

MEM
639

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

TARIFER AU QUÉBEC LE SERVICE PUBLIC DE L'ADMINISTRATION
DE LA JUSTICE CIVILE

MÉMOIRE (ENP 7961)
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE, OPTION B (3885) :
MESURE ET ÉVALUATION DE L'INTERVENTION PUBLIQUE (ME02)

PAR
PATRICK GOSSELIN

[MONTREAL]

AOÛT 2006

BIBLIOTHÈQUE
ENAP
QUÉBEC

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	VI
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	IX
RÉSUMÉ.....	X
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I – LES CARACTÉRISTIQUES DU MÉMOIRE	6
1.1 LES POINTS D’ORIGINE.....	6
1.1.1 La tarification est un frein à l’accessibilité à la justice	6
1.1.2 Les augmentations rapides et récurrentes des tarifs judiciaires et des droits de greffe	10
1.1.3 La tarification au MJQ n’a pas été évaluée par le VGQ.....	11
1.2 L’ÉTAT DE LA QUESTION	13
1.3 LA MÉTHODOLOGIE	14
1.4 LES LIMITES.....	15
CHAPITRE II – LES CONCEPTS DE BASE DE LA TARIFICATION	17
2.1 LA DÉFINITION DE LA TARIFICATION	17
2.2 LES AVANTAGES ET LES DÉSAVANTAGES	19

Key
ve os. 04. 2006

2.3	LE RECOURS À LA TARIFICATION.....	21
2.3.1	L'efficience économique	22
2.3.2	Quand la tarification est-elle souhaitable?.....	22
2.3.3	Quelques mises en garde	24

CHAPITRE III – L'ENCADREMENT EN MATIÈRE DE TARIFICATION AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

26

3.1	LA DIRECTIVE DU STC SUR LA PRÉVISION DES REVENUS ET DES DÉPENSES	26
3.2	LES TRAVAUX DE LA CNIFFSP	27
3.3	LE RAPPORT DU VGQ SUR LA TARIFICATION AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	29
3.4	LES TRAVAUX DE LA CAP.....	32
3.5	LE CADRE DE RÉFÉRENCE EN MATIÈRE DE TARIFICATION AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	34

CHAPITRE IV – LA TARIFICATION AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC

38

4.1	LES ACTIVITÉS DU MJQ	38
4.1.1	L'administration de la justice.....	38
4.1.2	La gestion des tribunaux.....	39
4.1.3	La gestion des revenus.....	40
4.2	LE FONCTIONNEMENT DE LA TARIFICATION	40
4.2.1	La procédure civile	40
4.2.2	Le pouvoir de tarifer	43

4.2.3	Le tarif	44
4.3	LES ORIENTATIONS TARIFAIRES DU MJQ.....	46
4.3.1	Les impacts attendus de la tarification	46
4.3.2	L'élaboration d'une politique ministérielle	47
4.3.3	La détermination du montant à récupérer auprès des bénéficiaires	48
4.3.4	La connaissance adéquate du prix de revient.....	48
CHAPITRE V – LE SERVICE DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE CIVILE (LA THÉORIE).....		50
5.1	LA DÉFINITION D'UN BIEN PUBLIC	50
5.2	LES DÉRIVÉS DE LA DÉFINITION	52
5.2.1	Les services publics purs	52
5.2.2	Les externalités.....	53
5.2.3	Les services mixtes ou quasi publics.....	54
5.2.4	Les services méritoires (« merit services »).....	56
5.2.5	Les « free riders ».....	57
5.3	LA CATÉGORISATION	58
5.3.1	Un service public pur.....	59
5.3.2	Un service mixte.....	60
5.3.3	Un service méritoire	60
CHAPITRE VI – LE SERVICE DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE CIVILE (LA PRATIQUE)		62
6.1	LA FINLANDE	62
6.2	LA NOUVELLE-ZÉLANDE.....	64

6.3	LE ROYAUME-UNI.....	68
	CHAPITRE VII – LES RECOMMANDATIONS	73
7.1	NOTRE RÉPONSE.....	73
7.1.1	Notre question.....	73
7.1.2	Le service vs les services de l’administration de la justice.....	73
7.1.3	Notre catégorisation	74
7.1.5	L’à-propos de la tarification.....	76
7.1.6	Les limites de nos recommandations.....	77
7.2	NOS RECOMMANDATIONS	78
	APPENDICE A – TARIF DES FRAIS JUDICIAIRES EN MATIÈRE CIVILE ET DES DROITS DE GREFFE	85
	APPENDICE B – EXTRAITS DU CADRE DE RÉFÉRENCE EN MATIÈRE DE TARIFICATION AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC.....	97
	TABLE DE LA LÉGISLATION.....	105
	BIBLIOGRAPHIE.....	106

AVANT-PROPOS¹

L'État québécois ne cesse de rechercher des solutions à ses difficultés budgétaires et un remède à une « déficitelite » aux apparences incurables. L'offre et le financement des services publics demeurent au cœur des débats de notre société. Les PPP, partenariats entre le secteur public et le secteur privé, sont la preuve que nos dirigeants favorisent le désengagement de l'État et la diminution de ses dépenses, plutôt que l'augmentation de ses revenus. Au cours de la dernière décennie, il est devenu évident pour plusieurs que le glas de la gratuité des services publics a sonné.

Ce n'est pas parce que l'on ne peut pas, en tant que société, s'offrir des services publics gratuits, qu'il faut renoncer aux acquis sociaux. Si nous devons payer pour les soins de santé ou les services correctionnels, nous préférons que les montants déboursés aillent dans le patrimoine de la collectivité administré par l'État plutôt que dans les patrimoines d'actionnaires. C'est dans ce contexte que la tarification se révèle à nous un remède idéal aux maux des finances publiques et un compromis nécessaire pour freiner une privatisation prématurée que nous pourrions, à titre d'actionnaires sociaux, regretter dans quelques décennies.

Le financement du service public qu'est l'administration de la justice n'est pas le dossier le plus pressant de l'agenda politique provincial. Reconnaissons qu'au niveau des coûts et du maintien des services publics, la santé, l'éducation et les infrastructures constituent des enjeux qui canalisent beaucoup plus les passions, les intérêts et les énergies du citoyen québécois. Néanmoins, le service public de l'administration de la justice est indispensable

¹ L'auteur de ce mémoire est bachelier en droit (1994) et membre du Barreau du Québec (1995). Depuis septembre 2004, il travaille pour le ministère de la Justice du Québec comme attaché judiciaire (greffier, shérif et registraire). À ce titre, il fournit à la population des services de justice dont plusieurs sont tarifés.

pour la société car il protège les droits sociaux et économiques du citoyen. Dans une perspective où l'État se déresponsabilise, le service public de l'administration de la justice garantit, entre autres, l'accès du citoyen aux divers services de nature publique et la qualité de ces services.

C'est donc sans surprise que nous vous annonçons que le présent mémoire concernera la tarification du service public de l'administration de la justice et plus particulièrement, de la justice civile au Québec. Pour poser les jalons de notre mémoire, nous avons pris connaissance d'ouvrages traitant respectivement des finances publiques et de la justice et ce, tant à l'échelle québécoise que mondiale. À l'origine, notre intention était de développer un cadre de référence permettant l'établissement d'une tarification adaptée et applicable au service public de l'administration de la justice civile offert par l'État québécois.

Après avoir analysé plus spécifiquement la littérature en matière de tarification des services publics et en matière d'administration de la justice, nous avons convenu qu'un seul mémoire ne serait pas suffisant pour décrire et expliquer tous les prérequis nécessaires à l'élaboration d'une tarification propre au service public de l'administration de la justice civile. Ces facteurs peuvent être de nature comptable, économique et informationnelle dans le cas de la tarification, et de nature légale, politique, sociale et philosophique dans le cas de l'administration de la justice. Devant tant de tenants et d'aboutissants, nous avons choisi de limiter notre mémoire principalement à cette question : **le service public de l'administration de la justice civile peut-il être tarifé par l'État québécois?**

Ce mémoire a été réalisé grâce au soutien de plusieurs personnes qui ont cru en moi et qui, à leur façon, se sont impliquées tout au long des processus de recherche, de création et de rédaction. Je les remercie toutes.

De l'École nationale d'administration publique, il y a mon directeur de mémoire, le professeur Claude Beauregard. Sa rigueur et son expertise m'ont guidé tout au long de mon travail. D'autre part, sa patience et son indulgence m'ont permis de garder confiance, de mener à terme un projet beaucoup plus ambitieux et exigeant que je l'imaginai au départ.

De l'École nationale d'administration publique, il y a l'équipe de la bibliothèque à Montréal, M^{me} Francine Lanouette, M. Jocelyn Carron, M^{me} Liba Masna et M. Yves Brillon, pour leur générosité et leur disponibilité.

Du gouvernement, à Québec, il y a M^e Anne Richard² et M. Alain Ratté³. Sans leur disponibilité, leur professionnalisme et leurs précieux renseignements, ce mémoire en serait encore à ses balbutiements.

Finalement, je les tiens souvent pour acquis, mais je ne les remercie pas suffisamment : mes loyaux compagnons de vie. Tout au long de mes efforts, ils ont apporté leur contribution spontanément : ma mère, par son énergie et sa vigilance orthographique, mon frère, par son amitié et sa voiture ainsi que ma copine et tous mes amis qui ont dû subir mes sautes d'humeur.

² En 2004, elle travaille à la Direction du soutien administratif aux activités judiciaires au ministère de la Justice du Québec et est responsable de la tarification en matière de justice civile.

³ En 2004, il travaille à la Direction de l'analyse budgétaire au ministère des Finances du Québec, section tarification.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

Art.	article
CAP	Commission parlementaire sur l'administration publique
CNIFFSP	Commission nationale itinérante sur la fiscalité et le financement des services publics
Étude de la tarification	Étude de la tarification au gouvernement du Québec réalisée par le Vérificateur général du Québec
MFQ	Ministère des Finances du Québec
MJQ	Ministère de la Justice du Québec
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
<u>Tarif</u>	<u>Tarif des frais judiciaires en matière civile et des droits de greffe</u>
VGQ	Vérificateur général du Québec

RÉSUMÉ

Le but de ce mémoire est de répondre à la question suivante : la tarification du service de l'administration de la justice civile dispensé par l'État québécois, est-elle compatible avec les caractéristiques économiques du service et est-elle souhaitable? Jamais au Québec, personne ne s'était penché sur la question. Pour ce faire, un travail considérable de recherches tant au niveau de la littérature québécoise qu'au niveau des pratiques de certains États étrangers a été nécessaire. Dans un contexte où les finances publiques québécoises sont à bout de souffle, est-ce que la tarification des services de l'administration de la justice civile, par l'application du règlement nommé *Tarif des frais judiciaires en matière civile et des droits de greffe*, peut être une alternative souhaitable pour maintenir une qualité raisonnable de ces services publics?

Ainsi, dans ce travail nous identifions les concepts généraux de base de la tarification. Nous dressons un historique de l'encadrement de la tarification au gouvernement du Québec. Nous décrivons la tarification au ministère de la Justice du Québec. Nous définissons, en fonction de la théorie économique, la nature du service qu'est l'administration de la justice civile. Nous comparons cette définition avec celles qu'ont retenues la Finlande, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni.

L'ensemble de ces actions nous permet d'affirmer, entre autres : que l'encadrement de la tarification au Québec n'offre pas de guide permettant de déterminer si une tarification est souhaitable ou pas; qu'il n'existe pas au ministère de la Justice du Québec de politique tarifaire; que le service de l'administration de la justice civile n'est pas un service public pur; et finalement, que dans certains États, la tarification de ce genre de services est mieux encadrée et plus utilisée qu'au Québec. En conséquence, nous sommes d'avis que la tarification des services publics de l'administration de la justice civile est souhaitable, mais à certaines conditions, ces dernières constituant nos recommandations.

ADMINISTRATION DE LA JUSTICE, FINANCE PUBLIQUE, GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, SERVICES PUBLIC, TARIFICATION

INTRODUCTION

La tarification est une avenue en matière de fiscalité et de finances publiques qui retient de plus en plus l'attention des analystes et décideurs en administration publique. Elle constitue une source de revenus que l'État a peu exploitée jusqu'à maintenant en comparaison de l'impôt et de la taxation. La tarification n'a pas toujours engendré l'intérêt qu'elle suscite depuis une vingtaine d'années dans le milieu des finances publiques. Les revenus du gouvernement du Québec issus de la tarification aux usagers totalisaient 1 604 millions de dollars en 1986, 2 910 millions de dollars en 1991 et 3 276 millions de dollars en 1992¹.

En 1993, le Conseil du Trésor et le ministère des Finances du Québec (ci-après nommé « MFQ ») estiment qu'« [é]tant donné les conséquences que l'utilisation intensive de la fiscalité peut comporter sur l'efficacité et la compétitivité de l'économie, la tarification à l'usager s'avère une avenue avantageuse »². En conclusion de leur travail, ils suggèrent que la promotion de l'utilisation plus intensive de la tarification constitue une orientation à l'égard du régime fiscal³. La même année, Carrier écrit que « [d]ans la période actuelle de crise des finances publiques et de désengagement graduel de l'État, l'utilisation de la tarification aux usagers des services publics apparaît a priori comme une avenue de solution des plus intéressantes à emprunter »⁴.

¹ MINISTÈRE DES FINANCES et CONSEIL DU TRÉSOR, Les finances publiques du Québec : vivre selon nos moyens, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 1993, p. 49.

² Id., p. 47.

³ Id., p. 116.

⁴ Charles A. CARRIER, « La tarification aux usagers des services publics », dans Gilles PAQUET et Jean-Pierre VOYER (dir.), La crise des finances publiques et le désengagement de l'État, Montréal, Association des économistes québécois, 1993, p. 146.

En 1996, la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics est d'avis et recommande que le gouvernement et les municipalités fassent une utilisation plus intensive de la tarification, mais seulement dans la mesure où les désavantages de la tarification sont évités⁵.

En 1997, les revenus de tarification perçus par le gouvernement du Québec totalisaient près de 7 milliards de dollars⁶. Cette année-là, le Vérificateur général du Québec (ci-après nommé « VGQ ») publie son « Étude de la tarification au gouvernement du Québec » dans laquelle il constate que dans les dernières années on a eu recours plus souvent à la tarification⁷. « Au cours de la prochaine décennie, notre réalité québécoise sera vraisemblablement davantage soumise au principe de l'utilisateur payeur. »⁸

Puis en 1998, on peut lire dans une décision de la Commission de l'administration publique que la tarification est un outil financier capital pour l'État, mais qu'elle doit demeurer équitable aux yeux des citoyens⁹. « Nul doute que les ministères et organismes y auront davantage recours dans l'offre des produits et services à la population. »¹⁰

⁵ COMMISSION SUR LA FISCALITÉ ET LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS et ALBAN D'AMOURS, Ensemble pour un Québec responsable : Rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, Québec, Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, 1996, p. 30.

⁶ BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997, II, Québec, Les publications du Québec, 1997, p. 21.

⁷ Id.

⁸ BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997, I, Québec, Les publications du Québec, 1997, p. 11.

⁹ COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, Troisième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 1998, p. 15.

¹⁰ Id., p. 24.

Finalement, en 1999, le MFQ reprend et ratifie, dans son document intitulé « Cadre de référence en matière de tarification au gouvernement du Québec »¹¹, la recommandation numéro 5 émise par la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics suggérant au gouvernement du Québec un usage plus intensif de la tarification¹².

Le 30 avril 2003, le Premier ministre du Québec, Jean Charest, déclare qu'il y a un manque à gagner de plus de 4,3 milliards de dollars dans les finances publiques québécoises¹³. Cette annonce laisse présager qu'il y aura forcément de nouvelles coupes dans les services publics. Ce qu'il faut inférer de tout ce qui précède, c'est qu'un ministère doit recourir, s'il veut maintenir la qualité de ses services, à des moyens de financement autonomes telle la tarification. Comme l'a souligné la Commission de l'administration publique, « [l]a tarification est donc un instrument financier important pour l'État »¹⁴. Donc, c'est dans cette conjoncture que nous vous présentons notre mémoire.

L'État, par l'entremise du ministère de la Justice du Québec (ci-après nommé « MJQ »), assume l'importante et la difficile tâche de gérer nos tribunaux. L'un de ses outils de gestion est en effet la tarification. Cependant, comme nous allons l'exposer, **le recours à ce mode de financement est conditionnel à certains critères et peut même parfois, être contre-indiqué**. En effet, ne tarife pas qui le veut (obstacles de nature économique) ni qui le peut

¹¹ MINISTÈRE DES FINANCES, Cadre de référence en matière de tarification au gouvernement du Québec, Ministère des finances, Québec, 1999, p. 14.

¹² Le Cadre de référence en matière de tarification au gouvernement du Québec n'a pas fait l'objet d'une distribution publique. Nous ne pouvons le trouver dans aucune bibliothèque publique. Dans notre cas, c'est monsieur Alain Ratté, du ministère des Finances du Québec, qui nous a procuré notre exemplaire. Évidemment, pour le bénéfice du lecteur, nous aurions aimé reproduire ce document en appendice, mais il fait plus de 80 pages. Cependant, afin d'en offrir un bref aperçu au lecteur, nous reproduisons à l'appendice B : la page titre, l'Avant-propos, la Table des matières et le sommaire.

¹³ Denis LESSARD, Le « trou budgétaire » atteint 4,3 milliards, Montréal, La Presse, 1^{er} mai 2003, p. A1.

¹⁴ COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, *op. cit.*, note 9, p. 15.

(obstacles de nature politiques). **Qu'en est-il du service public de l'administration de la justice civile offert par l'État québécois? Peut-il être tarifé? Sa tarification est-elle souhaitable?**

Considérant, les innombrables variables que nous retrouvons parmi les opinions, les programmes et les agendas politiques; considérant que les idéaux d'une justice accessible varient d'un citoyen à l'autre; considérant que les données comptables et économiques requises sont inaccessibles ou inexistantes; et finalement, considérant que l'État québécois offre des services d'administration de la justice pour lesquels la mission gouvernementale peut différer d'un domaine à l'autre, nous devons limiter notre étude. **C'est pourquoi, nous choisissons d'examiner le caractère public du service de l'administration de la justice civile offert par l'État québécois et si, en conséquence, il est indiqué qu'il soit tarifé.** Mentionnons que cette tarification a présentement lieu et ce, conformément aux dispositions du Tarif des frais judiciaires en matière civile et des droits de greffe¹⁵ (ci-après nommé « Tarif »).

Notre mémoire compte huit chapitres. Au premier, nous décrivons les origines, l'état de la question, la méthodologie suivie et les limites concernant notre recherche.

Le deuxième chapitre permet au lecteur de se familiariser avec les notions de base et la théorie concernant la tarification. Nous la définissons, traitons de ses avantages et désavantages et énumérons les motifs d'y recourir.

Au troisième, nous dressons l'historique de l'encadrement de la tarification au gouvernement du Québec. Précisément, nous tentons d'identifier une directive ou un guide gouvernemental qui recommanderait aux organismes qui désirent tarifer les services qu'ils offrent, de s'assurer que la nature desdits services permet qu'ils soient tarifés avec efficacité.

¹⁵ Tarif des frais judiciaires en matière civile et des droits de greffe, (2005) 25 G.O. I, 573.

Le quatrième chapitre présente au lecteur les activités liées au service de l'administration de la justice civile, les services effectivement offerts à la population et le fonctionnement de leur tarification, lesquels sont sous la responsabilité du MJQ. Puis, il dresse un portrait de cette tarification en se référant aux éléments dégagés au chapitre III.

Aux cinquième et sixième chapitres, nous nous interrogeons sur la réelle nature du service de l'administration de la justice civile qui peut être, dépendamment des opinions littéraires ou gouvernementales, un service public, un service quasi public, un service privé ou même, être associé simultanément à plus d'un type de services.

Finalement, nous soumettons au lecteur nos recommandations, lesquelles pourraient permettre de rééquilibrer en partie la tarification du MJQ relativement au service de l'administration de la justice civile et ce, en fonction de la nature publique, privée ou quasi publique dudit service.

CHAPITRE I – LES CARACTÉRISTIQUES DU MÉMOIRE

Avant d'examiner s'il est possible de tarifier au Québec le service public qu'est l'administration de la justice civile, nous désirons consacrer ce premier chapitre à vous expliquer ce qui modèle notre étude. Dans ce chapitre, nous répondons à la question suivante : quels sont les facteurs de base qui façonnent notre raisonnement? Au total, il y a quatre facteurs. D'abord, il y a les points d'origine; deuxièmement, la question à traiter; troisièmement, la méthodologie suivie et finalement, les limites de notre raisonnement.

1.1 LES POINTS D'ORIGINE

Plusieurs raisons sont à l'origine du choix de notre sujet. Les voici en ordre de la moins importante à la plus décisive.

1.1.1 La tarification est un frein à l'accessibilité à la justice

Historiquement, l'accessibilité à la justice est un droit qui n'a pas toujours eu la protection ni la reconnaissance qu'on lui accorde aujourd'hui. Vers la fin du XVIII^e siècle, dans les sociétés libérales, l'accessibilité à la justice est considérée comme un droit naturel, formel, mais sans vraiment de signification. Théoriquement, toutes les personnes ont accès à la justice puisque les systèmes judiciaires n'opèrent aucune discrimination à l'endroit des différentes catégories de citoyens. Toutefois, ce ne sont pas toutes les personnes qui disposent des ressources nécessaires pour faire valoir leurs droits devant un tribunal. À cet effet, Giard et Proulx citent Cappaletti :

« The theory was that while access to justice may have been a “ natural right “, natural right did not require affirmative action for their protection [...]. Justice, like other commodities in the laissez-faire system could be purchased only by those who could

afford its cost, and those who could not were considered the only ones responsible for their fate. »¹

Au XX^e siècle, c'est l'émergence de l'État providence. À l'instar du droit à la santé et du droit à l'éducation, le droit à la justice ne doit plus être seulement théorique, mais véritablement accessible à toutes les personnes. Les États occidentaux se donnent pour mission d'éliminer les inégalités sociales et économiques qui empêchent les individus d'accéder à la justice et d'obtenir justice.

Aujourd'hui, comme en fait foi son enchaînement dans la Charte des droits et libertés de la personne², l'accessibilité à la justice est devenue un principe fondamentalement nécessaire au bon fonctionnement d'une société démocratique :

« Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle. »³

En d'autres termes, les portes des tribunaux sont ouvertes à toutes les personnes de façon égale. C'est à notre système judiciaire de veiller à ce que ce principe ne soit pas transgressé. Chaque citoyen doit avoir la possibilité, mais aussi la capacité, de faire valoir devant les tribunaux chacun des droits que lui confèrent les lois. L'efficacité de notre système judiciaire dépend directement du degré d'accessibilité à la justice dont bénéficient les citoyens car il arrive encore aujourd'hui que l'accès à la justice soit compromis.

Giard et Proulx⁴ considèrent que la notion d'accessibilité à la justice doit être limitée aux seuls obstacles qui empêchent les justiciables d'accéder à la justice et non pas à tout ce

¹ Monique GIARD et Marcel PROULX, Pour comprendre l'appareil judiciaire québécois, Sillery, Presses de l'Université du Québec et Institut d'administration publique du Canada, 1985, p. 241.

² L.R.Q., c. C-12.

³ Id., art. 23.

⁴ M. GIARD et M. PROULX, op.cit., note 1, p. 243.

qu'implique le principe de l'égalité devant la loi. Selon eux, il existe trois obstacles majeurs. Premièrement, il y a les contraintes relatives à l'information des citoyens à propos de leurs droits et des services judiciaires qui leur sont offerts. Deuxièmement, il y a le manque de confiance des citoyens concernant l'appareil judiciaire. Troisièmement, il s'agit du plus important des obstacles, les contraintes économiques.

Les auteurs suggèrent de distinguer deux types d'accessibilité à la justice. D'abord, il y a l'accessibilité dite subjective qui concerne l'état des connaissances et des perceptions qu'ont les personnes à propos des conditions d'accès à la justice et des possibilités d'obtenir gain de cause devant les tribunaux. D'autre part, il y a l'accessibilité objective qui fait référence aux barrières formelles qui peuvent être physiques, économiques ou reliées à la complexité de l'appareil judiciaire. Ces dernières réduisent les possibilités pour les personnes de faire appel aux tribunaux. « Le coût des procédures judiciaires constitue la principale contrainte objective à l'accessibilité à la justice. »⁵ Au même effet, le Groupe de travail sur l'accessibilité à la justice considère que « [I]es coûts reliés aux procédures judiciaires constituent par ailleurs un obstacle majeur, sinon le principal, à l'accessibilité aux tribunaux et partant, à la justice »⁶.

Malheureusement, même si le discours normatif officiel fait souvent du droit à la justice un droit absolu, le droit d'accès aux services judiciaires est plus souvent qu'autrement limité, comme pour la plupart des services publics, par la quantité de ressources que l'État décide d'y consacrer⁷. Dans ces circonstances, le MJQ peut imposer ou hausser les frais judiciaires et par le fait même, involontairement augmenter les coûts de la justice. Ce qui a pour effet à chaque fois de fermer les portes des tribunaux à plusieurs personnes considérant les inégalités

⁵ *Id.*, p. 244.

