 3, une cour pourrait refuser à une partie l'exercice d'un droit particulier énoncé dans les règles, lorsque l'exercice de ce droit serait disproportionné.

L'adoption de l'option 2, en formulant l'article 3 comme source de pouvoir indépendante, augmenterait son influence. Les politiques souhaitables de l'article 3, non seulement la proportionnalité mais aussi une solution expéditive, économique et juste, seraient vraiment mises en œuvre. Nos consultations ont révélé qu'il y avait beaucoup d'appui pour cette option et pratiquement pas d'opposition.

Nos consultations ont aussi révélé qu'il y avait des appuis pour l'option 3, soit introduire le principe de la proportionnalité dans des règles spécifiques. Beaucoup de répondants estimaient qu'il serait utile de donner des orientations spécifiques dans des règles particulières sur la façon dont le principe de la proportionnalité devrait être efficace. Nous sommes d'accord.

De plus, si un principe de proportionnalité est ajouté à l'article 3 selon l'option 2, nous croyons qu'il sera utile de modifier des règles individuelles pour tenir compte du nouveau principe. Il faut éviter un manque de cohérence entre l'article 3 et des règles individuelles.

Les domaines mentionnés ci-après sont susceptibles de bénéficier de l'inclusion spécifique d'un renvoi au principe de la proportionnalité : gestion de l'instance (article 385), communication de documents (article 222), interrogatoire préalable (article 234), règles régissant les actions qui pourraient procéder selon le régime de l'action simplifiée (article 292), selon les instances par représentation (article 114(1)d) et les recours collectifs (article 334.6(1)d). L'article 400(3) régissant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans l'adjudication des dépens semble déjà favoriser un principe de proportionnalité, notamment les dépens

sont adjugés en fonction des sommes réclamées et des sommes recouvrées, et aussi de l'importance et de la complexité des questions en litige. Le libellé exact des modifications requises pour introduire la proportionnalité dans ces règles est un aspect de la mise en œuvre qui relève du Comité des règles, et qui sera réglé après les processus de consultation habituels.

Contrôler les abus de procédure

Tout comme on observe dans la réforme de procédure une tendance qui consiste à donner aux tribunaux le pouvoir d'adapter la procédure aux causes particulières, on constate aussi un appui répandu à l'idée de permettre aux juges de s'occuper directement des conduites dysfonctionnelles ou destructrices dans le processus judiciaire, par exemple, les conduites frivoles, vexatoires ou dilatoires, les conduites entraînant un préjudice injustifié ou indu, ou celles qui cherchent à détourner les fins de la justice.

Aux fins de la présente section, nous emploierons les termes « abus » et « abusif/abusive » pour désigner ce type de conduite.

On peut attribuer à la rigoureuse gestion d'instance pratiquée en Cour fédérale une grande partie de la diminution des situations d'abus qui surviennent habituellement quand la responsabilité de la conduite dans le processus préalable au procès incombe uniquement aux parties au litige. Cependant, la Cour fédérale, avec ses nombreux cas liés à des questions de droit public et les parties au litige non représentées, voit encore des situations d'abus où les parties considèrent qu'il n'est ni approprié ni possible d'obtenir réparation.

On peut soutenir que la Cour fédérale peut intervenir d'office dans les cas d'abus. Il ressort cependant de nos consultations et de nos discussions un appui sans équivoque à l'introduction d'une disposition particulière aux *Règles des Cours fédérales* qui ferait en sorte que l'article 3 serait à toutes fins utiles transformé en une disposition autre qu'interprétative.

L'article 54.1 du *Code de procédure civile du Québec* donne un bon exemple de ce qui précède en prévoyant que « [l]es tribunaux peuvent à tout moment, sur demande et même d'office après avoir entendu les parties sur le point, déclarer qu'une demande en justice ou un autre acte de procédure est abusif et prononcer une sanction contre la partie qui agit de manière abusive ». L'article 54.1 décrit aussi les situations que l'on peut qualifier d'abusives, notamment « [l]'abus peut résulter d'une demande en justice ou d'un acte de procédure manifestement mal fondé, frivole ou dilatoire, ou d'un comportement vexatoire ou quérulent. Il peut aussi résulter de la mauvaise foi, de l'utilisation de la procédure de manière excessive ou déraisonnable ou de manière à nuire à autrui ou encore du détournement des fins de la justice, notamment si cela a pour effet de limiter la liberté d'expression d'autrui dans le contexte de débats

publics ». Les articles 54.2 à 54.6 prévoient en outre des mesures de redressement détaillées, ainsi que les procédures pour s'en prévaloir et les mettre en application.

Bien que le libellé exact de toute modification aux *Règles des Cours fédérales* relève du Comité des règles, nous invitons ce dernier à adopter le libellé de l'article 54.1 du *Code de procédure civile du Québec*, car il exprime avec justesse la politique contre les abus de procédure qui, selon nous, devrait être introduite dans les *Règles des Cours fédérales*.

Si les Cours fédérales peuvent intervenir d'office en situation d'abus, comment pourront-elles reconnaître ces situations?

Une solution consiste à élargir la portée de l'article 74.

Le greffe examine habituellement les documents à verser au dossier. Il le fait actuellement en vertu de deux articles :

- Aux termes de l'article 72, le greffe examine un document pour en assurer la conformité aux exigences officielles des *Règles*. En cas de non-conformité, le greffe renvoie le document à la Cour pour qu'elle prenne une décision ou donne une directive.
- Aux termes de l'article 74, si le greffe considère qu'un document à verser au dossier contrevient de façon substantielle à un article des *Règles* ou à un autre texte législatif, il peut le soumettre à la Cour pour évaluation et intervention appropriée. Après avoir reçu les arguments des parties, habituellement par écrit, la Cour peut ordonner que le document soit retiré du dossier de la Cour. L'article 74 est rarement invoqué par les Cours fédérales, mais il l'a récemment été pour évacuer rapidement un appel interjeté de façon contraire à la loi : *Rock-St Laurent c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CAF 192.

