

La perception des créances: l'exemple du ministère des Ressources naturelles

Gaston Arteau*

Au printemps 1994, le ministère des Ressources naturelles s'est engagé dans une vaste opération administrative visant à récupérer les loyers en retard relativement à 44 000 baux de villégiature. L'opération s'avérait d'autant plus complexe que 18 000 de ces baux arrivaient en renouvellement au cours de cette période.

La décision du ministère de s'engager dans un tel processus reposait principalement sur trois motifs.

Le premier découlait de la nécessité d'accroître les sources de revenus de l'État dans un contexte budgétaire plus restrictif.

Le second provenait de la nécessité de rattraper le retard important pris par le ministère, au cours des dernières années, dans la perception de ses créances.

Finalement, l'arrivée du Code civil du Québec en janvier 1994 et l'application aux créances du ministère d'une prescription de trois ans obligeaient ce dernier à agir rapidement sous peine de perdre des sommes importantes.

Parallèlement à cette situation, le ministère devait également récupérer plusieurs millions de dollars découlant de dossiers reliés

* Avocat, Direction des affaires juridiques (ressources naturelles), ministère de la Justice.

aux droits miniers et forestiers. Certains de ces dossiers dataient des années 1970.

Bien que le nombre de ces dossiers n'excède pas 200, ils étaient particulièrement complexes à traiter du fait que plusieurs pièces avaient été détruites et que les documents restants n'avaient fait l'objet d'aucune classification.

Comme ces créances impliquaient des sommes importantes, il fut décidé de s'y attaquer en priorité.

Dès le départ, nous nous sommes heurtés à deux problèmes de taille. Le premier avait trait à l'importance des retards qui avaient été pris dans le traitement de ces dossiers. Tel que mentionné précédemment, dans les dossiers de droits forestiers ou miniers, certaines des créances remontaient aux années 1970.

Quant aux loyers découlant des baux de villégiature, il n'était pas rare que l'on nous demande de recouvrer des loyers pour des baux qui étaient échus depuis près d'une dizaine d'années.

La seconde difficulté venait de la structure administrative du ministère et du nombre de ses intervenants. La Direction des affaires juridiques (DAJ) devait discuter non seulement avec les représentants de trois secteurs d'activités mais également avec une dizaine de directions régionales œuvrant dans chacun de ces secteurs.

De plus, il y avait souvent divergence entre les directions centrales du ministère et les intervenants régionaux sur les actions à poser. Il arrivait même que l'on ne s'entende pas sur le montant des créances.

Nous avons vite constaté qu'il y avait une structure très anarchique et une absence totale d'imputabilité relativement à la responsabilité du suivi.

Par contre, malgré ces lacunes structurelles il était facile de constater la compétence des employés du ministère. Dans chacune des régions administratives et dans chaque secteur, on retrouvait toujours au moins une ou deux personnes en mesure de répondre à nos interrogations. Toutefois, ces gens étaient absorbés par d'autres priorités et n'avaient que très peu de temps à consacrer à notre projet. Devant cette situation, il devint rapidement évident qu'une intervention des autorités du ministère s'imposait.

Mises au courant de la situation et de l'urgence d'agir par la DAJ, les autorités du ministère réagirent promptement. On nous indiqua que la Direction des ressources financières (DRF) serait notre partenaire dans cette opération. Cette dernière nomma immédiatement deux personnes responsables du suivi des dossiers de perception. L'une de ces personnes fut affectée aux dossiers spécifiques des droits forestiers et des droits miniers alors que la seconde se vit attribuer la responsabilité des dossiers de villégiature.

Ce fut le début d'une série de rencontres bimensuelles. Les premières rencontres permirent d'établir un échéancier de réalisation prévoyant l'atteinte des objectifs finaux avant le 31 décembre 1996, date de la prescription de la majorité de nos dossiers.

Chacune de ces réunions comportait également l'établissement d'objectifs à court et à moyen terme qui étaient révisés régulièrement en fonction des résultats obtenus.

La première étape fut de réduire le nombre des intervenants. En structurant et en imputant des responsabilités à des personnes spécifiques, une équipe commença à se former. Un intervenant unique fut désigné par région et devint notre correspondant privilégié.

Chacun des intervenants procéda alors à un inventaire des dossiers en sa possession. La DRF et les régions procédèrent à un appariement de leurs dossiers. Il fut fait de même entre la DAJ et la DRF.