⁶ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE et Roderick A. MACDONALD (prés), Jalons pour une plus grande accessibilité à la justice : rapport-synthèse du groupe de travail sur l'accessibilité à la justice, Québec, Ministère de la Justice, 1991, p. 9.

⁷ M. GIARD et M. PROULX, *op. cit.*, note 1, p. 242.

sociales et économiques dont souffre notre société. En analysant cette situation, Belleau et Bergeron écrivent :

« On peut comprendre que le gouvernement ait voulu à la fois limiter le nombre d'appels apparemment frivoles et augmenter ses sources de revenus dans un contexte budgétaire difficile, mais de tels gestes demeurent peu conciliables avec les discours officiels d'usage sur l'accessibilité à la justice. »⁸

Par conséquent, comme l'affirment Giard et Proulx : « [l]'étude du niveau et des règles de répartition des frais constitue donc un élément de l'analyse de l'accessibilité à la justice civile »⁹.

De manière générale, les coûts de la justice que doit payer le justiciable correspondent aux coûts reliés aux procédures judiciaires. Les coûts de la justice englobent deux types de coûts : les judiciaires et les extrajudiciaires. Les coûts judiciaires, tant ceux engagés par la partie¹⁰ gagnante que ceux engagés par la partie perdante, sont normalement, à moins d'avis contraire émanant du tribunal, payés par la partie perdante. Ils comprennent les frais judiciaires déterminés par le Tarif, les frais de signification des actes de procédures, les frais de témoins, les frais liés à la prise des notes sténographiques, les honoraires judiciaires des avocats et les frais d'expertise¹¹. Les coûts extrajudiciaires comprennent pour leur part les honoraires extrajudiciaires de l'avocat et autres débours.

⁸ Charles BELLEAU et Viateur BERGERON, « L'accessibilité à la Justice Civile et Administrative au Québec » dans Allan C. HUTCHINSON (dir.), Access to civil justice, Toronto, Carswell, 1990, p. 83.

⁹ M. GIARD et M. PROULX, op. cit., note 1, p. 248.

¹⁰ Il s'agit d'une personne physique ou morale qui participe, pour son propre intérêt, à un acte juridique ou à une convention. Une partie possède une position procédurale (demandeur, défendeur, mis en cause, requérant, appelant ou intimé) qui entraîne de nombreuses conséquences. C'est généralement le nom que l'on donne à l'utilisateur du système de justice civile.

¹¹ MINISTÈRE DE LA JUSTICE (COMITÉ DE RÉVISION DE LA PROCÉDURE CIVILE), Une nouvelle culture judiciaire : document de consultation / Comité de révision de la procédure civile, Québec, Ministère de la justice, 2001, p. 11.

1.1.2 Les augmentations rapides et récurrentes des tarifs judiciaires et des droits de greffe

En 1990, Belleau et Bergeron s'attardent sur la question du coût de l'enregistrement de certaines procédures et notent que dans certains cas, les frais exigés par l'État ont connu une forte croissance¹². À cet effet, ils expliquent qu'il en coûtait 50 \$ en 1982 pour déposer au greffe de la Cour d'appel du Québec une inscription en appel d'un jugement final rendu par un tribunal de première instance et qu'en 1986, ce coût a quasi triplé passant à 140 \$. En 1991, le rapport Macdonald fait part de ses inquiétudes à propos des frais judiciaires en affirmant que « [c]e sont d'ailleurs des frais qui ne cessent d'augmenter à un rythme qui peut étonner dans une optique d'une plus grande accessibilité à la justice »¹³. Le rapport du Comité de révision de la procédure civile déposé en 2001 est au même effet que le rapport Macdonald. Préoccupé, le Comité de révision juge opportun d'y mentionner l'évolution de certains tarifs de frais judiciaires¹⁴ et recommande « [d]'inviter les autorités compétentes à examiner les coûts de la justice civile, en particulier les frais d'expertise, les différentes tarifications de droits de greffe, de frais et d'honoraires judiciaires »¹⁵.

En 2001, le MJQ adopte comme objectif dans son plan stratégique d'alléger et simplifier la procédure civile par une révision du Code de procédure civile¹⁶ dans le but de rendre la justice plus accessible au justiciable et moins coûteuse en temps et énergie. Le 1^{er} janvier

¹² C. BELLEAU et V. BERGERON, *op. cit.*, note 8, p. 83.

¹³ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE et R. A. MACDONALD (prés.), *op. cit.*, note 6, p. 307.

¹⁴ MINISTÈRE DE LA JUSTICE (COMITÉ DE RÉVISION DE LA PROCÉDURE CIVILE), *op. cit.*, note 11, p. 12.

¹⁵ *Id.*, p. 159.

¹⁶ L.R.Q., c. C-25.

2003, entre en vigueur le nouveau Code de procédure civile¹⁷ et par le fait même, une nouvelle grille tarifaire.

Pour illustrer cette situation préoccupante, nous vous présentons à la page suivante le tableau 1.1.2. Il trace l'évolution en dollars, entre 1985 et 2004, des tarifs que les usagers doivent déboursier pour le service d'enregistrement de dépôt d'une déclaration ou d'un acte introductif d'instance. Il s'agit d'un document obligatoire à produire au palais de justice si l'on désire débiter une procédure judiciaire civile pour faire reconnaître et cristalliser ses droits par un tribunal judiciaire.

Les tarifs varient en fonction du montant en litige et en fonction du type de personne, morale ou physique, qui engage la procédure. Dans la première colonne à gauche, le tableau contient les événements auxquels sont associées les augmentations. Les rangées teintées de gris contiennent le taux d'augmentation des tarifs pour des périodes données. Vous pouvez constater qu'en 1993 ils augmentent en moyenne de 29,02 %, eux qui n'avaient pas subi de modification depuis 1986. Puis entre 2002 et 2003, soit en moins d'une année, les tarifs croissent en moyenne de 18,86 %. En résumé, entre 1985 et 2004, les tarifs ont subi une hausse moyenne de 152,43 %. Malheureusement, il ne s'agit pas de cas isolés, la majorité des tarifs prévus au Tarif ont subi le même sort et ce, peu importe les services auxquels ils se rapportent.

1.1.3 La tarification au MJQ n'a pas été évaluée par le VGQ

En effet, le MJQ n'est pas compris dans la liste des ministères et organismes mis à contribution au cours de l'Étude de la tarification au gouvernement du Québec réalisée par le VGQ¹⁸. Par cette étude, le VGQ désire apprécier l'utilisation faite par les ministères et

¹⁷ Loi portant réforme du Code de procédure civile, L. Q. 2002, c. 7, art. 181.

¹⁸ BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997, II, Québec, Les publications du Québec, 1997, p. 59.

Tableau 1.1.2 Évolution des frais judiciaires pour une déclaration ou un acte introductif d'instance (art. 4 (1) (a) Tarif)

Événement	Classes de demandes										
	Classe I		Classe II		Classe III		Classe IV		Classe V		Classe IV
	de 0,01\$ à 999,99\$		de 1000 \$ à 9 999,99 \$		de 10 000 \$ à 99 999,99 \$		de 100 000 \$ à 999 999,99 \$		de 1 000 000 \$ et plus		séparation de corps, divorce et dissolution d'union civile
	personne physique	personne morale	personne physique	personne morale	personne physique	personne morale	personne physique	personne morale	personne physique	personne morale	
Introduction le 25 septembre 1985 des classes telles qu'on les connaît aujourd'hui	20 \$		40 \$		80 \$		160 \$		320 \$		60 \$
Décret du 28 mai 1986	25 \$		50 \$		100 \$		160 \$		320 \$		75 \$
Décret du 20 janvier 1993	32 \$		65 \$		129 \$		206 \$		413 \$		97 \$
Variation entre mai 1986 et janvier 1993	28,00%		30,00%		29,00%		28,75%		29,06%		29,33%
Indexation du 1er avril 1993	33 \$		66 \$		132 \$		210 \$		422 \$		99 \$
Décret du 13 octobre 1993	37 \$		70 \$		136 \$		214 \$		426 \$		103 \$
Introduction de la distinction entre personne physique et personne morale le 16 mars 1994	37 \$	44 \$	70 \$	84 \$	136 \$	163 \$	214 \$	257 \$	426 \$	511 \$	103 \$
Indexation du 1er avril 1994	38 \$	45 \$	71 \$	85 \$	138 \$	166 \$	218 \$	261 \$	433 \$	520 \$	105 \$
Introduction d'une formule d'indexation et de la tarification de l'inscription le 1er mars 1995	38 \$	45 \$	71 \$	85 \$	138 \$	166 \$	218 \$	261 \$	433 \$	520 \$	105 \$
Indexation du 1er avril 1996	39 \$	46 \$	72 \$	86 \$	140 \$	169 \$	223 \$	267 \$	442 \$	530 \$	107 \$
Indexation du 1er avril 1997	40 \$	47 \$	74 \$	88 \$	143 \$	173 \$	228 \$	273 \$	452 \$	541 \$	109 \$
Indexation du 1er avril 1998	40 \$	47 \$	75 \$	89 \$	144 \$	174 \$	230 \$	275 \$	455 \$	545 \$	110 \$
Indexation du 1er avril 1999	40 \$	47 \$	76 \$	90 \$	145 \$	176 \$	232 \$	278 \$	460 \$	551 \$	111 \$
Indexation du 1er avril 2000	41 \$	48 \$	78 \$	92 \$	149 \$	181 \$	238 \$	285 \$	472 \$	565 \$	114 \$
Indexation du 1er avril 2001	42 \$	50 \$	81 \$	95 \$	154 \$	187 \$	246 \$	294 \$	487 \$	583 \$	118 \$
Indexation du 1er avril 2002	42 \$	50 \$	82 \$	96 \$	155 \$	188 \$	248 \$	296 \$	490 \$	587 \$	119 \$
Entrée en vigueur de la réforme du C.p.c le 1er janvier 2003	50 \$	59 \$	98 \$	114 \$	184 \$	224 \$	295 \$	352 \$	583 \$	698 \$	141 \$
Variation entre avril 2002 et janvier 2003	19,05%	18,00%	19,51%	18,75%	18,71%	19,15%	18,95%	18,92%	18,98%	18,91%	18,49%
Indexation du 1er avril 2003	52 \$	61 \$	102 \$	118 \$	191 \$	233 \$	306 \$	366 \$	606 \$	725 \$	146 \$
Indexation du 1er avril 2004	53 \$	62 \$	104 \$	120 \$	195 \$	238 \$	312 \$	373 \$	618 \$	739 \$	149 \$
Variation entre septembre 1985 et avril 2004	165,00%	210,00%	160,00%	200,00%	143,75%	197,50%	95,00%	133,13%	93,13%	130,94%	148,33%

Source: Tarif des frais judiciaires en matière civile et des droits de greffe dans la Gazette officielle du Québec

organismes des mécanismes d'application en matière de tarification¹⁹. Cette étude date peut-être de 1997, mais ses conclusions demeurent d'actualité car le VGQ assure un suivi de ses vérifications. À cet effet, en 2001, le VGQ observe qu'un grand nombre d'entités gouvernementales n'a toujours pas fourni d'effort pour pallier les lacunes qui les concernaient relativement à leurs techniques de tarification²⁰.

La province du Québec n'est pas le seul État à avoir de la difficulté à développer de bonnes pratiques de tarification. À travers tout le Canada, un manque de rigueur en matière de tarification est observable alors que certains services ne devraient pas être tarifés et que plusieurs tarifs ne produisent pas les résultats escomptés²¹. Bref, la tarification est malheureusement encore mal connue de nos gouvernements. Inquiet, Bird écrit à ce sujet :

« Given the complexity and the diversity of the subject, it is scarcely surprising that no comprehensive analysis of user-charge policy in Canada has ever been carried out. »²²

1.2 L'ÉTAT DE LA QUESTION

Avant de traiter de l'état de la question, nous désirons vous la rappeler. Cette dernière peut se formuler de la manière suivante : **le Tarif tel que développé et appliqué par le MJQ est-il compatible avec la nature du service de l'administration de la justice civile dispensé par l'État québécois?** Pour répondre à cette question, il s'agit pour nous d'examiner :

¹⁹ *Id.*, p. 26.

²⁰ BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*, I, Québec, Les publications du Québec, 2001, p. 164.

²¹ Richard M. BIRD et Thomas TSIPOULOS, « User Charges for Public Services: Potentials and Problems », (1997) 45 *Revue fiscale canadienne* 25, 26.

²² *Id.*, p. 71.

- si le MJQ fait l'exercice de déterminer lesquels, parmi tous les services de l'administration de la justice civile qu'il offre, sont de nature publique, quasi publique et privée;
- si le Tarif est présentement un quelconque reflet de ces distinctions;
- dans le cas contraire, s'il est possible de distinguer parmi tous les services de l'administration de la justice civile offerts, ceux qui sont de nature publique, quasi publique et privée;
- dans l'affirmative, comment cet exercice peut-il et doit-il être fait.

À la lumière de la littérature que nous avons trouvée et analysée, nous pouvons affirmer qu'il n'y a pas d'ouvrage qui aborde spécifiquement la question. La tarification au MJQ n'a jamais fait l'objet d'analyse et si c'était le cas, alors rien n'a été rendu public. Même le Barreau du Québec ne dispose d'aucun document sur la question. Toutefois, nous avons recensé une documentation pertinente et suffisamment étoffée pour répondre de façon concise à l'ensemble de ces questions et soutenir nos conclusions.

1.3 LA MÉTHODOLOGIE

Lorsqu'il est question de l'établissement et de l'application de frais tarifaires, la capacité de payer des usagers doit généralement être prise en compte. C'est pourquoi, pour les fins de notre étude, nous allons présumer que le justiciable est « rationnel » et que ses intérêts à accéder ou pas à la justice sont principalement économiques.

Par contre, nous recourons à plus d'une méthode de recherche ou d'analyse. Dans un premier temps, une revue de la littérature provinciale et fédérale portant sur la tarification et l'accès à la justice et une analyse de la documentation en provenance du MJQ, du MFQ et du VGQ nous permettent d'examiner la méthode suivie par le MJQ pour tarifer.

Dans un deuxième temps, sachant que le domaine de la tarification au MJQ est plutôt vaste pour que nous puissions l'étudier dans son ensemble dans le cadre d'un mémoire de maîtrise, nous choisissons de cibler notre étude sur une tarification particulière, soit le Tarif. Ce choix

se justifie principalement parce que c'est la tarification qui est la plus souvent appliquée par le MJQ.

Dans un troisième temps, nous devons avoir une description précise du processus de tarification au MJQ et des renseignements sur l'application des normes de tarification gouvernementales. La littérature étant plutôt avare sur les deux sujets, nous avons décidé de nous rendre sur le terrain et de rencontrer des personnes impliquées et ayant une expertise en la matière²³.

1.4 LES LIMITES

Ces limites, elles sont au nombre de quatre.

Premièrement, en aucun cas, ce travail ne doit être considéré comme un travail de droit. Il ne s'agit pas de décrire et d'analyser la procédure civile. Pour les fins de notre étude, chacune de ces procédures est considérée comme un service offert par l'État ou un extrant. Il est volontaire de notre part d'omettre toutes les exceptions liées à la procédure civile et les procédures exceptionnelles. L'approche que nous adoptons dans le présent mémoire est de restreindre la procédure civile à une série d'étapes que l'utilisateur doit impérativement franchir s'il désire obtenir un jugement.

Deuxièmement, seule la tarification à l'utilisateur est mise en cause dans la présente étude. Nous laissons à d'autres le soin de traiter de la question de la tarification interministérielle.

²³ Quatre entrevues d'une durée moyenne de deux heures sont réalisées pour recueillir le plus de données et de faits pertinents. Le 2 octobre 2003, nous rencontrons monsieur Alain Ratté du MFQ pour le questionner à propos de l'application du Cadre de référence et discuter de la tarification au MJQ. Puis, le 16 octobre 2003, le 12 mai 2004 et le 19 mai 2004, nous rencontrons M^e Anne Richard pour tenter d'en savoir le plus possible sur le processus de tarification lié au Tarif. M^e Richard travaille au service de la Direction du soutien aux activités judiciaires à qui l'on donne habituellement le mandat de déterminer la tarification en matière civile. M^e Richard est responsable de cette tâche et s'occupe des modifications à la réglementation relative à la tarification.

Troisièmement, seuls les tarifs imposés pour des procédures en matière civile enregistrées à la Cour d'appel, à la Cour Supérieure ou à la Cour du Québec sont visés par la présente étude. La Cour des petites créances est donc exclue de ce groupe.

Quatrièmement, lorsqu'il est question d'accessibilité à la justice dans le texte, il s'agit uniquement de l'accessibilité objective.

CHAPITRE II – LES CONCEPTS DE BASE DE LA TARIFICATION

La tarification peut vite devenir complexe lorsqu'elle se mêle aux enjeux politiques et administratifs qui dominent l'activité gouvernementale. Toutefois, il ne faut jamais perdre de vue certains concepts de base. C'est pourquoi dans ce deuxième chapitre nous proposons à certains lecteurs un petit rappel et à d'autres, une entrée en matière. Quels sont les principes qui interviennent en matière de tarification? Afin de répondre à cette question, nous définissons dans un premier temps la tarification. Ensuite, nous faisons état des mérites et des défauts de la tarification. Finalement, nous jetons un court regard sur l'opportunité de recourir à cette pratique.

2.1 LA DÉFINITION DE LA TARIFICATION

Un tarif est un paiement demandé en échange de l'usage d'un service public dont les bénéficiaires sont identifiables et profitent directement à la personne qui paie le tarif¹. Le MFQ considère que la tarification ne doit pas constituer au départ une simple façon de générer des revenus, mais doit normalement s'appliquer lorsque le contribuable retire d'un service public des avantages sur les plans de l'équité et de l'efficacité².

Quelque peu différente, nous vous présentons aussi la définition suivante parce que nous estimons qu'elle caractérise bien les montants chargés par l'entremise du Tarif:

¹ Richard ROSE, « Charging for public services », (1990) 68 Public administration, 297, 299.

² BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001, I, Québec, Les publications du Québec, 2001, p. 177.

« *Fees* (or “user fees”) are defined here, equally arbitrarily, as payments levied to recover the cost of a particular government service that is received by a specific person but mandated for public purposes. Unlike those who pay benefit taxes, those who pay fees receive a particular service; but they do not have the choice of paying the fee or not, and government is the monopoly provider of the service in question. »³

Ce qui distingue un tarif d'un impôt ou d'une taxe, c'est qu'il est versé en contrepartie d'un service public particulier reçu par un bénéficiaire. Inversement, il est impossible de relier les taxes payées par les individus aux bénéfices qu'ils pourraient recevoir sous forme de services gouvernementaux⁴. Parfois, ce lien est moins direct et la frontière entre une taxe et un tarif est plutôt nébuleuse, surtout lorsque que le bénéficiaire d'un service public est obligé d'y contribuer ou lorsque la valeur du bénéfice qu'il reçoit est en deçà de la contribution exigée. Ce dernier pourrait alors contester la tarification en arguant qu'il s'agit d'une taxe déguisée.

C'est pourquoi la notion de tarif utilisée par le gouvernement du Québec ne se limite pas aux cas où il y a équivalence complète entre le montant versé et le bénéfice reçu, mais inclut toute forme de contribution affectée au financement partiel ou total d'un service public particulier⁵. Tout en confirmant cette approche, le Cadre de référence en matière de tarification au gouvernement du Québec précise que l'accent doit être mis sur la présence générale d'un lien entre le revenu et la dépense, plutôt que sur la présence d'un lien comptable⁶. Ce qui correspond au principe de l'utilisateur payeur.

³ Richard M. BIRD et Thomas TSIPOULOS, « User Charges for Public Services: Potentials and Problems », (1997) 45 Revue fiscale canadienne 25, 39.

⁴ Id., 38.

⁵ COMMISSION NATIONALE ITINÉRANTE SUR LA FISCALITÉ ET LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS, Secrétariat du Comité des Priorités, Ministère des Finances, Ministère de l'Éducation, et Ministère de la Santé et des Services Sociaux, La tarification des services publics, 15, coll. « Fiscalité et financement des services publics », Québec, Ministère des Finances, 1996, p. 1.

⁶ MINISTÈRE DES FINANCES, Cadre de référence en matière de tarification au gouvernement du Québec, Ministère des Finances, Québec, 1999, p. 8.

Dans la majorité des cas, nous distinguons deux types de tarifs. Le premier type de tarif est le tarif fixe, il se définit comme suit :

« Un tarif fixe est établi en répartissant de façon uniforme aux bénéficiaires le montant à récupérer. Cette approche est la plus simple d'application et est généralement appropriée dans les cas où le prix de revient par unité de services rendus ou le coût unitaire moyen est semblable pour chacune des clientèles. Cependant, dans la plupart des cas, le service peut varier pour chacune des clientèles ainsi que le coût engendré. Ce mode de tarification ne serait alors pas nécessairement approprié dans les cas des clientèles qui engendrent une faible proportion des coûts. »⁷

Quant à l'autre type de tarif, de type variable, il se présente de la façon suivante :

« Un tarif variable permet habituellement de tenir compte des coûts différents engendrés par les diverses clientèles. L'on tend à déterminer dans ces cas quels paramètres permettent le mieux de refléter le coût relatif à chaque clientèle : par exemple, le type d'activité, la taille d'un établissement ou d'une entreprise, le montant spécifique réclamé dans les cas de litiges. »⁸

Il en existe aussi un troisième type, mais ce dernier résulte d'une variété infinie de combinaisons des deux autres. La combinaison de tarifs fixes et variables permet de distinguer les services de base des services spécifiques ainsi que d'établir un tarif pour des services sur mesure⁹.

2.2 LES AVANTAGES ET LES DÉSAVANTAGES

Les avantages de la tarification sont les suivants.

a) *Rendre plus visible le coût des services*

L'établissement d'un tarif pour un service public permet à la population de prendre conscience du coût des services qu'elle reçoit. Sans la présence de tarification, tous les

⁷ Id., p. 28.

⁸ Id.

⁹ Id.

services publics apparaissent comme gratuits aux yeux du consommateur malgré le fait qu'il en paie une partie par ses impôts et les taxes. En fait, il s'agit d'une plus grande transparence de la part de l'administration publique.

b) Rationaliser la demande pour les biens et les services publics

Cette visibilité accrue du coût des services permet à l'utilisateur d'évaluer explicitement ses besoins et ses priorités en rapport avec le tarif demandé et le bénéfice qu'il recevra. Ainsi, l'utilisation des services publics peut devenir plus rationnelle et responsable et la consommation abusive tend à disparaître.

c) Rationaliser l'offre de services et introduire un incitatif à la réduction des coûts

Cette visibilité accrue du coût des services donne l'occasion aux consommateurs de réclamer des services à moindre coût ou de se tourner vers d'autres services plus abordables ou plus satisfaisants dans la mesure où des substituts existent. De tels comportements offrent l'opportunité aux fournisseurs de ces services de les adapter en quantité et en qualité pour tenir compte des demandes des contribuables et mieux contrôler le coût de ces services.

d) Faire supporter les coûts par ceux qui en sont responsables

Certains services dispensés à la population par l'État bénéficient à des clientèles particulières. La tarification vise à transférer la charge du financement des services publics vers ceux qui y recourent directement, plutôt que vers l'ensemble des contribuables. En conséquence, ces derniers ont à supporter un moins lourd fardeau fiscal et c'est plus équitable.

e) Réduire la perte économique associée aux impôts et taxes

Les impôts et les taxes engendrent des pertes économiques dans la mesure où ils entraînent une répartition moins efficace des ressources dans l'économie. Par exemple, lorsqu'il y a hausse d'impôt pour les particuliers, certains d'entre eux sont tentés de diminuer leurs efforts de travail ou de se tourner vers le travail au noir de façon à réduire leur fardeau fiscal. Dans l'hypothèse où elle remplace les impôts au lieu de s'y ajouter et qu'elle est conçue de manière à récupérer la valeur du bénéfice reçu par celui qui la paie, la tarification ne produira pas d'effets semblables.

Les désavantages de la tarification sont les suivants.

a) *Coûts administratifs plus élevés*

Les coûts liés à la mise en place et à la gestion de la tarification, de même que les coûts de perception des tarifs, sont régulièrement plus élevés que dans le cas des impôts et des taxes.

b) *Coûts plus lourds à supporter pour les consommateurs à faible revenu*

Certains parleront du caractère régressif de la tarification qui crée des problèmes de capacité de payer des bénéficiaires. À certaines occasions, la tarification peut même empêcher l'accessibilité des moins bien nantis à certains services auxquels ils auraient droit. En conséquence, il est primordial lors de la détermination des tarifs, de prendre en considération la capacité de payer de la clientèle, son fardeau fiscal et si nécessaire, de mettre en place des solutions pour éviter d'exclure les plus pauvres.

c) *Ne s'applique qu'à un nombre limité de services*

En effet, pour de nombreux services publics, il est très difficile et parfois impossible d'identifier les utilisateurs ou les bénéficiaires et de ventiler les coûts entre eux.