Selon nous, la portée de l'article 74 pourrait être élargie pour que les documents divulguant des situations d'abus soient soumis à un juge ou à un protonotaire aux fins de décision. Par exemple, une déclaration qui semble abusive à première vue pourrait faire l'objet d'une procédure de justification préalable en vertu du paragraphe 74(2) et, si effectivement la déclaration s'avère abusive, elle pourrait être retranchée immédiatement de l'appareil judiciaire fédéral.

Si la portée de l'article 74 était élargie comme nous le proposons, cela ne devrait pas se faire en imposant au greffe de nouvelles obligations importantes. Le greffe est déjà très occupé à conseiller et gérer les parties au litige non représentées. Tout examen aux termes d'un article 74 élargi devrait être

superficiel, comme c'est actuellement le cas. C'est pourquoi nous avons utilisé l'expression « qui semble abusive à première vue » au paragraphe précédent.

Les situations d'abus moins manifestes ou discutables peuvent être abordées sur requête présentée par les parties.

Une dernière question, celle des plaideurs quérulents, demeure préoccupante. Actuellement, les Cours fédérales peuvent, sur demande, déclarer une personne « plaideur quérulent » et l'empêcher d'entamer de nouvelles procédures sans autorisation. Ces pouvoirs lui sont conférés en vertu de l'article 40 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Une telle demande ne peut être faite qu'avec le consentement du procureur général du Canada.

La norme pour une telle déclaration est à juste titre élevée.

Les Cours fédérales ne peuvent déclarer d'office une personne « plaideur quérulent ». La conception traditionnelle veut que l'appareil judiciaire demeure neutre et ne prenne aucune position accusatoire contre les parties au litige. Actuellement, les Cours fédérales doivent attendre qu'une partie intimée, souvent la Couronne, dise « ça suffit » et fasse la demande requise.

Selon nous, cela se produit rarement, voire jamais. Il n'est pas rare que de nombreuses procédures chevauchantes et non fondées soient entamées par un individu pendant plusieurs années avant que la Cour ne reçoive une demande en vertu de l'article 40. Pendant toutes ces années, les tribunaux et les parties engagent des ressources importantes dans des procédures totalement injustifiées, et risquent de priver des cas fondés des ressources nécessaires et d'imposer des coûts injustifiés au trésor public.

Comme nous l'avons déjà dit, l'appareil judiciaire fédéral est une ressource communautaire. Tout comme les contrevenants récidivistes devraient être évincés des parcs, des bibliothèques, des centres communautaires et des musées nationaux, les vrais plaideurs quérulents doivent être expulsés de l'appareil judiciaire fédéral. Lorsqu'il est justifié de le faire, une demande visant un plaideur quérulent en vertu de l'article 40 doit être déposée en temps opportun.

Nous nous sommes posé la question à savoir si les tribunaux devraient pouvoir faire une demande d'office en cas de plaideur quérulent. Nous avons aussi examiné la question de savoir si le Service administratif des tribunaux judiciaires (SATJ), l'organe administratif qui appuie les tribunaux et gère le greffe, devrait pouvoir faire une telle demande. Une mesure moins incisive pourrait être que le SATJ, sans l'avis d'un juge ou d'un protonotaire, puisse, dans des circonstances appropriées, fournir l'information au procureur général, qui pourrait ensuite déterminer s'il convient de faire une demande en vertu de l'article 40.

Nous avons cependant conclu que ces pistes de solution ne sont pas sans danger. Elles pourraient placer les tribunaux et leur administration en position accusatoire contre certains plaideurs, compromettant ainsi l'apparence d'impartialité et d'équité.

Nous avons néanmoins convenu que ce problème doit faire l'objet de discussions ouvertes et franches dans le but de trouver une solution acceptable.

Les Cours fédérales ont actuellement un Comité de la magistrature et du barreau qui se réunit deux fois l'an. Ce comité permet aux représentants du barreau, notamment l'avocat du procureur général, et aux représentants des tribunaux et de leur administration de discuter des questions qui les préoccupent mutuellement. Les discussions de ce comité sont ouvertes, franches et positives. Nous proposons que la question de l'expulsion en temps opportun des plaideurs quérulents de l'appareil judiciaire fédéral fasse l'objet d'une franche discussion lors d'une rencontre régulière de ce comité, et que cette discussion vise à dégager une solution juste et adéquate. Nous proposons aussi que le Comité des règles soit tenu au fait des progrès de ces discussions.

Par conséquent, en ce qui concerne la présente partie du rapport et eu égard à ce qui précède, nous formulons les observations et les recommandations suivantes :

7. Un principe de proportionnalité devrait être introduit à l'article 3. L'article 3 devrait aussi interdire l'emploi abusif des *Règles des Cours fédérales*. Les types d'abus de procédure devraient être précisés, comme c'est le cas dans l'article 54.1 du *Code de procédure civile du Québec*.
8. L'article 3 devrait conserver son rôle d'instrument pour l'interprétation et l'application des *Règles des Cours fédérales*. Mais l'article 3 devrait aussi être transformé en pouvoir autonome des Cours fédérales leur permettant d'intervenir d'office pour régir ou interdire les comportements incompatibles avec les principes de l'article 3.
9. Accessoirement, l'article 74 devrait être modifié de manière à permettre au greffe de soumettre à la Cour un document à verser au dossier qui trahit un abus de procédure manifeste. Un abus de procédure manifeste en est un du type décrit à la recommandation n° 7 qui est évident même à la lecture superficielle du document. La cour pourrait ainsi réagir d'office rapidement aux abus en appliquant les procédures prévues à l'article 74. La mise en œuvre de cette recommandation ne devrait pas se faire en imposant au greffe une obligation d'examiner les documents plus grande que celle qui lui incombe actuellement en vertu des articles 72 et 74.