À ce moment, l'inventaire n'était évidemment que fragmentaire mais c'était suffisant pour un départ.

La DAJ et la DRF convinrent alors de l'établissement d'une procédure d'épuration des dossiers. En fait, à ce moment on croyait que l'on devrait traiter près de 6 000 dossiers de recouvrement de loyers.

Pour établir cette procédure, on dégagea certains principes qui demeurèrent en application tout le long de l'opération.

Premièrement, il fut convenu qu'il s'agissait d'une opération administrative avant tout. Donc, la DAJ n'interviendrait que lorsque les recours administratifs auraient échoué ou de manière *ad hoc* pour conseiller la DRF sur un point de droit relativement à un dossier spécifique.

Deuxièmement, l'opération de recouvrement devait se faire avec courtoisie et dans le respect du locataire. Puisque le ministère ne réclamait plus ses loyers depuis plusieurs années, on ne pouvait en vouloir aux gens de ne plus payer volontairement. Il fallait donc les aviser de la nouvelle situation avant de devenir plus coercitif.

Toutefois, établir la liste des débiteurs, leur transmettre les avis requis et répondre à la réaction de la clientèle nécessitaient la mise en place d'une structure de communication appropriée.

Troisièmement, les règles comptables, juridiques et administratives étaient complémentaires, mais certains intervenants devaient répondre à des besoins ou des justifications particulières. On décida qu'il était important de répondre aux besoins de chacun des intervenants.

Finalement, il se fit un consensus sur la nécessité de remplacer les communications écrites par la communication orale chaque fois que cela serait possible.

C'est ainsi que la procédure administrative commença à s'élaborer. Les régions commencèrent à épurer un à un les dossiers inventoriés.

Si le ministère ne pouvait justifier la réclamation, on émettait une note de crédit et on fermait le dossier. Dans les autres cas, la région appariait ses dossiers avec la DRF et s'assurait du montant de la créance.

Un avis administratif était alors transmis au débiteur. Cet avis faisait état de la somme due, du délai accordé pour effectuer le paiement ainsi que des nom et numéro de téléphone de la personne avec laquelle le débiteur pouvait communiquer sans frais pour obtenir des explications.

Ce premier avis permit de récupérer de 30 à 60 % des sommes dues selon les régions.

Les dossiers comportant des créances non acquittées furent alors acheminés à la DRF. Cette dernière réévalua les dossiers et consulta la DAJ pour les cas qui lui semblaient obscurs. Par la suite, un autre avis administratif au même effet fut expédié au débiteur par la DRF. Toutefois, cet avis était suivi presque immédiatement par une mise en demeure.

Entre-temps, la DAJ et la DRF avaient apparié leurs dossiers de droits miniers et forestiers. La DAJ étudia chacun de ces dossiers pour évaluer la qualité de la créance et les possibilités de recours en justice. Cette opération permit de constater qu'environ 20 % de ces créances étaient irrécouvrables. Dans certains cas, les compagnies n'existaient plus, le débiteur était parti sans laisser d'adresse ou la créance était inexistante en droit.

Dans les autres dossiers spécifiques, la DAJ fit parvenir une mise en demeure à chaque débiteur exigeant le paiement dans les dix jours. Cela permit au MRN de solutionner quelques dossiers. Par ailleurs, d'autres débiteurs prirent des arrangements de paiement avec le ministère.

La DRF, en devenant le guichet unique d'entrée des dossiers à la DAJ, assurait cette dernière que seuls les dossiers nécessitant une action juridique lui seraient transmis. Un tableau démontrant le cheminement et les étapes de traitement de chacun de ces dossiers fut mis en place.

Lors des réunions bimensuelles, l'évolution de chacun des dossiers inscrits dans le tableau était passée en revue. Si une action devait être posée, une échéance était alors prévue.

Tout cas obscur au plan juridique rencontré par la DRF était amené à la réunion bimensuelle suivante pour analyse. La DAJ émettait un avis juridique immédiat si la réponse était connue ou procédait ultérieurement à l'émission d'une opinion formelle selon le cas, la rapidité maximale de traitement étant la norme.

