

Jugements de la Cour suprême

Trial Lawyers Association of British Columbia c. Colombie-Britannique (Procureur général)

Collection Jugements de la Cour suprême

Date 2014-10-02

Référence neutre 2014 CSC 59

Recueil [2014] 3 RCS 31

Numéro de dossier 35315

Juges McLachlin, Beverley; LeBel, Louis; Abella, Rosalie Silberman; Rothstein, Marshall; Cromwell, Thomas Albert; Moldaver, Michael J.; Karakatsanis, Andromache

En appel de Colombie-Britannique

Sujets Droit constitutionnel

Notes Renseignements sur les dossiers de la Cour : [35315](#)



COUR SUPRÊME DU CANADA

RÉFÉRENCE : Trial Lawyers Association of British Columbia c. Colombie-Britannique (Procureur général), 2014 CSC 59, [2014] 3 R.C.S. 31

DATE : 20141002
DOSSIER : 35315

ENTRE :

**Trial Lawyers Association of British Columbia et
Association du Barreau canadien — division de la Colombie-Britannique**
Appelantes/Intimées au pourvoi incident

et

Procureur général de la Colombie-Britannique
Intimé/Appelant au pourvoi incident

- et -

Procureur général du Canada, procureur général de l'Ontario, procureur général du Québec, procureur général de l'Alberta, Advocates' Society, West Coast Women's Legal Education and Action Fund et David Asper Centre for Constitutional Rights
Intervenants

TRADUCTION FRANÇAISE OFFICIELLE

CORAM : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver et Karakatsanis

MOTIFS DE JUGEMENT : La juge en chef McLachlin (avec l'accord des juges
(par. 1 à 69) LeBel, Abella, Moldaver et Karakatsanis)

MOTIFS CONCORDANTS QUANT AU RESULTAT : Le juge Cromwell
(par. 70 à 79)

MOTIFS DISSIDENT : Le juge Rothstein
(par. 80 à 117)

TRIAL LAWYERS ASSN. OF B.C. *c.* C.-B. (P.G.), 2014 CSC 59, [2014] 3 R.C.S. 31

**Trial Lawyers Association of British
Columbia et Association du Barreau canadien
— Division de la Colombie-Britannique**

Appelantes/Intimées au pourvoi incident

c.

Procureur général de la Colombie-Britannique *Intimé/Appelant au pourvoi incident*

et

**Procureur général du Canada,
procureur général de l'Ontario,
procureur général du Québec,
procureur général de l'Alberta,
Advocates' Society,
West Coast Women's Legal Education and Action Fund et
David Asper Centre for Constitutional Rights**

Intervenants

**Répertoire : Trial Lawyers Association of British Columbia c. Colombie-Britannique
(Procureur général)**

2014 CSC 59

N° du greffe : 35315.

2014 : 14 avril; 2014 : 2 octobre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver et Karakatsanis.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

*Droit constitutionnel — Cours — Accès à la justice — Frais d'audience — Règlement provincial fixant des frais d'audience progressifs — Règlement comportant une disposition dispensant des frais d'audience les personnes « indigentes » (“indigent”) ou « démunies » (“impoverished”) — La province peut-elle établir un régime de frais d'audience en vertu du pouvoir que lui confère l'art. 92(14) de la Loi constitutionnelle de 1867 en matière d'administration de la justice? — Est-ce qu'un règlement qui impose des frais d'audience niant à certaines personnes l'accès aux tribunaux porte atteinte à la compétence fondamentale des cours supérieures visées à l'[art. 96](#)? — Le régime provincial de frais d'audience est-il constitutionnellement valide? — [Loi constitutionnelle de 1867](#), [art. 92\(14\)](#), [96](#) — *Court Rules Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 80 — *Supreme Court Rules*, B.C. Reg. 221/90, modifiées par B.C. Reg. 10/96 et B.C. Reg. 75/98 — *Supreme Court Civil Rules*, B.C. Reg. 168/2009, art. 20-5(1).*

Au départ, la présente affaire était un litige de droit de la famille. V et D se disputaient la garde d'un enfant, et la première s'est adressée aux tribunaux pour faire

trancher cette question et certaines autres. Pour faire fixer la date du procès, V a dû s'engager d'avance à payer des frais d'audience. Au début du procès, elle a demandé au juge de la dispenser du paiement de ces frais. Le juge a mis cette demande en délibéré jusqu'à la fin du procès. Les parties n'étaient pas représentées par avocat et l'audience a duré 10 jours. Les frais d'audience se sont élevés à quelque 3 600 \$, une somme pratiquement égale au revenu mensuel net de la famille. Après avoir épuisé ses économies pour payer les honoraires d'avocat, V n'avait plus les moyens de payer les frais d'audience.

Au fait de certaines sources appuyant la thèse de l'inconstitutionnalité des frais d'audience, le juge a invité des tierces parties à intervenir et à présenter des observations sur le sujet et il a suspendu l'obligation de V de payer les frais d'audience. La Division de la Colombie-Britannique de l'Association du Barreau canadien (« ABC »), la Trial Lawyers Association of British Columbia (« Trial Lawyers ») et le procureur général de la Colombie-Britannique (la « Province ») sont finalement intervenus.

Les *Supreme Court Rules*, qui étaient en vigueur au moment où la présente affaire a pris naissance, ont été remplacées en 2010 par les *Supreme Court Civil Rules*. La présente contestation de la constitutionnalité des frais d'audience vise tant ceux que fixaient les anciennes Règles que ceux établis dans les nouvelles. Les frais d'audience applicables actuellement passent de zéro pour les trois premiers jours d'audience à 500 \$ par jour du quatrième au dixième jour, puis à 800 \$ pour chaque jour après le dixième. Une dispense des frais d'audience est prévue au par. 20-5(1) des *Supreme Court Civil Rules* si le tribunal conclut qu'une personne est « *impoverished* » (« démunie »). L'exemption en vigueur au moment du procès précisait que le juge pouvait dispenser de tous les frais une personne « *indigent* » (« indigente »).

En l'espèce, le juge du procès a déclaré inconstitutionnelle la disposition relative aux frais d'audience. La Cour d'appel a elle aussi jugé que le régime ne pouvait être maintenu tel quel, mais elle a décidé que, si on élargissait la portée de la disposition

accordant l'exemption en considérant qu'elle comporte les mots « *or in need* » (« ou dans le besoin »), cette disposition résisterait à un contrôle de constitutionnalité. Trial Lawyers et l'ABC se pourvoient devant notre Cour à l'encontre de la réparation accordée par la Cour d'appel. Pour sa part, la Province forme un appel incident sur la question de la constitutionnalité des frais d'audience.

Arrêt (le juge Rothstein est dissident) : Le pourvoi est accueilli et le pourvoi incident est rejeté.

La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Abella, Moldaver et Karakatsanis : La perception de frais d'audience représente un exercice acceptable de la compétence reconnue à la Province par le [par. 92\(14\)](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#). Cependant, ce pouvoir n'est pas illimité. Il doit être exercé conformément à l'art. 96 de cette loi et aux exigences qui découlent de cet article par déduction nécessaire. L'[article 96](#) a pour effet de restreindre le pouvoir de légiférer des législatures et du Parlement; aucun ordre de gouvernement ne peut édicter de lois qui supprimeraient une partie de la compétence fondamentale ou inhérente des cours supérieures. Ces cours ont toujours eu pour tâche de résoudre des différends opposant des particuliers et de trancher des questions de droit privé et de droit public. Des mesures qui empêchent des gens de s'adresser à cette fin aux tribunaux vont à l'encontre de cette fonction fondamentale des cours de justice. Par conséquent, des frais d'audience qui ont pour effet de nier à des gens l'accès aux tribunaux portent atteinte à la compétence fondamentale des cours supérieures et contreviennent de façon inacceptable à l'[art. 96](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#).

Des considérations relatives à la primauté du droit viennent étayer encore davantage l'existence du lien entre l'accès à la justice et l'[art. 96](#). Le rôle que joue l'[art. 96](#) et la primauté du droit sont inextricablement liés. Puisque l'accès à la justice est essentiel à la primauté du droit, il est naturel que l'[art. 96](#) accorde une certaine protection constitutionnelle à l'accès à la justice. Les inquiétudes concernant la primauté du droit en

l'espèce n'ont rien d'abstrait ou de théorique. Si les gens ne sont pas en mesure de saisir les tribunaux de questions légitimes, les lois ne seront pas appliquées, ce qui risque d'altérer l'équilibre entre le pouvoir de l'État de faire et d'appliquer des lois et la responsabilité des tribunaux de statuer sur les contestations de ces lois par des citoyens.

Considéré dans le contexte de l'ensemble de la Constitution, le [par. 92\(14\)](#) ne confère pas aux provinces le pouvoir d'administrer la justice d'une manière qui nie aux Canadiennes et aux Canadiens le droit d'avoir accès aux cours de juridiction supérieure. Toute tentative en ce sens se heurtera à la protection constitutionnelle dont jouissent les cours supérieures en vertu de l'[art. 96](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#).

Des frais sont inconstitutionnels lorsqu'ils privent des plaideurs de l'accès aux cours supérieures. Cette limite est atteinte dans les cas où les frais d'audience en question causent des difficultés excessives à un plaideur qui souhaite s'adresser à la cour supérieure. Un régime de frais d'audience qui ne dispense pas les personnes démunies de l'obligation de payer ces frais outrepassent clairement les limites minimales autorisées par la Constitution. Mais le fait de n'offrir des exemptions qu'aux personnes véritablement démunies pourrait se traduire par un coût d'accès trop élevé. Des frais si considérables qu'ils obligent des plaideurs non démunis à sacrifier des dépenses raisonnables pour présenter une réclamation peuvent, en l'absence d'exemptions adéquates, être inconstitutionnels parce qu'ils causent aux plaideurs des difficultés excessives et, de ce fait, les empêchent effectivement d'avoir accès aux tribunaux. C'est aux législateurs provinciaux qu'il appartient de concevoir des régimes de frais d'audience conformes à la Constitution. Mais, en règle générale, des frais d'audience doivent être assortis d'une exemption habilitant les juges à les écarter dans le cas des personnes qui, en raison de leur situation financière, ne pourraient soumettre aux tribunaux des litiges qui ne sont ni frivoles ni vexatoires. Un régime de frais d'audience peut comporter une exemption en faveur des personnes véritablement démunies, mais ces frais doivent être fixés à un montant tel que toute personne non démunie ait les moyens de les payer. Un régime exigeant le paiement de frais plus élevés doit conférer aux juges un

pouvoir discrétionnaire suffisant pour leur permettre d'en dispenser les plaideurs dans tous les cas où ces frais empêcheraient effectivement ces personnes d'avoir accès aux tribunaux parce qu'ils les obligeraient à renoncer à des dépenses raisonnables afin de pouvoir exercer leurs recours.

Le régime de frais d'audience contesté en l'espèce cause des difficultés excessives aux plaideurs de la Colombie-Britannique et il porte atteinte à leur droit d'intenter des recours légitimes devant les tribunaux. Il est inconstitutionnel. Les exemptions actuelles n'accordent pas au juge du procès un pouvoir discrétionnaire suffisant pour dispenser les plaideurs d'avoir à payer les frais d'audience dans les cas qui s'y prêtent.

V est dispensée de payer les frais d'audience. Le régime de frais d'audience empêche l'accès aux tribunaux d'une manière qui contrevient à l'[art. 96](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#) et au principe fondamental de la primauté du droit. Le régime outrepassé donc la compétence conférée à la Province en matière d'administration de la justice par le [par. 92\(14\)](#).

La réparation convenable consiste à déclarer que, dans sa forme actuelle, le régime de frais d'audience est inconstitutionnel et à laisser à la législature ou au lieutenant-gouverneur en conseil le soin d'édicter de nouvelles dispositions, s'ils décident de le faire. L'« interprétation extensive » est une réparation qui est rarement utilisée et qui ne peut l'être que dans les cas où il est clair que le législateur aux prises avec une déclaration d'inconstitutionnalité aurait apporté la modification proposée. Cette condition n'est pas remplie en l'espèce. En outre, il est même possible que la modification de l'exemption proposée ne permette pas d'englober tous les plaideurs qui n'ont pas les moyens de payer les frais d'audience, et il pourrait être nécessaire d'édicter d'autres dispositions pour éviter à un plaideur la démarche lourde ou humiliante de prouver que l'exception s'applique à lui.

Le juge Cromwell : La présente affaire peut être tranchée sur la base de principes de droit administratif et il n'est pas nécessaire de répondre aux questions constitutionnelles plus générales soulevées. Il existe en common law un droit d'accès raisonnable à la justice civile. Ce droit d'accès raisonnable ne peut être aboli que par des dispositions législatives claires. Ce droit reconnu par la common law est maintenu par la *Court Rules Act*. Le droit d'accès à la justice civile reconnu en common law autorise les frais d'audience, mais seulement s'il existe une exemption faisant en sorte qu'aucun justiciable ne sera empêché de présenter une demande ou une défense soutenable parce qu'il ne dispose pas des ressources nécessaires pour poursuivre l'instance. Il s'agit d'une norme souple : la question de savoir si une personne est en mesure de payer les frais dépend non seulement des biens qu'elle possède et de son revenu, mais également du montant des dépenses raisonnables et nécessaires qu'elle doit assumer, ainsi que de l'ampleur des frais exigés. Si les exemptions relatives aux frais d'audience ne peuvent être interprétées de manière à ne pas faire échec au droit d'accès reconnu en common law, les frais sont *ultra vires* de la *Court Rules Act*.