10. Le principe de proportionnalité devrait être introduit concrètement dans certains articles particuliers afin de les rendre compatibles avec l'article 3. Par exemple, les articles actuels sur la communication des documents et l'interrogatoire préalable devraient être modifiés pour refléter le besoin de proportionnalité.

11. La question de la fréquence et de l'opportunité des demandes concernant des plaideurs quérulents en vertu de l'article 40 de la *Loi sur les Cours fédérales* devrait être soulevée et débattue lors d'une ou de plusieurs réunions du Comité de la magistrature et du barreau, dans une optique visant à trouver des solutions pratiques, efficaces et équitables. Le Comité des règles devrait être tenu au fait des progrès et des résultats de ces discussions.

PARTIE V – Règles et directives de pratique

Processus d'établissement des règles

Selon nous, le processus actuel pour l'établissement, la modification et l'abrogation des règles ne nécessite aucun changement. Le processus est ouvert et transparent, et il tient compte des commentaires des intervenants. Aucune préoccupation n'a été soulevée à cet égard lors du processus de consultation.

Directives de pratique

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

D'entrée de jeu, il convient de se pencher sur les considérations d'ordre juridique qui forcent l'adoption de directives de pratique.

Contrairement aux directives de pratique, les *Règles des Cours fédérales* ont force de loi, car elles sont adoptées en vertu de la *Loi sur les Cours fédérales*. Les directives de pratique sont pour leur part édictées par les juges en chef des Cours fédérales.

Les directives de pratique ne peuvent entrer en conflit avec les *Règles des Cours fédérales*, donc avec la loi. Elles peuvent cependant les appuyer de plusieurs façons, notamment en donnant des lignes directrices sur le mode d'application normal du pouvoir discrétionnaire. En ce sens, elles s'apparentent aux lignes directrices relatives à la politique des organismes administratifs qui décrivent le mode d'exercice normal de leur pouvoir discrétionnaire. Les directives de pratique formalisent aussi d'autres pratiques non officielles moins connues que suivent les Cours fédérales, mais qui demeurent compatibles avec les *Règles*.

Les directives de pratique constituent une technique utile pour régler la procédure. Bien que, dans les faits, les juges en chef consultent d'abord leurs tribunaux avant d'édicter des directives, ils peuvent le faire sans qu'il soit nécessaire de les soumettre au préalable au processus complet d'avis public et de consultation auprès de la population que nécessitent habituellement les modifications aux *Règles des Cours fédérales*. Cette souplesse et ce caractère relativement informel sont importants lorsque le besoin se fait sentir et qu'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.

Dans le cadre de nos consultations et de nos discussions, différents points de vue ont été exprimés 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. Plusieurs préoccupations ont alors été soulevées.

Certains ont exprimé des doutes quant au fondement juridique des directives de pratique. Les *Règles des Cours fédérales* n'autorisent ni ne régissent leur adoption.

De plus, lors de nos consultations, certains se sont inquiétés du fait que sans un mécanisme élargi pour la participation ou la reddition de compte, des directives de pratique inappropriées pourraient un jour être édictées.

D'autres étaient aussi préoccupés du fait qu'aucun mécanisme n'est en place pour examiner l'adéquation et la pertinence continues des directives de pratiques. À cela nous ajouterions qu'il n'existe actuellement aucun forum où l'on envisage de donner force de règle aux directives de pratique. Le Comité des règles est l'instance toute désignée pour mener ces examens et se pencher sur ces considérations.

Presque toutes les personnes consultées se sont dites préoccupées du fait que les directives de pratique sont peu visibles et parfois difficiles à trouver. Les sites Web des Cours fédérales font particulièrement l'objet de critiques à cet égard. Certains proposent de créer un seul document regroupant toutes les directives de pratique, ou encore de toutes les répertorier dans un endroit bien en vue des sites Web des Cours fédérales.

D'autres soulignent que les ordonnances et les directives édictées par les juges pour clarifier l'application des *Règles des Cours fédérales* devraient aussi être plus visibles et accessibles. Les ordonnances et les directives à l'origine de certaines pratiques pourraient à toutes fins utiles se fondre dans les directives de pratique pour devenir visibles et accessibles à tous.

Nous sommes d'avis que toutes ces préoccupations sont fondées et que des solutions s'imposent.

Les solutions que nous proposons sont énoncées dans la liste de conclusions et de recommandations qui se trouve à la fin de cette partie du rapport.

Finalement, au fil des ans un certain nombre de pratiques informelles ont eu cours, dont certaines s'éloignent sans doute de l'esprit des *Règles*. Ces pratiques ne sont pas consignées dans les directives de pratique.

À titre d'exemple, bien que l'article 369 prévoit le contraire, la pratique de longue date de la Cour d'appel fédérale veut que les requêtes soient jugées sur dossier, non par la tenue d'audiences.

Une autre pratique informelle veut que, dans les cas de consentement ou de requête sans opposition, l'on puisse s'adresser à la Cour fédérale par lettre informelle, plutôt que par le dépôt d'un dossier de requête. Certains avocats prennent des libertés à cet égard et adressent aux tribunaux des lettres plutôt laconiques là où seraient justifiées des requêtes formelles et complètes en vertu de l'article 369.

On constate enfin qu'en certains endroits les répondants aux requêtes soumettent de brèves observations écrites sous forme de lettres informelles transmises par télécopieur aux Cours fédérales.

Dans la mesure où ces pratiques informelles sont acceptables et conformes à la règle habilitante, il pourrait être indiqué de leur donner légitimité et visibilité par l'intermédiaire d'une directive de pratique. Ainsi, tous les utilisateurs, et pas seulement les plus expérimentés, pourraient s'en prévaloir. Les limites des pratiques non officielles seraient aussi mieux définies et les tribunaux auraient l'information nécessaire pour prendre des décisions éclairées.