La DAJ s'étant engagée à émettre une mise en demeure dans les 48 heures de la date d'entrée d'un dossier de perception, en conséquence, il devint nécessaire de prévoir une chaîne de montage au niveau du secrétariat. Bien qu'il soit arrivé que l'on ait eu à émettre plus d'une centaine de mises en demeure par mois, nous avons toujours pu respecter nos engagements.

L'envoi d'un grand nombre d'avis et de mises en demeure a eu pour effet d'amener un flot d'appels de débiteurs voulant négocier des délais. La DRF assigna deux techniciennes à cette tâche.

À chacune des réunions bimensuelles, le tableau des dossiers était remis à jour. C'est également au cours de ces réunions que l'on évaluait les informations transmises par les débiteurs pour détermi-

ner si elles avaient une influence sur le traitement ultérieur du dossier.

On en arriva alors à la préparation des dossiers pour le transfert au contentieux du ministère de la Justice.

La première étape fut de demander à ce dernier de reprendre les procédures de perception dans les dossiers qui lui avaient été transférés il y a plusieurs années et qui étaient demeurés en suspens.

La seconde consista à recueillir les pièces nécessaires et à établir un historique détaillé dans les nouveaux dossiers à transférer. Comme ces dossiers étaient souvent sous forme de feuilles mobiles entassées pêle-mêle dans des chemises ou encore des boîtes de carton, l'opération s'avéra longue et fastidieuse.

Pour des raisons évidentes, il fut convenu de s'attaquer en priorité aux plus grosses créances. C'est ainsi que l'on priorisa dans un premier temps les créances de plus de 100 000 \$. Cette politique permit au ministère de récupérer pour un seul dossier une somme de 1,5 million de dollars.

Dans les dossiers de villégiature, il arrivait fréquemment que nous soyons en présence de créances de faible valeur. Dans un tel cas, la DAJ émettait une mise en demeure et si l'on n'obtenait pas le paiement dans les 60 jours, le dossier était fermé.

Une entente fut conclue avec le contentieux de Québec pour les dossiers qui nécessitaient des procédures judiciaires. La DAJ préparait un projet de déclaration, une liste des pièces, recueillait toutes les pièces disponibles et transmettait le tout à M^e Pierre Ferland du contentieux.

Ce dernier se chargeait, après vérification, de transmettre le dossier au tribunal du district judiciaire concerné. Cette façon de procéder épargnait à notre client de défrayer le coût des timbres judiciaires.

Le contentieux se chargeait également de plaider en cas de contestation et d'exécuter les jugements obtenus.

Une opération d'une telle ampleur ne va pas sans soulever des difficultés ou créer des résistances.

La principale difficulté résulta de la lourdeur et du côté statique des systèmes informatiques du Ministère par rapport à la rapidité des prises de décision et à la flexibilité que nécessite la solution d'une multitude de problèmes particuliers. Les gestionnaires confondaient souvent la gestion informatique avec le droit ou les règles de preuve.

Régulièrement, les opérations de recouvrement étaient freinées par le refus de reconnaître que devant un tribunal les règles de droit priment le système comptable informatisé.

La radiation des créances irrécouvrables exigeait également beaucoup d'efforts et de temps pour s'assurer que le vérificateur général accepterait la radiation. Dans plusieurs cas, la DAJ a dû formuler des avis juridiques pour justifier ces radiations.

Une autre difficulté venait de la dispersion géographique des créances. Les baux de villégiature se retrouvent principalement au Saguenay/Lac St-Jean, sur la Côte Nord et en Abitibi. Du fait de la distance, les frais de signification s'avéraient prohibitifs.

Dans le contexte actuel, le remplacement de personnel devient un facteur important. Nous avons pu constater qu'il n'était pas vrai que toute personne pouvait être remplacée. Dans une équipe, la compétence, la motivation, la confiance et l'harmonie sont très importantes. Le remplacement d'une seule personne peut facilement devenir un frein important. Dans notre cas, nous avons dû reconstruire l'équipe à trois reprises.

Les coûts sont un facteur limitatif important. Il n'est pas très attirant pour un ministère d'investir pour récupérer des sommes d'argent qui se retrouvent automatiquement versées dans le fonds consolidé de la province.

Par ailleurs, l'intérêt et la volonté des directions régionales de participer à une telle opération sont très variables. Ainsi, une région qui est en désaccord avec une telle mesure pourra rapidement se retrouver avec un retard important dans le processus établi.