En l'espèce, le juge du procès a estimé, à titre de conclusion de fait, que les frais d'audience sont inabordables et qu'ils ont en conséquence pour effet de limiter l'accès aux tribunaux dans le cas des plaideurs qui n'entrent pas dans le champ d'application des exemptions visant les indigents et les démunis. Le sens ordinaire de l'exemption — qui fait état des personnes « *impoverished* » (« démunies ») et « *indigent* » (« indigentes ») — ne permet pas de considérer que cette exemption s'applique aux personnes qui disposent de moyens modestes et sont empêchées de s'adresser aux tribunaux en raison des frais d'audience. Les frais d'audience ne respectent pas la norme de common law qui est maintenue par la *Court Rules Act*. On ne peut interpréter les exemptions d'une manière compatible avec le droit d'accès à la justice civile que reconnaît la common law et qui est maintenu par la *Court Rules Act*. Par conséquent, ces frais outrepassent le pouvoir de réglementation conféré par la *Court Rules Act*.

*Le juge Rothstein (dissident) : Le régime de frais d'audience de la Colombie-Britannique ne viole aucun droit constitutionnel. La Constitution ne garantit pas expressément aux justiciables un droit d'accès aux tribunaux civils sans qu'ils aient à verser des frais d'audience. Le [paragraphe 92\(14\)](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#) confie aux assemblées législatives provinciales l'administration de la justice dans la province. Il est bien établi que les provinces possèdent, en vertu du [par. 92\(14\)](#), le pouvoir d'adopter des lois fixant des conditions régissant l'accès aux tribunaux. Les législatures doivent mettre en balance un certain nombre de valeurs importantes, notamment l'accès aux tribunaux et le financement adéquat de ces institutions. Elles doivent rendre compte aux électeurs des choix qu'elles font. Pourvu qu'ils ne violent pas la *Charte* et qu'ils agissent dans les limites de la compétence que leur confère la Constitution, les législateurs provinciaux possèdent la latitude voulue pour prendre des décisions de politique générale concernant l'affectation des deniers publics et la récupération des coûts.*

Le régime de frais d'audience contesté en l'espèce ne peut être invalidé sur la base d'une interprétation nouvelle de l'[art. 96](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#). L'[article 96](#) protège la compétence fondamentale des cours supérieures essentielle à leurs activités; toutefois, il ne s'ensuit pas qu'une loi imposant aux justiciables des conditions d'accès aux cours supérieures a pour effet de retirer à ces tribunaux un aspect de leur compétence fondamentale ou encore de porter atteinte à un tel aspect. La Cour a déjà établi un critère à trois volets permettant de décider si un texte de loi prive de façon inacceptable les cours supérieures d'un aspect de leur compétence fondamentale. Les juges majoritaires n'appliquent pas ce critère, car aucun aspect de la compétence fondamentale des cours supérieures n'est retiré par le texte de loi, lequel ne fait qu'imposer des limites à l'accès aux cours supérieures. Vu l'absence de toute démonstration de la destruction des pouvoirs fondamentaux des cours supérieures, nous ne sommes en présence d'aucun retrait de compétence suffisant pour permettre de conclure à une violation de l'[art. 96](#). Les juges majoritaires élargissent plutôt le sens de la notion de « compétence fondamentale » des cours supérieures bien au-delà de ce qu'envisage le texte de l'[art. 96](#) ou la jurisprudence de notre

Cour sur la portée de cette disposition. Les frais d'audience constituent un mode de financement, et ils ne touchent pas à l'existence même du tribunal en tant qu'organisme judiciaire, ni ne limitent les types de pouvoirs qu'il peut exercer.

Le principe non écrit de la primauté du droit ne peut être invoqué pour invalider un texte de loi qui relève par ailleurs nettement du pouvoir de légiférer des provinces. S'appuyant sur la primauté du droit, les juges majoritaires considèrent, par voie d'interprétation extensive, que l'[art. 96](#) confère un droit général d'accès aux cours supérieures garanti par la Constitution. Cette disposition requiert que l'existence et la compétence fondamentale des cours supérieures soient protégées, mais cela n'implique pas nécessairement l'existence du droit général d'accès aux cours supérieures décrit par les juges majoritaires. Tant que les cours conservent leur caractère d'organismes judiciaires et qu'elles exercent les fonctions fondamentales relevant des tribunaux, les exigences de la Constitution sont respectées. En invoquant un principe non écrit pour étayer un élargissement aussi grand de la portée de l'[art. 96](#), les juges majoritaires bouleversent la structure de la Constitution et compromettent la primauté du texte écrit. Ce prétendu droit constitutionnel d'accès aux tribunaux élude les délicats mécanismes de poids et de contrepoids intégrés à la structure de la *Charte*. Contrairement aux droits garantis par celle-ci, les droits qui sont considérés faire partie de l'[art. 96](#) par voie d'interprétation extensive ne sont assujettis à aucun processus de justification fondé sur l'article premier de la *Charte* ou à la disposition de dérogation de l'art. 33.

La Cour a formulé une mise en garde claire et convaincante contre le recours à la primauté du droit pour invalider une loi. Afin de contourner cette mise en garde, la majorité qualifie la primauté du droit de limite à la compétence conférée aux provinces par le [par. 92\(14\)](#). Intégrer la primauté du droit à une motivation basée sur le partage des compétences ne change toutefois pas le fait que la primauté du droit, un principe non écrit, ne peut être invoquée pour appuyer l'invalidation du régime de frais d'audience. Donner une interprétation trop large du principe non écrit de la primauté du droit aurait également pour

effet de rendre superflu un bon nombre de nos droits constitutionnels écrits et, ce faisant, elle compromettrait ainsi la délimitation de ces droits établie par les rédacteurs de notre Constitution. Des dispositions telles l'al. 11*d*) et le par. 24(1) de la *Charte* seraient inutiles si la Constitution garantissait déjà un droit général d'accès aux cours supérieures. La primauté du droit est une notion vague et fondamentalement contestée. S'appuyer sur ce principe nébuleux pour invalider un texte de loi en raison de son contenu introduit de l'incertitude dans le droit constitutionnel et mine notre système de droit positif.

Même s'il existait une assise constitutionnelle permettant de contester le régime de frais d'audience de la Colombie-Britannique, ce régime ne serait pas inconstitutionnel. L'analyse qu'appliquent les juges majoritaires afin de déterminer si les frais d'audience empêchent des plaideurs d'avoir accès aux tribunaux néglige certaines considérations contextuelles importantes. En particulier, les juges majoritaires ne tiennent pas compte des mesures qui permettent soit d'atténuer le fardeau créé par les frais d'audience soit d'éliminer complètement ces frais. Lorsque ces mesures sont prises en considération, rien n'indique que les frais d'audience en cause empêcheraient des plaideurs d'intenter des recours légitimes.

Jurisprudence

Citée par la juge en chef McLachlin

Distinction d'avec l'arrêt : *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Christie*, 2007 CSC 21, [2007] 1 R.C.S. 873, inf. 2005 BCCA 631, 262 D.L.R. (4th) 51; **arrêts appliqués :** *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, [1995] 4 R.C.S. 725; *Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220; **arrêts mentionnés :** *Pleau c. Nova Scotia (Prothonotary)* (1998), 186 N.S.R. (2d) 1; *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49, [2005] 2 R.C.S. 473; *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014

CSC 32, [2014] 1 R.C.S. 704; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *B.C.G.E.U. c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 214, conf. (1985), 20 D.L.R. (4th) 399; *Hryniak c. Mauldin*, 2014 CSC 7, [2014] 1 R.C.S. 87; *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679.

Citée par le juge Cromwell

Arrêts mentionnés : *Polewsky c. Home Hardware Stores Ltd.* (2003), 66 O.R. (3d) 600; *Fabrikant c. Canada*, 2014 CAF 89, 459 N.R. 163; *Toronto-Dominion Bank c. Beaton*, 2012 ABQB 125, 534 A.R. 132; *R. c. Lord Chancellor, Ex parte Witham*, [1998] Q.B. 575; *R. c. Secretary of State for the Home Department, ex p. Saleem*, [2000] 4 All E.R. 814; *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810.

Citée par le juge Rothstein (dissident)

SEFPO c. Ontario (Procureur général), [1987] 2 R.C.S. 2; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Christie*, 2007 CSC 21, [2007] 1 R.C.S. 873; *Ontario c. Criminal Lawyers' Association of Ontario*, 2013 CSC 43, [2013] 3 R.C.S. 3; *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, [1995] 4 R.C.S. 725; *Renvoi sur la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; *B.C.G.E.U. c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 214; *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49, [2005] 2 R.C.S. 473; *Singh c. Canada (Procureur général)*, [2000] 3 C.F. 185; *De Fehr c. De Fehr*, 2001 BCCA 485, 156 B.C.A.C.

240; *Hryniak c. Mauldin*, 2014 CSC 7, [2014] 1 R.C.S. 87; *Combined Air Mechanical Services Inc. c. Flesch*, 2011 ONCA 764, 108 O.R. (3d) 1.

Lois et règlements cités

A Mean to help and speed poor Persons in their Suits (Angl.), 11 Hen. 7, ch. 12 [*Statute of Henry VII*].

[Charte canadienne des droits et libertés](#), [art. 1](#), [2](#), [7](#), 11*d*), [24\(1\)](#), [33](#).

Court Rules Act, R.S.B.C. 1996, ch. 80.

Employment and Assistance Act, S.B.C. 2002, ch. 40.

Employment and Assistance for Persons with Disabilities Act, S.B.C. 2002, ch. 41.

[Loi constitutionnelle de 1867](#), [art. 92\(14\)](#), [96](#).

Supreme Court Civil Rules, B.C. Reg. 168/2009, art. 14-1, 20-5(1), (3), app. C, ann. 1.

Supreme Court Family Rules, B.C. Reg. 169/2009, app. C, ann. 1.

Supreme Court Rules, B.C. Reg. 221/90 [abr. 168/2009], app. C, ann. 1 [abr. & rempl. 10/96; *idem* 75/98].

POURVOI et POURVOI INCIDENT contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (les juges Donald, Chiasson et Garson), 2013 BCCA 65, 43 B.C.L.R. (5th) 217, 334 B.C.A.C. 71, 572 W.A.C. 71, 359 D.L.R. (4th) 524, [2013] 7 W.W.R. 478, 286 C.R.R. (2d) 26, [2013] B.C.J. No. 243 (QL), 2013 CarswellBC 354, qui a infirmé une décision du juge McEwan, 2012 BCSC 748, 260 C.R.R. (2d) 1, [2012] B.C.J. No. 1016 (QL), 2012 CarswellBC 1485. Pourvoi accueilli et pourvoi incident rejeté, le juge Rothstein est dissident.

Darrell W. Roberts, c.r., et *Chantelle M. Rajotte*, pour l'appelante/intimée au pourvoi incident Trial Lawyers Association of British Columbia.

Sharon D. Matthews, c.r., Melina Buckley et Michael Sobkin, pour l'appelante/intimée au pourvoi incident l'Association du Barreau canadien — Division de la Colombie-Britannique.

Bryant A. Mackey et J. Gareth Morley, pour l'intimé/appelant au pourvoi incident.

Alain Préfontaine, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Rochelle Fox et Padraic Ryan, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Alain Gingras et Dana Pescarus, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Donald Padget, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

Joseph J. Arvay, c.r., Kelly D. Jordan et Tim A. Dickson, pour l'intervenante Advocates' Society.

Francesca V. Marzari et Kasari Govender, pour l'intervenant West Coast Women's Legal Education and Action Fund.

Paul Schabas et Cheryl Milne, pour l'intervenant David Asper Centre for Constitutional Rights.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges LeBel, Abella, Moldaver et Karakatsanis rendu par

I. Aperçu

[1] En l'espèce, il s'agit de décider de la constitutionnalité des frais d'audience qu'impose la province de la Colombie-Britannique et qui nient à certaines personnes l'accès aux tribunaux. Le juge de première instance, dont la décision a été confirmée en appel, a conclu que le texte de loi établissant les frais était inconstitutionnel. Je partage son avis.

[2] À mon avis, les frais en cause violent l'[art. 96](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#). Bien que la province puisse imposer des frais d'audience en vertu du pouvoir que lui confère le par. 92(14) de cette même loi en matière d'administration de la justice, elle doit exercer ce pouvoir conformément à l'[art. 96](#), lequel accorde la protection de la Constitution à la compétence fondamentale des cours supérieures. Pour les raisons exposées ci-après, les frais litigieux portent atteinte de façon inacceptable à cette compétence pour le motif que, de par leur effet, ils nient à certaines personnes l'accès aux tribunaux.

II. Faits

[3] Au départ, la présente affaire était un litige de droit de la famille (2009 BCSC 434 (CanLII)). Madame Vilardell et Monsieur Dunham ont amorcé leur relation en Angleterre, puis ils sont venus s'installer en Colombie-Britannique avec leur fille. Leur relation a pris fin et la question suivante s'est posée : Qui devrait avoir la garde de l'enfant? Madame Vilardell voulait retourner avec celle-ci en Espagne, son pays d'origine. Quant à M. Dunham, il souhaitait garder leur fille avec lui en Colombie-Britannique. Madame Vilardell revendiquait également un intérêt dans la demeure de M. Dunham.