À la lumière de ce qui précède, nous faisons donc les observations et les recommandations suivantes :

12. Le processus actuel pour l'établissement, la modification et l'abrogation des règles ne nécessite aucun changement.

13. Les *Règles des Cours fédérales* devraient être modifiées pour reconnaître le pouvoir des juges en chef d'édicter des directives de pratique. Cette modification devrait préciser que les directives de pratique se limitent à l'établissement de politiques et de lignes directrices sur la façon d'exercer le pouvoir discrétionnaire dans l'application des règles existantes, et qu'elles ne servent pas à adopter de nouvelles règles.

14. Le Comité des règles, à titre d'organisme regroupant de nombreux intervenants des Cours fédérales, devrait se pencher régulièrement sur les directives de pratique afin d'évaluer leur pertinence, leur adéquation et leur adaptation aux besoins continues, et faire des recommandations non contraignantes aux juges en chef si nécessaire. De plus, dans les circonstances appropriées, le Comité des règles devrait recommander l'adoption de nouvelles directives de pratique. Les nouvelles directives de pratique pourraient être utiles pour répondre à des besoins particuliers dans certains domaines de pratique. La présente

recommandation ne limite en rien la capacité des juges en chef d'édicter à leur convenance des directives de pratique.

15. Certaines pratiques informelles en vertu des *Règles des Cours fédérales* sont acceptées d'emblée. Il conviendrait de les définir et de leur donner légitimité et visibilité par l'intermédiaire de directives de pratique.

16. Les directives de pratique doivent être plus visibles et accessibles. Il conviendrait de les regrouper en un seul document accessible par un lien direct et facilement repérable sur les pages Web des Cours fédérales.

PARTIE VI – Accès à la justice

En 1998, bien des gens pouvaient se permettre de retenir les services d'un conseiller juridique et la grande majorité des parties aux litiges étaient représentées par un avocat. Les *Règles des Cours fédérales* ont été adoptées dans ce contexte.

Aujourd'hui, bien des parties aux litiges n'ont plus les moyens de se faire représenter par un avocat et de plus en plus de personnes assument elles-mêmes leur requête et leur défense, tout en cherchant à démêler l'écheveau des *Règles des Cours fédérales*.

C'est pourquoi le sous-comité s'est penché sur les questions à savoir si les *Règles des Cours fédérales* facilitent l'accès à la justice pour les parties aux litiges non représentées et l'accès à la justice en général.

La question des parties non représentées pose un problème particulier.

Certains s'efforcent de travailler dans le cadre des *Règles des Cours fédérales*, alors que d'autres ne le font pas.

Il faut s'occuper de ceux qui ne s'efforcent pas de respecter les *Règles*. Nous avons déjà proposé des mécanismes pour assurer la proportionnalité et contrôler les abus de procédure. Mais pour certains, ces mécanismes resteront vains. Il est parfois nécessaire d'appliquer la sanction ultime qui consiste à exclure le plaideur quérulent de l'appareil judiciaire fédéral par voie d'ordonnance. Nous avons décrit l'appareil judiciaire comme un service communautaire, et il faut parfois protéger cet appareil pour le bien de la communauté.

D'autres s'efforcent cependant de respecter les *Règles*, mais éprouvent des difficultés à le faire. Ces personnes sont d'une autre catégorie. Et elles ont besoin d'aide.

Pour les parties au litige non représentées et qui essaient de respecter les *Règles*, celles-ci prennent souvent l'aspect d'un jargon de juriste organisé suivant un ordre mystérieux.

Elles ne sont pas les seules dans cette situation.

Bien des avocats ne sont pas familiers avec les Cours fédérales. Selon nos consultations, nombreux sont ceux qui trouvent les *Règles des Cours fédérales* difficiles à suivre. Nombreux sont ceux pour qui l'organisation des *articles*, des tables des matières et des index des versions imprimées des *Règles des Cours fédérales* est inadéquate. Et effectivement, les avocats chevronnés des Cours

fédérales et même certains juges et protonotaires considèrent que l'organisation des *articles*, des tables des matières et des index ne les aide pas à s'y retrouver.

Les rédacteurs juridiques parlent parfois d'« architecture » pour décrire la structure et de la présentation des documents juridiques. Concevoir l'architecture de documents peut nécessiter de tenir compte d'une gamme de facteurs relatifs 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 pas familiers avec les *Règles*.

Certains d'entre nous considèrent que l'architecture des *Règles des Cours fédérales* est de qualité inférieure à celle de certaines règles provinciales. Les *Règles de procédure civile de l'Ontario* ont notamment été mentionnées comme un exemple de règles présentées suivant une architecture mieux conçue.

La plupart des avocats expérimentés connaissent très bien les *Règles des Cours fédérales*. Ils ont acquis une intime compréhension 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; il se pourrait donc qu'ils préfèrent que les *Règles* conservent leur architecture, même si, d'un point de vue objectif, la structure actuelle n'est pas très logique ni « conviviale ».

Néanmoins, il est de plus en plus important que les *Règles des Cours fédérales* soient présentées de façon à ce que les néophytes puissent les comprendre aisément, ce qui inclut les avocats plus habitués aux règles d'autres tribunaux, les parties au litige non représentées et les autres intervenants qui s'intéressent aux processus des Cours fédérales.

Nous avons envisagé la possibilité de réorganiser complètement les *Règles des Cours fédérales* dans une structure plus logique, ou encore de les séparer en deux ensembles de règles distinctes, un pour la Cour fédérale, un pour la Cour d'appel fédérale. Nous n'avons cependant pas senti qu'il y avait une grande demande en ce sens lors de nos consultations. Nous avons aussi tenu compte du fait que ces mesures entraîneraient des frais et des inconvénients, car chacun devrait se familiariser avec une nouvelle numérotation et une nouvelle structure.

En 1998, les avantages d'une restructuration des *Règles* valaient bien les coûts engendrés et les inconvénients. La majorité d'entre nous sont aujourd'hui convaincus que ce n'est plus le cas.

