

POUR UNE PLUS GRANDE ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL
SUR LA RÉVISION DU RÉGIME
D'AIDE JURIDIQUE AU QUÉBEC

POUR UNE PLUS GRANDE ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE

**RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL
SUR LA RÉVISION DU RÉGIME
D'AIDE JURIDIQUE AU QUÉBEC**

Mai 2005

Québec 

Cette publication a été réalisée par la Direction des communications
du ministère de la Justice

Conception graphique de la page couverture : Alain Gingras communication conseil
Impression : Imprimerie Héon & Nadeau Ltée

© Gouvernement du Québec

MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

Monsieur Pierre Moreau *
Adjoint parlementaire au ministre de la Justice
Député de Marguerite-D'Youville
Président du groupe de travail

Monsieur André Gabias
Député de Trois-Rivières

Madame Michèle Lamquin-Éthier
Députée de Crémazie

Monsieur Laurent Lessard **
Député de Frontenac

Monsieur François Ouimet
Député de Marquette

Ont collaboré aux travaux du groupe de travail

Madame Danielle Pelletier, coordonnatrice
Avocate
Ministère de la Justice
Bureau du sous-ministre associé aux services à l'organisation

Madame Marie-Pier Champagne
Avocate
Attachée politique du député de Marguerite-D'Youville

Monsieur Robert Forest
Avocat

Madame Henriette Dumont
Conseillère
Ministère de la Justice
Bureau du sous-ministre associé aux services à l'organisation

Monsieur Pierre-David Jean
Stagiaire
Boursier de la Fondation Jean-Charles Bonenfant

* Le député de Marguerite-D'Youville a été adjoint parlementaire au ministre de la Justice du 21 mai 2003 au 2 mars 2005. Il est, depuis cette date, adjoint parlementaire à la présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale.

** Le député de Frontenac a été membre du groupe de travail du 25 mai 2004 au 18 février 2005, date à laquelle il a accédé au Conseil exécutif.

(La forme masculine utilisée dans ce document désigne tant les femmes que les hommes.)

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	5
INTRODUCTION	7
1. LE RÉGIME D'AIDE JURIDIQUE AU QUÉBEC	8
1.1 La naissance du régime (1973)	8
1.2 Le rapport MacDonald (1991)	9
1.3 Le Sommet de la Justice (1992)	10
1.4 Le projet de loi 87 (mai 1995)	10
1.5 Le rapport Shabas (décembre 1995)	11
2. LA RÉFORME DE 1996	11
3. L'EXAMEN DU SYSTÈME ET LES CONSULTATIONS PRIVÉES	12
3.1 La structure de l'aide juridique et ses composantes	12
3.1.1 Les corporations régionales d'aide juridique	12
3.1.2 La Commission des services juridiques	15
3.2 Le caractère mixte du système d'aide juridique et le libre choix	16
3.3 L'examen de l'admissibilité d'un requérant d'aide juridique	18
3.3.1 Le cadre légal de l'admissibilité	18
3.3.2 La concertation dans l'appréciation de l'admissibilité	18
3.3.3 Les propositions reçues en consultations privées	19
4. LE CHOIX DES MOYENS POUR UN MEILLEUR ACCÈS À LA JUSTICE	21
4.1 La modification du panier de services	22
4.1.1 Constats formulés avant la réforme de 1996	22
4.1.2 Principaux éléments de la réforme de 1996	23
4.1.3 Notre constat sur le rétablissement du panier de services	26
4.2 L'adaptation des services essentiels à l'évolution technique	27
4.3 La modification des seuils d'admissibilité	29
4.4 Le maintien du volet contributif, rajusté au nouveau seuil	31
4.5 La compression dans les structures pour augmenter les services juridiques	32
5. LES RECOMMANDATIONS	32
5.1 Les recommandations principales	33
5.1.1 La hausse des seuils d'admissibilité	33
5.1.2 La mise en place d'un système de comparaison téléphonique par les avocats salariés de l'aide juridique	37
5.2 Les recommandations accessoires	37
5.2.1 Les droits de greffe	37
5.2.2 Les conseils d'administration des corporations régionales d'aide juridique	38
5.2.3 La place du notariat dans l'administration de l'aide juridique	38
5.3 Les suggestions	38
5.3.1 La base d'évaluation de l'admissibilité à l'aide juridique	39
5.3.2 La détermination des actifs aux fins de l'admissibilité	39
CONCLUSION	40
ANNEXE 1 Le mandat	
ANNEXE 2 Les intervenants lors des consultations privées (mémoires et pétitions disponibles sur demande)	
ANNEXE 3 Le bilan de la consultation en ligne	