[4] Madame Vilardell s'est adressée aux tribunaux pour qu'ils tranchent ces questions. Pour faire fixer la date du procès, elle a dû s'engager d'avance à payer des frais d'audience. Au début du procès, M^{me} Vilardell a demandé au juge de la dispenser du paiement de ces frais. Le juge a mis cette demande en délibéré jusqu'à la fin du procès, afin de pouvoir statuer sur la question de la capacité de payer après avoir entendu la preuve concernant les moyens et la situation des parties, ainsi que leurs droits sur la propriété.

[5] Les parties n'étaient pas représentées par avocat et l'audience a duré 10 jours. Les frais d'audience se sont élevés à quelque 3 600 \$, une somme pratiquement égale au revenu mensuel net de la famille (2012 BCSC 748, 260 C.R.R. (2d) 1, par. 396). Madame Vilardell n'est pas une personne « démunie » (« *impoverished* ») suivant le sens ordinaire de ce mot. Elle est chirurgienne vétérinaire autorisée en Europe. Elle n'avait pas d'emploi durant l'année qui a précédé le procès; il semble que son conjoint était la source principale du revenu « familial ». Elle possédait certains biens, dont environ 10 000 \$ d'épargne dans un compte bancaire canadien, 10 000 \$ dans un compte d'épargne-placement de la Barclays au Royaume-Uni et 4 500 \$ dans un régime d'épargne-retraite en Espagne. Cependant, après avoir épuisé ses économies pour payer les honoraires d'avocat, elle n'avait plus les moyens de payer les frais d'audience.

[6] Au fait de certaines sources appuyant la thèse de l'inconstitutionnalité des frais d'audience (*Pleau c. Nova Scotia (Prothonotary)* (1998), 86 N.S.R. (2d) 1 (C.S.)), le juge a statué qu'il fallait donner au procureur général la possibilité d'intervenir à l'égard de la demande de M^{me} Vilardell. Il a aussi invité la Law Society of British Columbia et la Division de la Colombie-Britannique de l'Association du Barreau canadien à présenter des observations. Le juge a suspendu l'obligation de M^{me} Vilardell de payer les frais d'audience jusqu'à ce qu'une nouvelle ordonnance soit rendue à cet égard.

[7] La Division de la Colombie-Britannique de l'Association du Barreau canadien et la Trial Lawyers Association of British Columbia sont finalement intervenues pour

contester la constitutionnalité du régime de frais d'audience. Elles ont fait valoir que les personnes telle M^{me} Vilardell — qui disposent de certaines ressources, mais ne sont pas en mesure de payer les frais d'audience — ont le droit de faire trancher leurs différends par les tribunaux, et que le régime de frais d'audience de la Colombie-Britannique leur nie essentiellement ce droit.

[8] Le juge du procès a déclaré inconstitutionnelle la disposition relative aux frais d'audience. La Cour d'appel a elle aussi jugé que le régime ne pouvait être maintenu tel quel, mais elle a décidé que, si on élargissait la portée de la disposition accordant l'exemption en considérant qu'elle comporte les mots « *or in need* » (« ou dans le besoin »), cette disposition résisterait à un contrôle de constitutionnalité (2013 BCCA 65, 43 B.C.L.R. (5th) 217). La Trial Lawyers Association of British Columbia et l'Association du Barreau canadien — Division de la Colombie-Britannique se pourvoient devant notre Cour à l'encontre de la réparation accordée par la Cour d'appel. Pour sa part, la province forme un appel incident sur la question de la constitutionnalité des frais d'audience.

III. Le régime législatif

[9] Les *Supreme Court Rules*, B.C. Reg. 221/90, modifiées par B.C. Reg. 10/96 et B.C. Reg. 75/98, qui étaient en vigueur au moment où la présente affaire a pris naissance, avaient été édictées en tant que mesure législative subordonnée en application de la *Court Rules Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 80. Elles ont été remplacées en 2010 par les *Supreme Court Civil Rules*, B.C. Reg. 168/2009. Les appelantes contestent la constitutionnalité des frais d'audience, autant ceux fixés dans les anciennes Règles que ceux établis dans les nouvelles.

[10] Les frais d'audience applicables actuellement se trouvent à l'annexe 1 de l'appendice C des *Supreme Court Civil Rules*, ainsi que dans les *Supreme Court Family Rules*, B.C. Reg. 169/2009. Les frais passent de zéro pour les trois premiers jours d'audience

à 500 \$ par jour du quatrième au dixième jour, puis à 800 \$ pour chaque jour après le dixième.

[11] Une dispense des frais d'audience est prévue au par. 20-5(1) des *Supreme Court Civil Rules* :

[TRADUCTION]

Si, par suite d'une demande présentée conformément au paragraphe (3) avant ou après le début de l'instance, le tribunal conclut qu'une personne touche des prestations en vertu de la *Employment and Assistance Act* ou de la *Employment and Assistance for Persons with Disabilities Act*, ou que cette personne est autrement démunie, il peut ordonner qu'elle soit dispensée de payer à l'État les frais fixés à l'annexe 1 de l'appendice C pour l'instance, sauf s'il estime que la demande ou la défense

- (a) soit ne renferme pas, selon le cas, de cause d'action ou de moyen raisonnable;
- (b) soit est scandaleuse, frivole ou vexatoire;
- (c) soit constitue, pour un autre motif, un recours abusif au tribunal.

[12] En Colombie-Britannique, la partie qui inscrit une affaire au rôle (généralement le demandeur) doit s'engager à payer les frais d'audience — que l'estimation concernant la durée du procès émane d'elle, de l'autre partie ou encore du tribunal.

[13] Les demandes d'exemption fondées sur l'état de personne démunie sont habituellement présentées de vive voix en salle d'audience et souvent en l'absence de l'autre partie. Le greffe du tribunal remet à l'intéressé un formulaire de demande, un affidavit vierge et un projet d'ordonnance (par. 20-5(3)).

IV. Questions en litige

[14] Le présent pourvoi soulève les questions suivantes :

1. Le régime de frais d'audience de la Colombie-Britannique est-il constitutionnellement valide?

2. S'il ne l'est pas, quelle est la réparation convenable?

[15] Les appelantes contestent les frais d'audience imposés par la province en s'appuyant sur un certain nombre de motifs, notamment la primauté du droit et l'accès à une magistrature indépendante.

[16] De son côté, la province soutient que le régime de frais d'audience découle d'un exercice valable du pouvoir conféré aux provinces en matière d'administration de la justice par le [par. 92\(14\)](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#).

[17] Cet argument soulève la question suivante : Le pouvoir conféré à la province à l'égard de l'administration de la justice par le [par. 92\(14\)](#) est-il assujéti à certaines limites et, dans l'affirmative, lesquelles? Il s'agit certes d'un vaste pouvoir, mais d'un pouvoir qui doit être exercé en harmonie avec la compétence fondamentale des cours supérieures provinciales que protège l'[art. 96](#). La question qui se pose en l'espèce consiste en définitive à décider si un texte de loi qui impose des frais d'audience niant à certaines personnes l'accès aux tribunaux contrevient à l'[art. 96](#).

V. Analyse

A. *La province a le pouvoir d'imposer des frais d'audience*

[18] En vertu du [par. 92\(14\)](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#), la province a le pouvoir de légiférer à l'égard de l'administration de la justice. Ce pouvoir comporte celui d'imposer des frais pour les services des tribunaux.

[19] Voici le texte du [par. 92\(14\)](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#) :

92. Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives [à] . . .

. . .

14. L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux;

[20] Dans l'arrêt *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Christie*, 2007 CSC 21, [2007] 1 R.C.S. 873, notre Cour a affirmé ce qui suit :

Les assemblées législatives ont le pouvoir, en vertu du [par. 92\(14\)](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#), d'adopter des lois relatives à l'administration de la justice dans la province. Ce pouvoir comporte celui d'imposer à tout le moins certaines conditions quant aux modalités d'accès aux tribunaux. L'arrêt *B.C.G.E.U.* ne permet pas d'affirmer que toute limite à l'accès aux tribunaux est automatiquement inconstitutionnelle. [Je souligne; par. 17.]

[21] Les frais d'audience relèvent nettement de l'« administration de la justice » et ils peuvent servir à payer une partie du coût d'administration du système de justice, à encourager l'utilisation efficiente des ressources judiciaires et à décourager le recours frivole ou inapproprié aux tribunaux.

[22] On a plaidé que *tous* les frais d'audience sont inconstitutionnels; comme les tribunaux sont [TRADUCTION] « une dépense prioritaire de l'État », le fait d'exiger des frais pour le temps d'audience des tribunaux est tout aussi attentatoire envers la démocratie que le serait le fait d'en exiger des personnes qui désirent voter. Toutefois, cet argument présente des failles, car il met l'accent sur le type de frais plutôt que sur le véritable problème : l'utilisation de frais pour nier à certaines personnes l'accès aux tribunaux. De plus, il soulève des considérations de politique générale touchant à la manière dont les gouvernements devraient générer des recettes et affecter leurs fonds. Faire payer des frais d'audience aux

plaidéurs qui le *peuvent* peut constituer un moyen justifiable de mettre des ressources à la disposition du système de justice et d'accroître globalement l'accès à la justice.

[23] Je conclus que la perception de frais d'audience représente un exercice acceptable de la compétence reconnue à la province par le [par. 92\(14\)](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#).

B. *Le pouvoir des provinces d'imposer des frais d'audience n'est pas illimité*

[24] À première vue, le [par. 92\(14\)](#) ne limite pas le pouvoir des provinces d'imposer des frais d'audience. Cependant, cela ne signifie pas qu'elles peuvent en imposer comme bon leur semble. Elles doivent exercer ce pouvoir conformément à l'[art. 96](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#) et aux exigences qui découlent de cet article par déduction nécessaire. C'est ce qui ressort de deux préceptes connexes en matière d'interprétation constitutionnelle.

[25] Premièrement, les diverses dispositions constitutionnelles attributives de compétence doivent être interprétées en corrélation avec d'autres dispositions de cette nature pour que la Constitution s'applique comme un tout harmonieux et intrinsèquement cohérent. En conséquence, le [par. 92\(14\)](#) ne s'applique pas isolément. Il faut dégager la portée de cette disposition non pas uniquement en fonction de son seul texte, mais également au regard des autres pouvoirs conférés par la Constitution. En l'espèce, il nous faut donc considérer l'[art. 96](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#).

[26] Deuxièmement, l'interprétation donnée au [par. 92\(14\)](#) doit s'accorder non seulement avec les autres dispositions expresses de la Constitution, mais aussi avec les exigences qui « découlent de ces termes par déduction nécessaire » : *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2005 CSC 49, [2005] 2 R.C.S. 473, par. 66, le juge Major. Comme l'a affirmé récemment notre Cour, « la Constitution doit être interprétée de façon à

discerner la structure de gouvernement qu'elle vise à mettre en œuvre. Les prémisses qui sous-tendent le texte et la façon dont les dispositions constitutionnelles sont censées interagir les unes avec les autres doivent contribuer à notre interprétation et à notre compréhension du texte, ainsi qu'à son application » : *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32, [2014] 1 R.C.S. 704, par. 26 (je souligne).

[27] Il s'ensuit que, pour déterminer l'étendue des pouvoirs conférés par le [par. 92\(14\)](#) à la province en matière d'administration de la justice, notamment celui d'imposer des frais d'audience, la Cour doit étudier non seulement les termes mêmes de cette disposition, mais aussi la manière dont une interprétation donnée cadre avec d'autres pouvoirs constitutionnels et les prémisses qui sous-tendent le texte en question.

[28] Dans la présente affaire, l'autre disposition constitutionnelle attributive de compétence qui doit être prise en compte est l'[art. 96](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#), lequel a été interprété comme ayant pour effet de protéger la compétence fondamentale des cours supérieures provinciales partout au pays.

[29] Bien que le [par. 92\(14\)](#) confie aux provinces la responsabilité d'administrer la justice, l'[art. 96](#) attribue au gouvernement fédéral le pouvoir de nommer les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province. Considérées ensemble, ces dispositions constituent les assises constitutionnelles d'une présence judiciaire unifiée dans l'ensemble du Canada : *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, [1995] 4 R.C.S. 725, par. 11 et 52. Bien que les mots eux-mêmes traitent de la nomination des juges, l'[art. 96](#) a un objectif plus général, qui consiste à protéger la compétence fondamentale des cours supérieures provinciales : le Parlement et les assemblées législatives des provinces peuvent créer des cours inférieures et des tribunaux administratifs, mais « [a]ucun des ordres de gouvernement ne peut retirer à une cour supérieure cette compétence fondamentale, sans que ne soit modifiée la Constitution » (*MacMillan Bloedel*, par. 15). En ce sens, la Constitution

canadienne « confère un statut spécial et inaliénable à ce qu'on en est venu à appeler les “cours visées à l'[art. 96](#)” » (*MacMillan Bloedel*, par. 52).

[30] L'[article 96](#) a donc pour effet de restreindre le pouvoir de légiférer des législatures et du Parlement — aucun ordre de gouvernement ne pouvant édicter de lois qui aboliraient les cours supérieures ou supprimeraient une partie de leur compétence fondamentale ou inhérente : *MacMillan Bloedel*, par. 37; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3 (« *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale* »), par. 88.

[31] Personne ne prétend que le fait d'établir, dans un texte de loi, des frais d'audience qui empêchent des gens d'avoir accès aux tribunaux a pour effet d'abolir les tribunaux ou de les faire disparaître. La question consiste plutôt à se demander si l'édiction d'une telle mesure a pour effet de porter atteinte à la compétence fondamentale des cours supérieures.