Cette liste n'est peut-être pas exhaustive, mais elle correspond aux éléments que nous avons le plus souvent identifiés dans la littérature.

2.3 LE RECOURS À LA TARIFICATION

Nous savons maintenant la différence entre une taxe et un tarif. Nous connaissons aussi les avantages et les désavantages pour un gouvernement de recourir à la tarification. Toutefois, pour profiter de ces avantages et éviter les désavantages, quand l'État doit-il recourir à la tarification?

2.3.1 L'efficacité économique

Selon Bird et Tsiopoulos, à toutes les fois que c'est possible, les services publics devraient être tarifés au lieu d'être donnés via la taxation. Le principal objectif de ce raisonnement est de faire en sorte que le gouvernement utilise les ressources rares dont il dispose de la façon la plus économiquement efficace¹⁰. Ils considèrent que d'un point de vue social, la fourniture pseudo gratuite de services, via la taxation, résulte en une surconsommation de ces services. Le danger de cette situation, est que la grande popularité du service soit alors considérée comme si l'État devait fournir encore plus de ce service gratuitement¹¹. L'introduction d'une tarification suffisante pour couvrir le coût marginal d'un service public va garantir au secteur public que les usagers de ce service considèrent l'importance d'utiliser des ressources pour produire ce service au moins équivalente à la valeur qui aurait été obtenue si on avait utilisé les ressources pour d'autres missions¹². En conséquence, la principale raison d'introduire une tarification n'est pas d'augmenter les revenus, mais plutôt de rationaliser la demande pour les services publics et ainsi réduire la taille de l'État.

2.3.2 Quand la tarification est-elle souhaitable?

Pour déterminer les matières pour lesquelles la tarification est appropriée ou possible, il faut prendre en considération la nature de l'activité et la nature du marché dans lequel elle se classe. Par exemple, Bird et Tsiopoulos croient que la différence entre bien public pur et bien privé pur peut être analogue à la différence entre le financement public général par les taxes et le tarif imposé à un usager particulier pour un service spécifique¹³.

¹⁰ R. M. BIRD et T. TSIPOULOS, *loc. cit.*, note 3, 36.

¹¹ *Id.*, 37.

¹² *Id.*, 51.

¹³ *Id.*, 39.

Pour déterminer si la tarification est souhaitable ou pas, Bird et Tsiopoulos suggèrent plusieurs facteurs à prendre en considération¹⁴. Toutefois, ils précisent qu'il est plutôt rare que toutes ces conditions soient rencontrées en même temps par les biens et les services qui sont offerts par le secteur public. Bref, l'intervention publique peut survenir autant si l'une ou toutes ces conditions sont transgressées¹⁵. Parmi ces conditions, trois d'entre elles retiennent plus particulièrement notre attention.

La première concerne la non-rivalité du service ou du bien. C'est-à-dire que la consommation du bien ou du service par un usager ne change rien à la consommation des autres usagers. On dit alors que le bien est public. Plus l'activité est publique, moins la tarification est pertinente.

La deuxième condition réfère au concept de l'exclusion. Il s'agit de la possibilité de limiter la consommation par un individu d'un bien ou d'un service. Si c'est relativement facile et peu dispendieux d'empêcher une personne de consommer le bien ou le service, alors cela peut être un service ou bien quasi privé.

La troisième condition est l'existence ou pas d'externalités. Il y a situation d'externalité lorsqu'en plus de bénéficier à des agents économiques dont il est possible d'exiger une contribution monétaire, le service profite aussi à d'autres individus ou entreprises de qui il est impossible d'obtenir une compensation monétaire :

« En conséquence, la notion d'externalité est centrale dans la fixation des tarifs. Lorsque le service fourni par l'État comporte des externalités, comme c'est généralement le cas, la prescription de la théorie économique est la suivante : le tarif ne doit récupérer que la partie des coûts qui correspond à la partie des bénéfices reçus par celui qui paie le tarif. La difficulté qui intervient alors est d'évaluer les bénéfices. »¹⁶

¹⁴ R. M. BIRD et T. TSIPOULOS, *loc. cit.*, note 3, 40.

¹⁵ *Id.*, 42.

¹⁶ MINISTÈRE DES FINANCES, *op. cit.*, note 6, annexe IV, p. iii.

Par rapport à notre question (**Le Tarif tel que développé et appliqué par le MJQ est-il compatible avec la nature du service de l'administration de la justice civile dispensé par l'État québécois?**), ces facteurs deviennent d'une importance capitale. *Primo*, parce qu'ils aident à déterminer la véritable nature du service de l'administration de la justice civile assumé par l'État. *Secondo*, parce qu'issus de la littérature, ils viennent, en partie, confirmer la pertinence, la nécessité et la crédibilité de notre question.

Mentionnons toutefois que d'autres auteurs croient qu'il n'y a pas vraiment de critère pratique ou de méthode pour déterminer si un tarif est approprié ou pas en regard de l'équité ou de la justice. Au lieu de s'attarder sur la décision, Sproule-Jones, par exemple, suggère de regarder le processus décisionnel de la tarification. Selon eux, si le processus est juste, alors la tarification le sera aussi¹⁷.

2.3.3 Quelques mises en garde

Nos mises en garde portent sur la mise en application de la tarification et l'utilisation obligatoire de certains services publics. D'abord, il est fortement suggéré d'être très soigneux dans l'établissement de tarifs « adéquats » pour les services publics. L'avantage potentiel d'une « bonne politique » de tarification, risque d'être perdu à cause d'une mauvaise mise en application (réelle ou perçue)¹⁸.

Deuxièmement, l'autre problème fréquent parmi les services publics est que leur utilisation est parfois légalement obligatoire ou parfois, non optionnelle puisqu'il n'existe pas sur le marché privé des possibilités d'acquérir des services similaires ou équivalents. Ainsi, tous ceux engagés dans une certaine activité doivent recourir au service. Si l'activité est commune ou que les caractéristiques sont répandues, la demande pour le service sera pratiquement

¹⁷ Mark SPROULE-JONES, « User Fees », dans Allan M. MASLOVE (dir.), *Taxes as Instruments of Public Policy*, coll. « Research studies/Fair Tax Commission of Ontario », Downsview, University of Toronto press, 1994, p. 10.

¹⁸ R. M. BIRD et T. TSIPOULOS, *loc. cit.*, note 3, 26.

inélastique. Ce qui veut dire que peu importe le prix qui est chargé, les gens paieront pour le service¹⁹.

Certes, la tarification c'est beaucoup plus que l'application de critères techniques. Elle se développe sur la base de choix stratégiques qui dépendent souvent de facteurs divergents. En raison d'une volonté politique d'offrir certains services publics gratuitement, comme la santé, l'utilisation de la tarification jusqu'à maintenant au Canada n'a pas toujours été jugée appropriée même si ces services sont dispendieux pour la société canadienne²⁰. Alors que certains services publics ne peuvent naturellement pas se vendre, telle la défense nationale, la majorité des services dispensés par les gouvernements, dont la santé, se prêtent à la tarification²¹. Voyons au prochain chapitre, l'historique de l'encadrement de l'utilisation de la tarification des services publics au gouvernement du Québec.

¹⁹ Id., 43.

²⁰ Charles A. CARRIER, « La tarification aux usagers des services publics », dans Gilles PAQUET et Jean-Pierre VOYER (dir.), La crise des finances publiques et le désengagement de l'État, Montréal, Association des économistes québécois, 1993, p. 151.

²¹ Jacques RAYNAULD et Yvan STRINGER, Problèmes et politiques économiques, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1988, p. 195.

CHAPITRE III – L’ENCADREMENT EN MATIÈRE DE TARIFICATION AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Dans ce chapitre nous allons examiner ce qui s’est fait au gouvernement du Québec au cours des années 90 au niveau de l’encadrement de la pratique de la tarification. Notre objectif est d’établir si les trois critères de Bird et Tsiopoulos¹ occupent une place dans cet encadrement tarifaire. Pour notre revue historique, nous retenons cinq documents : la directive du Secrétariat du Conseil du trésor (ci-après nommé « SCT »), les travaux de la Commission nationale itinérante sur la fiscalité et le financement des services publics (ci-après nommée « CNIFFSP »), l’Étude de la tarification au gouvernement du Québec, les travaux de la Commission de l’administration publique (ci-après nommée « CAP ») et le Cadre de référence en matière de tarification au gouvernement du Québec.

3.1 LA DIRECTIVE DU STC SUR LA PRÉVISION DES REVENUS ET DES DÉPENSES

La directive sur la prévision des revenus et des dépenses est émise en 1990 par le STC. Elle constitue alors la toile de fond de l’action des ministères et organismes budgétaires. Elle leur fournit un cadre général pour la révision des tarifs relatifs aux droits non fiscaux².

¹ *Supra*, p. 24.

² CONSEIL DU TRÉSOR, Directive sur la prévision des revenus et des recettes du gouvernement, CT 175176, Vol. 9, Ch. 3, Suj. 2, Pce. 2, 23 octobre 1990, p. 1.

L'article 7 est le principal article de cette directive. Entre autres, il prévoit que les tarifs doivent être établis ou révisés périodiquement de manière à permettre de récupérer, en tout ou en partie, les coûts afférents à la perception des droits et à la surveillance des activités qui y sont reliées et à permettre de récupérer les coûts directs et indirects des biens et des services produits par les ministères et organismes.

À aucun moment, il n'est fait mention dans la directive de la distinction entre service de nature publique et service de nature privée. Même la définition qu'elle donne d'un tarif est silencieuse à cet effet :

« **“tarif”** : une disposition adoptée sous forme d'une loi, d'un règlement du gouvernement ou du Conseil du trésor, d'une directive administrative, d'un contrat ou d'une entente, indiquant le montant pour obtenir un droit, un permis, un bien ou un service, ou exigé à titre d'amende. »³

3.2 LES TRAVAUX DE LA CNIFFSP

Réalisés en 1996, les travaux de cette commission sont nés d'une volonté gouvernementale de réformer les services publics⁴. L'État veut assainir ses finances et surtout, répondre aux nouveaux besoins de la société québécoise. À cette fin, le gouvernement se doit de recourir au mode de financement le plus approprié pour fournir les différents services à la population québécoise. Certains ayant suggéré que la tarification puisse être une voie à explorer davantage, la Commission entreprend d'évaluer les avantages et les désavantages de la tarification et de mesurer l'importance des efforts consentis en matière de tarification.

Durant ses travaux, la Commission prend le temps d'examiner la gestion de la tarification au gouvernement du Québec. Elle note que le MFQ a distribué, afin de guider les ministères et les organismes, un cadre d'analyse souhaitable pour l'évaluation des possibilités de

³ Id., p. 2.

⁴ COMMISSION NATIONALE ITINÉRANTE SUR LA FISCALITÉ ET LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS, Secrétariat du Comité des Priorités, Ministère des Finances, Ministère de l'Éducation, et Ministère de la Santé et des Services Sociaux, La tarification des services publics, 15, coll. « Fiscalité et financement des services publics », Québec, Ministère des Finances, 1996.

tarification dans leurs domaines de responsabilité⁵. Ce cadre d'analyse comporte cinq volets qui sont dans l'ordre : l'identification des bénéficiaires du service public, l'évaluation du coût du service, la récupération partielle ou totale des coûts, l'établissement du tarif et la communication aux clientèles visées.

Le premier volet est celui qui retient notre attention. En effet, ce volet précise qu'il existe trois types de services dispensés à la population. On y décrit les services publics purs comme étant ceux qui bénéficient à l'ensemble de la population. Les services privés purs y sont décrits comme bénéficiant à des clientèles particulières. Finalement, on y qualifie de services à caractère mixte ceux qui, tout en bénéficiant à des clientèles particulières, apportent certains avantages à l'ensemble de la population⁶.

En fonction de cette subdivision, la tâche du ministère ou de l'organisme est d'inventorier et de classer chacun des services qu'il offre. En procédant ainsi, le ministère ou l'organisme est en mesure d'identifier et de distinguer une clientèle d'une autre pour en établir le profil. Les principaux aspects alors étudiés sont la capacité de payer et le caractère captif de cette clientèle. « C'est en établissant le profil de la clientèle desservie que l'on pourra analyser les impacts d'une tarification. »⁷

Par exemple, relativement à la capacité de payer, « [...] des mesures pourront être prises pour exempter, au moins partiellement, certaines clientèles de la tarification d'un service donné ».⁸

Quant au caractère captif ou non des bénéficiaires, retenons que :

« La tarification de clientèles non captives est évidemment plus susceptible d'amener une rationalisation de la demande. Une clientèle gouvernementale est non captive

⁵ Id., p.6.

⁶ Id., p. 7.

⁷ Id.

⁸ Id.

lorsqu'il existe sur le marché privé de possibilités d'acquérir des services similaires ou équivalents. Il s'agit alors généralement d'utilisateurs de biens privés purs définis précédemment. Une rationalisation est également possible lorsqu'il n'existe pas d'autres entreprises offrant un service similaire mais que le service n'est pas essentiel pour les citoyens ou les entreprises qui ont à se le procurer. »⁹

3.3 LE RAPPORT DU VGQ SUR LA TARIFICATION AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

« Le choix du mode de financement d'une dépense publique ne relève pas du hasard. La nature des services selon qu'ils sont privés, publics ou mixtes ou, en d'autres termes, selon qu'ils bénéficient en tout ou en partie à quelques citoyens ou à la collectivité, constitue la pierre angulaire de la décision. »¹⁰

Publiée en 1997, l'Étude de la tarification constitue un point tournant en matière de tarification au gouvernement du Québec et possiblement l'événement qui a le plus influencé la pratique de la tarification gouvernementale jusqu'à ce jour. Après de nombreuses consultations publiques, le gouvernement québécois a l'intention de recourir davantage au principe de l'utilisateur payeur et ce, pour au moins les dix années à suivre. À l'époque, cela fait déjà quelques années que le VGQ soulève dans son rapport annuel des inquiétudes à propos de l'établissement et la révision des tarifs¹¹. Il met en doute la capacité de l'appareil administratif à appliquer de façon uniforme les principes sous-jacents à la tarification.

Le VGQ décide donc d'examiner plus en détail les pratiques des ministères et organismes en matière de tarification. Les principaux aspects sur lesquels le VGQ se penche sont : la connaissance du coût des services tarifés, le processus d'établissement et de révision des

⁹ *Id.*, p. 7

¹⁰ BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997*, II, Québec, Les publications du Québec, 1997, p. 15.

¹¹ BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997*, I, Québec, Les publications du Québec, 1997, p. 11.

tarifs, l'adéquation entre les services et les tarifs et la qualité du cadre de gestion qui comprend les orientations, les objectifs, les rôles, les responsabilités et la reddition de comptes¹².

Dans cette étude, le VGQ débute son rapport en émettant plusieurs commentaires généraux à propos de la tarification étudiée. Nous vous présentons ceux qui concernent directement le thème de notre mémoire. Entre autres, il souligne l'importance de bien faire la distinction entre services publics et services privés pour déterminer si la tarification est souhaitable :

« Pour être en mesure d'apprécier les modalités d'application de ce mode de financement, il est essentiel de bien circonscrire les notions de biens et services privés, publics ou mixtes [...]. Les productions gouvernementales qui bénéficient en tout ou en partie à une clientèle particulière sont sujettes à tarification. »¹³

Par ailleurs, il dénonce le fait que les ministères et organismes ne suivent pas ce principe de base:

« Nous avons constaté que les ministères et organismes gèrent le domaine de la tarification des biens et services publics à la pièce. Ni les modalités d'une stratégie de tarification, ni les types de services publics qu'il est souhaitable de facturer, ni les bases de calcul ne sont clairement définis dans le cadre de référence actuel. »¹⁴

Puis, quant à l'accessibilité aux services, le VGQ écrit :

« Il faut également garder à l'esprit que la tarification doit demeurer un outil subordonné aux orientations et aux objectifs poursuivis par les différents programmes. Par exemple, un objectif d'accessibilité universelle des services exigera que l'on tienne compte de la capacité de payer lors de l'établissement des tarifs. Concrètement, il en résultera une tarification modulée en fonction de la clientèle ou encore la mise en œuvre d'un programme d'aide financière qui assurera l'accessibilité aux services en question. »¹⁵

¹² BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, *op.cit.*, note 10, p. 26.

¹³ *Id.*, p. 24.

¹⁴ *Id.*, p. 21.

¹⁵ *Id.*, p. 24.

Le VGQ précise que, considérant la grande variété de produits et services offerts ainsi que la clientèle bénéficiaire, chaque ministère ou organisme doit évaluer lui-même ses possibilités de tarifier. Il ajoute qu'en conséquence, les entités gouvernementales doivent adopter une stratégie qui leur soit propre.

De façon plus spécifique, parmi tous les aspects traités par le VGQ, deux retiennent particulièrement notre attention.

a) *À propos des orientations et objectifs*

Le VGQ croit que « [p]our favoriser une gestion efficace en matière de tarification, les organisations gouvernementales doivent axer leur démarche en fonction d'orientations et d'objectifs clairs »¹⁶. Toutefois, il constate que les orientations gouvernementales sont incomplètes et imprécises engendrant une tarification incohérente :

« En effet, ni les modalités liées aux principes de base (équité, transparence, etc.) qui constituent les assises d'une stratégie de tarification, ni les types de services publics qu'il est souhaitable de facturer (biens privés, biens mixtes, biens de nature commerciale, etc.), ni les bases de calcul (capacité de payer, rente économique, etc.) ne sont clairement définis dans le cadre de référence actuel. »¹⁷

Il reproche à la directive de 1990¹⁸, alors appliquée, d'être muette à propos de ces modalités précédemment énumérées.

b) *À propos des biens et services sujets à la tarification*

Selon le VGQ, « [l]es ministères et organismes n'ont pas répertorié tous les produits et services qui offrent un potentiel de tarification, point de départ essentiel de cette démarche »¹⁹. L'entité gouvernementale qui désire recourir à la tarification doit dresser un

¹⁶ *Id.*, p. 28.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ CONSEIL DU TRÉSOR, *op. cit.*, note 2.

¹⁹ BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, *op. cit.*, note 10, p. 44.

inventaire des biens et services qu'elle produit. De plus, si elle désire fixer un pourcentage de recouvrement des coûts, elle doit établir la distinction entre les éléments d'intérêt public et d'intérêt privé, connaître le profil de sa clientèle et estimer la quote-part des bénéfices reçus par les utilisateurs et par la collectivité²⁰. Cette dernière étape doit être précédée d'une analyse complète des avantages respectifs obtenus par les bénéficiaires privés et publics.

3.4 LES TRAVAUX DE LA CAP

« La tarification est donc un instrument financier important pour l'État. Si dans l'ensemble on reconnaît plusieurs vertus à la tarification des services publics telles qu'une meilleure connaissance des coûts des produits et services livrés à la population, elle ne doit pas avoir pour effet de diminuer l'accès aux services essentiels en matière de santé, d'éducation et de services sociaux. Elle doit de plus être équitable aux yeux du citoyen. »²¹

Grâce aux commissions parlementaires, l'Assemblée nationale s'assure que les rapports du VGQ ne demeurent pas sur les tablettes. Au cours de ces commissions, on procède à des auditions publiques de sous-ministres et de dirigeants d'organismes publics. C'est exactement ce qui se passe le 11 février 1998²², alors que la CAP discute de l'Étude de la tarification réalisée par le VGQ²³. Une fois les audiences terminées, elle fait part de ses observations et émet sept recommandations, lesquelles sont²⁴ :

²⁰ Id.

²¹ COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, Troisième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 1998, p. 15 (nous avons souligné).

²² Id.

²³ BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, op. cit., note 10.

²⁴ COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, op. cit., note 21, p. 24 et 25.

- que la tarification exigée repose sur des assises juridiques prescrites;
- que le MFQ élabore un cadre référentiel sur la tarification au gouvernement;
- que le cadre référentiel s'appuie sur les principes décrits dans le Guide des pratiques exemplaires en matière de facturation de l'Organisation de coopération et de développement économiques;
- que les ministères et organismes se dotent d'une politique de tarification et de recouvrement des coûts;
- que le MFQ diffuse auprès des ministères et organismes les informations pertinentes pour les aider dans l'établissement de la tarification;
- que l'information au public quant à la tarification soit une priorité pour les ministères et organismes;
- que le MFQ, les autres ministères et les organismes rendent compte de leur tarification dans leur rapport annuel.

Cependant, il est déplorable de constater que la CAP ne propose aucune balise pour aider les ministères et organismes à identifier quels sont les services qui peuvent être tarifés et ceux qui ne le peuvent pas. Quant au Guide des pratiques exemplaires en matière de facturation de l'Organisation de coopération et de développement économiques, celui-ci est tout aussi silencieux sur la question :

« Les principes directeurs n'ont pas pour but de déterminer quelles activités doivent faire l'objet de la facturation aux usagers, mais de définir les meilleures pratiques pour mettre en œuvre un tel système une fois son application décidée. »²⁵.

²⁵ Jon BLONDAL, Jocelyne FEUILLET-ALLARD, Judy ZINNEMANN et ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, La facturation des services publics aux usagers : principes directeurs et études de cas, coll. « PUMA, Gestion publique, études hors série », Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 1998, p. 3.

3.5 LE CADRE DE RÉFÉRENCE EN MATIÈRE DE TARIFICATION AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

L'objet de ce document est de faire connaître et d'expliquer les orientations et les pratiques souhaitables en matière de tarification au gouvernement du Québec. Ces dernières sont amplement flexibles dans leur application pour s'adapter à la situation spécifique de chacune des entités gouvernementales auxquelles le Cadre de référence se destine. Il se veut avant tout un guide et non une directive²⁶.

L'orientation générale de ce cadre veut que les tarifs soient perçus pour des services dont les utilisateurs sont identifiables et à condition que cela ne contrevienne pas à des orientations politiques encore plus fondamentales²⁷. Le caractère régressif de la tarification, lequel peut entraîner des problèmes d'accessibilité aux services publics pour les plus démunis, est un obstacle important à la tarification que les ministères et les organismes doivent prendre en considération.²⁸

Outre l'introduction, ce document comprend quatre parties. Il y a dans l'ordre : la description du champ d'application du Cadre de référence; les orientations générales; les pratiques souhaitables en matière de planification et de gestion de la tarification; et finalement, les pratiques souhaitables en matière d'information sur la tarification.

« Les responsabilités à être assumées par l'administration en matière de tarification ne se résument pas à l'application mécanique d'un certain nombre de règles prédéterminées. En effet, le développement de la tarification relève davantage de choix stratégiques devant tenir compte simultanément d'un ensemble de facteurs, à l'occasion divergents, que de l'application de critères techniques. »²⁹

²⁶ MINISTÈRE DES FINANCES, Cadre de référence en matière de tarification au gouvernement du Québec, Ministère des Finances, Québec, 1999, Avant-propos.

²⁷ Id., Sommaire.

²⁸ Id.

²⁹ Id., Avant-propos.

Nous vous citons ce passage parce qu'à lui seul, il résume le Cadre de référence en entier. Pourtant, il ne se trouve dans aucune des quatre parties ci-haut mentionnées, mais bien au tout début de l'avant-propos. Dans ce cadre il est question du « comment tarifer », mais jamais du « pourquoi tarifer ». En fait, ce cadre guide les ministères et les organismes sur la manière de recourir à la tarification sans toutefois préciser préalablement quelle type de services il est souhaitable de tarifer. Cependant, il n'est pas totalement muet sur la question, telles qu'en font foi les sections a) et b) suivantes.

a) À propos des orientations gouvernementales

Le Cadre de référence rappelle que les orientations du gouvernement englobent deux thèmes : les objectifs à atteindre et la façon de le faire. Selon le cadre, ces orientations permettent, entre autres, de déterminer quand doit-on tarifer. Lesdites orientations visent l'énoncé de politique gouvernementale, les impacts attendus de cet énoncé politique et la répartition des responsabilités en matière de tarification.

Dans le traitement que fait le Cadre de référence des impacts attendus, c'est-à-dire les avantages et les désavantages de la tarification, il y a un passage qui concerne l'inapplicabilité de la tarification à certains services :

« Pour de nombreux services publics, il est plutôt difficile sinon impossible d'identifier des utilisateurs ou des bénéficiaires précis. Des exemples de services bénéficiant à l'ensemble de la population sont l'armée, la justice, la sécurité publique, la prévention en matière de santé, de crime ou de sécurité civile et tout ce qui concerne la gouverne de l'État (Assemblée nationale, Protecteur du citoyen, etc.). »³⁰

Il va sans dire que pour les auteurs du Cadre de référence, la situation précédemment décrite constitue un désavantage à la tarification.

³⁰ *Id.*, p. 16.

b) *À propos des pratiques souhaitables en matière de planification et de gestion de la tarification*

Cette section est consacrée à trois thèmes : la stratégie tarifaire, les modalités de mise en œuvre et les aspects comptables. Quant au premier thème, le cadre suggère que chaque ministère adopte sa propre politique de tarification et qu'il leur appartient de déterminer l'ampleur prise par cette activité, en fonction de ses propres besoins et notamment de la nature de ses services. Cette politique devrait couvrir certains éléments dont³¹ : les clientèles auxquelles sont destinés les produits et services, les activités qui font ou qui pourraient faire l'objet d'une tarification, avec motifs à l'appui et les activités et clientèles exemptées, avec motifs à l'appui.