Certains avaient des doutes à savoir si une seule structure de texte juridique ne pourrait jamais satisfaire tous les besoins de quiconque utilise les *Règles des Cours fédérales*.

Bien que les *Règles des Cours fédérales* doivent toujours faire l'objet d'un texte juridique officiel, il n'est pas nécessaire que ce texte soit celui que les parties utilisent toujours. Grâce à l'Internet, il est possible de présenter les *Règles* d'une manière qui soit compréhensible pour les différentes clientèles des Cours fédérales afin de répondre à leurs besoins variés.

L'Internet offre l'avantage d'être disponible en tout temps. À l'exception des détenus des pénitenciers fédéraux, la plupart des parties non représentées ont accès à l'Internet à la maison, à la bibliothèque publique, par l'intermédiaire d'amis ou des cliniques d'aide juridique. Si les ressources le permettent, un ordinateur peut aussi être mis à leur disposition dans les bureaux du greffe des Cours fédérales.

L'Internet offre aussi l'avantage d'être un outil d'apprentissage accessible et efficace. Par exemple, en cliquant sur l'expression « présenter une requête » qui figure sur une page Web, le plaideur peut lire, en langage simple, exactement ce qu'il doit faire pour présenter une requête, peut-être sous forme de liste de vérification facile à comprendre, assortie de formulaires correctement formatés au format PDF dans lesquels il peut saisir les renseignements demandés. En plus des index et des tables des matières qui se trouvent dans les versions des *Règles* offertes sur le marché, l'utilisateur pourrait recourir à un moteur de recherche très détaillé intégré au site Web.

Les sites Web des Cours fédérales pourraient éventuellement offrir une orientation, verbale ou par présentation multimédia, sur le moment de présenter une requête, sur ce qui plaît et déplaît aux juges et aux protonotaires, et sur la façon de se conduire en salle d'audience. Actuellement, bien des juges sont invités à des conférences d'avocats pour prononcer des discours sur la représentation et la persuasion, et sur les façons de maximiser les chances de succès de leurs clients. Pourquoi cette information ne pourrait-elle pas être disponible à tous, notamment aux plaideurs non représentés, en langage simple sur les sites Web des Cours fédérales?

Il ressort de nos consultations et de nos discussions que ce type d'approche en ligne bénéficie d'un appui certain. Une telle approche en est déjà à l'étape de la planification à la Cour d'appel fédérale. Selon l'approche envisagée, le plaideur non représenté devra répondre à quelques questions en ligne, après quoi il sera automatiquement orienté vers l'information dont il a besoin où il pourra trouver des formulaires au format PDF prédactylographiés et rédigés dans des termes accessibles aux profanes du langage juridique et dont il pourra conserver des copies pour ses dossiers.

Le site Web de la Cour fédérale offre déjà une section particulière à l'intention des plaideurs non représentés, mais l'adoption des recommandations du présent rapport permettrait d'améliorer et d'élargir l'étendue de l'aide qui y est offerte.

L'aide offerte sur les sites Web des Cours fédérales ne remplace pas les conseils et la représentation professionnels, mais elle permet à la population de mieux comprendre comment les affaires sont instruites dans les Cours fédérales. Ainsi, les parties peuvent agir en accord avec la gestion prudente des ressources judiciaires et la résolution efficace des différends.

À notre avis, et pour les raisons évoquées au début du présent rapport, les *Règles des Cours fédérales* font généralement contrepoids en évitant, dans la mesure du possible, la bureaucratie inutile qui nuit à l'administration de la justice rapide et efficiente sans offrir aucun avantage compensatoire. Le Comité des règles devrait continuer de veiller à ce que les *Règles* nouvelles et actuelles soient évaluées de ce point de vue.

Dans le cadre de notre examen stratégique des politiques, c'est ainsi que nous avons procédé à l'évaluation globale des *Règles des Cours fédérales*. Nous avons constaté que les *Règles des Cours fédérales* offrent certains avantages par rapport à celles d'autres ressorts sur le plan de la facilitation de l'accès à la justice. Par exemple, c'est pratique courante à la Cour d'appel fédérale de trancher les requêtes en fonction de la preuve écrite uniquement, et de ne tenir des audiences qu'en cas de nécessité, ce qui survient rarement.

En ce qui concerne les simples requêtes à la fois à la Cour d'appel fédérale et à la Cour fédérale, il est maintenant pratique courante pour les parties de s'adresser au tribunal par lettre dont copie est acheminée à la partie adverse. Il est ainsi plus facile pour les parties au litige d'obtenir l'aide des juges et des protonotaires lorsqu'il le faut pour rétablir l'ordre et contrôler les coûts inhérents à la participation d'une partie non représentée, et de faciliter l'accès à la justice.

Pour ce qui est de requêtes devant les Cours fédérales, c'est le juge ou le protonotaire qui rédige l'ordonnance, et non les parties, et c'est lui qui a le pouvoir d'édicter des directives. La Cour peut donc dire exactement ce qu'elles doivent faire aux parties non représentées.

Par exemple, lorsqu'il est clair que l'un des plaideurs non représentés a besoin d'instruction, certains assortissent leurs ordonnances ou leurs directives de conseils en langage simple sur la façon de se conformer aux *Règles des Cours fédérales*, en ajoutant parfois un lien hypertexte vers ces *Règles*, voire en les aiguillant vers leur bibliothèque publique s'ils n'ont pas d'ordinateur à la maison.

D'autres ajoutent à leurs ordonnances des préambules ou des termes qui encouragent la partie adverse à aider le plaideur non représenté de façons non controversées.

Si les services d'un conseiller juridique s'avèrent nécessaires, certains utilisent les ordonnances ou les directives pour aiguiller les parties non représentées vers des pages Web ou des numéros de téléphone utiles.

Les réunions semestrielles des juges et protonotaires des Cours fédérales constitueraient d'excellents forums pour approfondir et faire circuler ces idées, ainsi que d'autres sur la manière d'utiliser les *Règles* pour faciliter l'accès à la justice.