[32] Les cours supérieures ont toujours eu pour tâche de résoudre des différends opposant des particuliers et de trancher des questions de droit privé et de droit public. Des mesures qui empêchent des gens de s'adresser à cette fin aux tribunaux vont à l'encontre de cette fonction fondamentale des cours de justice. Considérées dans le contexte institutionnel du système de justice canadien, la résolution de ces différends et les décisions qui en résultent en matière de droit privé et de droit public sont des aspects centraux des activités des cours supérieures. De fait, les plaideurs constituent l'« achalandage » de ces tribunaux. Empêcher l'exercice de ces activités attaque le cœur même de la compétence des cours supérieures que protège l'[art. 96](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#). Par conséquent, des frais d'audience qui ont pour effet de nier à des gens l'accès aux tribunaux portent atteinte à la compétence fondamentale des cours supérieures.

[33] La jurisprudence relative à l'[art. 96](#) étaye cette conclusion. Ces décisions portaient soit sur des textes de loi censés confier un aspect de la compétence fondamentale de la cour supérieure à un autre organisme décisionnel, soit sur des clauses privatives visant à empêcher le contrôle judiciaire : *Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; *MacMillan Bloedel*; *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220. Le dénominateur commun à toutes ces décisions est la possibilité que des lois portent atteinte à la compétence fondamentale des cours supérieures en empêchant certaines personnes de faire appel à elles et aux pouvoirs qu'elles exercent depuis toujours.

[34] Dans l'arrêt *Location résidentielle*, la loi litigieuse niait de manière inconstitutionnelle l'accès aux cours supérieures en exigeant qu'une certaine catégorie d'affaires soient décidées par un tribunal administratif. Dans *Crevier*, la loi contestée niait, encore une fois inconstitutionnellement, l'accès aux cours supérieures en imposant une clause privative qui écartait le pouvoir de surveillance de ces tribunaux. Dans *MacMillan Bloedel*, le texte de loi litigieux refusait inconstitutionnellement à une partie de la population, les jeunes, l'accès aux cours supérieures en conférant aux tribunaux pour adolescents le pouvoir exclusif de juger les adolescents en cas d'outrage commis au cours des audiences d'une cour supérieure. Notre Cour, sous la plume du juge en chef Lamer, a cité *Crevier* et conclu que « [cet arrêt] établit qu'un pouvoir qui constitue une "marque [. . .] distinctive d'une cour supérieure" ne peut être retiré à ce tribunal » (*MacMillan Bloedel*, par. 35).

[35] En l'espèce, la loi litigieuse nie l'accès aux cours supérieures d'une autre façon — à savoir en établissant des frais d'audience qui empêchent certaines personnes de faire trancher leurs différends de droit privé et de droit public par les cours de juridiction supérieure, activité qui constitue la marque distinctive de la raison d'être de ces tribunaux. Tout comme dans *MacMillan Bloedel*, une partie de la population se voit effectivement nier la faculté de soumettre sa cause devant la cour supérieure.

[36] Par conséquent, le pouvoir de la province d'imposer des frais d'audience ne peut être exercé d'une manière qui nie aux gens le droit de faire trancher leurs différends par les cours supérieures. Leur nier ce droit reviendrait à porter atteinte de façon inacceptable à l'[art. 96](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#). La province doit plutôt exercer les pouvoirs que lui confère le [par. 92\(14\)](#) d'une manière compatible avec le droit des justiciables de soumettre leurs différends aux cours supérieures pour qu'elles les règlent.

[37] Cette conclusion est conforme à la démarche adoptée par le juge Major dans *Imperial Tobacco*. Le texte de loi en litige dans la présente affaire — qui impose des frais d'audience — doit respecter non seulement les termes exprès de la Constitution, mais également les « exigences [. . .] qui découlent [de ceux-ci] par déduction nécessaire » (par. 66). Comme nous l'avons vu, le droit d'accès des Canadiennes et des Canadiens aux cours supérieures découle par déduction nécessaire des termes exprès de l'[art. 96](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#). Il s'ensuit que la province ne dispose pas, en vertu du [par. 92\(14\)](#), du pouvoir d'adopter des lois qui empêchent les gens de s'adresser aux tribunaux.

[38] Bien que cela soit suffisant pour trancher la question de principe que soulève le présent pourvoi, des considérations relatives à la primauté du droit viennent étayer encore davantage l'existence du lien entre l'[art. 96](#) et l'accès à la justice. Dans *B.C.G.E.U. c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 214, notre Cour a confirmé que l'accès aux tribunaux est essentiel à la primauté du droit. Comme l'a dit le juge en chef Dickson, « [i]l ne peut y avoir de primauté du droit sans accès aux tribunaux, autrement la primauté du droit sera remplacée par la primauté d'hommes et de femmes qui décident qui peut avoir accès à la justice » (p. 230). À la p. 230, la Cour a fait sien l'énoncé du droit formulé par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique ((1985), 20 D.L.R. (4th) 399, p. 406) :

. . . [l]'accès aux tribunaux constitue sous le régime de la primauté du droit, un des piliers de base qui protège les droits et libertés de nos citoyens. [. . .] Du moment qu'une personne ou un groupe fait obstacle à cet accès, le tribunal

exercera ses pouvoirs de manière à assurer aux justiciables leur accès au tribunal. En l'occurrence, l'entrave vient du piquetage. Comme nous l'avons déjà souligné, toutes les entraves, peu importe leur origine, tombent dans la même catégorie. [Je souligne.]

Comme l'a souligné tout récemment la juge Karakatsanis dans *Hryniak c. Mauldin*, 2014 CSC 7, [2014] 1 R.C.S. 87, « en l'absence d'un forum public accessible pour faire trancher les litiges, la primauté du droit est compromise et l'évolution de la common law, freinée » (par. 26).

[39] Le rôle de protection des tribunaux que joue l'[art. 96](#) et la primauté du droit sont inextricablement liés. Comme l'a indiqué le juge en chef Lamer dans l'arrêt *MacMillan Bloedel*, « [s]elon les ententes constitutionnelles qui nous ont été transmises par l'Angleterre et qui sont reconnues dans le préambule de la [Loi constitutionnelle de 1867](#), les cours supérieures provinciales constituent le fondement de la primauté du droit » (par. 37). La raison d'être même de la disposition est, affirme-t-on, « [le] maintien de la primauté du droit par la protection du rôle des tribunaux » : *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*, par. 88. Puisque l'accès à la justice est essentiel à la primauté du droit, et que celle-ci est favorisée par le maintien des cours visées à l'[art. 96](#), il est naturel que cet article accorde une certaine protection constitutionnelle à l'accès à la justice.

[40] En présence d'un texte de loi qui nie effectivement à des gens le droit de soumettre leurs différends aux tribunaux, les inquiétudes concernant le maintien de la primauté du droit n'ont rien d'abstrait ou de théorique. Si les gens ne sont pas en mesure de contester en justice les mesures prises par l'État, ils ne peuvent obliger celui-ci à rendre des comptes — l'État serait alors au-dessus des lois ou perçu comme tel. Si les gens ne sont pas en mesure de saisir les tribunaux de questions légitimes, cela gênera la création et le maintien de règles de droit positif, car les lois ne seront pas appliquées. Et cela risquera d'altérer l'équilibre entre le pouvoir de l'État de faire et d'appliquer des lois et la responsabilité des tribunaux de statuer sur les contestations de ces lois par des citoyens : *Christie c. British*

Columbia (Attorney General), 2005 BCCA 631, 262 D.L.R. (4th) 51, par. 68-69, la juge Newbury.

[41] L'arrêt *Christie* de notre Cour n'affaiblit pas la proposition voulant que l'accès aux tribunaux constitue un aspect fondamental de nos arrangements constitutionnels. Dans cet arrêt — qui concernait une surtaxe de 7 pour 100 imposée sur les services juridiques — la Cour est partie du principe qu'il existe un droit fondamental à l'accès aux tribunaux, mais elle a conclu que « [les] limite[s] à l'accès aux tribunaux [ne sont pas toutes] automatiquement inconstitutionnelle[s] » (par. 17). En l'espèce, l'obligation de payer les frais d'audience risque d'empêcher des plaideurs dont les réclamations sont légitimes d'avoir accès aux tribunaux. Au vu de la preuve et des arguments présentés dans *Christie*, il n'a pas été démontré que la taxe en cause dans cette affaire produisait le même effet.

[42] L'argument selon lequel les législatures ont généralement le droit de fixer le coût des services offerts par l'État n'affaiblit pas lui non plus la proposition voulant qu'on ne puisse, par des lois, empêcher les citoyens d'avoir accès aux cours supérieures. (D'ailleurs, le procureur général n'affirme rien de tel.) Le droit de la province d'imposer des frais d'audience est limité par des contraintes d'ordre constitutionnel. En définissant ces contraintes, notre Cour ne s'aventure pas de manière inacceptable dans un domaine relevant exclusivement de la législature. Au contraire, elle veille au respect de la Constitution.

[43] Je conclus que, considéré dans le contexte de l'ensemble de la Constitution, le [par. 92\(14\)](#) ne confère pas aux provinces le pouvoir d'administrer la justice d'une manière qui nie aux Canadiennes et aux Canadiens le droit d'avoir accès aux cours de juridiction supérieure. Toute tentative en ce sens se heurtera à la protection constitutionnelle dont jouissent les cours supérieures en vertu de l'[art. 96](#).

C. *Dans quels cas des frais d'audience sont-ils inconstitutionnels?*

[44] Il reste à décider dans quels cas des frais d'audience nient l'accès aux cours supérieures.

[45] Des frais d'audience ne nient pas aux plaideurs bien nantis l'accès aux cours supérieures. De plus, même des plaideurs disposant de ressources modestes sont souvent capables d'organiser leurs finances de façon à pouvoir, moyennant certains sacrifices raisonnables, avoir accès aux tribunaux. Toutefois, lorsque des frais d'audience privent des plaideurs de l'accès aux cours supérieures, ces frais portent alors atteinte au droit fondamental des citoyens de soumettre leurs différends aux tribunaux. Cette limite est atteinte dans les cas où les frais d'audience en question causent des difficultés excessives à un plaideur qui souhaite s'adresser à la cour supérieure.

[46] Un régime de frais d'audience qui ne dispense pas les personnes démunies de l'obligation de payer ces frais outrepassent clairement les limites minimales autorisées par la Constitution — comme en témoigne tacitement l'exemption prévue par le régime de la Colombie-Britannique contesté en l'espèce. Mais le fait de n'offrir des exemptions qu'aux personnes véritablement démunies pourrait se traduire par un coût d'accès trop élevé. Des frais si considérables qu'ils obligent des plaideurs non démunis à sacrifier des dépenses raisonnables pour présenter une réclamation peuvent, en l'absence d'exemptions adéquates, être inconstitutionnels parce qu'ils causent aux plaideurs des difficultés excessives et, de ce fait, les empêchent effectivement d'avoir accès aux tribunaux.

[47] Il va de soi que des frais d'audience qui empêchent les plaideurs de présenter des réclamations frivoles ou vexatoires ne portent pas atteinte à la Constitution. Il n'existe aucun droit constitutionnel d'intenter des recours frivoles ou vexatoires, et des mesures qui découragent l'exercice de tels recours peuvent en fait accroître l'efficacité du système judiciaire et améliorer globalement l'accès à la justice.

[48] C'est aux législateurs provinciaux qu'il appartient de concevoir des régimes de frais d'audience conformes à la Constitution. Mais, en règle générale, des frais d'audience doivent être assortis d'une exemption habilitant les juges à les écarter dans le cas des personnes qui, en raison de leur situation financière, ne pourraient soumettre aux tribunaux des litiges qui ne sont ni frivoles ni vexatoires. Un régime de frais d'audience peut comporter une exemption en faveur des personnes véritablement démunies, mais ces frais doivent être fixés à un montant tel que toute personne non démunie ait les moyens de les payer. Un régime exigeant le paiement de frais plus élevés doit conférer aux juges un pouvoir discrétionnaire suffisant pour leur permettre d'en dispenser les plaideurs dans tous les cas où ces frais empêcheraient effectivement ces personnes d'avoir accès aux tribunaux parce qu'ils les obligeraient à renoncer à des dépenses raisonnables afin de pouvoir exercer leurs recours. Ce pouvoir discrétionnaire est conforme à une longue tradition de la common law consistant à exempter des frais judiciaires certaines catégories de personnes susceptibles d'être empêchées de s'adresser aux tribunaux, une tradition qui remonte à la loi intitulée *Statute of Henry VII*, 11 Hen. 7, ch. 12, de 1495, qui dispensait des frais judiciaires les personnes qui n'avaient pas les moyens de les payer.

D. *Application aux frais d'audience en cause*

[49] Pour récapituler, les provinces peuvent exiger des frais d'audience pour les besoins de l'administration de la justice, mais ce pouvoir n'autorise pas des frais d'audience qui empêchent effectivement les plaideurs n'ayant pas les moyens de les payer d'avoir accès aux tribunaux.

[50] Selon les conclusions du juge du procès, le régime de frais d'audience contesté en l'espèce cause des difficultés excessives aux plaideurs de la Colombie-Britannique et porte atteinte à leur droit d'intenter des recours légitimes devant les tribunaux.

[51] Le juge du procès a conclu que le régime de frais d'audience a pour objectif premier d'encourager une utilisation efficiente du temps d'audience et de décourager la tenue de procès longs et inefficaces (par. 309). Son objectif secondaire consiste à produire suffisamment de revenus pour financer la prestation des services liés à la justice civile dans les affaires de petites créances devant la Cour provinciale, ainsi que les poursuites civiles et les affaires de droit de la famille en Cour suprême (par. 302-307). En d'autres termes, la province veut établir des services d'audience neutres sur le plan des revenus.

