



**MÉMOIRE DÉPOSÉ DANS LE CADRE DES
CONSULTATIONS PRÉBUDGÉTAIRES
BUDGET 2021-2022**

**PRÉSENTÉ AU
MINISTRE DES FINANCES**

FÉVRIER 2021

AVANT-PROPOS

Notre mission

Fondé en 1977, l'Institut de médiation et d'arbitrage du Québec (IMAQ) est un organisme à but non lucratif. Il est le principal regroupement multidisciplinaire et centre d'accréditation de médiateurs et d'arbitres au Québec. Sa mission est axée sur la promotion et le développement de la justice participative telle que la médiation, l'arbitrage et les autres modes de prévention et de règlement des différends (PRD). Il est à noter que l'IMAQ œuvre strictement dans le secteur des litiges civils et commerciaux.

Sa vision consiste à développer et à donner accès à des modes favorisant le règlement de différends permettant une société moins litigieuse tant sur le plan commercial que social dans toutes les régions du Québec.

Les membres accrédités de l'IMAQ partagent des valeurs communes d'intégrité et de compétence, attestées par ses règles d'accréditation, d'éthique et de procédure, lesquelles visent à établir un ensemble de normes généralement reconnues dans la pratique des modes de PRD au Québec.

Notre fonctionnement

Les membres accrédités de l'IMAQ viennent de professions diverses : avocats, psychologues, notaires, conseillers en ressources humaines, ingénieurs, infirmières, etc., et de plus de quinze ordres professionnels. Cette multidisciplinarité fait la richesse de l'organisation et a tracé la voie à son mode de fonctionnement par tables sectorielles.

Les partenaires corporatifs de l'IMAQ incluent : l'Autorité des marchés financiers, BFL Canada, la Caisse de dépôt et placement du Québec, le CN, la Chambre des notaires du Québec, Dentons Canada, EY, Innergex énergie renouvelable inc., le Mouvement Desjardins, l'Ordre des ingénieurs du Québec, Pomerleau inc., Retraite Québec et l'Université de Sherbrooke.

Pour réaliser sa mission et ses activités, l'IMAQ est doté d'un budget de moins de 250 000 \$ dont environ la moitié émane d'une cotisation annuelle des membres. Le reste du budget provient du soutien gouvernemental ou privé pour la réalisation de projets spécifiques au bénéfice de la société ou des entreprises; un montant qui peut varier d'année en année.

L'IMAQ est doté d'une permanence établie à Montréal avec deux employées permanentes et utilise au besoin des ressources à la pige et des bénévoles. Son conseil d'administration est formé de médiateurs et d'arbitres ainsi que de gens du milieu des affaires.

Nos médiateurs et nos arbitres

Organisme accréditeur reconnu par le ministère de la Justice du Québec en médiation civile, l'IMAQ compte plus de 450 médiateurs et arbitres accrédités dont la majeure partie est issue d'ordres professionnels. Ils œuvrent dans tous les secteurs d'activités économiques et sociales et offrent la plus importante diversité d'expertises en matière de modes de PRD au Québec.

En 2008, l'IMAQ s'est affilié à l'Institut d'arbitrage et de médiation du Canada, inc. (ADR Institute of Canada, Inc.) (IAMC) qui regroupe des organismes de médiation et d'arbitrage de six autres régions au Canada. Ce partenaire est un acteur clé dans la mise en place et le maintien des plus hauts standards de qualification de professionnels en PRD au pays.

Nos activités et nos réalisations

Ayant à cœur la formation de ses membres et du public, l'IMAQ offre chaque année diverses formations professionnelles en PRD, en collaboration notamment avec la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke.

Ces activités permettent aux participants d'approfondir leurs connaissances, de découvrir de nouvelles approches dans le domaine ou d'aborder divers enjeux. Elles sont préparées et animées par les membres et par d'autres experts.