Toujours sous le thème de la stratégie tarifaire, le cadre traite aussi de la détermination du montant à récupérer auprès des bénéficiaires. À propos des externalités, il mentionne que :

« Les situations d'externalités dans la production ou la consommation de services publics sont très courantes dans l'administration publique. Le plus souvent, en plus de bénéficier à des individus ou des entreprises dont il est possible d'exiger une contribution monétaire, le service apporte aussi des bénéfices à d'autres pour qui une telle contribution est difficilement envisageable voire même impossible. Si on faisait par exemple payer l'ensemble des coûts de l'éducation uniquement par les étudiants, on provoquerait une sous-scolarisation non souhaitable pour la société, sans parler évidemment des problèmes d'équité soulevés par une telle initiative. »³²

Par la suite, le Cadre de référence réfère à l'annexe IV le lecteur qui désire en savoir plus sur la notion d'externalité. Cette annexe est très intéressante pour notre analyse dans le cadre du présent chapitre. Portant le titre de « Critères permettant d'imposer un tarif et d'en fixer le niveau auprès de groupes ou d'individus en particulier », l'annexe IV nous mène droit au constat suivant : le MFQ juge pertinent de faire la distinction entre les notions de services publics et de services privés dans le processus de fixation des tarifs³³, mais pas suffisamment pour le suggérer dans le corpus du Cadre de référence.

³¹ *Id.*, p. 24.

³² *Id.*, p. 27.

³³ *Id.*, Annexe IV, p. i

Après avoir résumé lesdits documents, nous sommes d'avis que les trois critères de Bird et Tsiopoulos³⁴ ne font pas encore partie intégrante de la culture tarifaire au gouvernement du Québec³⁵. Par contre, en nous référant aux mêmes documents, il nous apparaît impératif pour les ministères et les organismes gouvernementaux d'identifier les services qu'ils peuvent tarifier et ce, en fonction du caractère public ou privé de ces services. Au prochain chapitre nous examinons la tarification par le MJQ du service public de l'administration de la justice civile. Nous désirons savoir si nos constats seront les mêmes qu'au présent chapitre ou si, au contraire, le MJQ connaît bien la nature des services qu'il offre et si cela se reflète dans sa tarification.

³⁴ *Supra*, p. 24.

³⁵ Depuis la publication du Cadre de référence, le SCT, le MFQ et le VGQ n'ont pas édité de nouveau document concernant le développement et l'amélioration de la tarification au gouvernement du Québec. Par conséquent, notre revue des différents documents issus de l'État québécois entre 1990 et 1999 et la conclusion qui suit demeurent d'actualité.

CHAPITRE IV – LA TARIFICATION AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC

Pour analyser la tarification du service de l'administration de la justice civile par le MJQ et éventuellement répondre à notre question maîtresse, il faut préalablement comprendre le fonctionnement de cette tarification et connaître les services sujets à cette dernière. C'est pourquoi la première partie de ce chapitre est consacrée à la description des activités du MJQ, soient l'administration de la justice, des tribunaux et du budget. La deuxième partie concerne le fonctionnement de cette tarification et traite en conséquence de la procédure civile, du pouvoir de tarifer et des services tarifés. Finalement, la dernière partie est en quelque sorte une analyse de cette tarification pour déterminer si le MJQ fait l'exercice d'identifier, parmi les services de l'administration de la justice civile qu'il offre, ceux qu'il peut tarifer et si pour ce faire, il se réfère aux critères relatifs aux notions de services publics et de services privés.

4.1 LES ACTIVITÉS DU MJQ

4.1.1 L'administration de la justice

Chargé d'élaborer et de faire respecter les lois, le MJQ a aussi pour mission de faire connaître et reconnaître les droits des citoyens et de favoriser l'exercice de ces derniers¹. Diversifiée et multiple, la clientèle du MJQ se compose de citoyens qui désirent connaître, faire reconnaître, publiciser et rendre effectifs leurs droits. Cela comprend aussi les personnes qui sont interpellées par le processus judiciaire, celles qui ont besoin de protection ou sont

¹ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, Rapport annuel de gestion 2001-2002, Sainte-Foy, Les publications du Québec, 2002, p. 15.

victimes d'actes criminels et celles qui sont citées comme témoin ou juré². Pour ce faire, elles doivent généralement se présenter devant les tribunaux.

Au Canada, ce sont les provinces qui sont responsables de toutes les dépenses liées au soutien administratif à la magistrature et, de façon plus générale, au fonctionnement des tribunaux³. Cela veut dire que le gouvernement québécois a l'entière responsabilité des frais liés au fonctionnement des tribunaux dont il nomme les juges. Cependant, il doit aussi, même si c'est le gouvernement fédéral qui nomme les juges de la Cour d'appel et de la Cour supérieure du Québec, fournir les ressources humaines et matérielles nécessaires à leur activité et assumer la responsabilité des greffes de ces tribunaux⁴.

4.1.2 La gestion des tribunaux

« Les juges en chef n'ont ainsi aucun compte à rendre sur leur gestion à une autorité judiciaire supérieure, et encore moins au ministre ou au ministère de la Justice. »⁵

Au MJQ, c'est la Direction générale des services de justice qui a la responsabilité de gérer les palais de justice, la logistique de l'activité judiciaire et les ressources humaines, financières et matérielles indispensables au fonctionnement des tribunaux. Il s'agit d'une organisation distincte des tribunaux qui n'a aucun lien de subordination avec ces derniers. Elle les assiste tout simplement. Proulx croit que cette situation est responsable de l'éclatement de l'organisation des tribunaux :

² Id.

³ Marcel PROULX, Rationalité professionnelle et rationalité managérielle dans la gouverne des tribunaux judiciaires québécois, thèse de doctorat, Paris, Cycle supérieur de sociologie, Institut d'études politiques de Paris, Fondation nationale des sciences politiques, 1993, p. 59.

⁴ Id.

⁵ Marcel PROULX, « La gestion des tribunaux québécois Deux rationalités conflictuelles », dans Mohamed CHARIH et Réjean LANDRY (dir.), La gestion publique sous le microscope, Sillery, Presse de l'Université du Québec, 1997, p. 139, à la page 140

« L'activité judiciaire est donc le résultat de la coordination de deux organisations siamoises : le tribunal proprement dit, dirigé par un juge en chef et ses adjoints, et les services judiciaires, relevant des autorités du ministère de la Justice. Le juge en chef est entièrement responsable de la gestion de l'activité judiciaire, au sens étroit du terme : en vertu de notre Constitution, seule l'autorité judiciaire a le pouvoir de décider de l'affectation et de la charge de travail des juges et de déterminer le calendrier d'audition des causes soumises à l'attention du tribunal. Mais les juges n'ont, par contre, aucune autorité sur le personnel, le budget et les autres ressources affectées aux activités matérielles de soutien aux tribunaux : il leur faut donc s'arranger avec les services judiciaires. »⁶

4.1.3 La gestion des revenus

Le MJQ a la responsabilité de gérer les revenus gouvernementaux liés à l'administration de la justice comme les revenus provenant des amendes, des confiscations et de diverses tarifications tels que les frais judiciaires.

« Les frais judiciaires : autrefois appelés timbres judiciaires, représentent les sommes que l'État, par l'entremise des services de justice, perçoit des parties, à certaines étapes du processus judiciaire, pour recevoir ou délivrer un acte de procédure et dont les montants, annuellement indexés, sont fixés dans un tarif, le Tarif des frais judiciaires en matière civile et des droits de greffe [...]. Ces frais servent à rembourser une partie des coûts du système judiciaire financé, dans une large mesure, par les impôts des contribuables. »⁷

4.2 LE FONCTIONNEMENT DE LA TARIFICATION

4.2.1 La procédure civile

Le processus d'application de la tarification en matière de justice civile dépend totalement du Code de procédure civile⁸. C'est ce dernier qui fixe l'ensemble des règles qui déterminent le déroulement d'une instance devant les tribunaux judiciaires. Toutes les procédures à suivre,

⁶ Id.

⁷ MINISTÈRE DE LA JUSTICE (COMITÉ DE RÉVISION DE LA PROCÉDURE CIVILE), Une nouvelle culture judiciaire : document de consultation/ Comité de révision de la procédure civile, Québec, Ministère de la Justice, 2001, p. 11.

⁸ L.R.Q., c. C-25.

selon le cas, y sont mentionnées. Cependant, ce ne sont pas toutes les procédures qui sont tarifées, seules celles qui apparaissent au Tarif le sont. Le type de recours intenté, la valeur du droit en litige, la nature de la cause, la stratégie à adopter ou l'étape procédurale à laquelle le recours est rendu, sont autant de facteurs qui permettent au justiciable qui se représente seul ou par avocat de déterminer quelle est la procédure à suivre dans un cas précis.

En nous inspirant de la description que fait le MJQ du déroulement d'une démarche devant les tribunaux civils québécois⁹, nous vous présentons, dans l'ordre habituel et chronologique, les procédures qui forment le processus juridique de l'action civile. Généralement les procédures sont écrites, mais selon les circonstances, elles peuvent être verbales.

a) Introduction de la demande

La requête est le premier document déposé à la cour et elle entame l'action en justice. Il s'agit d'une procédure écrite par le demandeur (un usager) ou son avocat. Nous y retrouvons les faits du litige, les arguments du justiciable et les demandes au tribunal. Elle doit être déposée au greffe du palais de justice.

b) Comparution

Le défendeur (un usager) a dix jours pour comparaître. Il doit le faire par écrit et déposer le document au dossier de la cour. Cette procédure signifie que le défendeur (un usager) a l'intention de faire valoir ses droits devant la cour.

c) Moyens préliminaires (incidents)

Étape où le défendeur (un usager) peut, avant de soumettre sa défense, demander au tribunal de rejeter l'action en justice pour des motifs prévus au Code de procédure civile, tels, par exemple, le fait que le demandeur n'a manifestement pas d'intérêt à poursuivre ou le fait que l'action est mal fondée en droit.

⁹ MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC, (Page consultée le 29 juin 2004), Le procès civil, [en ligne], adresse URL : <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/generale/proc-civ.htm>

d) Interrogatoires au préalable

Avant ou après le dépôt de la défense, le demandeur ou le défendeur (des usagers) peuvent procéder à un interrogatoire. Il se déroule en l'absence du juge, mais devant un sténographe.

e) Défense

Par ce document généralement écrit, le défendeur (un usager) se défend et conteste les allégations du demandeur (un usager) en exposant sa version des événements.

f) Réponse

Le demandeur (un usager) peut contredire ce qui est écrit dans la défense en produisant une réponse dans laquelle il fait valoir son point de vue.

g) Inscription pour enquête et audition et déclaration pour mise au rôle

L'inscription, une fois produite, permet d'aviser le tribunal que les parties (des usagers) sont prêtes à procéder dans le dossier. La déclaration est un document des parties (des usagers) contenant des informations à propos du temps dont elles ont besoin pour présenter leur preuve, des témoins qu'elles entendent assigner et des pièces à conviction qui seront déposées en preuve.

h) Conférence de règlement à l'amiable

À toute étape du dossier, d'un commun accord, les parties (des usagers) peuvent demander une conférence de règlement à l'amiable supervisée par un juge.

i) Rôle provisoire et conférence préparatoire

Après l'inscription de la cause pour enquête et audition, lorsqu'il le juge opportun, un juge peut exiger la tenue d'une conférence préparatoire. Cette démarche est exclusive aux dossiers complexes et de longue durée. Par ailleurs, lorsque le dossier est complet, le tribunal invite les parties (des usagers) à discuter des moyens qui permettraient de simplifier le procès et d'en réduire la durée.

j) Procès

Ce forum réunit le juge, le demandeur (un usager), le défendeur (un usager), les avocats, le greffier, le huissier et les témoins. Maintenant que la cause peut être jugée, le tribunal prend connaissance de la preuve des deux parties (des usagers) et écoute leur plaidoirie.

k) Appel ou exécution du jugement

Si l'une des parties (des usagers) est mécontente du jugement, elle peut en appeler, mais elle doit démontrer que le tribunal s'est trompé dans son appréciation des faits ou du droit. Par contre, si la décision du juge n'est pas contestée, la partie qui a gain de cause peut prendre les mesures nécessaires pour faire respecter le jugement. Dans les deux cas il faut produire un document écrit au dossier de la cour, soit une requête en appel ou un bref de saisie.

Une fois la procédure à suivre déterminée, le justiciable doit la rédiger et la déposer au greffe du palais de justice. Cette procédure est valablement déposée au dossier de la cour et recevable devant le tribunal seulement si les frais judiciaires qui s'y rapportent ont été payés au greffier de la cour¹⁰. C'est au citoyen que revient la charge d'assumer ce type de coût.

4.2.2 Le pouvoir de tarifier

Le MJQ tarifie essentiellement les procédures et les actes judiciaires prévues au Code de procédure civile. Ce pouvoir de tarification, il le détient en vertu de la Loi sur les tribunaux judiciaires¹¹ qui autorise le gouvernement à fixer le tarif des frais judiciaires et des droits de greffe des tribunaux. C'est en conformité avec ce pouvoir que le MJQ a adopté le Tarif. Vous pouvez consulter ce règlement, à jour au 22 février 2006, à l'appendice A.

¹⁰ Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.Q., c. T-16, art. 224, al. 2 et 3.

¹¹ Id., art. 224.

4.2.3 Le tarif

Comme nous l'avons écrit plus tôt, ce ne sont pas toutes les procédures qui sont sujettes à tarification. Les procédures tarifées sont: l'introduction de la demande, la comparution, l'appel et l'exécution du jugement. Par contre, les procédures suivantes ne sont pas tarifées : les moyens préliminaires (incidents), l'interrogatoire au préalable, la défense, la réponse, l'inscription et la déclaration pour enquête et audition, la conférence de règlement à l'amiable, la conférence préparatoire et le procès.

Ce n'est pas la procédure civile en soi qui constitue le service rendu par l'État dans le cadre de l'administration de la justice civile. Les procédures sont les différents actes que doit ou peut accomplir l'usager pour parvenir à une décision juridictionnelle en matière civile. En fait, c'est le traitement administratif de ces actes qui constitue le service offert par l'État. Ainsi, lorsqu'une procédure civile est déposée au greffe d'un palais de justice, il y a, entre autres, un fonctionnaire de l'État qui effectue les tâches suivantes :

- (1) enregistrer la date et l'heure du dépôt de la procédure;
- (2) identifier le type de procédure et charger le tarif (s'il y a lieu);
- (3) créer un dossier de cour ou le récupérer, s'il existe déjà;
- (4) vérifier que la procédure respecte les formalités préalables à sa production;
- (5) enregistrer la procédure au dossier informatique de la cour;
- (6) classer la procédure dans le dossier physique de la cour;
- (7) S'il s'agit d'un moyen préliminaire (incident), d'une conférence de règlement à l'amiable, d'une conférence préparatoire ou d'un procès :
 - (i) organiser un calendrier et assigner une date
 - (ii) assigner un juge;
 - (iii) assigner une salle d'audience, un greffier audiencier et un huissier audiencier;
 - (iv) apporter le dossier de la cour à la salle d'audience;
 - (v) procéder à l'audition;
 - (vi) rendre une décision et l'enregistrer au dossier informatique de la cour;
- (8) reclasser le dossier de la cour.

Pour réaliser ces tâches, les ressources suivantes sont nécessaires :

(ressources humaines) : un greffier, un greffier adjoint et deux agents de bureau, soit à la planification et au classement, un greffier audienier, un huissier audienier, un technicien en droit, un secrétaire de juge et un juge.

(ressources matérielles) : un local (le greffe) avec de l'équipement de bureau et informatique, un local pour classer tous les dossiers de la cour, une salle d'audience et un bureau pour le juge.

Évidemment, cette description d'un service public de l'administration de la justice civile est plutôt microéconomique, mais elle montre bien l'origine des coûts que la tarification devrait chercher à recouvrer. Dans les faits, nous pouvons dire que les frais judiciaires ou les droits de greffe sont analogues à des frais d'enregistrement (de procédure). Cependant, qu'est-ce qui fait que certaines procédures sont tarifées et d'autres non? Principalement, il y a trois raisons pratiques.

a) Il est facile de percevoir le tarif

Par exemple, contrairement à l'audition d'un procès dont la durée est inconnue et par conséquent le montant à percevoir aussi, l'introduction de la demande est une procédure judiciaire dont le tarif est connu d'avance. Cela facilite sa perception avant que le service soit dispensé et limite les coûts de son administration.

b) Il est fréquent de percevoir le tarif

Par exemple, parmi toutes les procédures judiciaires qu'un justiciable poursuivi en justice peut entreprendre, la comparution est la seule qui n'est pas optionnelle. S'il ne comparaît pas, il ne peut pas participer au débat judiciaire qui le concerne. S'il ne paie pas le tarif, il ne peut pas comparaître.

c) Il est garanti de percevoir un tarif

Par exemple, la procédure d'appel est l'étape qui débute le processus de contestation d'une décision judiciaire et la saisie, l'étape qui débute le processus d'exécution d'un jugement. Peu

importe si les étapes qui suivront sont entreprises ou pas, les tarifs déjà perçus permettent le financement nécessaire au traitement administratif de ces dernières.

4.3 LES ORIENTATIONS TARIFAIRES DU MJQ

Pour obtenir une description des plus précises et réelles de la politique tarifaire du MJQ en matière d'administration de la justice civile, nous avons rencontré à trois reprises M^e Anne Richard avocate au MJQ¹². Durant ces rencontres, nous avons discuté de plusieurs enjeux relatifs à cette tarification. Cependant, pour les fins de la présente section, nous allons limiter notre compte rendu au sujet qui nous concerne : **les notions de service public pur et service privé pur ainsi que les critères permettant de catégoriser un service donné dans l'un ou l'autre de ces types de services.**

4.3.1 Les impacts attendus de la tarification

Un des objectifs importants et prioritaires du MJQ est de maximiser l'accessibilité à la justice. Il s'agit d'un élément essentiel pour la société. En conséquence, au gouvernement comme au MJQ, ils sont prudents et hésitent beaucoup à augmenter les revenus en provenance de la tarification en matière d'administration de la justice civile. Ladite tarification ne doit pas seulement servir à aller chercher des revenus, mais doit aussi donner l'image que la justice est accessible et équitable. D'ailleurs, le MJQ reconnaît lui-même que la récupération des coûts n'est pas une priorité du Tarif. Selon M^e Richard, cet objectif entre directement en contradiction avec l'objectif d'accès à la justice et c'est ce dernier qui doit primer.

La diminution de la demande de services judiciaires à l'État n'est pas, non plus, une fin en soi du Tarif. M^e Richard croit que ce dernier peut quand même inciter les parties à régler leurs différends plus tôt dans le processus judiciaire et ainsi éviter à l'État de fournir plusieurs services qui lui sont pour la plupart coûteux. M^e Richard ne croit pas, pour autant, que les

¹² Supra, p. v.

tarifs tels qu'ils sont en 2004 nuisent à l'accès du citoyen à la justice. Selon elle, s'il y a un frein à la justice, c'est du côté des frais extra judiciaires (honoraires d'avocats et d'experts) qu'il faut s'attarder. En fait, M^e Richard affirme que l'impact des augmentations passées des frais judiciaires sur la décision de poursuivre ou non serait très minime. Elle considère la demande pour des services judiciaires rendus par l'État en matière civile comme inélastique en regard des augmentations tarifaires. Selon elle, il faudrait une augmentation très importante des tarifs pour constituer un obstacle à cette accessibilité.

Dans les faits, l'impact direct que peuvent avoir ces augmentations sur le justiciable n'a jamais été analysé. Pour le MJQ, il s'agit d'une étude ardue à réaliser car il n'est pas facile de déterminer avec précision qui sont les bénéficiaires d'un service donné. Le système judiciaire étant démocratique, tout le monde peut en profiter, ce qui crée plusieurs catégories d'utilisateurs avec des intérêts divergents. Ainsi, le demandeur de service de l'administration de la justice civile n'est pas nécessairement la seule personne à bénéficier du service qu'il a reçu de l'État. En comparaison, l'émission d'un permis de chasse ne profite pratiquement qu'à une seule personne, le chasseur qui la demandé.

4.3.2 L'élaboration d'une politique ministérielle

Le MJQ n'a pas et n'a jamais eu de politique ministérielle de tarification. Le MJQ ne dispose pas de cible claire de tarification. Selon M^e Richard, le processus de tarification implique des choix subjectifs rattachés aux valeurs sociales de l'État. Il n'existe pas de test objectif. Le principal moteur décisionnel est l'objectif d'équité entre les citoyens qui bénéficient des services de l'État en matière d'administration de la justice civile.

La révision du Tarif se fait présentement au cas par cas, selon les besoins et les difficultés d'application. Il ne s'agit pas d'improvisation. Il y a étude de scénarios concernant plusieurs solutions. Sans s'appuyer sur des calculs ou des analyses approfondies sur la question, le MJQ affirme quand même tenir compte de l'impact qu'aura auprès du citoyen et de l'avocat, les modifications qu'il désire appliquer au Tarif. Toutefois, il ne dispose formellement d'aucune ligne directrice à ce sujet. En fait, jamais le MJQ n'a procédé à un examen de la

pertinence d'offrir certains services, de la façon de les offrir, du coût de leur production, du montant à récupérer ou du caractère captif des bénéficiaires. C'est pourtant essentiel car le MJQ doit justifier l'augmentation.

4.3.3 La détermination du montant à récupérer auprès des bénéficiaires

Au MJQ, on croit que la situation idéale serait que les impôts réussissent à financer le système judiciaire. Selon M^e Richard, récupérer les coûts en entier c'est impossible et en contradiction avec le principe d'accès à la justice. Le MJQ n'a rien d'un ministère qui offre des services commercialisables et n'a pas de mission économique.

Le principe de l'utilisateur payeur a peu de considération en matière de justice. On l'applique dans une infime proportion car on croit que ce sont les taxes et les impôts qui doivent financer le système de justice québécois. Le MJQ désire garder une tarification raisonnable. Le MJQ ne veut pas ajouter un fardeau indu sur les gens qui désirent faire appel aux services des tribunaux et qui doivent déjà payer des frais d'avocats, d'huissiers, d'experts et de sténographes, entre autres.

Le MJQ n'a jamais formellement déterminé, pour chacun des services qu'il offre, la part du bénéfice que reçoivent en moyenne les usagers de ces services et la part du bénéfice que reçoit en moyenne le reste de la population lorsqu'un de ces services est consommé par un usager. Présentement, le MJQ récupère auprès des bénéficiaires directs, seulement dix pour cent des coûts totaux des services de l'administration de la justice civile qu'il offre.

4.3.4 La connaissance adéquate du prix de revient

Le MJQ est d'avis que la réévaluation des coûts des services est un long et coûteux exercice car le MJQ offre une grande variété de services en matière civile (ex. : les services aux citoyens, les services à la magistrature, les mariages et les services aux avocats). C'est une énorme charge de travail que de revoir tous les services et les processus de production. Présentement, le MJQ ne dispose pas d'une liste de tous les services qu'il offre.

Le MJQ ne dispose pas d'une politique ministérielle de tarification. Le MJQ n'a jamais fait d'étude exhaustive sur les caractéristiques ou la nature des services qu'il offre en matière d'administration de la justice civile. Les notions de service public ou privé n'interviennent pas dans le processus décisionnel du MJQ lorsqu'il réforme le Tarif. Le MJQ est d'avis que c'est l'ensemble des contribuables qui doivent financer ces services car il est impossible d'identifier et de rejoindre, à l'exclusion du bénéficiaire qui fait la demande de service, tous les justiciables qui en profitent. Considérant ce qui précède, que l'accès à la justice est primordial pour le MJQ et que malgré cela, le MJQ perçoit des tarifs pour ces services, **nous nous demandons si dans ces circonstances, il est souhaitable que le MJQ maintienne la tarification de ce type de services et dans l'affirmative, quelles corrections devrait-t-il apporter.** Aux prochains chapitres, pour répondre à cette question, nous examinons ce qu'en pensent la littérature et certains États.

CHAPITRE V – LE SERVICE DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE CIVILE (LA THÉORIE)

Après la lecture de ce chapitre et du chapitre VI, le lecteur devrait être en mesure de déterminer si le service de l'administration de la justice civile est un service public, quasi public ou privé et surtout, si ce service peut être tarifé. Le présent chapitre est de nature théorique. Nous le consacrons à la littérature traitant de la notion de « bien public ». Cette revue littéraire nous permet de définir ce qu'est un bien public, d'identifier les dérivés de cette définition et de décrire la catégorisation du service qu'est l'administration de la justice civile. Ce chapitre n'a pas pour objectif de faire un traitement exhaustif de la littérature concernant la notion de « bien public ». Nous désirons simplement mettre en évidence les principaux tenants et aboutissants reliés à cette notion pour nous orienter dans la rédaction de nos recommandations.

5.1 LA DÉFINITION D'UN BIEN PUBLIC

Pour la personne normale le terme bien public fait référence à tous les types de services ou de biens fournis par l'État. Pour les économistes, un bien est dit public lorsqu'une fois rendu disponible, il est automatiquement disponible pour tous¹.