[52] Le juge du procès a conclu — conclusion qu'a confirmée la Cour d'appel — que les frais d'audience de la Colombie-Britannique vont au-delà de ce qui est requis pour réaliser ces objectifs et limitent l'accès aux tribunaux pour les plaideurs qui ne sont ni indigents ni démunis (et ne sont en conséquence pas visés par la disposition accordant l'exemption), mais qui sont néanmoins incapables de payer ces frais d'audience. Cette conclusion est étayée par la preuve. Au procès, les appelantes ont déposé un rapport préparé par l'économiste Robert Carson, qui a utilisé une « mesure du panier de consommation » (« MPC ») créée en 2003 par Développement des ressources humaines Canada pour mesurer la pauvreté. Appliquant un critère d'exemption pour cause d'indigence basé sur une mesure de pauvreté MPC, M. Carson a estimé qu'un pourcentage appréciable de la population ne serait pas exemptée des frais d'audience (du fait que le revenu de ces personnes dépasse la MPC), mais éprouverait tout de même beaucoup de difficulté à payer les frais d'audience d'un procès de 10 jours, comme celui tenu en l'espèce, parce que ces frais seraient égaux ou supérieurs à tout revenu excédant la MPC. Autrement dit, de par leur effet, les frais sont inconstitutionnels parce que, pour bien des plaideurs, le fait d'intenter un recours devant les tribunaux les obligerait à sacrifier des dépenses raisonnables.

[53] Voici le résumé de M. Carson :

[TRADUCTION] En 2005, le revenu médian après impôt des couples sans enfants en Colombie-Britannique s'établissait à 53 468 \$. Environ 8,7 % de ces couples touchaient un revenu inférieur à la MPC, chiffre qui constitue à mon

avis une estimation prudente (c'est-à-dire relativement peu élevée) de la limite entre la pauvreté et un revenu suffisant pour répondre aux besoins essentiels d'une personne. Si l'on ajoute 15 000 \$ à la MPC, on peut estimer à 82 500 le nombre de couples dont le revenu était supérieur à la MPC — et donc trop élevé pour que ces couples soient exemptés des frais d'audience selon un critère fondé sur la MPC — mais malgré tout bien inférieur au revenu médian. Dans ce groupe, qui rassemblait un couple sur cinq, les revenus variaient de 21 745 \$, la somme requise pour satisfaire tout juste aux besoins essentiels, et 36 745 \$, une somme suffisante pour permettre d'augmenter d'environ 20 \$ au-dessus de la MPC les dépenses quotidiennes moyennes par membre du ménage. Au haut de cette fourchette de revenus, les frais d'audience d'un procès de dix jours correspondraient au revenu dépensable quotidien excédant la MPC pour une période de presque trois mois.

Le revenu médian des couples avec enfants s'élevait à 68 357 \$ en 2005. La même année, la MPC pour ces couples en Colombie-Britannique était d'environ 34 750\$. Environ 15 % de ces couples touchaient un revenu inférieur à la MPC. Si l'on ajoute 15 000 \$ à la MPC, on peut estimer à 67 000 le nombre de couples disposant d'un revenu relativement faible et qui ne satisferaient pas à un critère d'indigence fondé sur la MPC. L'ajout de 15 000 \$ à la MPC a pour effet d'augmenter le revenu dépensable d'environ 11 \$ par jour par membre du ménage chez les couples avec enfants. Le nombre de couples dont le revenu dépasse de peu ou d'une somme allant jusqu'à 15 000 \$ par année la MPC est à peu près égal au nombre de couples disposant d'un revenu inférieur à la MPC qui pourraient avoir droit à l'exemption. En d'autres mots, il y a au moins autant de gens qui ne seraient pas dispensés des frais, mais qui auraient beaucoup de difficulté à les assumer, que de gens qui pourraient réclamer l'exemption.

En 2005, le revenu médian des familles avec mère seule s'élevait à 33 151 \$. Parmi ces ménages, environ quatre sur dix satisferaient à un critère d'indigence fondé sur la MPC. Si l'on ajoute 15 000 \$ à la MPC, on peut estimer à 31 600 le nombre de familles dont le revenu se situe entre la MPC et 43 700 \$. Environ une famille avec mère seule sur quatre ne satisferait pas à un critère fondé sur la MPC mais serait, à la limite, capable de dépenser 12 \$ de plus que la MPC pour chacun de ses membres. Les mêmes calculs à l'égard des familles avec père seul donnent environ 7 000 familles de plus à celles qui, je considère, vivent avec des revenus modestes, et ces familles additionnelles disposent d'une capacité similaire de supporter le coût des frais d'audience.

En 2005, le revenu médian avant impôt des hommes vivant seuls s'établissait à 28 175 \$ tandis que celui des femmes vivant seules était de 22 833 \$. Environ 28 % de toutes ces personnes touchaient des revenus inférieurs à la MPC et environ une sur cinq touchait des revenus se situant entre la MPC et les revenus médians. Les revenus médians dépassaient la MPC de 12 645 \$ (hommes) et de 7 300 \$ (femmes). À mon avis, au moins la moitié des personnes vivant seules en Colombie-Britannique devraient solliciter le statut d'indigent ou considéreraient que les frais d'audience constituent un obstacle important à leur accès aux tribunaux.

Sur la base des données assez limitées concernant la répartition du revenu ainsi que sur l'étendue et la qualité de la participation au marché du travail des [membres des] Premières Nations, des nouveaux immigrants et des handicapés, je suis d'avis que les membres de ces groupes sont certainement surreprésentés parmi les personnes susceptibles d'être admissibles au statut d'indigent et parmi celles dont les revenus sont d'une part trop élevés pour leur permettre d'obtenir ce statut, mais d'autre part suffisamment bas pour que les frais d'audience représentent un obstacle important à l'accès aux tribunaux. [Je souligne.]

[54] La preuve présentée par M. Carson était basée sur l'ancien régime de frais d'audience de la province, celui en vigueur au moment où la présente affaire a pris naissance. À mon avis, toutefois, cette preuve est tout aussi pertinente à l'égard du régime de frais d'audience actuel. Selon les *Supreme Court Civil Rules* applicables présentement, les frais exigés pour un procès de 10 jours s'élèvent à 3 500 \$ — soit presque la même somme qu'en vertu des anciennes règles.

[55] De fait, la présente affaire illustre bien l'effet du régime de frais d'audience de la Colombie-Britannique. Madame Vilardell n'est pas « démunie » (« *impooverished* ») et elle n'est donc pas visée par la disposition accordant l'exemption. Cependant, les frais de son procès de 10 jours correspondaient au revenu net mensuel de sa famille et s'ajoutaient aux 23 000 \$ qu'elle avait déjà dépensés en honoraires d'avocat. Elle n'avait pas les moyens de payer les frais en question. Le fait que, arbitrairement, les frais étaient imposés uniquement à M^{me} Vilardell et croissaient en fonction de la durée du procès — même si M^{me} Vilardell n'avait pas d'emprise sur ce facteur — aggravait la situation de cette dernière.

[56] La province préconise une interprétation extensive de l'exemption applicable aux plaideurs démunis, interprétation qui permettrait aux juges d'écarter les frais d'audience dans les cas qui s'y prêtent et éviterait ainsi l'incidence potentiellement inconstitutionnelle du régime. Je ne puis retenir cet argument.

[57] L'exemption actuelle — dont le texte a été reproduit précédemment — dispense du paiement des frais les personnes qui touchent des prestations en vertu de la *Employment and Assistance Act*, S.B.C. 2002, ch. 40, ou de la *Employment and Assistance for Persons with Disabilities Act*, S.B.C. 2002, ch. 41, ainsi que celles qui sont « autrement démunies » (« *otherwise impoverished* »). L'exemption en vigueur au moment du procès précisait que le juge pouvait dispenser de tous les frais une personne « indigente » (« *indigent* »). Je conclus que les exemptions précitées n'accordent pas au juge du procès un pouvoir discrétionnaire suffisant pour dispenser les plaideurs d'avoir à payer les frais d'audience dans les cas qui s'y prêtent.

[58] Je partage l'avis du juge du procès que, dans leur sens ordinaire, les mots « *impoverished* » (« démunis ») et « *indigent* » (« indigent ») n'englobent pas les personnes qui disposent de moyens modestes mais sont néanmoins incapables de s'adresser aux tribunaux en raison des frais d'audience :

[TRADUCTION] Le PG de la C.-B. [. . .] réconcilie [les frais avec] le principe voulant que les tribunaux soient censés être accessibles en soulignant l'existence de l'exemption fondée sur l'indigence. Toutefois, il est évident que, si l'indigence n'est pas redéfinie de manière à viser les personnes qu'on décrit par ailleurs comme la classe moyenne, de nombreux justiciables seront obligés de renoncer à faire valoir leurs droits et leurs intérêts dans une salle d'audience parce qu'ils n'ont pas assez d'argent. En l'espèce, je le rappelle, les frais de 10 jours d'audience correspondaient pratiquement au revenu mensuel net de la famille.

. . .

. . . La réponse du PG de la C.-B. met les tribunaux au défi de redéfinir l'indigence — mais en conservant néanmoins cette appellation — d'une manière qui déconsidérerait entièrement l'opération. Les tribunaux n'ont tout simplement pas l'habitude de désigner les choses par ce qu'elles ne sont pas, et ils ne sauraient être mobilisés pour exercer une fonction relevant de l'exécutif en appliquant aux parties qui comparaissent devant eux une forme plus générale de critère de détermination des ressources financières sans compromettre par là la perception d'indépendance de la magistrature et la garantie d'égalité devant la loi, comme l'a fait remarquer la [Trial Lawyers Association of British Columbia] (voir le par. 180 qui précède). La réparation fondée sur le « statut d'indigent » ne supprime pas cet obstacle manifeste à l'accès à la justice. [par. 396 et 398]

[59] À l'instar du juge du procès, j'estime que les tribunaux doivent donner au mot « *impoverished* » (« démuné ») son sens ordinaire. Les juges ne peuvent dispenser du paiement des frais que les personnes très pauvres, et personne d'autre. Comme l'a fait remarquer le juge du procès, bien qu'une personne n'ayant pas les moyens de payer des frais de 100 \$ ou de 200 \$ puisse à juste titre être qualifiée d'« indigente » ou de « démunie », il semble inapproprié d'employer ces mots pour décrire l'incapacité d'une famille de la classe moyenne de payer des frais équivalents à un mois de salaire net. Comme l'a constaté le juge du procès, il [TRADUCTION] « est possible que quelque chose cloche entre le critère d'indigence et le montant des frais » (par. 26).

[60] D'autres objections peuvent être formulées à l'encontre de la disposition accordant l'exemption. Les plaideurs doivent se présenter devant le tribunal, lui expliquer en quoi ils sont indigents et le prier de leur reconnaître publiquement ce statut et de les dispenser du paiement des frais. Il est possible de soutenir que cette disposition porte atteinte à la dignité et impose à un éventuel plaideur le lourd fardeau d'apporter la preuve qu'il est démuné — fardeau dont il n'est peut-être pas capable ou désireux de s'acquitter. Un tel fardeau pourrait réduire encore davantage l'accès aux tribunaux. Dans les cas où une personne est de toute évidence démunie, la tâche peut être relativement simple. Par contre, elle pourrait devenir beaucoup plus complexe si la portée du mot « *impoverished* » (« démuné ») s'étendait au large groupe additionnel de personnes qui, selon la preuve, sont empêchées de s'adresser aux tribunaux par les frais d'audience actuels. Dans de telles circonstances, on craint qu'en pratique la demande d'exemption elle-même puisse ajouter aux difficultés.

[61] La prétention voulant que le régime de frais d'audience favorise la proportionnalité et l'efficacité en écartant les causes sans fondement et en encourageant la tenue de procès plus courts, et que, ce faisant, il accroisse dans les faits l'accès aux tribunaux, ne réfute pas la conclusion du juge du procès selon laquelle le régime empêche de manière inconstitutionnelle le recours aux tribunaux. En outre, de l'avis du juge du procès,

l'argument voulant que les frais d'audience en cause accroissent l'efficacité et l'équité est [TRADUCTION] « douteux » (par. 310). Ils pénalisent la tenue de longs procès simplement parce qu'ils sont longs, et ils le font en augmentant par bonds substantiels. Mais un long procès n'est pas nécessairement inefficace. Un procès peut se prolonger en raison soit de la nature de l'instance soit de la preuve. Les parties à des procès longs mais efficaces ne devraient pas être pénalisées en se voyant imposer des frais d'audience — particulièrement des frais qui croissent en fonction de la durée du procès.

[62] Qui plus est, il est possible que le demandeur tenu de payer les frais d'audience n'ait aucune emprise sur la durée du procès ou sur son efficacité; en effet, le prolongement de l'instance peut être imputable au défendeur. Le pouvoir qu'a le juge du procès de condamner aux dépens un tel défendeur ne résout pas le véritable problème : avant d'être en mesure d'inscrire une affaire au rôle, la partie demanderesse doit s'engager à payer des frais d'audience dont le montant risque d'augmenter sans aucune faute de sa part. Si elle n'a pas les moyens de payer ces frais, elle pourrait raisonnablement conclure qu'il lui est impossible de porter son litige devant le tribunal.