Ses principales réalisations proviennent du travail effectué par les membres de ses divers groupes de travail, dont les comités corporatifs et les tables sectorielles :

- Développement d'une plateforme « IMAQ Interactif » comprenant entre autres la réalisation de quelque 30 capsules de formation d'appoint;
- Projet pilote avec le Secrétariat du Conseil du Trésor visant à faciliter les paiements dans l'industrie de la construction;
- Développement et dispense au sein d'un établissement de santé d'une formation organisationnelle de 40 heures en médiation et accompagnement des nouveaux médiateurs dans les premiers cas de médiation,
- Sensibilisation des aînés et des intervenants aux modes de PRD dans toutes les régions du Québec;
- Réseaux de l'IMAQ desservant cinq régions et permettant aux médiateurs et arbitres d'améliorer leurs connaissances pratiques et développer leur réseau d'affaires.

Plus récemment, nous avons participé au Plan d'action 2020-2021 élaboré par les partenaires de la Table Justice-Québec : Une justice de qualité, accessible et au service des citoyens.

Ce mémoire, déposé dans le cadre des consultations prébudgétaires 2021-2022, a pour objectif de présenter les bénéfices de la médiation et de l'arbitrage et particulièrement de la résolution de différends en matière civile et commerciale afin de mieux soutenir ce secteur de la justice participative et plus spécifiquement la mission de l'organisme et la réalisation de ses activités dans les secteurs privé et public.

Nous sommes d'avis qu'un investissement public dans ce secteur contribuera à réduire les coûts financiers des litiges juridiques pour l'État et pour les entreprises, tout en contribuant au désengorgement du système de justice québécois. Ce soutien est d'autant plus d'actualité dans le contexte budgétaire visant le retour à l'équilibre budgétaire et pour appuyer la relance économique.

I. CONTEXTE ET INITIATIVES GOUVERNEMENTALES

En novembre 2014, la ministre de la Justice du Québec signait la *Déclaration de principe sur la justice participative*, à l'invitation du Barreau de Montréal, lors de la 7^e Table ronde sur la justice participative. Depuis l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure civile en janvier 2016, la population est enjointe à faire appel aux modes de prévention et de règlement des différends (PRD), comme la négociation, la médiation, l'arbitrage, ou tout autre moyen, avant de judiciariser leurs malentendus, leurs problèmes ou même leurs conflits. Le 20 octobre a été proclamé la Journée nationale sur la justice participative.

A. La Stratégie ministérielle de développement et de promotion des modes de prévention et de règlement des différends en matière civile et commerciale 2018-2021

En août 2018, le ministère de la Justice a lancé cette stratégie¹. Tel que noté par la ministre de la Justice :

« L'introduction de ces modes dans la justice civile s'inscrit dans une forte tendance, tant au Canada qu'à l'international, visant à régler divers types de problèmes à incidence juridique autrement qu'avec l'aide des tribunaux. La stratégie est donc une des réponses à l'engagement du gouvernement du Québec de favoriser un meilleur accès à la justice et de diminuer les délais judiciaires. Je suis persuadée que les actions inscrites à celle-ci non seulement contribueront à instituer une « culture de l'entente » plutôt qu'une « culture de la confrontation » dans notre société, mais la rendront également plus juste et plus équitable. »

Pour soutenir les objectifs de sa stratégie, dont le développement de l'offre de services, le ministère de la Justice a convenu de la nécessité de collaborer à des projets du milieu juridique. À titre de principal regroupement multidisciplinaire et centre d'accréditation de médiateurs et d'arbitres au Québec visant à faire la promotion et encourager le développement de la justice participative, c'est de façon reconnaissante que l'IMAQ a été identifié pour contribuer à la réalisation de deux des actions visant à stimuler et guider le développement de l'offre de services sur les modes de PRD, pour favoriser la disponibilité de services de qualité et adaptés aux besoins, soit :

- L'action 4 : Soutenir les justiciables dans la considération des modes de PRD et favoriser l'accroissement de l'utilisation de ces modes, notamment grâce à l'offre de services d'information des centres de justice de proximité.
 - Cette action vise notamment à éduquer et informer les citoyens et à les orienter vers les ressources disponibles, grâce à des partenariats
- L'action 9 : Réaliser des projets innovants en matière de PRD, en mode partenariat.
 - Cette action vise à appuyer des projets innovants pour promouvoir les modes de PRD, notamment par l'entremise de deux contributions financières ou aux travaux des tables sectorielles de l'IMAQ.