Compte tenu du nombre de plaideurs non représentés dans l'appareil judiciaire fédéral, le Comité des règles devrait redoubler d'ardeur pour faire en sorte que les nouveaux et existants leur soient compréhensibles et qu'ils puissent s'y conformer. Par exemple, la partie 7 (sur les requêtes) est difficile à suivre pour bien des avocats — à plus forte raison pour les plaideurs non représentés — surtout à la lumière des pratiques informelles dont il a été question précédemment. Elle pourrait être simplifiée et clarifiée, tout comme pourraient l'être d'autres parties des *Règles*.

Nos travaux nous ont permis d'apprendre que, dans certains bureaux, le greffe tient une liste des organismes offrant des services d'avocats de garde et d'aide juridique, comme Pro Bono Law of B.C. et Pro Bono Law of Ontario, qui peuvent aider les plaideurs non représentés en se chargeant de leurs procédures ou en se rendant disponibles pour les conseiller sur la façon de se conformer aux *Règles*. Ce n'est cependant pas toujours le cas.

Dans certains bureaux, aucune liste des organismes offrant des services d'avocats de garde et d'aide juridique n'est tenue. Dans d'autres, de tels organismes sont rares ou inexistant dans le domaine de pratique des Cours fédérales. Il est clair que la tenue d'une liste des organismes offrant des services d'avocats de garde et d'aide juridique dans chacun des bureaux de greffe se traduirait par un meilleur accès à la justice.

À la lumière de ce qui précède, nous faisons donc les observations et les recommandations suivantes :

17. Une refonte complète des *Règles des Cours fédérales* n'est actuellement ni justifiée ni conseillée, compte tenu du rapport coûts-avantages défavorable.

18. Les tables des matières et les index que l'on retrouve dans les versions des *Règles des Cours fédérales* offertes dans le commerce ne sont pas assez détaillés et sont donc insatisfaisants. Les Cours devraient préparer des tables des matières et des index satisfaisants et les rendre publics.

19. Les Cours fédérales devraient mieux utiliser leurs sites Web pour améliorer l'accès à la justice, surtout pour les plaideurs non représentés. Elles pourraient créer des sommaires et des listes de vérification non officielles, non juridiques et conviviales concernant les procédures les plus courantes, comme les requêtes et les appels, fournir des versions au format PDF des formulaires dans lesquels les utilisateurs pourraient saisir les renseignements requis, offrir de l'orientation, notamment aux parties non représentées, sur les façons les mieux indiquées et les plus efficaces de tenir un litige.

20. Les *Règles des Cours fédérales* présentent certains avantages par rapport aux règles d'autres ressorts en ce qui concerne l'accès à la justice. Les réunions officielles des juges et protonotaires des Cours fédérales constitueraient d'excellents forums pour approfondir et faire circuler des idées sur la façon dont les ordonnances et les directives édictées en vertu des *Règles* pourraient aider à améliorer l'accès à la justice.

21. Chaque bureau de greffe de chaque province et territoire devrait tenir une liste d'avocats de garde prêts à représenter des personnes non représentées ou à leur donner des conseils concernant les *Règles des Cours fédérales*.

22. Le Comité des règles devrait examiner toutes les *Règles* existantes dans l'optique de l'accès à la justice, principalement pour les parties non représentées, et en voyant s'il y a matière à simplification et éclaircissement. Les règles proposées à l'avenir devraient aussi être examinées dans cette optique.

PARTIE VII – Prochaines étapes

Il reviendra au Comité des règles réuni en plénière d'évaluer le bien-fondé des recommandations du présent rapport.

Ce rapport porte sur les considérations d'intérêt public liées aux pratiques et aux procédures propres aux Cours fédérales. Par souci de transparence et d'ouverture, il conviendrait donc de le rendre public. Il devrait à tout le moins être affiché sur les sites Web des tribunaux, envoyé à tous ceux qui nous ont fait des présentations et aux personnes inscrites sur la liste d'envoi électronique courante des tribunaux.

Compte tenu de l'importance que nous accordons à l'accès à la justice, il serait particulièrement intéressant d'obtenir la rétroaction des groupes de défense des droits des pauvres et des cliniques d'aide juridique concernant nos recommandations.

Le Comité des règles devrait accorder aux intervenants un délai d'un mois pour commenter le présent rapport. La rétroaction pourrait s'avérer utile au Comité au moment de décider d'adopter ou non les recommandations du rapport et, le cas échéant, au moment d'aborder les questions relatives à leur mise en application.

Si le Comité des règles accepte les recommandations du présent rapport, il devrait former un nouveau sous-comité pour le conseiller sur les questions relatives à leur mise en application et pour arrêter la formulation en termes juridiques nécessaire à leur mise en œuvre.

Dans d'autres cas, notamment ceux concernant les sites Web des Cours fédérales, ces recommandations n'entraînent pas de modifications et sont effectivement du ressort des Cours elles-mêmes et du Service administratif des tribunaux judiciaires. Le sous-comité sait que le Service administratif des tribunaux judiciaires travaille déjà à la refonte des sites Web des tribunaux. Si le Comité des règles accepte les recommandations concernant les sites Web, il serait utile qu'au moins un représentant du sous-comité prenne part au processus.

Nous faisons donc à cet égard les recommandations suivantes :

23. Le présent rapport devrait être considéré comme un document public. Le Comité des règles devrait solliciter la rétroaction et l'aiguiller à son secrétaire, afin qu'elle soit distribuée sans tarder aux personnes concernées. Ce rapport et l'appel de rétroaction devraient être affichés sur les sites Web des Cours fédérales et envoyés :

- (a) à tous ceux qui nous ont fait des présentations;
- (b) aux groupes qui pourraient avoir un intérêt particulier en regard de certaines recommandations (p. ex. groupes de défense des droits des pauvres, cliniques d'aide juridique, fonctionnaires et juges d'autres tribunaux canadiens qui se sont penchés sur les questions d'accès à la justice);
- (c) aux personnes inscrites sur la liste d'envoi électronique courante des Cours fédérales;
- (d) aux protonotaires, aux juges et au personnel administratif principal des Cours fédérales.