[63] Aspect plus fondamental encore, contrairement à l'adjudication des dépens, les frais d'audience contestés ne sont pas imposés en fonction de l'efficacité de l'instance ou du mérite de la demande. Après 10 jours d'audience, les frais exigés en application de ce régime grimpent à 800 \$ par jour — le montant le plus élevé au Canada — indépendamment de l'efficacité de l'instance. Ces frais d'audience ne favorisent pas une utilisation efficace du temps du tribunal; au mieux ils favorisent une utilisation *moindre* de ce temps.

[64] Je conclus que le régime de frais d'audience empêche l'accès aux tribunaux d'une manière qui contrevient à l'[art. 96](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#) et au principe fondamental de la primauté du droit. Cette mesure outrepassé donc la compétence conférée à la province en matière d'administration de la justice par le [par. 92\(14\)](#).

VI. Quelle est la réparation convenable?

[65] Il reste maintenant à déterminer la réparation convenable. Le juge du procès a invalidé le régime pour cause d'inconstitutionnalité. La Cour d'appel a préféré considérer, par voie d'« interprétation extensive », que la disposition accordant l'exemption comporte les mots « *or in need* » (« ou dans le besoin »).

[66] L'interprétation extensive est une réparation qui est rarement utilisée et qui ne peut l'être que dans les cas où il est clair que le législateur aux prises avec une déclaration d'inconstitutionnalité aurait apporté la modification proposée : *Schachter c. Canada*, [1992] 2 R.C.S. 679. Je ne suis pas convaincue que cette condition est remplie en l'espèce. Dans la présente affaire, la législature ou le lieutenant-gouverneur en conseil disposent d'un certain nombre de solutions : abandon ou modification des frais d'audience, ou encore modification de la disposition accordant l'exemption. En outre, tout élargissement de la portée de cette disposition serait incompatible avec l'objectif du législateur qui consiste à décourager le recours aux tribunaux. Appliquer une « interprétation extensive » pour corriger l'inconstitutionnalité du régime de frais d'audience irait à l'encontre de cet objectif.

[67] Je tiens également à souligner qu'il est même possible que la modification de l'exemption proposée par la Cour d'appel ne permette pas de remédier au problème. En effet, il n'est pas certain que l'expression « *or in need* » (« dans le besoin ») permettrait d'englober tous les plaideurs qui n'ont pas les moyens de payer les frais d'audience, et il pourrait être nécessaire d'édicter d'autres dispositions pour éviter à un plaideur la démarche lourde ou humiliante de prouver que l'exception s'applique à lui.

[68] La réparation convenable consiste à déclarer que, dans sa forme actuelle, le régime de frais d'audience est inconstitutionnel et à laisser à la législature ou au lieutenant-gouverneur en conseil le soin d'édicter de nouvelles dispositions, s'ils décident de le faire.

VII. Conclusion

[69] Le pourvoi est accueilli et le pourvoi incident est rejeté, sans dépens dans les deux cas. Je confirmerais la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée par le juge du procès et j'annulerais l'ordonnance de la Cour d'appel élargissant la portée de la disposition accordant l'exemption. Madame Vilardell est dispensée de payer les frais d'audience.

VERSION FRANÇAISE DES MOTIFS RENDUS PAR

[70] LE JUGE CROMWELL — Je préfère trancher la présente affaire sur la base de principes de droit administratif et je conclus qu'il n'est pas nécessaire de répondre aux questions constitutionnelles plus générales soulevées par les appelantes. Compte tenu des observations présentées par le procureur général de la Colombie-Britannique, il est à mon avis préférable d'emprunter cette voie plus étroite pour résoudre le pourvoi.

[71] Premièrement, le procureur général concède qu'il existe en common law un droit d'accès raisonnable à la justice civile : m.i., par. 10. Je suis d'accord. Les tribunaux du Canada et du Royaume-Uni ont reconnu l'existence de ce droit : *Polewsky c. Home Hardware Stores Ltd.* (2003), 66 O.R. (3d) 600 (C.S.J.), par. 60; *Fabrikant c. Canada*, 2014 CAF 89, 459 N.R. 163, par. 7; *Toronto-Dominion Bank c. Beaton*, 2012 ABQB 125, 534 A.R. 132, par. 17-20; au Royaume-Uni, voir *R. c. Lord Chancellor, Ex parte Witham*, [1998] Q.B. 575, p. 585; *R. c. Secretary of State for the Home Department, ex p. Saleem*, [2000] 4 All E.R. 814 (C.A.), p. 820.

[72] Il est largement admis — point que reconnaît le procureur général — que ce droit d'accès raisonnable ne peut être aboli que par des dispositions législatives claires : *Polewsky*, par. 60; *Witham*, p. 585; *Saleem*, p. 821. Le procureur général ne prétend pas que de telles dispositions existent dans la *Court Rules Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 80. Au

contraire, il fait valoir que ce droit reconnu par la common law est *maintenu* par cette loi : m.i., par. 10.

[73] En outre, le procureur général souligne à juste titre que, comme les frais d'audience en litige sont prévus par un texte législatif subordonné pris en application de la *Court Rules Act*, il faut vérifier la compatibilité de ces frais avec la Loi. Comme je l'ai indiqué plus tôt, le procureur général plaide — position à laquelle je souscris — que le droit en cause est maintenu, et non aboli par la Loi : m.i., par. 10 et 12. Il s'ensuit, comme le soutient le procureur général, qu'un texte législatif subordonné apparemment fondé sur la *Court Rules Act* et incompatible avec le droit d'accès à la justice civile reconnu par la common law, est en conséquence *ultra vires* : *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810, par. 24.

[74] Le procureur général prétend, avis que je partage, que le droit d'accès à la justice civile reconnu en common law autorise les frais d'audience, mais seulement s'il existe une exemption faisant en sorte qu'aucun justiciable ne sera empêché de présenter une demande ou une défense soutenable parce qu'il ne dispose pas des ressources nécessaires pour poursuivre l'instance : m.i., par. 71. Il s'agit d'une norme souple : la question de savoir si une personne est en mesure de payer les frais dépend non seulement des biens qu'elle possède et de son revenu, mais également du montant des dépenses raisonnables et nécessaires qu'elle doit assumer, ainsi que de l'ampleur des frais exigés : *ibid.*, par. 72.

[75] Enfin, le procureur général soutient, encore une fois à juste titre selon moi, que si les exemptions relatives aux frais d'audience ne peuvent être interprétées de manière à ne pas faire échec au droit d'accès reconnu en common law, les frais sont *ultra vires* de la *Court Rules Act* : m.i., par. 47.

[76] Le juge du procès a estimé, à titre de conclusion de fait, que les frais d'audience sont inabordables et qu'ils ont en conséquence pour effet de limiter l'accès aux tribunaux

dans le cas des plaideurs qui n'entrent pas dans le champ d'application des exemptions visant les indigents et les démunis. Cette conclusion et la preuve sur laquelle elle repose sont examinées dans les motifs de la Juge en chef, aux par. 52-55. À l'instar de la Juge en chef, j'accepte cette conclusion factuelle déterminante du juge du procès. Il s'agit donc maintenant d'interpréter les exemptions prévues par la *Court Rules Act* afin de décider si elles sont compatibles avec le droit d'accès à la justice civile que reconnaît la common law et qui, comme l'affirme le procureur général, est maintenu par cette loi.

[77] Je partage l'avis de la Juge en chef et du juge du procès sur cette question; le sens ordinaire de l'exemption — qui fait état des personnes « *impoverished* » (« démunies ») et « *indigent* » (« indigentes ») — ne permet pas de considérer que cette exemption s'applique aux personnes qui disposent de moyens modestes et sont empêchées de s'adresser aux tribunaux en raison des frais d'audience : motifs du juge du procès, 2012 BCSC 748, 260 C.R.R. (2d) 1, par. 396-398; motifs de la Juge en chef, par. 61.

[78] En résumé, les frais d'audience ne respectent pas la norme de common law qui, comme le reconnaît à juste titre le procureur général, est maintenue par la *Court Rules Act*. L'exemption ne peut être interprétée d'une manière qui permette de satisfaire à cette norme. Par conséquent, comme le prétend le procureur général, ces frais outrepassent le pouvoir de réglementation conféré par la *Court Rules Act*.

[79] En conséquence, j'accueillerais le pourvoi, je rejetterais le pourvoi incident, j'annulerais l'ordonnance de la Cour d'appel et je déclarerais plutôt que les frais d'audience sont *ultra vires* de la *Court Rules Act*. Madame Vilardell n'est pas tenue de payer les frais d'audience. Il n'est pas nécessaire que je réponde à la question constitutionnelle. Je ne rendrais aucune ordonnance concernant les dépens.

[80] LE JUGE ROTHSTEIN (dissident) — Les tribunaux ne sont pas libres de « microgérer » les décisions de politique générale prises par les gouvernements dans les limites des pouvoirs que leur reconnaît la Constitution. Le présent pourvoi porte sur la constitutionnalité d'un régime de frais d'audience établi par les *Supreme Court Civil Rules*, B.C. Reg. 168/2009, de la Colombie-Britannique pour encourager l'utilisation efficiente du temps d'audience des tribunaux civils et récupérer une partie des frais engagés pour fournir ce temps. Les appelantes prétendent que le fait d'exiger des frais d'audience est inconstitutionnel. Les juges majoritaires concluent que de tels frais relèvent *concrètement* du pouvoir des provinces d'adopter des lois relatives à l'administration de la justice dans la province, mais qu'ils sont néanmoins inconstitutionnels lorsqu'ils causent à certains plaideurs des difficultés excessives et les empêchent effectivement d'avoir accès aux tribunaux. De l'avis des juges majoritaires, l'[art. 96](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#), étayé par la primauté du droit, établit un droit général d'accès aux tribunaux. Ils estiment que le fait d'exiger des Canadiens des frais d'audience qu'ils n'ont pas les moyens de payer porte atteinte à ce droit.

[81] À mon humble avis, le régime de frais d'audience de la Colombie-Britannique ne viole aucun droit constitutionnel. Parce que la Constitution ne garantit pas expressément aux justiciables un droit d'accès aux tribunaux civils sans qu'ils aient à verser des frais d'audience, la majorité est obligée de fonder sa conclusion sur une interprétation trop extensive de l'[art. 96](#) et d'invoquer le principe constitutionnel non écrit de la primauté du droit.

[82] En examinant, sur la base de motifs présentés comme constitutionnels, la question du caractère abordable de services gouvernementaux offerts aux Canadiens, les juges majoritaires s'aventurent sur un terrain qui relève par essence des législateurs provinciaux. Ils considèrent cette question uniquement du point de vue du plaideur qui doit s'engager à payer les frais d'audience. Ils ne prennent pas en compte — et ne disposent d'ailleurs d'aucune assise ou preuve pour le faire — la question du financement des services

judiciaires ou l'incidence de la baisse des recettes qui résulterait de la réduction ou de l'abolition des frais d'audience, ou encore de l'élargissement de l'exemption du paiement de ces frais. Les tribunaux doivent respecter le rôle et les choix de politique générale des législateurs démocratiquement élus. En l'absence de violation d'une disposition constitutionnelle claire, les tribunaux devraient s'en remettre aux décisions de politique générale du gouvernement et de la législature. Comment le gouvernement composera-t-il avec la réduction des revenus tirés des frais d'audience? Devrait-il offrir moins de services judiciaires? Devrait-il réduire la prestation d'autres services judiciaires? Devrait-il augmenter les impôts? Devrait-il emprunter? Toutes ces questions sont pertinentes, mais notre Cour n'est pas outillée pour y répondre. Avec égards pour l'opinion contraire, je dois exprimer ma dissidence.

I. Le paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*

[83] Le paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confie aux assemblées législatives provinciales l'administration de la justice dans la province. Les législatures doivent mettre en balance un certain nombre de valeurs importantes, notamment l'accès aux tribunaux et le financement adéquat de ces institutions. Elles doivent rendre compte aux électeurs des choix qu'elles font. Dans une démocratie constitutionnelle comme la nôtre, les tribunaux doivent se garder de porter atteinte à la démocratie et à ses mécanismes de reddition de compte en invoquant une vision trop extensive du constitutionnalisme.

[84] Dans l'arrêt *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, le juge Beetz a affirmé que, à la différence d'une affaire fondée sur la *Charte canadienne des droits et libertés*,

dans une affaire de partage des pouvoirs, lorsqu'on a démontré que le législateur a agi dans les limites de sa compétence, l'établissement de l'équilibre entre des valeurs contradictoires repose sur le jugement politique de ce législateur et ne peut pas être révisé par les tribunaux sans qu'ils examinent la sagesse de la mesure législative. [p. 56]

Par conséquent, pourvu qu'ils ne violent pas la [Charte](#) et qu'ils agissent dans les limites de la compétence que leur confère la Constitution, les législateurs provinciaux possèdent la latitude voulue pour prendre des décisions de politique générale concernant l'affectation des deniers publics et la récupération des coûts.

[85] Dans le présent pourvoi, bien que les juges majoritaires ne contestent pas l'existence du pouvoir des provinces d'imposer des frais d'audience en vertu du [par. 92\(14\)](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#), ils se demandent néanmoins si les frais d'audience portent atteinte à un droit général d'accès aux tribunaux, droit qu'ils tirent d'une conception trop extensive à la fois de l'[art. 96](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#) et du principe non écrit de la primauté du droit. À mon avis, une telle analyse élargit indûment le rôle des tribunaux et limite la capacité des législatures de relever des défis législatifs complexes.