¹ https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/justice/publications-adm/strategies/prd/STRA_promo_PRD_2018-2021_MJQ.pdf?1545335932

B. Plan d'action 2020-2021 : Une justice de qualité, accessible et au service des citoyens

Le 30 novembre 2020, le ministre de la Justice a rendu public ce plan d'action² développé par la Table Justice-Québec réunissant les principaux acteurs du milieu de la justice au Québec, dont l'IMAQ. Le plan propose une quarantaine de mesures innovantes visant à améliorer l'accès à la justice notamment dans le contexte de la pandémie de la COVID-19. Ces mesures sont regroupées sous cinq grands objectifs, dont le cinquième, « favoriser le règlement des différends hors cour ».

Pour réaliser ce cinquième objectif, le Plan d'action propose neuf mesures et reconnaît que les modes de PRD :

« Constituent l'une des clés pour améliorer l'accès à la justice en offrant une solution abordable pour les citoyens tout en leur permettant de garder un contrôle sur leur différend. La Cour suprême du Canada précise même que favoriser le règlement extrajudiciaire des conflits est un objectif public. Des actions sont donc mises de l'avant afin d'accroître la sensibilisation, la formation et l'incitation à l'utilisation des modes de PRD [...] ce qui contribue notamment à éviter la judiciarisation. »

C. Budget des dépenses 2020-2021 : Plans annuels de gestion des dépenses des ministères et organismes

Selon le budget des dépenses 2020-2021³, le budget des dépenses du ministère de la Justice s'établit à plus de 1 milliard de dollars. L'administration de la justice et des activités judiciaires représentent plus de 50 % de ce budget, soit 402,7 millions de dollars et 132,2 millions de dollars. Afin de mettre la justice au service des citoyens, le ministère, avec ses partenaires, reconnaît devoir poursuivre l'amélioration de l'accompagnement et du soutien offerts à tous les citoyens faisant affaire avec le système de justice.

Pour atteindre l'objectif de réduire les coûts pour les citoyens et les entreprises par le recours aux modes de prévention et de règlement des différends en matière civile, le ministère utilise notamment l'indicateur du pourcentage de dossiers aux petites créances ayant fait l'objet d'une médiation.

D. Budget 2020-2021 : Votre avenir, votre budget

C'est avec beaucoup d'enthousiasme que l'IMAQ a pris note que le budget 2020-2021 déposé le 10 mars 2020 visait à améliorer l'accès à la justice sous la forme de l'instauration d'un programme de médiation gratuite en matière de petites créances et de médiation familiale pour les couples sans enfants dotés d'un budget de 13,5 millions de dollars en 2019-2020.⁴

²

https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr_francais_/centredoc/publications/ministere/MJQ_Plan_TJQ.pdf

³ https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/20-21/2-Plans_annuels_de_gestion_des_depenses_des_ministeres_et_organismes.pdf, p. 163.