Si vous vous rappelez les deux premiers critères de Bird et Tsiopoulos pour déterminer si la tarification est souhaitable, lesquels sont présentés à la section 2.3.2², alors vous avez déjà un

¹ Simon KEMP, Public Goods and Private Wants: A Psychological Approach to Government Spending, Northampton, MA, Edward Elgar, 2002, p. 16.

² Supra, p. 23-25.

bon indice de ce qu'est un bien public. Toutefois, ce ne sont pas à ces deux auteurs que nous devons les bases de la définition d'un bien public, mais entre autres, à Musgrave³. Ce dernier définit le bien social en fonction du bien privé et des déficiences du marché :

« Social goods are goods the consumption of which is *non-rival*. That is, they are goods where A's partaking of the consumption benefits does not reduce the benefits derived by all others. The same benefits are available to all and without mutual interference. Therefore it would be inefficient to apply exclusion even if this could readily be done. Since A's partaking in the consumption benefits does not hurt B, the exclusion of A would be inefficient. »⁴

« A second instance of market failure arises where consumption is rival but exclusion is not feasible. While most goods which are rival in consumption also lend themselves to exclusion, some rival may not do so. »⁵

[...]

« 2. *Private goods*. These are goods which are rival in consumption, so that consumption by A renders consumption by B impossible. If a particular goods is consumed by A, B will be excluded from the benefits.

« 3. *Social goods*. These are typically goods which are non-rival in consumption, so that the same benefits can be enjoyed by all members of the group. In this case, exclusion is undesirable and in many instances not feasible. »⁶

En combinant les notions de rivalité et d'exclusion, Musgrave arrive à quatre types de biens, soient ceux dont: (1) la consommation est rivale et l'exclusion réalisable, (2) la consommation est non rivale, mais l'exclusion réalisable, (3) la consommation est rivale, mais l'exclusion n'est pas réalisable (impossible ou trop coûteuse) et (4) la consommation est non rivale et l'exclusion n'est pas réalisable (impossible ou trop coûteuse). Partant de là, Musgrave qualifie les biens de type (1) de biens privés et les biens de types (2), (3) et (4) de biens sociaux.

³ Richard A. MUSGRAVE, Peggy B. MUSGRAVE et Richard M. BIRD, Public Finance in theory and practice, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1987.

⁴ Id., p. 44.

⁵ Id.

⁶ Id., p. 62.

Tout en se référant à la même définition basée sur les notions de non-rivalité et de non-exclusion, certains auteurs préfèrent parler de bien public⁷ ou de bien collectif⁸ plutôt que de bien social.

5.2 LES DÉRIVÉS DE LA DÉFINITION

5.2.1 Les services publics purs

Chez les États occidentaux, les services publics purs sont aujourd'hui l'exception plutôt que la règle⁹. Ils correspondent au type de services numéro (4) décrits par le modèle de Musgrave. Ces services sont indivisibles et bénéficient à l'ensemble de la société. Ils ne peuvent pas être efficacement produits et dispensés par le secteur privé, ce qui nécessite une intervention de l'État pour amener à un niveau optimal leur production et leur consommation.

On ne peut pas vraiment déterminer la valeur des avantages que retire chaque usager ou groupe d'utilisateurs des services publics purs et par conséquent, ils ne peuvent faire l'objet d'une tarification spécifique. Une telle pratique pour financer la fourniture de biens et services publics purs ne serait pas efficace et ne conduirait pas à une affectation optimale des ressources¹⁰.

⁷ Charles A. CARRIER, « La tarification aux usagers des services publics », dans Gilles PAQUET et Jean-Pierre VOYER (dir.), *La crise des finances publiques et le désengagement de l'État*, Montréal, Association des économistes québécois, 1993, p. 147; Robert LE DUFF et Jean-Claude PAPILLON, *Gestion publique*, Paris. Vuibert, 1988, p. 28; Lucie ROUILLARD, *Gestion budgétaire : Notes de cours (ENP 7800)*, Montréal, École nationale d'administration publique, automne 2002, p. 14 et 15.

⁸ Claude-Daniel ÉCHAUDEMAISON (dir.), *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, 5^e éd., Paris, Nathan, 2001, p. 45.

⁹ MINISTÈRE DES FINANCES, *Cadre de référence en matière de tarification au gouvernement du Québec*, Ministère des finances, Québec, 1999, Annexe IV, p. iii.

¹⁰ C. A. CARRIER, *op. cit.*, note 7, p. 148.

Le financement le plus approprié pour ce type de services demeure les impôts et taxes¹¹. Toutefois, certains affirment que les services collectifs purs peuvent être vus comme des services dont la production s'assortit d'une économie externe intégrale de consommation¹². En conséquence, il serait possible de prélever un tarif au sens large, c'est à dire une contribution obligatoire, pour le financement partiel ou total des services publics purs. La fixation d'un tarif semblable ne sera liée à aucune considération d'efficacité, mais ne dépendra que de considérations d'équité¹³.

Exemple : la défense, le recensement de la population à des fins électorales et les services liés à la sécurité publique ou à la gouverne de l'État.

5.2.2 Les externalités

Les externalités sont utilisées pour justifier l'action gouvernementale¹⁴. Ce sont les effets (une utilité, un avantage ou une désutilité) sur des tiers-partis qui ne sont pas transmis à travers le système de prix du marché (sans compensation monétaire) et qui surgissent comme effets secondaires d'une activité réalisée par un individu ou une firme.

En fait, l'existence d'externalités est synonyme de dysfonctionnement du marché. Elles empêchent la réalisation d'une allocation optimale des ressources:

¹¹ COMMISSION NATIONALE ITINÉRANTE SUR LA FISCALITÉ ET LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS, SECRÉTARIAT DU COMITÉ DES PRIORITÉS, MINISTÈRE DES FINANCES, MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, et MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, La tarification des services publics, 15, coll. « Fiscalité et financement des services publics », Québec, Ministère des Finances, 1996, p. 7.

¹² R. LE DUFF et J.-C. PAPILLON, op. cit., note 7, p. 34.

¹³ MINISTÈRE DES FINANCES, op. cit., note 9, Annexe IV, p. i.

¹⁴ L. ROUILLARD, op. cit., note 7, p. 15.

« Si un agent, une entreprise par exemple, crée une externalité positive, il n'en sera pas rémunéré et aura donc tendance à sous-produire; inversement, en cas d'externalité négative, il y aura surproduction, par rapport à l'optimum, puisque, les dommages ne coûtant rien à leur auteur, celui-ci ne sera pas incité à réduire son activité. »¹⁵

La notion d'externalité devient centrale dans la fixation des tarifs :

« Lorsque le service fourni par l'État comporte des externalités, comme c'est généralement le cas, la prescription de la théorie économique est la suivante : le tarif ne doit récupérer que la partie des coûts qui correspond à la partie des bénéfices reçus par celui qui paie le tarif.

« La difficulté qui intervient alors est d'évaluer les bénéfices. Les coûts d'une activité gouvernementale constituent une donnée objective généralement facile à mesurer. À l'inverse, le degré de satisfaction apporté par un service public à un citoyen constitue une donnée fondamentalement subjective. »¹⁶

5.2.3 Les services mixtes ou quasi publics

En réalité, les biens et services que produit le gouvernement comportent toutes sortes de caractéristiques qui vont bien au-delà des deux critères par lesquels se définissent les biens publics purs [...] ¹⁷. Dans la littérature en général, on considère les services mixtes ou quasi publics comme LE troisième type de services. D'autres préfèrent parler de biens intermédiaires ¹⁸. Tous correspondent aux types de services numéro (2) ou (3) décrits par le modèle de Musgrave.

Il s'agit de services qui « [...] profitent, à des degrés variables, à des contribuables particuliers. Leur consommation peut comporter des retombées positives ou négatives pour la

¹⁵ C.-D. ÉCHAUDEMAISON (dir.), *op. cit.*, note 8, p. 212.

¹⁶ MINISTÈRE DES FINANCES, *op. cit.*, note 9, Annexe IV, p. iv et v.

¹⁷ *Id.*, Annexe IV, p. iii.

¹⁸ R. LE DUFF et J.-C. PAPILLON, *op. cit.*, note 7, p. 32.

société et, de ce fait, ils ont un caractère collectif [...] »¹⁹. Cela explique pourquoi la majorité des services gouvernementaux sont de ce type²⁰.

Le financement des biens et services mixtes est à la fois assumé par l'ensemble de la population et les bénéficiaires. Le degré d'autofinancement, c'est-à-dire la portion des coûts assumés directement par les usagers, est très variable. L'objectif de récupération peut dépendre de la proportion du bénéfice, avantage ou privilège reçu par l'utilisateur, par rapport à la proportion du bénéfice qui échoit à l'ensemble de la collectivité²¹. La tarification de ce type de services est donc possible et souhaitable²².

Exemple : l'enseignement universitaire, la protection de l'environnement et les services offerts par les établissements des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux.

Toutefois, mentionnons le fait que Carrier soit d'avis qu'il existe deux catégories de services collectifs mixtes. Une première catégorie, qui est très répandue et qu'on pourrait qualifier de services tarifables, se caractérise par la non-rivalité de la consommation et la possibilité d'exclusion²³. Il s'agit du type de services numéro (2) décrits par le modèle de Musgrave.

¹⁹ BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001, I, Québec, Les publications du Québec, 2001, p. 178.

²⁰ COMMISSION NATIONALE ITINÉRANTE SUR LA FISCALITÉ ET LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS, SECRÉTARIAT DU COMITÉ DES PRIORITÉS, MINISTÈRE DES FINANCES, MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, et MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, op. cit., note 11, p. 7.

²¹ Id., p. 9.

²² C. A. CARRIER, op. cit., note 7, p. 151.

²³ Id., p. 147.

Pour les services de cette catégorie, la consommation des premiers utilisateurs ne nuit pas à celle des autres tant que la limite de capacité n'est pas atteinte.

Exemple : les autoroutes, les ponts ou les tunnels, les cinémas ou autres endroits de spectacle.

La deuxième catégorie de biens et services collectifs mixtes se caractérise au contraire par la rivalité de consommation et l'impossibilité d'exclusion. Il s'agit du type de services numéro (3) décrits par le modèle de Musgrave. Cette catégorie, qu'on pourrait qualifier de biens et services non tarifables, inclut les cas où les droits de propriété sont mal définis²⁴.

5.2.4 Les services méritoires (« merit services »)

« Merit goods can be supplied by private business firms but are supplied by government, since the market system would not produce the socially desirable output because of the presence of externalities or imperfect knowledge. »²⁵

Aussi nommés services « d'intérêt public »²⁶ ou « sous tutelle »²⁷, il s'agit de services dont la dispense est encouragée par la société (en opposition avec l'individu) ou découragée. En fait, l'État intervient pour limiter ou promouvoir certaines consommations de biens privés. Il se croit capable de juger mieux que l'individu lui-même de ce qui est souhaitable. Les services de ce type comportent des externalités (positives ou négatives) importantes et des coûts privés qui sont disproportionnés par rapport aux coûts sociaux²⁸. La tarification de ces

²⁴ Id., p. 148.

²⁵ Ken E. MCVICAR (dir), Lexicon of terms and concepts in public administration, public policy and political science, 2^e éd., Kiev, Un : Osnovy, 1998, p. 347.

²⁶ R. A. MUSGRAVE, P. B. MUSGRAVE et R. M. BIRD, op. cit., note 3, p. 72.

²⁷ R. LE DUFF et J.-C. PAPILLON, op. cit., note 7, p. 35.

²⁸ C. A. CARRIER, op. cit., note 7, p. 151.

services est possible et souhaitable²⁹. Par rapport au service public, Musgrave fait la distinction suivante :

« In both cases, public policy intends, according to Musgrave, to interfere with the wishes of the consumer preferences. This is different from public wants which the government intends to satisfy “in line with individual preferences and consumer sovereignty”. »³⁰

Exemple : l'éducation obligatoire, l'interdiction de la drogue et la taxation alourdie du tabac ou de l'alcool.

5.2.5 Les « free riders »

Plusieurs citoyens d'un quartier résidentiel de la Nouvelle-Orléans conviennent de construire autour dudit quartier une digue pour le protéger contre de prochaines inondations. Une fois la construction terminée, ces citoyens ne recevront pas plus d'avantages de cette construction que les autres résidents du quartier. Parmi ces autres résidents, il est possible que certains ne participent pas à ce projet prétextant n'y avoir aucun intérêt et attendent que la construction se fasse sans eux. Les économistes nomment ces personnes « free riders »³¹. D'autres diront de ces résidents qu'ils sont des « passagers clandestins »³² ou des « resquilleurs », lesquels, par ce comportement, mettent en échec le fonctionnement du marché³³. Lorsqu'il s'agit d'un service public pur, le jeu de certains individus est de ne pas révéler leurs préférences de façon à pouvoir bénéficier du service offert gratuitement sans avoir à contribuer à son financement.

²⁹ Id.

³⁰ Wilfried VER EECHE, « Adam Smith and Musgrave's concept of merit good », (2003) 31 Journal of Socio-Economics 701, 702.

³¹ L. ROUILLARD, op. cit., note 7, p. 15.

³² Pierre BEZBAKH et Sophie GHERARDI (dir.), Dictionnaire de l'Économie A-Z, Paris, Larousse : Le Monde, 2003, p. 92.

³³ C. A. CARRIER, op. cit., note 7, p. 150.

5.3 LA CATÉGORISATION

« Cet usager de la Justice, selon le terme administratif, quel est-il? La réponse est : celui qui divorce, celui qui est endetté, celui qui se trouve derrière les barreaux d'une prison. Or, peut-on déceimment le comparer ou aborder son sort de la même manière que l'usager, par exemple, de la SNCF qui se plaint de retard à l'arrivée du train ou de grèves répétées? Garder à l'esprit la spécificité du service public de la Justice, c'est comprendre que, destiné à dénouer les conflits, à arbitrer et à rétablir les droits des uns et des autres, ce service public-là possède une dimension humaine et une symbolique qui lui sont propres. On ne va pas au tribunal, c'est une évidence, comme on se rend au bureau de poste pour retirer un formulaire et le remplir. »³⁴

En 2001, dans le cadre du processus devant mener à la réforme du Code de procédure civile³⁵, le comité responsable dépose un rapport dans lequel il affirme que l'administration de la justice est une responsabilité sociale partagée, mais reconnaît aussi qu'il s'agit là d'un service public³⁶ :

« L'État, les justiciables et les différents intervenants judiciaires partagent la responsabilité sociale de l'administration de la justice civile. À ce titre, il appartient à l'État de maintenir des tribunaux de qualité, indépendants et impartiaux, de veiller à ce que les règles de procédure répondent aux besoins des justiciables et soient de nature à favoriser l'accessibilité et la célérité de la justice civile.

[...]

« La responsabilité première du pouvoir judiciaire, une composante de l'État, est d'interpréter et d'appliquer la loi au bénéfice des parties et dans l'intérêt général de la société. Ce faisant, les tribunaux rendent un service public, participent à la mission de l'État et contribuent au maintien de la paix sociale. »

³⁴ Jean-François BURGELIN, « Égalité, continuité, adaptabilité du service public de la justice », dans Élisabeth GUIGOU (dir.), Le service public de la justice, Paris Odile Jacob, 1998, p. 79, à la page 81.

³⁵ L.R.Q., c. C-25.

³⁶ MINISTÈRE DE LA JUSTICE (COMITÉ DE RÉVISION DE LA PROCÉDURE CIVILE), Une nouvelle culture judiciaire : document de consultation/Comité de révision de la procédure civile, Québec, Ministère de la Justice, 2001, p. 36.

Dans quelle catégorie de services doit être classé le service de l'administration de la justice civile ? La littérature en général et plus particulièrement les auteurs québécois sont plutôt divisés à ce sujet. Certains considèrent que la justice est un bien mixte et peut être sujette à la tarification, alors que d'autres classent la justice parmi les services publics purs et nient la légitimité et le possible succès de l'État à tarifer les services judiciaires suggérant plutôt de les financer par des impôts et des taxes.

5.3.1 Un service public pur

Carrier classe la justice dans la catégorie des services publics purs au même titre que la défense ou l'éclairage public³⁷. Conséquemment, il est d'avis que l'usage de la tarification par l'État pour financer la fourniture de services judiciaires ne soit pas possible ni souhaitable car elle ne serait pas efficace, conduisant à une affectation non optimale des ressources³⁸. En effet, puisque les services publics purs bénéficient à l'ensemble de la population, ils ne permettent pas l'identification précise des utilisateurs ou des bénéficiaires de ces services. La tarification de ces derniers devient alors inappropriée.

Bezbakh est lui aussi de cet avis, mais argue plutôt que la justice est un service dont l'utilisation simultanée par plusieurs agents économiques est possible³⁹. Le Duff et Papillon diront, quant à eux, que la justice est un service collectif pur non titulaire⁴⁰. Mentionnons aussi que le MFQ, sans formellement catégoriser la justice comme étant un service public pur, lui reconnaît les mêmes caractéristiques que Carrier et Bezbakh et ce, au même titre que

³⁷ C. A. CARRIER, *op. cit.*, note 7, p. 147.

³⁸ *Id.*, p. 148 et 151

³⁹ P. BEZBAKH et S. GHERARDI (dir.), *op. cit.*, note 32, p. 92.

⁴⁰ R. LE DUFF et J.-C. PAPILLON, *op. cit.*, note 7, p. 34

l'armée et la gouverne de l'État⁴¹. Finalement, Fiorito et Kollintzas affirment que la justice n'est pas un bien méritoire, mais un bien public⁴².

5.3.2 Un service mixte

La Commission nationale itinérante sur la fiscalité et le financement des services publics considère que les services judiciaires revêtent un caractère mixte⁴³. Selon elle, il s'agit d'une situation d'externalité. En effet, « [...], le recours judiciaire bénéficie immédiatement à ceux qui les utilisent mais également, de façon plus globale, à l'ensemble de la population à cause de la jurisprudence qui en résulte »⁴⁴.

5.3.3 Un service méritoire

« National defence and the administration of justice—as described by Adam Smith—can therefore be said to be merit goods, according to the definition of Musgrave. »⁴⁵

Ce constat, c'est Ver Eecke qui en est l'auteur alors qu'en 2003, il publie un article dont l'objet se résume ainsi :

« In this paper I claim that Adam Smith distinguished between economic activities without labelling these distinctions; and, that those distinctions correspond with the modern concepts of private, public and merit good. Musgrave introduced the concept of

⁴¹ MINISTÈRE DES FINANCES, *op. cit.*, note 9, p. 16.

⁴² Ricardo FIORITO et Tryphon KOLLINTZAS, « Public goods, merit goods, and the relation between private and government consumption », (2004) 48 *European Economic Review* 1367, 1393.

⁴³ COMMISSION NATIONALE ITINÉRANTE SUR LA FISCALITÉ ET LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS, Secrétariat du Comité des Priorités, Ministère des Finances, Ministère de l'Éducation, et Ministère de la Santé et des Services Sociaux, *op. cit.*, note 11, p. 7 et 9.

⁴⁴ *Id.*, p. 9.

⁴⁵ W. VER EEECKE, *loc. cit.*, note 30, 706.

merit good, but he himself (and several commentators) limited the applicability of the concept merit good. I argue that a close reading of Adam Smith solidifies the distinction conceptualized by the modern ideas of public and merit good; gives the concept merit good a broader domain of applicability; and makes of the ideas of public and merit good concepts which are ideal concepts, and can therefore be applicable jointly and in degrees to particular economic activities. »⁴⁶

Ver Eecke fonde son constat, entre autres, sur l'affirmation suivante de Smith :

« First, Adam Smith points out that in the provision of both military defence and administration of justice, the government uses force to make some people comply. »⁴⁷

Pour conclure, nous désirons vous citer le passage suivant car il résume bien le chapitre et nous croyons qu'il représente bien toute la confusion qui peut régner chez les gens chargés d'établir une tarification pour le service de l'administration de la justice civile et qui doivent catégoriser ledit service :

« Adam Smith teaches us that most goods provided by the sovereign are at the same time public and merit goods. Thus, he argues that the administration of justice, the maintenance of roads and communications, and the provision of instruction are beneficial to the whole society and can be financed according to the ability to pay method which violates the public goods' principle (pp. 767–768). He thus treats them as merit goods. In the same two pages he also writes that the persons who immediately benefit from these institutions and services can properly be asked to pay for them by user fees. He therefore treats them also as public goods. As a consequence, a reading of Adam Smith invites us, by extension of the argument, to see most economic events as incorporating at the same time aspects of private, public and merit good. »⁴⁸

⁴⁶ Id., 701.

⁴⁷ Id., 706.

⁴⁸ Id., 709.

CHAPITRE VI – LE SERVICE DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE CIVILE (LA PRATIQUE)

Ce chapitre est de nature pratique. Nous y exposons les différentes voies et interprétations que la Finlande, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ont retenues pour déterminer si le service de l'administration de la justice civile peut ou doit être tarifé. Ces États vont nous servir de modèles pour justifier nos recommandations. Ce choix s'explique par le fait que ces États sont parmi les rares dont la documentation concernant leur tarification gouvernementale est accessible et étoffée.

6.1 LA FINLANDE

En 1992, la Finlande choisit de s'assurer que la décision de tarifier ou pas ne sera pas totalement arbitraire. Elle adopte une loi relative au paiement des services rendus. Dans une première étape, la loi divise les services publics en deux groupes : les services qui donnent lieu à *paiement* et les services qui sont fournis *gratuitement*¹. Sauf exception, les services suivants sont tarifés : les biens, les services produits à la demande, les mesures administratives prises comme suite à une requête et les autres produits dont la production découle de l'action de l'utilisateur. Conformément à cette loi :

« [...] un service doit être facturé lorsque ce service, ou un service comparable, est produit par un organisme privé à titre commercial, ou lorsque le service fourni sert pour les activités commerciales de l'utilisateur. »²

¹ Jon BLONDAL, Jocelyne FEUILLET-ALLARD, Judy ZINNE MANN et ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, La facturation des services publics aux usagers : principes directeurs et études de cas, coll. « PUMA, Gestion publique, études hors série », Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 1998, p. 75.

² Id.

Dans un deuxième temps, la loi divise les services publics en *services statutaires* et *services commerciaux*, lesquels sont définis en ces termes :

« Le terme *services statutaires* désigne les services fournis par les organismes publics, conformément à des lois ou des réglementations officielles et pour lesquelles l'organisme public possède le droit exclusif de fournir le service prévu dans les lois ou réglementations. Les services qui ne correspondent pas à ce critère sont réputés être des *services commerciaux*. »³

Malgré l'adoption de cette loi, les ministères finlandais conservent une certaine discrétion en matière tarifaire : c'est le ministère compétent qui catégorise les services en fonction de ceux qui doivent être fournis gratuitement et ceux qui doivent être facturés; il peut exceptionnellement déroger aux lignes directrices générales ci-dessus pour décider s'il convient ou non de facturer un service déterminé; et il doit trancher si une activité doit faire l'objet d'une tarification en tant que service statutaire ou en tant que service commercial.

Alors que les services commerciaux sont facturés en fonction des principes du marché, la loi exige que « [...] le montant des sommes perçues pour des services statutaires doit être équivalent au coût de prestation total du service; c'est-à-dire que les services doivent être tarifés à leur coût »⁴.

« Dans des cas exceptionnels, la loi autorise les pouvoirs publics à fixer les prix à un niveau inférieur à leur coût ou à y renoncer entièrement. Cela s'applique dans les domaines suivants : soins de santé et autres services de protection sociale, administration de la justice, enseignement, activités culturelles générales et services de protection de l'environnement »⁵

³ Id., p. 76.

⁴ Id.

⁵ Id. (nous avons souligné).

6.2 LA NOUVELLE-ZÉLANDE

En 2002, le gouvernement néo-zélandais publie un cadre de référence en matière de tarification gouvernementale, lequel contient la directive suivante : « Assess whether the output has the characteristics of a public, club, private or merit good »⁶. Le document définit chacun de ces biens de la manière suivante⁷ :

« A good is considered public when excluding people from its benefits is either difficult or costly, and its use by one person does not detract from its use by another. »

« In the case of a club good, people can be excluded from its benefits at low cost (unlike a public goods), but its use by one person does not detract from its use by another. »

« In the case of private good, people can be excluded from its benefits at low cost, and use by one person conflicts with use by another. »

« In the case of merit good, the community as a whole desires a higher use of the output than would be likely if it were charged for a full cost.»

Cependant, au moment de la publication de ce document, le ministère de la Justice de la Nouvelle-Zélande a entamé une révision majeure de la tarification du service de l'administration de la justice civile. L'objectif est d'établir un taux de recouvrement des coûts équitable, lequel est établi à 50 % une fois la consultation publique complétée⁸. C'est en 2000 que cette révision débute par la distribution d'un document de consultation préparé par le ministère de la Justice⁹. Entre autres, ce document décrit les caractéristiques économiques du service de l'administration de la justice civile de la manière suivante.