[86] En conséquence, je ne saurais souscrire à la décision des juges majoritaires d'invalider le régime de frais d'audience de la Colombie-Britannique sur la base d'une interprétation nouvelle de l'[art. 96](#) et de la primauté du droit. Au contraire, il est bien établi que les provinces possèdent, en vertu du [par. 92\(14\)](#), le pouvoir d'adopter des lois fixant des conditions régissant l'accès aux tribunaux. Dans *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Christie*, 2007 CSC 21, [2007] 1 R.C.S. 873, notre Cour a expressément conclu en ce sens :

Les assemblées législatives ont le pouvoir, en vertu du [par. 92\(14\)](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#), d'adopter des lois relatives à l'administration de la justice dans la province. Ce pouvoir comporte celui d'imposer à tout le moins certaines conditions quant aux modalités d'accès aux tribunaux. [Je souligne; par. 17.]

[87] Cela ne signifie pas que l'accès universel et gratuit (ou à tout le moins abordable) aux tribunaux ne constitue pas un objectif louable, mais simplement qu'on ne peut invoquer l'[art. 96](#) et le principe non écrit de la primauté du droit pour forcer les

gouvernements provinciaux soit à déboursier des fonds, soit à renoncer à récupérer certains frais pour réaliser cet objectif. Comme l'a récemment conclu notre Cour, « l'affectation des ressources en fonction de priorités concurrentes relève de la politique et de l'économie; cette mesure ressortit au législatif et à l'exécutif, qui en sont responsables vis-à-vis de la population » (*Ontario c. Criminal Lawyers' Association of Ontario*, 2013 CSC 43, [2013] 3 R.C.S. 3, par. 43, la juge Karakatsanis).

II. L'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*

[88] Les juges majoritaires affirment que l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* limite le pouvoir que confère aux provinces le par. 92(14) en matière d'administration de la justice. Il est vrai que l'art. 96 protège la compétence fondamentale des cours supérieures essentielle à leurs activités. Dans l'arrêt *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, [1995] 4 R.C.S. 725, notre Cour a affirmé ce qui suit :

Détruire une partie de la compétence fondamentale reviendrait à abolir les cours supérieures de juridiction générale, ce qui est inacceptable en l'absence d'une modification de la Constitution. [par. 37, le juge en chef Lamer]

[89] Il ne s'ensuit pas pour autant qu'une loi imposant aux justiciables des conditions d'accès aux cours supérieures a pour effet de retirer à ces tribunaux un aspect de leur compétence fondamentale ou encore de porter atteinte à un tel aspect. Dans l'arrêt *Renvoi sur la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714, le juge Dickson (plus tard Juge en chef) a établi un critère à trois volets permettant de décider si un texte de loi prive de façon inacceptable les cours supérieures d'un aspect de leur compétence fondamentale. Par la suite, notre Cour a confirmé ce critère et l'a résumé ainsi :

Le premier volet du critère consiste à effectuer une recherche historique pour déterminer « si le pouvoir ou la compétence correspondent au pouvoir ou à la compétence qu'exerçaient les cours supérieures, de district ou de comté au moment de la Confédération » (p. 734). [. . .] La deuxième étape consiste à se

demander si la fonction en question est « judiciaire » dans son cadre institutionnel, et le juge Dickson met les fonctions « judiciaires » en opposition avec les fonctions d'établissement de politiques. La dernière étape consiste à examiner la « fonction globale du tribunal afin d'évaluer dans tout son contexte institutionnel la fonction attaquée » (p. 735).

(*MacMillan Bloedel*, par. 12, citant *Location résidentielle*.)

[90] Cependant, dans le présent pourvoi, les juges majoritaires n'appliquent pas ce critère, car aucun aspect de la compétence fondamentale des cours supérieures n'est retiré par le texte de loi, lequel ne fait qu'imposer des limites à l'accès aux cours supérieures. Vu l'absence de toute démonstration de la destruction des pouvoirs fondamentaux des cours supérieures, nous ne sommes en présence d'aucun retrait de compétence suffisant pour permettre de conclure à une violation de l'[art. 96](#). L'approche appliquée par les juges majoritaires a plutôt pour effet d'élargir le sens de la notion de « compétence fondamentale » des cours supérieures bien au-delà de ce qu'envisage le texte de l'[art. 96](#) ou la jurisprudence de notre Cour sur la portée de cette disposition. Les arrêts cités par les juges majoritaires traitent de l'impossibilité pour les gouvernements de retirer aux tribunaux leur « compétence fondamentale ou inhérente », car un tel retrait « affaiblit la cour, en en faisant quelque chose d'autre qu'une cour supérieure » (*MacMillan Bloedel*, par. 29-30; voir aussi les arrêts *Location résidentielle* et *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220). Il est impossible d'affirmer que les mesures prises par le gouvernement de la Colombie-Britannique ont « affaibli » les tribunaux de cette province ou en ont fait quelque chose d'« autre qu'une cour supérieure ». Les frais d'audience constituent un mode de financement, et ils ne touchent pas à l'existence même du tribunal en tant qu'organisme judiciaire, ni ne limitent les types de pouvoirs qu'il peut exercer. La notion de compétence fondamentale à l'[art. 96](#) ne saurait justifier l'invalidation du règlement en cause dans le présent pourvoi.

III. La primauté du droit

[91] Les juges majoritaires considèrent que le principe non écrit de la primauté du droit peut être invoqué pour invalider un texte de loi qui relève par ailleurs nettement du pouvoir de légiférer des provinces. Certes, la Cour s'est déjà appuyée, à l'occasion, sur des principes non écrits pour « combler les vides des dispositions expresses du texte constitutionnel » (*Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 104). Toutefois, le texte du [par. 92\(14\)](#) ne comporte pas de tels vides. Avec égards, un vide n'existe pas du seul fait que les tribunaux estiment que le texte en question devrait dire quelque chose qu'il ne dit pas. Dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, notre Cour a de nouveau insisté sur la primauté de la constitution écrite, affirmant que la reconnaissance de principes non écrits « n'est pas une invitation à négliger le texte écrit de la Constitution » (par. 53, confirmant le *Renvoi relatif à la rémunération des juges*, par. 93 et 104). Les textes constitutionnels guident l'action gouvernementale et servent de balises pour le contrôle judiciaire et de point d'ancrage du pouvoir des tribunaux d'invalider les lois non conformes adoptées par des gouvernements démocratiquement élus.

[92] Le texte de la Constitution ne prévoit aucun droit d'accès général explicite aux cours supérieures pour y faire trancher des litiges civils. La Constitution précise plutôt les circonstances particulières dans lesquelles l'accès aux tribunaux est garanti. Le [paragraphe 24\(1\)](#) de la *Charte* précise que les personnes victimes de violation ou de négation de droits qui leur sont garantis par la *Charte* peuvent s'adresser aux tribunaux pour obtenir une réparation. C'est dans cet esprit que notre Cour a statué, dans l'arrêt *B.C.G.E.U. c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 214, que l'accès aux tribunaux est protégé lorsqu'il s'agit de faire respecter les droits garantis par la *Charte* (p. 228-229). L'[alinéa 11d\)](#) de la *Charte* garantit à tout inculpé le droit d'« être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable ».

[93] Cependant, s'appuyant sur la primauté du droit, les juges majoritaires considèrent, par voie d'interprétation extensive, que l'[art. 96](#) confère un droit général d'accès aux cours supérieures garanti par la Constitution. Cette disposition de la [Loi constitutionnelle de 1867](#) requiert que l'existence et la compétence fondamentale des cours supérieures soient protégées, mais, pour les raisons exposées dans les présents motifs, cela n'implique pas *nécessairement* l'existence du droit général d'accès aux cours supérieures décrit par les juges majoritaires. Tant que les cours conservent leur caractère d'organismes judiciaires et qu'elles exercent les fonctions fondamentales relevant des tribunaux, les exigences de la Constitution sont respectées. En invoquant un principe non écrit pour étayer un élargissement aussi grand de la portée de l'[art. 96](#), les juges majoritaires bouleversent la structure de la Constitution et compromettent la primauté du texte écrit.

[94] Ce prétendu droit constitutionnel d'accès aux tribunaux élude les délicats mécanismes de poids et de contrepoids intégrés à la structure de la [Charte](#). Contrairement aux droits garantis par celle-ci, les droits qui sont considérés faire partie de l'[art. 96](#) par voie d'interprétation extensive possèdent un caractère absolu. En effet, ils ne sont assujettis à aucun processus de justification fondé sur l'article premier de la [Charte](#) ou à la disposition de dérogation de l'[art. 33](#). L'existence de ces dispositions témoigne du fait que, dans certaines circonstances, il est permis aux gouvernements d'édicter des lois ou de prendre des mesures qui limitent les droits garantis par la [Charte](#). D'ailleurs, l'[art. 33](#) prévoit qu'il peut être dérogé par voie législative aux libertés fondamentales énoncées à l'[art. 2](#), au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne consacré à l'[art. 7](#), ainsi qu'à de nombreux droits applicables en matière criminelle, et il autorise de telles dérogations. La question à laquelle mes collègues évitent de répondre est celle de savoir pourquoi l'accès aux cours supérieures en matière civile justifie une protection encore plus grande que celle accordée aux droits expressément énumérés dans la [Charte](#).

[95] Je vais maintenant examiner le principe constitutionnel non écrit qu'invoque la majorité.

[96] Les juges majoritaires proposent d'invalider les lois provinciales relatives à l'administration de la justice qui, à leur avis, contreviennent à la primauté du droit. Selon la définition qu'en a donnée notre Cour, le principe non écrit de la primauté du droit se compose de trois éléments :

- (1) « [L]e droit est au-dessus des autorités gouvernementales aussi bien que du simple citoyen et exclut, par conséquent, l'influence de l'arbitraire » (*Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, p. 748);
- (2) La primauté du droit « exige la création et le maintien d'un ordre réel de droit positif qui préserve et incorpore le principe plus général de l'ordre normatif » (*ibid.*, p. 749);
- (3) « [L]'exercice de tout pouvoir public doit en bout de ligne tirer sa source d'une règle de droit » (*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, par. 71, citant le *Renvoi relatif à la rémunération des juges*, par. 10).

Comme a conclu notre Cour dans *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49, [2005] 2 R.C.S. 473, « aucun des principes qu'embrasse la primauté du droit ne vise directement les termes de la loi » (par. 59).

[97] La Cour a formulé une mise en garde claire et convaincante contre le recours à la primauté du droit pour invalider une loi :

Lorsqu'on l'interprète de cette manière, il est difficile de concevoir que la primauté du droit puisse servir à invalider une loi comme celle qui nous occupe en raison de son contenu. . .

Cela ne signifie pas que la primauté du droit, telle que décrite par cette Cour, n'a aucune force normative. Comme l'a affirmé la juge en chef McLachlin dans *Babcock*, par. 54, les « principes constitutionnels non écrits », incluant la primauté du droit, « [peuvent] limiter les actes du gouvernement ». Voir

aussi *Renvoi sur la sécession du Québec*, par. 54. Mais les actes du gouvernement que limite la primauté du droit, comme l'entendent le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba* et le *Renvoi sur la sécession du Québec*, sont habituellement, par définition, ceux des pouvoirs exécutif et judiciaire. Les actes du pouvoir législatif sont aussi limités, mais seulement dans le sens où ils doivent respecter des conditions légales de manière et de forme (c.-à-d. les procédures d'adoption, de modification et d'abrogation des lois). [Je souligne.]

(*Imperial Tobacco*, par. 59-60)

[98] Afin de contourner cette mise en garde contre le recours à la primauté du droit en tant que fondement permettant d'invalider une loi, la majorité qualifie la primauté du droit de limite à la compétence conférée aux provinces par le [par. 92\(14\)](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#). La majorité reconnaît que la perception de frais d'audience représente un exercice acceptable de la compétence reconnue à la province par le texte constitutionnel écrit — c'est-à-dire le [par. 92\(14\)](#) (par. 23). Cependant, les juges majoritaires concluent en définitive que les frais d'audience outrepassent en partie la compétence dont dispose la province, parce que ces frais sont incompatibles avec le principe *non écrit* de la primauté du droit (par. 38-40). Intégrer la primauté du droit à une motivation basée sur le partage des compétences ne change toutefois pas le fait que la primauté du droit, un principe non écrit, ne peut être invoquée pour appuyer l'invalidation du régime de frais d'audience.

[99] En invoquant la primauté du droit pour justifier l'invalidation d'une loi qui relève incontestablement du champ d'application du [par. 92\(14\)](#) de la [Loi constitutionnelle de 1867](#), sans prendre en compte l'interprétation bien établie de ce principe par notre Cour, la majorité fait abstraction de la mise en garde formulée par la Cour dans *Imperial Tobacco* :

La primauté du droit n'est pas une invitation à banaliser ou à remplacer les termes écrits de la Constitution. Il ne s'agit pas non plus d'un instrument permettant à celui qui s'oppose à certaines mesures législatives de s'y soustraire. Au contraire, elle exige des tribunaux qu'ils donnent effet au texte constitutionnel, et qu'ils appliquent, quels qu'en soient les termes, les lois qui s'y conforment. [Je souligne; par. 67.]

Avec égards pour l'opinion contraire, la primauté du droit n'exige pas de notre Cour qu'elle invalide le régime de frais d'audience — de fait, elle commande plutôt que nous confirmions sa validité.

[100] Les principes non écrits de notre Constitution tendent souvent à la réalisation d'objectifs contradictoires. Même si l'on acceptait que la primauté du droit milite en faveur de l'invalidation des frais d'audience, le principe non écrit de la démocratie milite quant à lui en faveur du maintien d'une loi qui a été adoptée par des représentants démocratiquement élus et qui respecte les dispositions expresses de la Constitution. Comme l'a déclaré notre Cour dans *Imperial Tobacco*, « dans une démocratie constitutionnelle telle que la nôtre, la protection contre une loi que certains pourraient considérer injuste ou inéquitable ne réside pas dans les principes amorphes qui sous-tendent notre Constitution, mais dans son texte et dans l'urne électorale » (par. 66).