⁴ http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2020-2021/fr/documents/PlanBudgetaire_2021.pdf, D. 42

II. LES AVANTAGES DE LA MÉDIATION

Comme indiqué dans l'Enquête sur le sentiment d'accès à la perception de la justice au Québec⁵, les différents modes de PRD seraient connus de façon très globale et peu approfondie. Or, en Ontario, la médiation a permis à près de 57 % des dossiers à se conclure par une entente complète ou partielle à l'intérieur de sept jours. Selon les avocats interrogés, l'économie pour les plaignants se chiffrerait pour 38 % des dossiers, à plus de 10 000 \$; pour 28 % des dossiers, entre 5 000 \$ et 10 000 \$ et; pour 34 % des dossiers, à moins de 5 000 \$.⁶

D'après une étude du Centre facilitant la recherche et l'innovation dans les organisations (CEFRIO) publiée en mai 2019⁷, seulement 14 % des répondants comprennent très bien ce qu'est la médiation pour régler un problème légal sans recourir aux tribunaux. Ce pourcentage diminue à 11 % en ce qui concerne l'arbitrage.

RECOMMANDATION I

L'IMAQ recommande au gouvernement du Québec d'accroître ses investissements pour faciliter l'accès à la justice participative et les modes de PRD, surtout dans le contexte budgétaire actuel, particulièrement en matière commerciale. Nous sommes d'avis que l'appui à des initiatives visant à réduire les litiges commerciaux, qui représentent des coûts importants pour l'État québécois et les entreprises, serait une mesure budgétaire à envisager pour engendrer des économies et désengorger le système de justice québécois et contribuer au retour à l'équilibre budgétaire.

III. LE RÔLE DU GOUVERNEMENT DANS LE SOUTIEN AUX ORGANISMES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE CONTRIBUANT À LA RÉALISATION DES MISSIONS ET OBJECTIFS GOUVERNEMENTAUX

Outre certaines démarches communautaires et régionales ainsi que les ordres professionnels dont la mission est de protéger le public, l'IMAQ représente le seul organisme au Québec voué exclusivement à la promotion des méthodes alternatives de résolution de conflits. L'objectif ultime de l'IMAQ consiste à contribuer à construire une société moins litigieuse et un milieu d'affaires plus efficace au Québec.

Il va sans dire que la société civile a un rôle important à jouer afin d'appuyer les activités du gouvernement du Québec et assurer le succès de ses différentes missions. Il n'est donc pas hors du commun pour les ministères de soutenir le budget d'opération des organismes à but non lucratif œuvrant à réaliser des plans d'action, des priorités gouvernementales ou des stratégies ministérielles, et ce sur une base pluriannuelle. Nous observons cette réalité par le soutien gouvernemental à des organismes à but non lucratif œuvrant, par exemple, dans le secteur de l'environnement, de la santé et de la culture.

⁵

https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr_francais_/centredoc/publications/ministere/MJQ_Plan_TJQ.pdf, p. 12

⁶ *Evaluation of the Ontario Mandatory Mediation Program (Rule 24.1) Executive Summary and Recommendation* (2001)

⁷ Enquête sur l'accessibilité et la confiance envers le système de justice québécois, réalisée par le CEFRIO (Mai 2019)

IV. LA PROMOTION DE LA MÉDIATION EN CONTEXTE DE PANDÉMIE

Afin de permettre la réalisation de sa mission dans le contexte de la pandémie de la COVID-19 qui a mis en lumière un contexte extrêmement défavorable pour obtenir un soutien financier de partenaires privés, l'IMAQ a proposé au gouvernement du Québec d'appuyer le financement d'un projet visant sa relance et l'embauche immédiate de travailleurs autonomes québécois.

La réalisation de ce projet d'un montant **non récurrent** de 560 000 \$ vise à contribuer à la relance économique du Québec en générant des travaux à environ une dizaine de travailleurs autonomes et de PME du Québec en développant plusieurs outils au bénéfice de la population québécoise et du public ciblé dans le respect de la mission et le rôle de l'IMAQ. L'embauche de ses travailleurs autonomes permettrait de mettre sur pied :

- un service de médiation en ligne;
- une plateforme numérique de promotion des modes de PRD;
- un répertoire de médiateurs et d'arbitres adapté aux nouvelles technologies;
- des tables sectorielles pour la promotion des modes de PRD; et
- un programme de communication destiné au public québécois.