24. Si le Comité des règles accepte les recommandations de ce rapport, ou certaines d'entre elles, il devrait former un nouveau sous-comité qui se penchera sur les questions relatives à leur mise en application.

25. Si le Comité des règles est d'accord avec les recommandations concernant les sites Web des Cours fédérales, au moins un membre du sous-comité devrait travailler avec le Service administratif des tribunaux judiciaires dans l'optique de la mise en œuvre de ces recommandations.

26. Un nouvel examen stratégique général des *Règles des Cours fédérales* devrait avoir lieu dès que le Comité des règles le jugera opportun, mais à l'intérieur d'un délai maximal de dix ans.

PARTIE VIII – Questions diverses

- I -

Le Comité des règles a formé d'autres sous-comités qui se penchent sur des questions comme l'introduction de la technologie, des modifications de fond particulières, des modifications particulières aux procédures et des questions relatives à l'application des *Règles*. Nous avons pris soin de ne pas empiéter sur leurs mandats, mais dans certains cas leurs travaux ont permis d'orienter notre démarche.

D'autres recommandations, parfois de nature stratégique, devraient émaner de ces sous-comités. Le présent sous-comité n'a pas pris part à la formulation de ces recommandations.

- II -

Le processus de consultation a donné lieu à certaines suggestions concernant des modifications particulières aux *Règles des Cours fédérales*.

Nous avons tenu compte de ces suggestions dans la mesure où elles cadraient avec les enjeux stratégiques propres à notre mandat. Nous n'avons pas tenu compte des suggestions concernant des questions particulières de libellé, qui ne sont pas de notre ressort, contrairement aux questions de politique plus vastes

Toutes les suggestions concernant des modifications particulières aux *Règles des Cours fédérales* ont été relayées au secrétaire du Comité des règles pour qu'il les soumette à l'attention de ce comité.

ANNEXE – Résumé des conclusions et des recommandations

Premières observations et aperçu

1. Il n'est pas nécessaire d'effectuer une modification globale et étendue de l'essence même des *Règles des Cours fédérales*. Néanmoins, le Comité des règles devrait se pencher sur certaines questions pressantes décrites ci-après au cours de la prochaine réforme des *Règles des Cours fédérales*.

Contrepoids dans les Règles des Cours fédérales

2. Dans l'ensemble, les *Règles des Cours fédérales* établissent un contrepoids approprié pour le niveau de réglementation, éliminant les obstacles de la sur-réglementation et de la sous-réglementation. Cependant, tel que recommandé ci-après, de nouveaux outils de réglementation doivent être mis en place pour refreiner certains abus et voir à ce que les parties prennent des mesures proportionnelles dans la conduite de leurs litiges.

3. Dans l'ensemble, les *Règles des Cours fédérales* établissent aussi un contrepoids approprié en accordant aux décideurs un niveau raisonnable de pouvoir discrétionnaire pour réglementer les procédures, évitant ainsi les obstacles que pose un pouvoir excessif ou insuffisant (ou des normes applicables insuffisantes).

4. Dans l'ensemble, le contrepoids dans les *Règles des Cours fédérales* pour la décision judiciaire et les mesures préalable au procès est approprié, sous réserve des deux recommandations particulières suivantes :

a) L'article 3 des *Règles* doit être remanié de façon à tenir compte du fait que plusieurs causes peuvent faire l'objet d'un règlement ou d'une décision autrement que par une « décision judiciaire ».

b) Les dispositions sur les dépens doivent être modifiées de façon à accroître la probabilité qu'un montant des dépens plus élevé soit adjugé lorsque justifié, et pour favoriser davantage un règlement avant procès.

Il ne doit y avoir aucune nouvelle procédure obligatoire pour promouvoir un règlement avant procès.

5. Dans l'ensemble, le contrepoids dans les *Règles des Cours fédérales* pour la procédure menée par la cour et la procédure menée par les parties est approprié. Plus particulièrement, les dispositions actuelles sur la gestion

d'instance demeurent généralement acceptables et ne doivent pas être modifiées, sous réserve des considérations énoncées dans la partie.

6. Le contreponds dans les *Règles des Cours fédérales* pour un ensemble de procédures uniformisées applicables à tout et des procédures spéciales pour des domaines spécialisés, un contreponds largement favorable à ces dernières, est acceptable et doit être maintenu. Cependant, il est possible de tenir compte des besoins dans les domaines de pratique spécialisés en adoptant des directives de pratique pertinentes ou, s'il y a lieu, par l'intermédiaire du processus de gestion de l'instance pour les instances individuelles.

Outils dans les Règles des Cours fédérales pour régler les procédures

7. Un principe de proportionnalité devrait être introduit à l'article 3. L'article 3 devrait aussi interdire l'emploi abusif des *Règles des Cours fédérales*. Les types d'abus de procédure devraient être précisés, comme c'est le cas dans l'article 54.1 du *Code de procédure civile du Québec*.

8. L'article 3 devrait conserver son rôle d'instrument pour l'interprétation et l'application des *Règles des Cours fédérales*. Mais l'article 3 devrait aussi être transformé en pouvoir autonome des Cours fédérales leur permettant d'intervenir d'office pour régir ou interdire les comportements incompatibles avec les principes de l'article 3.

9. Accessoirement, l'article 74 devrait être modifié de manière à permettre au greffe de soumettre à la Cour un document à verser au dossier qui trahit un abus de procédure manifeste. Un abus de procédure manifeste en est un du type décrit à la recommandation n° 7 qui est évident même à la lecture superficielle du document. La cour pourrait ainsi réagir d'office rapidement aux abus en appliquant les procédures prévues à l'article 74. La mise en œuvre de cette recommandation ne devrait pas se faire en imposant au greffe une obligation d'examiner les documents plus grande que celle qui lui incombe actuellement en vertu des articles 72 et 74.