[101] L'arrêt *Imperial Tobacco* renferme une mise en garde supplémentaire contre une interprétation trop large du principe non écrit de la primauté du droit : pareille interprétation « rendrait superflu un bon nombre de nos droits constitutionnels écrits. Elle compromettrait ainsi la délimitation de ces droits établie par les rédacteurs de notre Constitution » (par. 65). Comme je l'ai souligné précédemment, l'[al. 11d](#) de la [Charte](#) garantit expressément à tout inculpé un droit d'accès aux tribunaux, et le [par. 24\(1\)](#) accorde ce droit à ceux et celles qui souhaitent faire valoir les droits que leur garantit la [Charte](#). Ces dispositions seraient inutiles si la Constitution garantissait déjà un droit général d'accès aux cours supérieures.

[102] Quoi qu'il en soit, la primauté du droit est une notion vague et fondamentalement contestée. Dans *Imperial Tobacco*, notre Cour a souscrit aux propos suivants du juge d'appel Strayer : « Ceux qui prônent ou défendent quelque chose en particulier tendent à voir dans le principe de la primauté du droit tout ce qui conforte leur vue de ce que doit être la loi » (par. 62, citant *Singh c. Canada (Procureur général)*, [2000] 3 C.F.

185 (C.A.), par. 33). S'appuyer sur ce principe nébuleux pour invalider un texte de loi en raison de son contenu introduit de l'incertitude dans le droit constitutionnel et mine notre système de droit positif.

IV. Les frais d'audience ne sont pas inconstitutionnels

[103] Même s'il existait une assise constitutionnelle permettant de contester le régime de frais d'audience de la Colombie-Britannique, je ne conclurais pas à l'inconstitutionnalité de ce régime.

[104] La majorité statue que le régime de frais d'audience est inconstitutionnel parce qu'il « cause des difficultés excessives aux plaideurs de la Colombie-Britannique et porte atteinte à leur droit d'intenter des recours légitimes devant les tribunaux » (par. 50). La source première de la violation semble être le caractère inadéquat de l'exemption visant les personnes démunies (voir les par. 55-59).

[105] Cependant, l'analyse qu'appliquent les juges majoritaires afin de déterminer si les frais d'audience empêchent des plaideurs d'avoir accès aux tribunaux néglige certaines considérations contextuelles importantes. En particulier, les juges majoritaires ne tiennent pas compte des mesures qui permettent soit d'atténuer le fardeau créé par les frais d'audience soit d'éliminer complètement ces frais. Lorsque ces mesures sont prises en considération, rien n'indique que les frais d'audience en cause empêcheraient des plaideurs d'intenter des recours légitimes.

[106] Premièrement, l'exemption dite « fondée sur l'état d'indigence » (applicable en première instance) a été remplacée en 2010. Le paragraphe 20-5(1) est maintenant rédigée ainsi :

[TRADUCTION]

Le tribunal peut statuer sur le statut de personne démunie

- (1) Si, par suite d'une demande présentée conformément au paragraphe (3) avant ou après le début de l'instance, le tribunal conclut qu'une personne touche des prestations en vertu de la *Employment and Assistance Act* ou de la *Employment and Assistance for Persons with Disabilities Act*, ou que cette personne est autrement démunie, il peut ordonner qu'elle soit dispensée de payer à l'État les frais fixés à l'annexe 1 de l'appendice C pour l'instance, sauf s'il estime que la demande ou la défense
 - (a) soit ne renferme pas, selon le cas, de cause d'action ou de moyen raisonnable;
 - (b) soit est scandaleuse, frivole ou vexatoire;
 - (c) soit constitue, pour un autre motif, un recours abusif au tribunal.

[107] Je suis d'avis que, dans sa version actuelle, l'exemption fondée sur le statut de personne démunie confère aux juges de première instance un certain pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne son application. Le mot « *may* » (« peut ») établit un pouvoir discrétionnaire de base. Toutefois, l'ajout des mots « *otherwise impoverished* » (« autrement démunie ») indique que le juge de première instance peut exercer ce pouvoir discrétionnaire lorsque les frais d'audience eux-mêmes seraient source d'appauvrissement. C'est l'approche qu'a adoptée la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (alors qu'elle interprétait l'exemption fondée sur l'indigence prévue par les *Court of Appeal Rules* de la Colombie-Britannique) dans *De Fehr c. De Fehr*, 2001 BCCA 485, 156 B.C.A.C. 240 :

[TRADUCTION] Bien qu'en l'espèce le demandeur ait un revenu d'emploi stable, je suis convaincue qu'une fois qu'il aurait satisfait aux obligations alimentaires imposées par le tribunal de première instance, et payé ses propres dépenses, il serait effectivement incapable d'avoir accès aux tribunaux pour cause d'impécuniosité, s'il était tenu de payer les frais à la Couronne. [par. 16]

[108] Cependant, bien que les tribunaux possèdent le pouvoir discrétionnaire d'appliquer l'exemption visant les personnes démunies, ce pouvoir n'est pas illimité : il ne doit être exercé que lorsque le plaideur est démunie ou, s'il ne l'est pas, il le deviendrait s'il était tenu de payer les frais d'audience. À cet égard, je souscris à l'observation du juge de

première instance selon laquelle [TRADUCTION] « [l]es tribunaux n'ont tout simplement pas l'habitude d'appeler les choses par ce qu'elles ne sont pas, et ils ne sauraient être mobilisés pour exercer une fonction qui relève de l'exécutif en appliquant aux parties qui comparaissent devant eux une forme plus générale de critère de détermination des ressources financières » (2012 BCSC 748, 260 C.R.R. (2d) 1, par. 398).

[109] Deuxièmement, le fardeau financier imposé par les frais d'audience, un débours, peut être réparti différemment dans une ordonnance provisoire ou définitive concernant les dépens (art. 14-1 des *Supreme Court Civil Rules* de la Colombie-Britannique). Les juges peuvent prendre en compte des facteurs tels le succès d'une partie, le caractère raisonnable des positions adoptées, l'importance de l'affaire et le fait qu'une partie a été responsable de la tenue d'une audience excessivement longue.

[110] Troisièmement, considération la plus importante, les juges ont un rôle clé à jouer afin de limiter l'ampleur des frais d'audience. Une gestion active de l'instance par le tribunal est essentielle pour assurer des procès civils d'une durée raisonnable ainsi qu'une utilisation efficiente des ressources judiciaires, surtout dans les cas où des plaideurs non représentés sont parties à l'instance. Je suis d'accord avec le juge du procès pour dire que les tribunaux doivent prendre garde, lorsque des plaideurs non représentés participent aux procédures, de ne pas donner l'impression de refuser des éléments de preuve pertinents (par. 19). Toutefois, les juges doivent faire respecter la règle de la pertinence, afin d'éviter que des éléments de preuve qui n'ont pas d'incidence directe sur les questions en litige ne prolongent le procès. Dans ce contexte, les juges ont l'obligation de gérer les ressources de la cour dans l'intérêt de la justice et, pour ce qui est des frais d'audience, de prendre en compte les intérêts des plaideurs. Comme l'a récemment fait remarquer notre Cour dans le contexte des procédures de jugement sommaire, « c'est le juge saisi de la requête, et non les avocats, qui peut exercer un contrôle sur l'étendue de la preuve à présenter et sur les questions auxquelles se rapporte celle-ci » (*Hryniak c. Mauldin*, 2014 CSC 7, [2014] 1 R.C.S. 87, par. 61, citant *Combined Air Mechanical Services Inc. c. Flesch*, 2011 ONCA 764, 108 O.R. (3d) 1,

par. 60). Rien ne permet de penser que ce principe de gestion des instances énoncé dans *Hryniak* ne devrait pas s'appliquer à toutes les procédures judiciaires, surtout celles où il y a des parties qui ne sont pas représentées.

[111] Enfin, mes collègues s'appuient sur la preuve de l'économiste Robert Carson pour apprécier le caractère abordable des frais d'audience. Tout comme M. Carson, ils prennent comme point de référence les frais d'audience d'un procès de 10 jours. À leur avis, les frais d'audience sont injustes parce qu'il est possible que la partie « tenu[e] de payer [c]es frais d'audience n'ait aucune emprise sur la durée du procès ou sur son efficience » (par. 62).

[112] Toutefois, le fait de considérer qu'un procès de 10 jours constitue la norme fausse l'analyse. Rien ne porte à croire qu'un tel procès est la norme. Selon les dispositions du régime de frais d'audience de la Colombie-Britannique, les trois premiers jours sont gratuits, une mesure qui incite à la tenue de procès courts et efficaces (voir l'annexe 1 de l'appendice C des *Supreme Court Civil Rules*). De plus, comme je l'ai mentionné plus tôt, les juges ont l'obligation de veiller à ce que les procès ne soient pas inutilement longs.

[113] Je ferai deux dernières observations à l'égard des « autres objections » aux frais d'audience formulées par les juges majoritaires, aux par. 60-63.

[114] Premièrement, mes collègues indiquent d'abord que les juges doivent disposer d'un pouvoir discrétionnaire suffisant dans l'application des exemptions dispensant du paiement des frais (par. 48), mais ils critiquent néanmoins par la suite l'existence même de la disposition accordant l'exemption, au motif qu'elle oblige les plaideurs à en demander l'application au tribunal (par. 60). Ces deux positions sont inconciliables : il n'est pas possible de conférer aux juges un pouvoir discrétionnaire accru et, du même coup, d'éliminer l'obligation faite aux plaideurs de solliciter l'exercice de ce pouvoir.

[115] Quoi qu'il en soit, je doute que la demande de dispense du paiement des frais d'audience porte davantage « atteinte à la dignité » que d'autres demandes faites au tribunal (motifs de la majorité, par. 60). Comme le reconnaissent les juges majoritaires, de telles demandes sont généralement présentées *ex parte*, c'est-à-dire en l'absence de l'autre partie. En outre, dans les affaires de droit de la famille, l'actif et le passif des parties sont régulièrement dévoilés aux tribunaux chargés de fixer la pension alimentaire en faveur du conjoint.

[116] Deuxièmement, je ne peux souscrire à l'affirmation voulant que les « frais d'audience ne favorisent pas une utilisation efficiente du temps du tribunal » (motifs de la majorité, par. 63). Le commentaire du juge du procès selon lequel l'efficacité des frais d'audience est [TRADUCTION] « douteuse » (par. 310) n'est pas une conclusion de fait. Il est vrai que ces frais incitent les parties à utiliser moins de temps de la cour lorsque la chose est possible. Mais ils favorisent en même temps l'efficacité en incitant les plaideurs à établir des priorités et en décourageant l'utilisation excessive du temps du tribunal. En effet, une mesure qui incite les parties à faire une utilisation efficiente du temps des tribunaux permet de répondre au problème découlant du fait que l'utilisation excessive du temps d'un tribunal par une partie peut retarder ou nier l'accès à ce tribunal aux autres plaideurs.

V. Conclusion

[117] Pour les motifs qui précèdent :

- a) je répondrais ainsi à la question constitutionnelle qui a été formulée dans le présent pourvoi :

Est-ce que les frais d'audience prévus à l'article 14 de l'appendice C, annexe 1 (B.C. Reg. 10/96, et ses modifications) et ceux prévus aux articles 9 et 10 de l'appendice C, annexe 1 (B.C. Reg. 168/2009, et ses modifications) sont inconstitutionnels pour le motif qu'ils violeraient le droit d'accès à la justice et, de ce fait, porteraient atteinte à la primauté du droit?

Non.

- b) je rejetterais, sans dépens, le pourvoi formé contre l'ordonnance de la Cour d'appel qui a annulé l'ordonnance du juge de première instance invalidant les frais d'audience;
- c) j'accueillerais, sans dépens, le pourvoi formé contre la décision de la Cour d'appel de considérer, par voie d'interprétation extensive, que les mots « *or in need* » (« ou dans le besoin ») font partie de la disposition accordant l'exemption (2013 BCCA 65, 43 B.C.L.R. (5th) 217, par. 41);
- d) j'accueillerais le pourvoi incident, sans dépens;
- e) j'accueillerais le pourvoi formé contre l'ordonnance de la Cour d'appel qui a dispensé Mme Vilardell du paiement des frais d'audience et je renverrais cette question au juge de première instance pour décision.

Pourvoi accueilli et pourvoi incident rejeté, le juge ROTHSTEIN est dissident.

Procureurs de l'appelante/intimée au pourvoi incident Trial Lawyers Association of British Columbia : Miller Thomson, Vancouver.

Procureurs de l'appelante/intimée au pourvoi incident l'Association du Barreau canadien — Division de la Colombie-Britannique : Camp Fiorante Matthews Mogeran, Vancouver; Michael Sobkin, Ottawa.

Procureur de l'intimé/appelant au pourvoi incident : Procureur général de la Colombie-Britannique, Victoria.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec : Procureur général du Québec, Québec.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta : Procureur général de l'Alberta, Edmonton.

Procureurs de l'intervenante Advocates' Society : Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver; Jordan Battista, Toronto.

Procureurs de l'intervenant West Coast Women's Legal Education and Action Fund : Young, Anderson, Vancouver.

Procureurs de l'intervenant David Asper Centre for Constitutional Rights : Blake, Cassels & Graydon, Toronto; Université de Toronto, Toronto.