Les cinq composantes du projet présentées convergent toutes pour la promotion et le développement des modes de PRD. En alliant le recours aux technologies numériques et l'expertise de professionnels et travailleurs québécois, le projet vise à contribuer à faire progresser le changement de culture judiciaire au Québec favorable au désengorgement des tribunaux et au déploiement d'une société québécoise moins litigieuse et plus efficace.

Ce projet et le recours à la médiation et à l'arbitrage deviennent encore plus pertinents en considérant la réduction importante du niveau de service dans les palais de justice du 13 mars au 1^{er} juin 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19.

Ce projet a fait l'objet de nombreuses discussions au sein du gouvernement du Québec et a reçu un accueil généralement positif en considérant les économies potentielles d'encourager la société civile québécoise à recourir davantage à la médiation ou à l'arbitrage dans la résolution de conflits civils et commerciaux. Les démarches auprès des ministères ont démontré que ce projet de relance ne cadrerait pas dans son ensemble dans leurs programmes. Bien que non le moindre, seulement **Investissement Québec a accepté d'appuyer ce projet sous forme de prêt**. En considérant le statut d'OBNL et la précarité des finances de l'IMAQ, cette option n'a pas encore été utilisée en raison de l'incertitude des revenus futurs. Pour en bénéficier, l'IMAQ aurait eu besoin de support pour le remboursement du service de la dette échelonnée dans le futur.

RECOMMANDATION II

Afin de permettre de réaliser son projet de relance par l'embauche de travailleurs autonomes et PME québécoises, l'IMAQ recommande au ministère des Finances d'offrir des garanties de prêts et support pour le service de la dette aux OBNL oeuvrant dans le secteur juridique contribuant à la réalisation de la mission du ministère de la Justice.

Malgré le soutien général des autorités à l'IMAQ ainsi que sa mission et son projet de relance, il appert qu'aucun programme n'existe pour soutenir ses activités au-delà du financement de projets selon les besoins et les fonds de divers ministères. En l'absence d'un tel programme ou soutien plus important, aujourd'hui, l'IMAQ se retrouve en situation de précarité financière en temps de pandémie et doit revoir sa mission, ses activités et réévaluer la poursuite de ses activités. Cette situation contraste avec plusieurs autres organismes québécois œuvrant dans d'autres secteurs appuyant différents objectifs du gouvernement au même titre que l'IMAQ puisqu'ils reçoivent un soutien substantiel et prévisible. **Pourtant l'IMAQ possède des atouts non négligeables et joue un rôle essentiel pour appuyer les objectifs du gouvernement en matière de justice participative.**

RECOMMANDATION III

L'IMAQ recommande la mise sur pied d'un programme de soutien pluriannuel au fonctionnement et à la mission des organismes à but non lucratif œuvrant dans le secteur judiciaire contribuant à la réalisation de la mission du ministère de la Justice. Ce programme permettrait aux organismes reconnus, comme l'IMAQ, de les rendre accessibles à un mode de financement de mission comme d'autres organismes similaires en remplacement ou en complémentarité au mode actuel de financement par projet. Il permettrait à ces organismes de réaliser leur mission d'intérêt public, particulièrement en période de pandémie, dans la mesure que ce soutien engendra des économies dans le système de justice au bénéfice de l'État, des entreprises, des citoyens et des contribuables.

En terminant, nous félicitons le gouvernement du Québec pour l'importance qu'il accorde à favoriser l'accès à des modes de règlements de différends permettant à développer une société moins litigieuse au Québec. Nous croyons que l'IMAQ est un partenaire de choix pour épauler le ministère de la Justice et les autres ministères ou organismes publics interpellés par ses enjeux dans la réalisation de cette mission commune de par son agilité, sa connaissance du milieu et son lien privilégié avec les acteurs du domaine et la société civile.

Nous espérons que nos commentaires et recommandations seront utiles dans le cadre de l'élaboration du budget 2021-2022 et nous demeurons disponibles pour répondre à vos questions.