⁶ NOUVELLE-ZÉLANDE (THE TREASURY), (décembre 2002), (Page consultée le 6 juin 2004), Guidelines for setting Charges in the Public Sector, [en ligne], Adresse URL : <http://www.treasury.govt.nz/publicsector/charges/>, p. 10 (nous avons souligné).

⁷ Id., p. 10 et 11.

⁸ En 2005, cette décision faisait toujours l'objet de plusieurs plaintes et contestations de la part de groupes de pression.

⁹ NOUVELLE-ZÉLANDE (DEPARTMENT FOR COURTS), (octobre 2000), (Page consultée le 6 juin 2004), Equitable Fees in civil Courts: Discussion paper, [en ligne], Adresse URL : http://www.justice.govt.nz/pubs/courts/fees_discussion_paper.pdf.

a) *À propos des jugements rendus par les tribunaux archivés par l'État*

Le ministère leur reconnaît les caractéristiques d'un « club good ». D'abord, parce qu'il est facile de contrôler l'accès à ces derniers. Puis, parce que la consultation d'un jugement par une personne n'empêche pas une autre de consulter un jugement, sauf si les personnes désirent consulter en même temps le même jugement¹⁰.

b) *À propos des services rendus dans le cadre de dossiers en matière familiale*

Pour plusieurs d'entre eux, le ministère les associe au « merit good » puisqu'ils concernent un enjeu social très important : le bien-être de l'enfant mineur¹¹.

c) *À propos des services de l'administration de la justice dans leur globalité*

Le document illustre bien à quel point la catégorisation de ces services est subtile et complexe. Puisque nous ne désirons en rien altérer l'esprit et la justesse du passage auquel nous faisons référence, nous vous le soumettons pratiquement en entier :

« Many activities generate two or more of the various types of economic good. For example, opera performances and rock concerts are private goods, as there are a limited number of seats available and people who are not prepared to pay can be prevented from attending [...].

« Courts are similar to opera. Individual court hearings are not public goods as access to them is necessarily limited. The court system, however, is a public good as it underpins social order and, with respect to the civil jurisdiction, contractual relationships and individual rights. Anyone can benefit from the courts without going near a courtroom or a lawyer, or even being aware that they are benefiting. Nor does the fact that other people also benefit in this way diminish the extent to which any individual benefits.

« On the contrary, if everyone in a community expects that courts will enforce property rights and make people honour contracts this enhances their value as a public good.

« The one respect in which courts are unlike opera (in an economic sense) is that the private good of an individual court hearing is subsidiary to the larger purpose of the court system. It is of central importance to those who stage opera performances that those who have paid to attend enjoy the experience, or at least feign enjoyment. This is not so with

¹⁰ *Id.*, p. 87.

¹¹ *Id.*

courts. While it is desirable that parties to proceedings at least recognise the fairness of the system, they need not be satisfied with the outcome for the process to have achieved its purpose. That purpose is, to arrive at an outcome that is just in the eyes of the law, or by extension in the eyes of the community as a whole, rather than in the view of any individual involved in a case.

« It could be concluded on this basis that the State should meet the full cost of providing court services. There are, however a number of reasons why this might not be in the public interest.

« One is that the services provided to resolve individual disputes are private goods. Individual orders in areas such as adoption, dissolution of marriages, probate of wills, civil debt collection and so forth are also private goods. Every item of service provided to an individual user of the court system has the characteristics of a private good. These goods are expensive to produce, someone has to pay for them and fees are one means of rationing use of court services.

« It is clear that even if there was no public subsidy of court services users would continue to wish to buy at least some of the private goods now produced. So long as the resulting demand was sufficient to ensure that an optimum quantity of the public goods associated with court services was also produced, there would be no need for public funding. In terms of economic efficiency any level of public subsidy above what is necessary to ensure an optimum production of public good benefits is wasteful.

« This means that two key questions in assessing whether court services should be subsidised by taxpayers are the level of services necessary to ensure that sufficient public goods are produced and whether that level of services would be purchased if there was full recovery of costs from users. »¹²

En 2001, le ministère de la Justice émet des principes propres à la tarification en matière de justice civile, lesquels sont¹³ :

- le coût total des services de justice civile doit être recouvré en entier par une combinaison du financement public et du financement par l'utilisateur et ce, dans des proportions que l'État détermine en fonction des juridictions et des services spécifiques;

¹² *Id.*, p. 87 et 88.

¹³ NOUVELLE-ZÉLANDE (HON MATT ROBSON MINISTER FOR COURTS), (mai 2001), (Page consultée le 6 juin 2004), New civil court fees, [en ligne], Adresse URL : http://www.justice.govt.nz/media/new_civil_court_fees.doc.

- la proportion des coûts récupérés par un tarif pour un service donné doit refléter la part des bénéfices en faveur de l'utilisateur et celle en faveur de la société;
- la protection de l'accès à la justice;
- les tarifs doivent être établis pour recouvrer une proportion du coût moyen de la prestation de service;
- la grille tarifaire doit permettre et favoriser une utilisation efficiente des services judiciaires;
- les tribunaux doivent pouvoir conserver, à la fin d'un litige, l'exercice de leur discrétion pour déterminer laquelle des parties devrait assumer les frais judiciaires.

En 2004, n'ayant pas encore atteint la cible de 50 % des coûts recouverts, le ministère de la Justice de la Nouvelle-Zélande décide d'augmenter de nouveau les tarifs relatifs au service de l'administration de la justice civile. Vivement opposés à cette décision, la New Zealand Law Society et le New Zealand Bar Association, tous deux des organismes privés, déposent une plainte au Comité de la révision des réglementations (adoptées par l'exécutif). Si elle est jugée fondée par ce comité parlementaire (pilote par le législatif), elle est portée à l'attention de la Chambre des députés.

Essentiellement, la plainte s'appuie sur trois arguments¹⁴. Premièrement, la mise en place et l'administration des tribunaux civils est une mission et une obligation constitutionnelle de l'État qui implique le recours à son pouvoir coercitif. Par principe, les dépenses liées à cette prérogative doivent être financées par les impôts et les taxes et non par une tarification. Deuxièmement, les augmentations tarifaires appliquées en 2004 créent une sérieuse barrière pour ceux qui désirent obtenir justice. Le droit d'accès aux tribunaux est un droit humain fondamental universel. Troisièmement, les tribunaux sont de prime abord un bien public pour lequel l'approche de l'utilisateur payeur pour recouvrer les coûts n'est pas appropriée.

¹⁴ NOUVELLE-ZÉLANDE (HOUSE OF REPRESENTATIVES: REGULATIONS REVIEW COMMITTEE), (février 2005), (Page consultée le 14 mai 2006), Investigation and complaint about civil court fees regulations 2004, [en ligne], Adresse URL : <http://www.clerk.parliament.govt.nz/Content/SelectCommitteeReports/regs%20review%20court%20fees.pdf>, p. 17.

C'est en février 2005 que le comité remet son rapport. Il recommande que le gouvernement entreprenne la révision de la réglementation qui établit les frais judiciaires en matière de justice civile et ce, en fonction des préoccupations exprimées dans le rapport¹⁵. Voici la principale préoccupation :

« We are concerned at the 50 percent cost-recovery target underpinning changes to civil court fees. We were not able to discern clear reasons for this target, which was also not rationally linked to an assessment of the impact of the fees on the use of civil court services. »¹⁶

Le comité prête attention aux arguments des opposants. Il se déclare particulièrement préoccupé par la menace qui plane sur l'accès à la justice. Concernant ce point, il écrit dans son rapport :

« Fee waiver, legal aid and a concession rate may provide some protection against fees being a barrier to access to the courts. But to the extent that these protections are not available in all circumstances, there is still an issue that the increased fees may represent a significant impediment to access to the courts. It is of primary importance to set the fee so as to ensure that access to the courts is not restricted in the first instance. We accept that there is a fundamental right of access to the courts for resolution of disputes. The public good aspect of the court system requires that civil court fees must strike a reasonable balance of allowing access, while ensuring that a litigant pays a contribution sufficient to deter frivolous applications and acknowledge entry into a formal system for resolving disputes. »¹⁷

6.3 LE ROYAUME-UNI

C'est en 1998 que le gouvernement entreprend de transformer radicalement la tarification relative au service de l'administration de la justice civile. Dans un document de consultation

¹⁵ Id., p. 5.

¹⁵ Id.

¹⁷ Id., p. 33.

publique, l'État présente les principes qui doivent intervenir dans l'établissement des frais judiciaires en matière civile, lesquels sont encore en vigueur aujourd'hui¹⁸. Les voici¹⁹ :

- les tarifs ne doivent pas constituer un obstacle à l'accès à la justice;
- la protection juridique doit être garantie pour le justiciable à faible revenu;
- les tarifs doivent correspondre aux coûts des services pour lesquels ils sont chargés²⁰;
- les tarifs pour l'engagement de procédures et l'exécution des jugements doivent refléter la valeur de la réclamation;
- les tarifs doivent être établis sur la base du coût moyen;
- les tarifs doivent être payés par le justiciable qui présente une demande au tribunal;
- les tarifs doivent être payés à l'avance.

Dans ce même document, on précise qu'il n'est pas souhaitable, pour certains types de procédures en matière familiale, d'établir des tarifs basés purement sur le coût du service fourni par les tribunaux²¹. Les demandes présentées au tribunal en matière d'adoption ou dans un contexte de violence familiale nécessitent d'être subventionnées par les contribuables. Il faut s'assurer que les justiciables potentiels ne se voient pas empêchés d'obtenir, par exemple, le droit d'avoir des contacts avec leurs enfants ou la possibilité de se libérer de la

¹⁸ ROYAUME-UNI (DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONNAL AFFAIRS), (mai 2004), (Page consultée le 31 mai 2004), Civil court fees : Consultation Paper on fee Changes Code No CP 10/04 May 2004, [en ligne], adresse URL : http://www.courtservice.gov.uk/using_courts/fees/civil_court_fees_2004/court_fees.htm.

¹⁹ ROYAUME-UNI (DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONNAL AFFAIRS), (novembre 1998), (Page consultée le 31 mai 2004), Consultation Paper on Fee Levels and Charging Points, [en ligne], adresse URL: <http://www.dca.gov.uk/consult/civ-just/civilfee.htm>, p. 2 et 3.

²⁰ Dans la majorité des procédures civiles, il est raisonnable d'attendre des parties qu'elles paient la totalité des coûts correspondant à la portion du système de justice civile qu'elles utilisent pour résoudre leur dispute et qu'elles prennent les décisions économiques, quant à savoir si elles recourent ou pas aux tribunaux, en fonction de ces coûts.

²¹ ROYAUME-UNI (DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONNAL AFFAIRS), *op. cit.*, note 19, p. 3 et 4.

violence physique qu'ils subissent parce qu'ils ne peuvent pas payer le coût total de leurs procédures

Considérant l'interprétation que donne le ministère des Tribunaux du Royaume-Uni à ces principes et l'application qu'il en fait depuis 1998 pour guider ses choix concernant la tarification du service de l'administration de la justice civile, il appert qu'un principe a préséance sur tous les autres :

« Government policy is that fees should normally be set to recover the full cost of a service although there may be cases in which Ministers agree a service should recover less than full cost. »²²

« The twin policies of recovering the cost of service through fees and of protecting access to justice are both current Government policy. »²³

Cette façon de faire provoque au fil des années de vives oppositions de la part des groupes de pression. La Law Society croit que la conséquence inévitable du principe de recouvrement total des coûts est l'abrogation du droit d'accès à la justice²⁴. À propos des affirmations du gouvernement voulant que sa politique soit de trouver un juste équilibre entre le besoin d'établir des tarifs pour recouvrer les coûts et le besoin de protéger l'accès à la justice, la Law Society rétorque qu'il n'est pas possible de réconcilier ce qui est en réalité, des intérêts concurrents.

La Law Society s'oppose au principe du recouvrement total des coûts principalement pour deux motifs. Premièrement, les tarifs augmentent très rapidement et conséquemment, cela devient plus difficile sinon impossible pour certains justiciables de déposer une action en justice²⁵. Deuxièmement, elle juge que cette politique est inadéquate car elle ne fait pas la

²² ROYAUME-UNI (DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS), *op. cit.*, note 18, p. 3 de 27.

²³ *Id.*

²⁴ THE LAW SOCIETY (R.-U.), (juin 2000), (Page consultée le 2 juin 2004), *House of Commons debate on the Civil Court Fees Regulations- 10/5/00*, *Site de The Law Society*, [en ligne], adresse URL: <http://www.lawsoc.org.uk/>, p. 1 de 7.

²⁵ *Id.*

distinction entre un service public et un droit constitutionnel, ce qui constitue une entrave à la fonction et au rôle publics que doivent accomplir le droit civil et le litige civil. Alors que les justiciables reçoivent des bénéfices privés du processus judiciaire, ce dernier procure des avantages significatifs à la communauté au sens large, sous forme de précédent juridique, d'ordre social et de règles de droit

La Law Society admet que les tribunaux ont autant un rôle privé qu'un rôle public à jouer. Le droit civil occupe une place pour le bénéfice des usagers mêmes, mais aussi pour établir de la jurisprudence. Demander aux justiciables de payer les coûts du processus judiciaire en entier, c'est catégoriser le litige comme étant seulement d'intérêt privé. De plus, si le niveau des tarifs dissuade les justiciables d'utiliser les tribunaux dans le cas où un point de droit important ou de procédure sont en cause, cela réduit l'efficacité du droit civil à procurer une structure dans laquelle une quantité importante de justiciables seraient portés à régler à l'amiable leur litige²⁶.

Malgré les griefs des groupes de pression, le ministère des Tribunaux du Royaume-Uni demeure inflexible sur la question de la nécessité de recouvrer en entier les coûts du service de l'administration de la justice civile. En 2004, le ministère entend hausser de nouveau les frais judiciaires. Préalablement, il entreprend une consultation publique et distribue un document à cet effet. À l'avant-propos, les répondants sont avisés que la présumée incompatibilité existant entre la politique du recouvrement total des coûts et celle de l'accès à la justice n'est pas à l'ordre du jour²⁷.

²⁶ THE LAW SOCIETY (R.-U.), (décembre 2002), (Page consultée le 2 juin 2004), Civil Court Fees: A consultation Paper on Fee Changes: Response of the Law Society December 2002, [en ligne], adresse URL: http://www.lawsoc.org.uk/dcs/pdf/civillit_courtfees.pdf, p. 1 de 6.

²⁷ ROYAUME-UNI (DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS), *op. cit.*, note 18, p. 3 de 27.

Dans le rapport suivant la consultation, publié en juin 2005, cette mention est réitérée à nouveau²⁸. À propos de l'accès à la justice, le rapport conclut en ces termes²⁹ :

« 12 As stated in the Consultation Paper, access to justice is protected by automatic exemption for litigants on specified means tested benefits and discretionary remission (in part of full) for those who do not benefit from exemption but who would, owing to the exceptional circumstances of the particular case, suffer undue financial hardship.

« 13 When setting fees, allowance is made for automatic exemption in the Supreme Court, county courts, family and insolvency proceedings, for those on means-tested benefits or remission where hardship would otherwise result. In family proceedings an additional subsidy applies. In non-contentious probate proceedings only remission applies. Together these provisions protect access to justice.»

Après la lecture de ce chapitre et du chapitre V, le lecteur peut croire qu'il existe autant d'opinions à propos de l'opportunité et la manière de tarifier le service de l'administration de la justice civile, qu'il y a de tarifs en cette matière. Selon nous, ce qu'il faut retenir de ces deux chapitres, c'est l'importance pour un gouvernement d'adopter une ligne de conduite avant d'entreprendre et de réviser toute forme de tarification. Puis ensuite, adopter des lignes directrices compatibles avec cette autre ligne pour garantir l'efficacité, l'efficience et l'équité de la tarification. En ce sens, le prochain chapitre se veut un guide pour le MJQ et les chapitres V et VI, nos outils.

²⁸ ROYAUME-UNI (DEPARTEMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS), (juin 2005), (Page consultée le 14 mai 2006), Civil Court Fees : Response to Consultation CP(R) 10/04 05/05/2004, [en ligne], adresse URL : <http://www.dca.gov.uk/consult/civilcourt/sr1005.pdf>, p. 3.

²⁹ Id., p. 35 et 36.

CHAPITRE VII – LES RECOMMANDATIONS

Les précédents chapitres ont été consacrés à la description et l'étude de ce qui s'est fait, de ce qui s'est dit et de ce qui s'est écrit à propos de la tarification, du service de l'administration de la justice civile et de l'interaction existant entre ces deux activités gouvernementales. Ce chapitre aux allures de guide constitue la synthèse de notre travail. Il contient les réponses aux questions que nous avons soulevées au cours de notre analyse et les recommandations qui en découlent. Ces dernières s'appuient *in extenso* sur les informations recensées dans ce mémoire.

7.1 NOTRE RÉPONSE

7.1.1 Notre question

Voici de quelle manière nous pouvons résumer l'ensemble des questions soulevées dans notre texte : **La tarification par le MJQ (le Tarif) du service de l'administration de la justice civile dispensé par l'État québécois, est-elle compatible avec les caractéristiques économiques dudit service et est-elle souhaitable?** La réponse est oui et notre raisonnement se retrouve aux sections 7.1.3. et 7.1.4.

7.1.2 Le service vs les services de l'administration de la justice

Il s'agit pour nous de deux concepts différents, mais intimement liés puisque le premier inclut le second. Nous croyons qu'il est pertinent de faire cette distinction car le premier intervient lors du processus de catégorisation, alors que le second joue un rôle de premier plan dans la détermination d'une tarification.

1^{er} concept : **LE service de l'administration de la justice civile est un tout insécable et peut se définir ainsi :**

« La responsabilité première du pouvoir judiciaire, une composante de l'État, est d'interpréter et d'appliquer la loi au bénéfice des parties et dans l'intérêt général de la société. Ce faisant, les tribunaux rendent un service public, participent à la mission de l'État et contribuent au maintien de la paix sociale. »¹

2^e concept : **LES services de l'administration de la justice civile correspondent chacun à une activité que l'État accomplit en respect de sa mission (1^{ère} définition) au bénéfice d'un usager quelconque qui a requis l'un de ces services².**

7.1.3 Notre catégorisation

La théorie économique veut que l'État intervienne dans le marché pour produire certains services parce que ledit marché présente un ou des dysfonctionnements qui font en sorte que les agents privés ne peuvent pas ou ne veulent pas produire lesdits services. En conséquence, la question à laquelle nous permet de répondre la catégorisation n'est pas de savoir qui doit payer les coûts de la production desdits services, mais bien qui doit les produire. L'effet direct de l'application de la théorie économique n'est pas de déterminer si la tarification est souhaitable, mais de justifier l'intervention de l'État dans le marché.

Si nous nous référons au premier concept défini à la section 7.1.2, il ne fait aucun doute que le service de l'administration de la justice civile doit être considéré comme un service public. En conséquence, c'est à l'État et à l'État seul que reviennent le droit et la responsabilité de dispenser ce service et ce, pour les motifs qui suivent.

- *C'est la position de la majorité de la littérature que nous avons étudiée et celle des gouvernements de la Nouvelle-Zélande, du Québec et du Royaume-Uni³.*

¹ Supra, p. 59.

² À titre d'exemple, nous vous référons à la description que nous avons faite de la procédure civile à la section 4.2.1.

³ Supra, chapitres V et VI.

- *La dispense de ce service peut donner lieu à des externalités.* Un recours judiciaire bénéficie immédiatement à celui qui l'utilise, mais aussi à l'ensemble de la population, compte tenu de la jurisprudence qui en découle. Par exemple, lorsqu'un couple formé de personnes du même sexe entame des démarches en leur nom et se voit accorder le droit au mariage par un tribunal, c'est l'ensemble des gais et lesbiennes qui se voit conférer ce même droit. Il y a un bénéfice privé pour le couple qui a dû verser une contribution monétaire et un bénéfice général pour tous les autres couples homosexuels qui, par contre, n'ont pas eu à déboursier directement un seul dollar pour acquérir ce droit. La jurisprudence n'est pas la seule externalité. La société retire d'autres bénéfices du service public de l'administration de la justice civile sans avoir à déboursier directement pour le service. Il s'agit du maintien de l'ordre public et de la paix sociale.
- *La dispense de ce service peut donner lieu au phénomène des « free riders » .*
- *La consommation de ce service ne donne jamais lieu simultanément à la rivalité et à l'exclusion, contrairement au service privé pur.* Par exemple, pour nombre de services collectifs, l'augmentation du nombre de consommateurs n'affecte pas le coût total, mais la qualité du service rendu diminue. On ne peut véritablement parler de non-rivalité que lorsque l'encombrement est inexistant⁴.

Maintenant, il nous faut déterminer si le service de l'administration de la justice civile est un service public pur car la tarification pourrait ne pas être souhaitable dans ces circonstances. À cette question, nous ne croyons pas qu'il existe de réponse absolue. En fait, les valeurs, la situation économique, la situation sociale et les intérêts en jeu sont tous des facteurs dont la combinaison peut mener à plusieurs réponses possibles et qui sont aujourd'hui défendables. Cependant, pour les raisons qui vont suivre, nous croyons que le service de l'administration

⁴ Robert LE DUFF et Jean-Claude PAPILLON, *Gestion publique*, Paris. Vuibert, 1988, p. 28.

de la justice civile n'est pas un service public parfaitement pur et qu'en conséquence, dans certains cas, la tarification peut être souhaitable.

- L'exclusion est possible. Par exemple, ce ne sont pas tous les jugements rendus en première instance qui sont appelables de plein droit à la Cour d'appel du Québec ou à la Cour suprême du Canada. Il arrive que ces cours refusent d'entendre les dossiers de certains justiciables.
- Considérant que les délais avant d'obtenir un jugement sont de plus en plus longs, c'est dire qu'à chaque fois qu'un nouveau justiciable requiert un service de l'administration de la justice civile, c'est un dossier de plus à entendre pour les juges. Par conséquent, le délai d'attente avant d'obtenir jugement se rallonge et l'espérance pour l'autre justiciable d'obtenir jugement dans un délai raisonnable diminue. À la limite, il y a donc rivalité au niveau de la consommation du service car il demeure qu'il y a encombrement.

7.1.5 L'à-propos de la tarification

« La gratuité, qui a pour corollaire le financement du service par la collectivité, n'exclut pas l'exigence de redevances en cas d'utilisation spécifique du service. »⁵

À notre avis, la tarification est souhaitable car le service de l'administration de la justice civile est un service mixte⁶.

Aux défenseurs de la thèse voulant que ce service soit un service public pur, nous affirmons que la tarification peut quand même être possible⁷. En effet, suivant le deuxième concept défini à la section 7.1.2, l'administration de la justice civile commande la dispense d'une

⁵ Giuseppe ANNOSCIA, *Encyclopaedia Universalis*, vol. 20, Paris, Encyclopaedia Universalis, 2002, p. 873.

⁶ *Supra*, p. 55.

⁷ *Supra*, p. 53.

gamme importante de divers services judiciaires aux usagers. Parmi certains de ces services, l'identification et la détermination de la valeur des avantages qu'en retire l'utilisateur qui les a requis sont possibles et par conséquent, leur tarification aussi.

Par ailleurs, même s'il s'agissait d'un service public pur, il est aussi possible de prélever des tarifs au sens large, lesquels doivent constituer des contributions obligatoires. C'est le cas par exemple du justiciable qui est poursuivi devant les tribunaux et qui désire se défendre. Ce dernier doit déboursier le tarif associé à la comparution qu'il doit déposer au greffe du tribunal, s'il désire être entendu et faire valoir ses droits.

Maintenant que nous savons que la tarification du service quasi public de l'administration de la justice civile est souhaitable, nous pouvons faire nos recommandations en fonction de la tarification de ce service.

7.1.6 Les limites de nos recommandations

Il faut savoir qu'il n'existe pas de solution miracle. À cet effet, le MFQ est d'avis que sur le plan technique, «la formule mathématique permettant d'apprécier à distance l'ensemble des facteurs à prendre en compte en matière de tarification n'existe tout simplement pas»⁸.

Cependant, nous croyons que nos recommandations ne sont ni irréalistes ni déraisonnables. « Il n'existe pas de portrait complet et fidèle de l'utilisation de ce mode de financement pour les différents produits et services »⁹. Il y a autant de façons de l'appliquer qu'il y a de gens responsables de son application. Une pratique si simple et logique devient vite complexe et unique lorsqu'elle se mêle à des enjeux économiques, politiques et sociaux.

⁸ BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997, II, Québec, Les publications du Québec, 1997, p. 36.

⁹ Id., p. 52.

7.2 NOS RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION ①

(1.1) LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DEVRAIT ADOPTER UNE LOI COMME CELLE QUE L'ÉTAT FINLANDAIS A ADOPTÉE

L'encadrement de la tarification gouvernementale au Québec sera connu de tous les organismes et ministères. Uniforme et exigible, la tarification sera moins improvisée et moins arbitraire. N'oublions pas qu'une loi est publique (nul n'est supposé l'ignorer) et qu'elle est impérative, caractéristiques qu'une politique ne possède pas. Ainsi, la loi québécoise prévoirait :

- que les ministères qui désirent tarifer divisent en deux groupes les services publics qu'ils offrent : les services qui donnent lieu à paiement et ceux qui sont fournis gratuitement;
- ensuite, que ces ministères divisent en deux groupes les services qui donnent lieu à paiement : les services statutaires (prix équivalant au coût de prestation total du service) et les services commerciaux (prix équivalant à ceux du marché);
- que seul le ministère dispensant les services, soit celui qui procède à leur catégorisation;
- que pour certains services, les ministères disposent dans le cadre de l'exercice de catégorisation, d'une discrétion pour exclure lesdits services d'une tarification ou pour en limiter la tarification.