Au niveau de la DAJ, une telle opération nécessite l'émission d'un très grand nombre d'avis juridiques *ad hoc*. Il faut également demeurer exigeant sur la qualité des dossiers qui nous sont transférés. Il y a donc un apport important d'ETC.

Par ailleurs, comme les besoins de chacun des intervenants diffèrent, il arrive souvent que la priorité de traitement d'un dossier diffère également. Il faut alors savoir faire preuve de souplesse et rechercher des compromis.

Finalement, le ministère-client est souvent très mal à l'aise avec la question des règlements hors cour. Toutefois, en pratique, à chaque fois qu'une telle situation s'est présentée, le ministère a fait preuve de compréhension après que les motifs de règlement lui aient été expliqués. La confiance entre le ministère-client et la DAJ devient alors un facteur très important.

Actuellement, le processus de perception est toujours en cours au ministère des Ressources naturelles. La situation des dossiers de droits miniers ou forestiers est sous contrôle. Il n'en reste qu'une trentaine au total et la majorité sont rendus devant les tribunaux.

Dans le cas des dossiers de villégiature, nous sommes à jour dans plusieurs régions, la plus importante en nombre est sur le point d'y arriver et la dernière tire de la patte. La prescription ne représente plus un danger majeur. Le taux de perception des créances est passé de 35 % à 85 %.

Des derniers 18 mois, nous pouvons tirer certaines conclusions.

Le succès d'une telle opération passe nécessairement par le travail d'équipe. Le ministère-client doit nommer sur ces équipes un personnel décisionnel efficace. Il faut éviter de remonter la hiérarchie à chaque difficulté.

Les titres n'ont aucune importance. Un technicien ou un professionnel, un avocat ou un comptable, c'est du pareil au même. Seul le but à atteindre compte. Il faut éviter l'avocat-centrisme.

Il faut savoir reconnaître l'importance de chacun et être assez humble pour apprendre de tous.

Il faut également éviter de s'ingérer dans ce qui marche. Si les résultats sont bons, pourquoi s'en mêler? La hiérarchie des rôles devient rapidement un frein.

L'efficacité n'exige pas la fébrilité. La patience, la persévérance et la ténacité font plus que les ingérences politiques. Mais la volonté politique doit être présente pour conduire le processus à terme.

De plus, une règle s'est imposée, ce qui est important est rarement urgent mais ce qui est urgent est rarement important. Il faut replacer les priorités dans leur contexte et toujours conserver présent à l'esprit le but à atteindre.

Le rôle de la DAJ est de permettre au ministère de rencontrer ses objectifs tout en s'assurant que le contentieux pourra bénéficier d'un dossier de qualité lorsqu'il devra répondre à une contestation.

D'ailleurs, le rôle essentiel de la DAJ est d'être au service des autres intervenants. Elle offre à la fois un service de dépannage et de soutien dans la qualité du produit soumis. Il faut toutefois se rappeler qu'il est possible d'être efficace tout en étant discret.

En terminant, nous nous permettons un élément de réflexion sur la manière de récupérer ces sommes de faible valeur. Actuellement, la procédure judiciaire est lourde. Le gouvernement aurait peut-être avantage à envisager une modification de la législation de manière à ce qu'il puisse se présenter comme demandeur devant la Cour du Québec, Division des petites créances.

Dans le contexte actuel et tenant compte du fait que c'est le gouvernement qui entretient les cours de justice, nous ne voyons rien d'immoral à ce que le gouvernement utilise lui-même les moyens qu'il offre à tous les citoyens.

Étant donné la dispersion géographique des créances, un employé de la direction régionale pourrait se spécialiser dans la présentation des dossiers locaux. Ainsi, la chaîne de traitement serait raccourcie, les déplacements réduits au minimum et les objectifs de régionalisation atteints.

Par ailleurs, pour inciter les ministères à récupérer leurs créances, le gouvernement pourrait tenir compte de ces entrées de capitaux dans l'établissement de l'enveloppe budgétaire du ministère. Une formule de ristourne sur les montants perçus pourrait accroître la motivation.

Suite aux récentes coupures dans le personnel, l'équipe qui avait été responsable du succès de l'opération a été démantelée. Cependant, notre dernière rencontre nous a permis de tirer la conclusion suivante: «si l'on n'a pas fait cette opération pour le «fun», on a eu quand même du «fun» à le faire.».