10. Le principe de proportionnalité devrait être introduit concrètement dans certains articles particuliers afin de les rendre compatibles avec l'article 3. Par exemple, les articles actuels sur la communication des documents et l'interrogatoire préalable devraient être modifiés pour refléter le besoin de proportionnalité.

11. La question de la fréquence et de l'opportunité des demandes concernant des plaideurs quérulents en vertu de l'article 40 de la *Loi sur les Cours fédérales* devrait être soulevée et débattue lors d'une ou de plusieurs réunions du Comité de la magistrature et du barreau, dans une optique visant à trouver des solutions

pratiques, efficaces et équitables. Le Comité des règles devrait être tenu au fait des progrès et des résultats de ces discussions.

Règles et directives de pratique

12. Le processus actuel pour l'établissement, la modification et l'abrogation des règles ne nécessite aucun changement.

13. Les *Règles des Cours fédérales* devraient être modifiées pour reconnaître le pouvoir des juges en chef d'édicter des directives de pratique. Cette modification devrait préciser que les directives de pratique se limitent à l'établissement de politiques et de lignes directrices sur la façon d'exercer le pouvoir discrétionnaire dans l'application des règles existantes, et qu'elles ne servent pas à adopter de nouvelles règles.

14. Le Comité des règles, à titre d'organisme regroupant de nombreux intervenants des Cours fédérales, devrait se pencher régulièrement sur les directives de pratique afin d'évaluer leur pertinence, leur adéquation et leur adaptation aux besoins continus, et faire des recommandations non contraignantes aux juges en chef si nécessaire. De plus, dans les circonstances appropriées, le Comité des règles devrait recommander l'adoption de nouvelles directives de pratique. Les nouvelles directives de pratique pourraient être utiles pour répondre à des besoins particuliers dans certains domaines de pratique. La présente recommandation ne limite en rien la capacité des juges en chef d'édicter à leur convenance des directives de pratique.

15. Certaines pratiques informelles en vertu des *Règles des Cours fédérales* sont acceptées d'emblée. Il conviendrait de les définir et de leur donner légitimité et visibilité par l'intermédiaire de directives de pratique.

16. Les directives de pratique doivent être plus visibles et accessibles. Il conviendrait de les regrouper en un seul document accessible par un lien direct et facilement repérable sur les pages Web des Cours fédérales.

Accès à la justice

17. Une refonte complète des *Règles des Cours fédérales* n'est actuellement ni justifiée ni conseillée, compte tenu du rapport coûts-avantages défavorable.

18. Les tables des matières et les index que l'on retrouve dans les versions des *Règles des Cours fédérales* offertes dans le commerce ne sont pas assez détaillés et sont donc insatisfaisants. Les Cours devraient préparer des tables des matières et des index satisfaisants et les rendre publics.

19. Les Cours fédérales devraient mieux utiliser leurs sites Web pour améliorer l'accès à la justice, surtout pour les plaideurs non représentés. Elles pourraient créer des sommaires et des listes de vérification non officielles, non juridiques et conviviales concernant les procédures les plus courantes, comme les requêtes et les appels, fournir des versions au format PDF des formulaires dans lesquels les utilisateurs pourraient saisir les renseignements requis, offrir de l'orientation, notamment aux parties non représentées, sur les façons les mieux indiquées et les plus efficaces de tenir un litige.

20. Les *Règles des Cours fédérales* présentent certains avantages par rapport aux règles d'autres ressorts en ce qui concerne l'accès à la justice. Les réunions officielles des juges et protonotaires des Cours fédérales constitueraient d'excellents forums pour approfondir et faire circuler des idées sur la façon dont les ordonnances et les directives édictées en vertu des *Règles* pourraient aider à améliorer l'accès à la justice.

21. Chaque bureau de greffe de chaque province et territoire devrait tenir une liste d'avocats de garde prêts à représenter des personnes non représentées ou à leur donner des conseils concernant les *Règles des Cours fédérales*.

22. Le Comité des règles devrait examiner toutes les *Règles* existantes dans l'optique de l'accès à la justice, principalement pour les parties non représentées, et en voyant s'il y a matière à simplification et éclaircissement. Les règles proposées à l'avenir devraient aussi être examinées dans cette optique.

Prochaines étapes

23. Le présent rapport devrait être considéré comme un document public. Le Comité des règles devrait solliciter la rétroaction et l'aiguiller à son secrétaire, afin qu'elle soit distribuée sans tarder aux personnes concernées. Ce rapport et l'appel de rétroaction devraient être affichés sur les sites Web des Cours fédérales et envoyés :

- (a) à tous ceux qui nous ont fait des présentations;
- (b) aux groupes qui pourraient avoir un intérêt particulier en regard de certaines recommandations (p. ex. groupes de défense des droits des pauvres, cliniques d'aide juridique, fonctionnaires et juges d'autres tribunaux canadiens qui se sont penchés sur les questions d'accès à la justice);
- (c) aux personnes inscrites sur la liste d'envoi électronique courante des Cours fédérales;

(d) aux protonotaires, aux juges et au personnel administratif principal des Cours fédérales.

24. Si le Comité des règles accepte les recommandations de ce rapport, ou certaines d'entre elles, il devrait former un nouveau sous-comité qui se penchera sur les questions relatives à leur mise en application.

25. Si le Comité des règles est d'accord avec les recommandations concernant les sites Web des Cours fédérales, au moins un membre du sous-comité devrait travailler avec le Service administratif des tribunaux judiciaires dans l'optique de la mise en œuvre de ces recommandations.

26. Un nouvel examen stratégique général des *Règles des Cours fédérales* devrait avoir lieu dès que le Comité des règles le jugera opportun, mais à l'intérieur d'un délai maximal de dix ans.