Cette dernière exigence est très importante et malgré des politiques de recouvrement des coûts très exorbitantes pour les justiciables en Nouvelle-Zélande (50 % des coûts) et au Royaume-Uni (100 % des coûts), ces États ont choisi d'exclure certains domaines ou services de l'application de leur politique, soient ceux, par exemple, concernant les intérêts des enfants mineurs ou les questions reliées au droit familial.

RECOMMANDATION ②

LE GOUVERNEMENT QUÉBÉCOIS (LE MFQ) DEVRAIT SUGGÉRER DANS LE CADRE DE RÉFÉRENCE ACTUEL EN MATIÈRE DE TARIFICATION GOUVERNEMENTALE, QUE LES CRITÈRES DE BIRD ET TSIPOULOS SOIENT APPLIQUÉS

En fait, cette recommandation exige des ministères désirant recourir à la tarification, qu'il se demandent d'abord si cette tarification est souhaitable. Pour ce test, voici les trois critères de Bird et Tsiopoulos que nous avons retenus :

- moins la consommation du service par un usager n'influence la consommation des autres usagers dudit service, moins la tarification est pertinente;
- plus il est facile et peu dispendieux d'empêcher une personne de consommer le service, plus il est facile de tarifer ledit service;
- plus la consommation ou la dispense d'un service par un individu produit des externalités, plus il est difficile de tarifer ledit produit, dans ce dernier cas, ce sera un motif d'équité.

Sans faire référence à Bird et Tsiopoulos, le Cadre de référence Néo-Zélandais reprend leurs critères pour permettre aux ministères et organismes d'appliquer la directive suivante : « Assess the output has the characteristics of a public, club, private or merit good ».

VOICI CE QU'IL EN EST POUR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. VOYONS MAINTENANT CE QUE NOUS SUGGÉRONS SPÉCIFIQUEMENT AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC.

RECOMMANDATION ③

LE MJQ DEVRAIT DÉVELOPPER, ADOPTER ET SUIVRE UNE POLITIQUE TARIFAIRES DES SERVICES DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE CIVILE

Cette politique devra s'inspirer de l'encadrement de la tarification gouvernementale au Québec telle que définie dans l'Étude de la tarification du VGQ et le Cadre de référence du MFQ. Par exemple, les thèmes suivants pourront, entre autres, y être abordés :

- l'identification des objectifs à atteindre et la façon de le faire;
- l'arbitrage des conflits potentiels entre la tarification et les autres orientations et objectifs poursuivis par les différents programmes du MJQ, telle l'accessibilité universelle¹⁰;
- la définition d'une stratégie de tarification en fonction des principes d'efficacité et de transparence¹¹;
- la distinction entre services publics, services privés et services mixtes;
- l'inventaire de tous les services qui offrent un potentiel de tarification;
- l'identification des bases de calcul relatives à la capacité de payer, à la détermination des coûts de production de ces services (coût moyen)¹² ainsi qu'au taux de recouvrement de ces coûts auprès des bénéficiaires;
- le profilage de la clientèle;
- la détermination des avantages obtenus par la collectivité et l'individu¹³;
- la protection de l'accessibilité à la justice pour les plus démunis¹⁴;

PLUS PRÉCISÉMENT, LA POLITIQUE TARIFAIRE ADOPTÉE DEVRA IMPÉRATIVEMENT PRÉVOIR LES ÉLÉMENTS SUIVANTS.

¹⁰ Au Royaume-Uni, selon les autorités gouvernementales, la politique de l'accessibilité à la justice est aussi importante que celle du recouvrement total des coûts. Cependant, dans les faits, cette dernière a préséance sur la première. Selon les groupes de pressions, l'équilibre entre ces deux politiques n'existe pas car il s'agit d'intérêts totalement opposés.

¹¹ Critère appliqué en Nouvelle-Zélande.

¹² Critère appliqué en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni.

¹³ Critère appliqué en Nouvelle-Zélande.

¹⁴ Critère appliqué en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni.

(3.1) LE MJQ DOIT IDENTIFIER TOUS LES SERVICES QU'IL EST APPELÉ À DISPENSER AUX JUSTICIABLES EN MATIÈRE D'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE CIVILE

C'est essentiel pour ensuite analyser chacun de ces services et déterminer s'il est souhaitable ou pas de le tarifer. Cette façon de faire est issue des pratiques tarifaires gouvernementales québécoises, mais dans les faits, c'est le gros bon sens qui le commande.

(3.2) LE MJQ DOIT CATÉGORISER CHACUN DES SERVICES IDENTIFIÉS SUIVANT LE POINT 3.1

La catégorisation doit se faire idéalement dans le cadre des éléments mentionnés à la section 7.1. De plus, même si le gouvernement québécois choisissait de ne pas adopter une loi similaire à celle de la Finlande, il est évident que le MJQ pourrait se référer à cette dernière pour procéder à la catégorisation des services qu'il offre. En fait, le MJQ pourrait intégrer les éléments pertinents de cette loi à sa politique tarifaire. La détermination de ce qui est souhaitable ou pas de tarifer dépend directement de la catégorisation des services potentiellement sujets à tarification.

(3.3) LE MJQ NE DOIT PAS ENTREPRENDRE DES RÉVISIONS OU DÉMARCHES TARIFAIRES POUR SIMPLEMENT AUGMENTER LES REVENUS DE LA TARIFICATION

Le MJQ doit éviter de réviser la tarification des services de l'administration de la justice civile sur la base d'une cible prédéterminée de recouvrement des coûts. Un taux de recouvrement des coûts n'est pas un objectif à atteindre, mais une conséquence de la décision de tarifer.

Malheureusement, c'est la voie qu'à empruntée en 2000 le ministère de la Justice de la Nouvelle-Zélande en adoptant une politique prévoyant le recouvrement de 50 % des coûts. Aujourd'hui encore, ce ratio est âprement contesté par les plus importants groupes de pressions de la Nouvelle-Zélande.

D'ailleurs en 2005, un comité parlementaire conclut que le taux de recouvrement de 50 % retenu par le ministère de la Justice de la Nouvelle-Zélande est dépourvu de toute rationalité puisque ce taux n'a pas été établi en fonction de l'impact qu'il pourrait avoir sur les usagers

du système judiciaire civil ni des bénéficiaires que ces derniers reçoivent des services qu'ils ont requis.

(3.4) LE MJQ DOIT, AVANT DE METTRE EN VIGUEUR TOUTE RÉVISION TARIFAIRE, PROCÉDER À DES CONSULTATIONS PUBLIQUES

Le Barreau du Québec, les associations de consommateurs, la magistrature, les avocats et les usagers sont quelques-uns des acteurs qui doivent être appelés à se prononcer sur le sujet.

« Tarifier ou non un service public résulte donc d'un choix politique qu'il ne m'est pas permis de critiquer. Il reste que, pour maintenir une relation de confiance et un sentiment de justice entre les citoyens et l'administration publique, l'établissement des tarifs doit reposer sur des principes qu'il importe d'exposer clairement. En outre, toute dérogation à ces principes sera obligatoirement justifiée pour que la reddition de compte soit complète. »¹⁵

Comme nous l'avons décrit au chapitre VI, tant la Nouvelle-Zélande que le Royaume-Uni recourent à des consultations publiques avant de mettre en œuvre leurs réformes tarifaires concernant les services de l'administration de la justice civile qu'ils offrent. Les deux États procèdent de la même manière, alors qu'ils distribuent aux acteurs concernés un document de consultation dans lequel nous retrouvons les hypothèses de tarification retenues par les ministères de la Justice en cause. En procédant ainsi, par contre, les États limitent les débats aux questions qu'ils sont disposés à débattre.

(3.5) LE MJQ DOIT IDENTIFIER LES VOIES ALTERNATIVES POUVANT GARANTIR L'ACCÈS À LA JUSTICE CIVILE AUX PLUS DÉMUNIS ET À TOUS CEUX QUI N'ONT PAS LES MOYENS FINANCIERS D'Y ACCÉDER

Nous suggérons que les solutions alternatives existantes (aide-juridique et la Cour du Québec, division des petites créances) et les solutions alternatives potentielles¹⁶ soient identifiées, envisagées et étudiées.

¹⁵ BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997*, I, Québec, Les publications du Québec, 1997, p. 18.

¹⁶ Il peut s'agir de subventionner certaines catégories de dossiers (ex. : en matière familiale), différer le paiement des tarifs (si la partie gagne son recours, l'État réclamera les frais judiciaires à l'autre partie), offrir des exemptions aux plus démunis ou subventionner les dossiers qui présentent un intérêt public et dont le fardeau financier serait trop lourd pour le justiciable impliqué. Ces outils sont ceux retenus tant en Nouvelle-Zélande qu'au Royaume-Uni.

En effet, de l'avis du comité parlementaire néo-zélandais, il est d'une importance capitale que la tarification établie n'empêche pas les justiciables d'entreprendre des recours devant les tribunaux. De là, la nécessité de garantir par d'autres moyens l'accès à la justice.

L'objet de ce mémoire n'était pas de proposer des corrections au cadre de référence en matière de tarification au gouvernement du Québec. L'objet de ce mémoire n'était pas d'analyser la tarification des services de l'administration de la justice civile au MJQ. L'objet de ce mémoire n'était pas de proposer une politique stratégique tarifaire au MJQ. **L'objet de ce mémoire était de déterminer s'il était souhaitable de tarifier les services de l'administration de la justice civile au Québec et de proposer des critères pour y arriver.** C'est uniquement pour répondre à ces questions que nous nous sommes intéressés à la littérature sur la théorie économique et sur les pratiques tarifaires de la Finlande, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni. En ce sens, nous sommes d'avis que notre mémoire remplit bien son mandat.

Évidemment, dans un travail d'une telle envergure, il y a certains débordements par rapport au sujet retenu au départ. En plus de nous permettre d'identifier les critères applicables pour déterminer si une tarification est souhaitable ou pas, nos recherches et nos analyses nous ont permis d'identifier plusieurs aspects importants nécessaires à l'élaboration d'une tarification. Par rapport à l'objet de ce mémoire, ces aspects jouent un rôle accessoire, mais ils ne sont pas moins pertinents pour autant. En effet, une fois qu'un ministère a identifié les services qu'il était souhaitable de tarifier, l'étape suivante consiste à élaborer une tarification en fonction desdits services. Voilà pourquoi nos recommandations ne se limitent pas uniquement à mentionner les conditions permettant d'identifier les services qu'il serait souhaitable de tarifier.

Donc, en rédigeant ce travail, nous nous sommes donnés les outils nécessaires pour amorcer la construction d'une solide base en matière de tarification des services de l'administration de la justice civile et pour atteindre l'équilibre souhaité entre les valeurs constitutionnelles et les

valeurs économiques. L'étape que nous venons de franchir nous a demandé beaucoup de temps et d'efforts. Toutefois, cela n'est rien par rapport à tout le travail qui reste à faire au MJQ pour développer une tarification qui correspond en tout point aux normes gouvernementales québécoises et à la théorie économique. Maintenant que le lecteur dispose d'une démarche pour démontrer qu'il est souhaitable de tarifier les services de l'administration de la justice civile et pour entreprendre une réforme tarifaire, voici les prochaines étapes à franchir :

- déterminer les coûts reliés à la dispense des services identifiés;
- identifier la portion de ces services qui bénéficie à l'individu et celle qui bénéficie à la société;
- déterminer les tarifs à charger pour ces services;
- connaître les impacts de la tarification de ces services sur l'accès du citoyen aux tribunaux civils.

Cependant, pour connaître avec précision les conséquences et les impacts d'une tarification, seule une évaluation d'impacts sur la population peut réellement nous éclairer. En date de ce jour, nous n'en avons pas trouvée. Pour réaliser une telle évaluation nous aurions besoin d'une quantité importante de données, lesquelles ne sont pas pour le moment compilées. Voilà une tâche qui pourrait bien intéresser un futur étudiant au doctorat.

**APPENDICE A – *TARIF DES FRAIS JUDICIAIRES EN
MATIÈRE CIVILE ET DES DROITS DE GREFFE***



© Éditeur officiel du Québec
Ce document n'a pas de valeur officielle.

Dernière version disponible
Incluant la Gazette officielle du 26 avril 2006

c. T-16, r.11.3

Tarif des frais judiciaires en matière civile et des droits de greffe

Code civil du Québec

(L.Q., 1991, c. 64, a. 376)

Code de procédure civile

(L.R.Q., c. C-25, a. 659.10)

Loi sur les tribunaux judiciaires

(L.R.Q., c. T-16, a. 224)

Les droits prévus au règlement ont été indexés à compter du 1^{er} avril 2006 selon l'avis publié à la Partie 1 de la Gazette officielle du Québec le 22 avril 2006, page 412.(a. 4, 6, 7, 8, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 24)

1. Aux fins du présent tarif, les demandes sont classées comme suit:

1° classe I: les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 0,01 \$ à 999,99 \$ inclusivement;

2° classe II: les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 1 000 \$ à 9 999,99 \$ inclusivement;

3° classe III: les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 10 000 \$ à 99 999,99 \$ inclusivement;

4° classe IV: les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 100 000 \$ à 999 999,99 \$ inclusivement;

5° classe V: les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 1 000 000 \$ et plus;

6° classe VI: les demandes en séparation de corps, en divorce ou en dissolution d'union civile.

D. 256-95, a. 1; D. 1509-2002, a. 1.

2. Les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est indéterminée font partie de la classe II.

Toutefois, les demandes en délaissement forcé et les recours régis par les articles 834.1 à 846 du Code de procédure civile (L.R.Q., c. C-25) font partie de la classe III. Il en est de même des injonctions, qu'elles soient ou non assorties d'autres conclusions.

D. 256-95, a. 2; D. 1509-2002, a. 2.

3. La valeur du principal droit réclamé détermine la classe de demande.

D. 256-95, a. 3.

4. Le présent tarif groupe les actes de procédure en trois étapes et les frais qui sont exigibles pour ces actes de procédure sont les suivants :

1° Étape I : Les actes de procédure introductifs d'instance et assimilés :

a) pour une demande introductive d'instance régie par le Livre II du Code de procédure civile, à l'exception des demandes prévues à l'article 6, ou pour la délivrance du premier bref ainsi que pour une opposition ou une intervention, l'une des sommes établies au tableau qui suit, déterminée selon la classe de demande et selon qu'elle est exigible d'une personne physique ou d'une personne morale :

T-16r11.3#01, voir 2002 G.O. 2, 8722]

Classe de demande	Personne physique	Personne morale
-------------------	-------------------	-----------------

Classe I	55\$	64\$
----------	------	------

Classe II	108\$	126\$
-----------	-------	-------

Classe III	203\$	248\$
------------	-------	-------

Classe IV	326\$	389\$
-----------	-------	-------

Classe V	645\$	771\$
----------	-------	-------

Classe VI	155\$	N/A
-----------	-------	-----

b) pour une demande reconventionnelle, la somme de 93 \$ ou, si elle est exigible d'une personne morale, la somme de 115 \$, quelle que soit la classe de demande ;

c) pour tout acte de procédure introductif d'instance ou tout acte de procédure en matières non contentieuses non mentionné au présent tarif, la somme de 47 \$ ou, si elle est exigible d'une personne morale, la somme de 55 \$, quelle que soit la classe de demande.

2° Étape II : La comparution et tout acte de procédure assimilé :

pour la production d'un acte de comparution ou de tout acte de procédure de même nature ainsi que pour une rétractation de jugement ou une tierce opposition, l'une des sommes établies au tableau qui suit, déterminée selon la classe de demande et selon qu'elle est exigible d'une personne physique ou d'une personne morale :

[T-16r11.3#02, voir 2002 G.O. 2, 8722]

Classe de demande	Personne physique	Personne morale
Classe I	32\$	42\$
Classe II	55\$	64\$
Classe III	107\$	126\$
Classe IV	164\$	197\$
Classe V	326\$	389\$
Classe VI	86\$	N/A

3° Étape III : L'exécution :

l'une des sommes établies au tableau qui suit, déterminée selon la classe de demande et selon qu'elle est exigible d'une personne physique ou d'une personne morale :

[T-16r11.3#03, voir 2002 G.O. 2, 8723]

Classe de demande	Personne physique	Personne morale
-------------------	-------------------	-----------------

Classe I	47\$	55\$
----------	------	------

Classe II	86\$	104\$
-----------	------	-------

Classe III	157\$	186\$
------------	-------	-------

Classe IV	246\$	290\$
-----------	-------	-------

Classe V	484\$	583\$
----------	-------	-------

Classe VI	115\$	N/A
-----------	-------	-----

La valeur du droit que l'opposition visée au sous-paragraphe a du paragraphe 1 du premier alinéa est destinée à protéger en détermine la classe si cette valeur est établie dans l'opposition ou dans l'affidavit souscrit à l'appui de celle-ci ; sinon, le montant établi par le jugement détermine la classe de cette procédure.

Dans les cas visés au paragraphe 3 du premier alinéa, la classe est déterminée selon la valeur de l'obligation dont l'exécution forcée est demandée.

Sauf en ce qui concerne l'acte de comparution et tout acte de procédure de même nature, auxquels cas les frais sont exigibles de toute partie qui produit un premier de l'un de ces actes, les frais ne sont exigibles que pour la production du premier acte de procédure compris dans une étape visée au présent article. Aucun frais n'est toutefois exigible de la partie demanderesse pour la production d'un acte de comparution ou acte de procédure de même nature.

Malgré le sous-paragraphe a du paragraphe 1 du premier alinéa, il n'y a pas de frais exigibles pour la demande pour faire subir un examen psychiatrique à une personne qui le refuse ou pour qu'une personne soit gardée contre son gré par un établissement visé dans les lois relatives aux services de santé et aux services sociaux.

D. 256-95, a. 4; D. 1509-2002, a. 3; D. 1273-2003, a. 1.

5. *(Abrogé).*

D. 256-95, a. 5; D. 1509-2002, a. 4.

6. Des frais de 113 \$ sont exigibles pour toute demande de révision de mesures accessoires ordonnées par un jugement qui prononce la séparation de corps, le divorce, la dissolution de l'union civile ou la nullité du mariage ou de l'union civile ainsi que pour toute demande introductive d'instance relative à la garde d'enfants ou à des obligations

alimentaires ou pour toute demande en révision d'un jugement portant sur la garde d'enfants ou des obligations alimentaires.

D. 256-95, a. 6; D. 916-2002, a. 1; D. 1509-2002, a. 5.

7. Des frais de 33 \$ ou, s'il s'agit d'une personne morale, de 45 \$ sont exigibles pour la taxe des dépens par le greffier, sur présentation d'un mémoire de frais par la partie qui y a droit.

D. 256-95, a. 7; D. 1509-2002, a. 6.

8. En matière immobilière, les frais suivants sont exigibles :

1° pour l'exécution des devoirs du shérif, de la réception du dossier à la vente, la somme de 139 \$ ou, si elle est exigible d'une personne morale, la somme de 162 \$, quelle que soit la classe de demande ;

2° pour l'exécution des devoirs du greffier, de la réception du dossier jusqu'au jugement d'homologation inclusivement, l'une des sommes établies au tableau qui suit, déterminée selon la classe de demande et selon qu'elle est exigible d'une personne physique ou d'une personne morale :

[T-16r11.3#04, voir 2002 G.O. 2, 8723]

Classe de demande	Personne physique	Personne morale
Classe I	139\$	162\$
Classe II	196\$	236\$
Classe III	253\$	306\$
Classe IV	405\$	482\$
Classe V	801\$	962\$
Classe VI	234\$	N/A

3° au cas de contestation de l'état de collocation, d'une des sommes établies au tableau qui suit, déterminée selon la classe de demande et selon qu'elle est exigible d'une personne physique ou d'une personne morale :

[T-16r11.3#05, voir 2002 G.O. 2, 8723]

Classe de demande	Personne physique	Personne morale
Classe I	32\$	42\$
Classe II	55\$	64\$
Classe III	108\$	126\$
Classe IV	164\$	197\$
Classe V	326\$	389\$
Classe VI	86\$	N/A

Le paiement des frais prévus au paragraphe 2 du premier alinéa permet à chaque personne intéressée d'obtenir une copie du jugement d'homologation.

Dans le cas visé au paragraphe 2 du premier alinéa, la classe de demande est déterminée selon le prix de vente.

Dans le cas visé au paragraphe 3 du premier alinéa, la classe de demande est déterminée selon la somme réclamée par le contestant.

D. 256-95, a. 8; D. 1509-2002, a. 7.

9. Le paragraphe 3^o du premier alinéa de l'article 8 et le quatrième alinéa de cet article s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, à la contestation de l'état de collocation en matière mobilière.

D. 256-95, a. 9.

10. Pour tout jugement de distribution, il est perçu un droit de 3 % de l'ensemble des sommes prélevées ou consignées.

D. 256-95, a. 10.

11. Pour une réclamation sur saisie-arrêt ou sur dépôt volontaire conformément aux articles 652 à 659 du Code de procédure civile, les frais sont de 32 \$ ou, si la réclamation est présentée par une personne morale, de 42 \$ et sont les seuls exigibles jusqu'à satisfaction complète de cette réclamation.

D. 256-95, a. 11; D. 1509-2002, a. 8.

12. Les articles 4, 7, 8, 9, 11, 19 et 20, selon le cas, ne s'appliquent pas aux procédures prises par le ministre du revenu ou d'une somme recouvrable en vertu du Code de procédure pénale (L.R.Q., C-25.1) ni aux procédures prises par le greffier en qualité de saisissant à la suite d'un jugement ordonnant un recouvrement collectif ou rendu sous l'autorité du Livre VIII du Code de procédure civile.

D. 256-95, a. 12; L.Q., 1995, c. 18, a. 100.

13. Lorsqu'une somme d'argent est déposée, les frais suivants sont exigibles:

1° si la somme est de 10 000 \$ ou moins, 3,8 % de cette somme;

2° si la somme est supérieure à 10 000 \$, 3,8 % de la première tranche de 10 000 \$ et 0,3 % de l'excédent.

Le présent article s'applique également lorsque l'objet du dépôt est une valeur mobilière plutôt qu'une somme d'argent et dans ce cas, les frais sont calculés à partir de la valeur déclarée par le déposant dans l'acte de procédure ou autre document dans lequel il énonce déposer cette valeur.

Le présent article s'applique également lorsqu'une personne fournit un cautionnement. Dans ce cas, les frais sont calculés sur le montant du cautionnement qui doit être fourni.

Toutefois, le présent article ne s'applique pas aux sommes déposées à la suite d'une saisie-arrêt, d'un dépôt volontaire ni aux sommes visées à l'article 10.

D. 256-95, a. 13.

14. En matière de tutelle au mineur, les frais exigibles sont les suivants:

1° pour la présentation d'une requête demandant la convocation par le greffier d'une assemblée de parents, d'alliés ou d'amis en vue de constituer un conseil de tutelle ou pour la présentation d'une requête en homologation du procès-verbal d'une telle assemblée lorsqu'elle a été présidée par un notaire: 93 \$;

2° pour la présentation de toute autre requête: 93 \$.

D. 256-95, a. 14; D. 1509-2002, a. 9.

15. En matière de régimes de protection des majeurs, les frais exigibles sont les suivants:

1° pour la présentation d'une requête en ouverture ou en révision d'un régime de protection: 182 \$;

2° pour la présentation d'une requête demandant uniquement la convocation par le greffier d'une assemblée de parents, d'alliés ou d'amis en vue de constituer un conseil de tutelle ou pour la présentation d'une requête demandant uniquement l'homologation du procès-verbal d'une telle assemblée lorsqu'elle a été présidée par un notaire: 93 \$;

3° pour la présentation de toute autre requête: 93 \$.

D. 256-95, a. 15; D. 1509-2002, a. 10.

16. En matière de mandat en prévision de l'incapacité, les frais exigibles sont les suivants:

1° pour la présentation d'une requête en homologation ou en révocation de mandat: 104 \$;

2° pour la présentation de toute autre requête: 93 \$.

D. 256-95, a. 16; D. 1509-2002, a. 11.

17. Des frais de 93 \$ ou, s'il s'agit d'une personne morale, de 104 \$ sont exigibles pour la présentation d'une requête en vérification de testament ou pour l'obtention de lettres de vérification.

D. 256-95, a. 17; D. 1509-2002, a. 12.

18. Des frais de 63 \$ sont exigibles du débiteur d'une pension alimentaire accordée par jugement pour chaque demande de suspension d'exécution d'une saisie-arrêt de traitements, salaires ou gages qu'il présente au greffier, conformément à l'article 659.5 du Code de procédure civile.

D. 256-95, a. 18; D. 1509-2002, a. 13.

19. Les frais exigibles à l'occasion d'un appel à la Cour d'appel sont les suivants:

1° pour la production ou le dépôt de l'inscription ou de tout acte de procédure assimilé au greffe de la Cour d'appel ou du tribunal de première instance, selon le cas, l'examen et la préparation du dossier ainsi que sa transmission à la Cour d'appel, l'une des sommes suivantes:

a) dans le cas d'un jugement final, la somme de 283 \$ ou, si elle est exigible d'une personne morale, la somme de 342 \$;

b) dans le cas d'un jugement interlocutoire, la somme de 203 \$ ou, si elle est exigible d'une personne morale, la somme de 248 \$.

2° pour la comparution à la Cour d'appel, la somme de 139 \$ ou, si elle est exigible d'une personne morale, la somme de 162 \$.

D. 256-95, a. 19; D. 1509-2002, a. 14.

20. Les frais exigibles pour un appel à la Cour supérieure ou à la Cour du Québec, lorsque l'une ou l'autre de ces cours exerce une juridiction d'appel, sont les suivants:

1° pour la production ou le dépôt d'une inscription ou d'une procédure lui étant assimilée au greffe de la cour compétente pour entendre l'appel ou du tribunal de première instance, selon le cas, la somme de 47 \$ ou, si elle est exigible d'une personne morale, la somme de 55 \$;

2° pour la contestation de l'inscription en appel ou d'une procédure lui étant assimilée, la somme de 32 \$ ou, si elle est exigible d'une personne morale, la somme de 42 \$.

D. 256-95, a. 20; D. 1509-2002, a. 15.

21. Les frais prévus aux articles 19 et 20 sont les seuls exigibles jusqu'à la taxation du mémoire de frais exclusivement.

D. 256-95, a. 21.

22. Le paiement des sommes prévues aux articles 1 à 21 peut être effectué dans un autre district que celui dans lequel l'action ou la requête a été intentée ou présentée ou doit être intentée ou présentée.

D. 256-95, a. 22.

23. Les droits de greffe suivants sont exigibles:

1° pour l'enregistrement, la production ou le dépôt d'un document lorsque cette démarche est requise par une loi ou un règlement et que ceux-ci ne fixent pas le droit payable pour cette démarche, la somme de 47 \$;

2° pour une copie de tout document non visé au paragraphe 3°, la somme de 3 \$ la page;

3° pour toute copie, extrait ou annexe d'un acte notarié déposé au greffe de la Cour supérieure conformément à la Loi sur le notariat (L.R.Q., c. N-2), la somme de 19 \$ et, s'il y a lieu, de 4 \$ la page pour la sixième page et les suivantes.

Le paragraphe 1° du premier alinéa ne s'applique pas lorsque l'enregistrement, la production ou le dépôt d'un document est requis aux fins d'exécution par la Loi sur le divorce (L.R.C., 1985, c. 3, 2^e suppl.), la Loi sur l'exécution réciproque d'ordonnances alimentaires (L.R.Q., c. E-19) ou la Loi sur la Régie du logement (L.R.Q., c. R-8.1).

Le paragraphe 2° du premier alinéa ne s'applique pas à la première copie du jugement demandée par chacune des parties.

Il ne s'applique pas non plus aux copies de jugements comportant une ordonnance alimentaire.

D. 256-95, a. 23; D. 1509-2002, a. 16.

24. Le droit exigible pour la célébration du mariage civil ou de l'union civile est de 234 \$, auquel est ajouté un droit de 78 \$, lorsque le mariage ou l'union civile est célébré à l'extérieur du palais de justice.

Ce droit est payable avant la publication du mariage par voie d'affiches ou au moment où la dispense de publication est accordée.

D. 256-95, a. 24; D. 1509-2002, a. 17.

25. Le présent tarif s'applique à l'État et à ses organismes.

D. 256-95, a. 25.

26. Le montant des frais et des droits prévus au présent tarif est indexé au premier avril 1996 et, par la suite, au premier avril de chaque année de la manière suivante:

1° lorsque le montant des frais ou des droits exigibles le 31 mars qui précède l'indexation annuelle est égal ou supérieur à 35 \$, il est indexé selon le taux d'augmentation de l'indice général des prix à la consommation pour le Canada, déterminé par Statistique Canada pour la période se terminant le 31 décembre de l'année précédant l'indexation;

2° lorsque le montant des frais ou des droits exigibles le 31 mars qui précède l'indexation annuelle est inférieur à 35 \$, l'indexation est faite en appliquant au montant des frais ou des droits exigibles le 31 mars 1995, le taux d'augmentation cumulatif de l'indice général des prix à la consommation pour le Canada, déterminé par Statistique Canada pour la période débutant le 31 décembre 1993 et se terminant le 31 décembre de l'année qui précède l'indexation.

Ces frais ou droits, ainsi indexés, sont diminués au dollar le plus près s'ils comprennent une fraction de dollar inférieure à 0,50 \$; ils sont augmentés au dollar le plus près s'ils comprennent une fraction de dollar égale ou supérieure à 0,50 \$.

Le ministre de la Justice publie le résultat de l'indexation annuelle à la Partie I de la *Gazette officielle du Québec*. Il peut en outre assurer une plus large diffusion par tout autre moyen.

D. 256-95, a. 26.

27. Pour l'application de l'article 26 le premier avril 1996, les frais et les droits de 218 \$ et plus exigibles le 31 mars 1995 seront réputés avoir été augmentés de 1 \$ le premier avril 1995.

D. 256-95, a. 27.

28. Les frais et droits établis par le présent tarif s'appliquent aux actes de procédure ou aux documents produits ou délivrés à partir du 31 mars 1995, même dans une affaire commencée avant cette date.

Les frais et droits tels qu'indexés le premier avril selon l'article 26 s'appliquent aux actes de procédure ou aux documents produits ou délivrés à partir de cette date, même dans une affaire commencée avant celle-ci.

D. 256-95, a. 28.

29. Omis.

D. 256-95, a. 29.

30. Omis.

D. 256-95, a. 30.

D. 256-95, 1995 G.O. 2, 1234

D. 916-2002, 2002 G.O. 2, 5959

D. 1509-2002, 2002 G.O. 2, 8721

D. 1273-2003, 2003 G.O. 2, 5340

**APPENDICE B – EXTRAITS DU CADRE DE
RÉFÉRENCE EN MATIÈRE DE TARIFICATION AU
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**

**Cadre de référence en
matière de tarification
au gouvernement du Québec**

Avril 1999



Gouvernement du Québec
Ministère des Finances

Avant-propos

Les responsabilités à être assumées par l'administration en matière de tarification ne se résument pas à l'application mécanique d'un certain nombre de règles prédéterminées. En effet, le développement de la tarification relève davantage de choix stratégiques devant tenir compte simultanément d'un ensemble de facteurs, à l'occasion divergents, que de l'application de critères techniques.

Il importe donc que les décisions prises le soient par les bonnes personnes, à partir d'une connaissance adéquate des enjeux et des orientations générales qui prévalent en matière de tarification à l'échelle ministérielle et gouvernementale. Il importe également que la population et les parlementaires soient informés des choix qui sont faits et des motifs qui les sous-tendent.

Bien qu'il ne fournisse pas à cet égard de « réponses toutes prêtes », le présent cadre de référence vise à améliorer ce processus de planification, de gestion, d'information et de reddition de comptes en matière de tarification. Selon l'esprit qui s'est dégagé lors de la séance de la Commission de l'administration publique sur la tarification gouvernementale, et conformément à l'approche actuelle de responsabilisation des ministères et organismes, celui-ci se veut un guide et non une directive.

Les orientations générales et les pratiques qu'il véhicule sont suffisamment souples dans leur application pour respecter la situation spécifique de chacun des ministères et organismes auquel il s'adresse.

Il s'agit d'une démarche d'amélioration continue et il est à souhaiter que l'expérience des responsables ministériels dans l'application de ce cadre de référence serve également à enrichir la réflexion sur les thèmes qui y sont traités et permette éventuellement d'aller plus loin et d'améliorer cet instrument.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire

1. Introduction	
1.1 Importance de la tarification au gouvernement du Québec	1
1.2 Objet du cadre de référence	1
1.3 Contenu du cadre de référence	2
1.3.1 Champ d'application	2
1.3.2 Les orientations gouvernementales	2
1.3.3 Les pratiques souhaitables en matière de planification et de gestion de la tarification	2
1.3.4 Les pratiques souhaitables en matière d'information sur la tarification	3
2. Champ d'application du cadre de référence	
2.1 Entités visées	5
2.2 Notion de tarif	6
2.2.1 Les deux grandes méthodes de financement des services publics	6
2.2.2 Le financement spécifique : diverses définitions de tarifs	7
2.2.3 Définition de tarif retenue au gouvernement du Québec	8
2.2.4 Classification opérationnelle	9
3. Orientations générales	
3.1 Énoncé de politique gouvernementale	13
3.2 Impacts attendus de cette orientation	14
3.2.1 Faire supporter les coûts par ceux qui en sont responsables	15
3.2.2 Réduire la perte économique associée aux impôts et taxes	15
3.2.3 Rationaliser la demande pour les biens et services publics	15
3.2.4 Rationaliser l'offre de services et introduire une incitation à la réduction des coûts	16
3.2.5 Inapplicabilité à certains services	16
3.2.6 Coûts administratifs plus élevés	16
3.2.7 Coûts plus lourds à supporter pour les consommateurs à faible revenu	16
3.3 Répartition des responsabilités en matière de tarification	17
3.3.1 Ministères et organismes	17
3.3.2 Ministère des Finances	18
3.3.3 Autres intervenants gouvernementaux	19

Table des matières (suite)

4.	Pratiques souhaitables en matière de planification et de gestion de la tarification	
4.1	Stratégie tarifaire	23
4.1.1	L'élaboration d'une politique ministérielle de tarification	23
4.1.2	La détermination du montant à récupérer auprès des bénéficiaires (le combien)	24
4.1.3	La grille tarifaire (le comment).....	28
4.2	Modalités de mise en oeuvre.....	29
4.2.1	L'habilitation juridique conférée par le législateur	29
4.2.2	Un système efficace de recouvrement	30
4.2.3	La consultation continue des clientèles visées.....	31
4.3	Aspects comptables	32
4.3.1	La connaissance adéquate du prix de revient.....	32
4.3.2	L'affectation des revenus prélevés	33
4.4	Autres considérations	36
4.4.1	Situations de concurrence public/privé.....	36
4.4.2	La tarification et le fardeau réglementaire	36
4.4.3	La tarification entre les entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement.....	38
5.	Pratiques souhaitables en matière d'information sur la tarification	
5.1	Un complément essentiel à l'application des orientations tarifaires.....	41
5.2	Avant de mettre en place une tarification : l'explication et la justification des choix	41
5.2.1	Au moment de la prise de décision par le Conseil des ministres	42
5.2.2	Au moment de la consultation du public.....	42
5.3	L'information et la reddition de comptes sur la tarification.....	43
5.3.1	À l'intention de la population et des parlementaires : des bilans périodiques	43
5.3.2	Au sein de l'administration : amélioration de l'inventaire gouvernemental sur les revenus de tarification.....	44
Annexe I : Recommandations de la Commission de l'administration publique		
Annexe II : Liste des ministères et organismes inclus et exclus du périmètre comptable du gouvernement		
Annexe III : Démarche de planification ministérielle en matière de tarification		
Annexe IV : Critères permettant d'imposer un tarif et d'en fixer le niveau auprès de groupes ou d'individus en particulier		

Sommaire

Origine du cadre de référence

Le présent cadre de référence sur la tarification au gouvernement du Québec, qui guidera les actions en ce domaine au cours des prochaines années, a été préparé dans la foulée du rapport du Vérificateur général sur la tarification en novembre 1997 et des travaux de la Commission de l'administration publique sur le même sujet en février 1998.

Il s'adresse aux ministères, organismes et fonds spéciaux inclus dans le périmètre comptable du gouvernement. Les entreprises du gouvernement, même lorsqu'elles sont intégrées dans le périmètre comptable à leur valeur de consolidation, sont toutefois exclues. Les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, ainsi que les organismes engagés dans des activités de nature fiduciaire, ne sont également pas visés par le cadre de référence.

À noter que la définition de tarif véhiculée dans le présent document est une notion large, ce qui veut dire qu'elle vise tout montant exigé en relation avec un service public en particulier. Ceci en élargit donc le domaine d'application.

Orientations gouvernementales

L'orientation générale exprimée dans le présent cadre de référence est qu'il importe de prélever des tarifs pour les services dont les utilisateurs sont clairement identifiables, si les coûts de prélèvement sont raisonnables et dans la mesure où cela ne contrevient pas à des orientations de politiques plus fondamentales.

L'opportunité de mettre en place un tarif devrait être examinée dans la perspective où cela permet de faire supporter les coûts par ceux qui en sont responsables et contribue, de diverses façons, à l'efficacité économique. Ce même principe s'applique lors de la révision des tarifs existants.

Parmi les contraintes à considérer figurent les frais administratifs de mise en place et de gestion des tarifs ainsi que le caractère régressif de la tarification, pouvant entraîner des problèmes d'accessibilité aux services publics pour les plus démunis. Il s'agit donc en quelque sorte, avant de procéder, de mettre dans la balance le poids respectif des avantages et des inconvénients associés à la tarification.

Le présent cadre de référence vient confirmer la responsabilité première des ministères et organismes dans le processus de planification, de mise en place, de gestion courante et de reddition de comptes concernant la tarification. Il vient également préciser le rôle du ministère des Finances et des autres organismes centraux à cet égard.

Les pratiques souhaitables

Le présent document fournit des balises utiles aux responsables de la tarification :

- **Stratégie tarifaire** : on suggère fortement que la plupart des ministères se dotent d'une politique de tarification afin de guider leur action et de faciliter la reddition de comptes en cette matière. Une démarche d'élaboration d'une telle politique est d'ailleurs présentée en annexe au cadre de référence.

Celui-ci traite également des considérations relatives aux montants à récupérer des clientèles selon différentes circonstances. On y précise notamment que, règle générale, le prix chargé pour un produit ou un service public devrait être fixé en fonction de son coût de production.

- **Modalités de mise en œuvre** : on rappelle l'importance de disposer d'une habilitation juridique adéquate avant d'imposer un tarif. La consultation continue des clientèles et le recouvrement des sommes dues constituent également des pratiques à adopter.
- **Aspects comptables** : le présent cadre de référence traite de la question du prix de revient et notamment de l'importance d'adopter une approche pragmatique à ce sujet. Il aborde également une question importante, soit l'affectation des revenus au financement des dépenses qui leur correspondent.

- **L'information et la reddition de comptes en matière de tarification** : l'information sur la tarification au sein de l'appareil gouvernemental et à l'extérieur de celui-ci, de même que la justification des choix faits en matière de tarification, constituent des éléments essentiels d'une gestion adéquate en ce domaine. Plusieurs instruments existent déjà à ce niveau et le présent cadre de référence propose de nouvelles pistes :
 - l'amélioration de l'inventaire gouvernemental sur les revenus de tarification ;
 - une meilleure justification des choix « a priori », notamment au moment du dépôt des modifications réglementaires ;
 - un processus de reddition de comptes spécifique à la tarification, par l'utilisation des rapports annuels et le dépôt d'états de situation à l'échelle gouvernementale.

- **Autres considérations** : On soulève également dans le présent cadre de référence des considérations telles que les situations possibles de concurrence déloyale avec le secteur privé, le lien entre la tarification et le fardeau réglementaire et finalement la tarification entre entités gouvernementales.

TABLE DE LA LÉGISLATION

Texte constitutionnel

Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982 [annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (1982, R.-U., c. 11)]

Textes du Québec

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., c. C-12

Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25

Loi portant réforme du Code de procédure civile, L.Q. 2002, c. 7.

Loi sur les tribunaux judiciaires, L.R.Q., c. T-16

Tarif des frais judiciaires en matière civile et des droits de greffe, (2004) 16 G.O. I, 368

BIBLIOGRAPHIE

ANNOSCIA, G., Encyclopaedia Universalis, vol. 20, Paris, Encyclopaedia Universalis, 2002, 1006 p.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Journal des débats de la Commission permanente de l'administration publique (CAP) : examen des recommandations du Vérificateur général concernant la tarification des biens et services gouvernementaux, Québec, Assemblée nationale, 2^e session, 35^e législature, no 30, 1998, 70 p.

BEZBAKH, P. et S. GHERARDI (dir.), Dictionnaire de l'Économie A-Z, Paris, Larousse : Le Monde, 2003, 639 p.

BIRD, R. et T. TSIPOULOS, « User Charges for Public Services : Potentials and Problems », (1997) 45 Revue fiscale canadienne 25

BLONDAL, J., J. FEUILLET-ALLARD, J. ZINNEMANN et ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, La facturation des services publics aux usagers : principes directeurs et études de cas, coll. « PUMA, Gestion publique, études hors série », Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 1998, 110 p.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001, I, Québec, Les publications du Québec, 2001, 253 p.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998, II, Québec, Les publications du Québec, 1998, 425 p.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997, II, Québec, Les publications du Québec, 1997, 263 p.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997, I, Québec, Les publications du Québec, 1997, 278 p.

CENTRE DE RECHERCHE EN DROIT PRIVÉ ET COMPARÉ DU QUÉBEC et P.-A. CRÉPEAU (dir.), Dictionnaire de droit privé et lexiques bilingues, 2^e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1991, 741 p.

CHARIH, M. et R. LANDRY (dir.), La gestion publique sous le microscope, Sillery, Presse de l'Université du Québec, 1997, 205 p.

COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, Troisième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 1998, 100 p.

COMMISSION NATIONALE ITINÉRANTE SUR LA FISCALITÉ ET LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS, SECRÉTARIAT DU COMITÉ DES PRIORITÉS, MINISTÈRE DES FINANCES, MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, et MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, La tarification des services publics, 15, coll. « Fiscalité et financement des services publics », Québec, Ministère des Finances, 1996, 84 p.

COMMISSION SUR LA FISCALITÉ ET LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS et A. D'AMOURS, Ensemble pour un Québec responsable : Rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, Québec, Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, 1996, 164 p.

CONSEIL DU TRÉSOR, Directive sur la prévision des revenus et des recettes du gouvernement, CT 175176, Vol. 9, Ch. 3, Suj. 2, Pce. 2, 23 octobre 1990, 5 p.

ÉCHAUDEMAISON, C.-D. (dir.), Dictionnaire d'économie et de sciences sociales, 5^e éd., Paris, Nathan, 2001, 541 p.

FIORITO, R. et T. KOLLINTZAS, « Public goods, merit goods, and the relation between private and government consumption », (2004) 48 European Economic Review 1367

GIARD, M. et M. PROULX, Pour comprendre l'appareil judiciaire québécois, Sillery, Presses de l'université du Québec et Institut d'administration publique du Canada, 1985, 402 p.

GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE et R. A. MACDONALD (prés.), Jalons pour une plus grande accessibilité à la justice : rapport-synthèse du groupe de travail sur l'accessibilité à la justice, Québec, Ministère de la Justice, 1991, 112 p.

GUIGOU, E., (dir.), Le Service public de la justice, Paris, Odile Jacob, 1998, 195 p.

HUTCHINSON, A. C. (dir.), Access to civil justice, Toronto, Carswell, 1990, 364 p.

KEMP, S., Public Goods and Private Wants: A Psychological Approach to Government Spending, Northampton, MA, Edward Elgar, 2002, 196 p.

THE LAW SOCIETY (R.-U.), (décembre 2002), (Page consultée le 2 juin 2004), Civil Court Fees : A consultation Paper on Fee Changes : Response of the Law Society December 2002, [en ligne], adresse URL : http://www.lawsoc.org.uk/dcs/pdf/civillit_courtfees.pdf

THE LAW SOCIETY (R.-U.), (juin 2000), (Page consultée le 2 juin 2004), House of Commons debate on the civil Court Fees Regulations – 10/5/00, *Site de The Law Society*, [en ligne], adresse URL : <http://www.lawsoc.org.uk/>

LAROUSSE, Le Petit Larousse illustré 2000, Paris, Larousse, 1999, 1787 p.

LE DUFF, R. et J.-C. PAPILLON, Gestion publique, Paris. Vuibert, 1988, 428 p.

LESSARD, D., Le « trou budgétaire » atteint 4,3 milliards, Montréal, La Presse, 1^{er} mai 2003.

MASLOVE, A. M. (dir.), Taxes as instruments of public policy, coll. « Research studies/Fair Tax Commission of Ontario », Downsview, University of Toronto press, 1994, 205 p.

MCVICAR, K. E., (dir.), Lexicon of terms and concepts in public administration, public policy and political science, 2^e éd., Kiev, Un : Osnovy, 1998, 448 p.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE, Rapport annuel de gestion 2001-2002, Sainte-Foy, Ministère de la Justice, 2002, 112 p.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE (COMITÉ DE RÉVISION DE LA PROCÉDURE CIVILE), Une nouvelle culture judiciaire : document de consultation/Comité de révision de la procédure civile, Québec, Ministère de la Justice, 2001, 294 p.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC, (Page consultée le 29 juin 2004), Le procès civil, [en ligne], adresse URL :

<http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/generale/proc-civ.htm>

MINISTÈRE DES FINANCES, Cadre de référence en matière de tarification au gouvernement du Québec, Québec, Ministère des Finances, 1999, 84 p.

MINISTÈRE DES FINANCES et CONSEIL DU TRÉSOR, Les finances publiques du Québec : vivre selon nos moyens, Québec, Conseil du Trésor et ministère des Finances, 1993, 143 p.

MUSGRAVE, R. A., P. B. MUSGRAVE et R. M. BIRD, Public Finance in theory and practice, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1987, 770 p.

NOUVELLE-ZÉLANDE (DEPARTMENT FOR COURTS), (octobre 2000), (Page consultée le 6 juin 2004), Equitable Fees in civil Courts : Discussion paper, [en ligne], Adresse URL : http://www.justice.govt.nz/pubs/courts/fees_discussion_paper.pdf

NOUVELLE-ZÉLANDE (HON MATT ROBSON MINISTER FOR COURTS), (mai 2001), (Page consultée le 6 juin 2004), New civil court fees, [en ligne], Adresse URL : http://www.justice.govt.nz/media/new_civil_court_fees.doc

NOUVELLE-ZÉLANDE (HOUSE OF REPRESENTATIVES : REGULATIONS REVIEW COMMITTEE), (février 2005), (Page consultée le 14 mai 2006), Investigation and complaint about civil court fees regulations 2004, [en ligne], Adresse URL : <http://www.clerk.parliament.govt.nz/Content/SelectCommitteeReports/regs%20review%20court%20fees.pdf>

NOUVELLE-ZÉLANDE (THE TREASURY), (décembre 2002), (Page consultée le 6 juin 2004), Guidelines for setting Charges in the Public Sector, [en ligne], Adresse URL : <http://www.treasury.govt.nz/publicsector/charges/>

ORTOLAND, A., « La justice : ses moyens financiers, ses actions », (1985) 4778 Notes et études documentaires 5

PAQUET, G. et J.-P. VOYER (dir.), La crise des finances publiques et le désengagement de l'État, Montréal, Association des économistes québécois, 1993, 366 p.

PROULX, M., Rationalité professionnelle et rationalité managérielle dans la gouverne des tribunaux judiciaires québécois, thèse de doctorat, Paris, Cycle supérieur de sociologie, Institut d'études politiques de Paris, Fondation nationale des sciences politiques, 1993, 478 p.

RAYNAULD, J. et Y. STRINGER, Problèmes et politiques économiques, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1988, 509 p.

RIALS, A., L'accès à la justice, coll. « Que sais-je? », Paris, Presse universitaires de France, 1993, 126 p.

ROSE, R., « Charging for public services », (1990) 68 Public administration 297

ROUILLARD, L., Gestion budgétaire : Notes de cours (ENP 7800), Montréal, École nationale d'administration publique, automne 2002, 135 p.

ROYAUME-UNI (DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONNAL AFFAIRS), (mai 2004), (Page consultée le 31 mai 2004), Civil court fees : Consultation Paper on fee Changes Code No CP 10/04 May 2004, [en ligne], adresse URL :

http://www.courtservice.gov.uk/using_courts/fees/civil_court_fees_2004/court_fees.htm

ROYAUME-UNI (DEPARTEMENT FOR CONSTITUTIONNAL AFFAIRS), (juin 2005), (Page consultée le 14 mai 2006), Civil Court Fees : Response to Consultation CP(R) 10/04 05/05/2004, [en ligne], adresse URL : <http://www.dca.gov.uk/consult/civilcourt/sr1005.pdf>

ROYAUME-UNI (DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONNAL AFFAIRS), (novembre 1998), (Page consultée le 31 mai 2004), Consultation Paper on Fee Levels and Charging Points, [en ligne], adresse URL : <http://www.dca.gov.uk/consult/civ-just/civilfee.htm>

TREMBLAY, A., L'évaluation de l'impact de la tarification des services à la Régie du Logement, rapport de stage, Québec, Maîtrise en administration publique, École Nationale d'Administration Publique, 1995, 122 p.

VER EECKE, W., « Adam Smith and Musgrave's concept of merit good » , (2003) 31 Journal of Socio-Economics 701