« L'aide juridique est un service public essentiel pour les Canadiens à faibles revenus. Nous devons le considérer au même titre que les soins de santé et l'éducation. Le bien-être de notre système de justice – et la confiance du public à son égard – en dépend¹. »

La très Honorable Beverley McLachlin,
Juge en chef du Canada

¹ Allocution prononcée le 1^{er} février 2002 à l'Université du Manitoba.

PRÉAMBULE

La recherche d'un accès égal pour tous à des services juridiques remonte au fondement même des États et juxtapose à la fois des notions caritatives, tel le choix de certains avocats de prendre des causes sans être rémunérés, et l'intention d'assurer à une classe définie de la communauté des services juridiques en lien direct avec le concept même d'une société de droit. Ce n'est cependant qu'au XX^e siècle que l'on tenta d'instaurer des systèmes publics et collectifs pour permettre l'accès à la justice aux plus démunis. Ainsi, les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada passèrent de la forme caritative à des régimes plus complets et entièrement financés par l'État.

Au Québec, en 1972², le gouvernement a adopté un système unique au Canada dans lequel le secteur public et le secteur privé sont appelés, sans restriction, à jouer leur rôle respectif.

Au cours des 20 dernières années toutefois, l'inflation et les tensions économiques ont fragilisé l'engagement de l'État envers les mesures sociales. De sévères coupures furent imposées. L'aide juridique ne fut pas épargnée.

Le bilan actuel des finances publiques exige que l'État recentre son engagement en priorité sur ses missions essentielles. Mais l'accès à la justice, et surtout l'accès à une justice égale pour les plus démunis, demeure l'une des composantes fondamentales de ces missions.

Garant de la justice, l'État est là pour élaborer les lois et les faire respecter, d'où son rôle fondamental en matière de justice et de police. Pour jouer pleinement son rôle, l'État doit continuer à aider les plus faibles de ses citoyens.

Le regretté Claude Ryan, dans son livre intitulé *Les valeurs libérales et le Québec moderne*, écrit :

« Une société où l'accent serait mis exclusivement sur l'exaltation des valeurs individuelles deviendrait vite une société égoïste. Tôt ou tard, elle serait livrée à la domination de ses membres les plus forts, au détriment de ses membres les plus faibles. Sans être nécessairement pauvres, de nombreuses personnes et ménages à faibles revenus seraient privés de l'accès à des biens tels l'instruction et les soins de santé, qu'ils ne peuvent se procurer par leur seule initiative. Une mise en commun des ressources est ainsi nécessaire pour que soit assurée une égalité raisonnable des chances pour tous et un minimum de justice à l'échelle de la société³. »

² La Loi sur l'aide juridique (L.R.Q., chap. A-14) a été adoptée le 8 juillet 1972. Elle entra en vigueur le 4 juin 1973.

³ Claude Ryan, *Les valeurs libérales et le Québec moderne*, une perspective historique sur l'apport du Parti libéral du Québec à l'édification du Québec d'hier et d'aujourd'hui, Bibliothèque nationale du Canada, dépôt légal : troisième trimestre 2002, page 30.

L'accès à la justice demeure à l'évidence, pour l'avenir prévisible, l'un des défis importants que devra affronter notre société moderne.

Sur cette question, les citoyens ne comprendraient ni la signification ni la perspective d'une politique qui ne garantirait pas l'accès à la justice pour les plus démunis d'entre eux alors qu'ils ont choisi de vivre dans une société de droit. Dans cette société, la sauvegarde des droits individuels et l'égalité de tous devant la loi ne peuvent être garantis que par un accès à la justice. Cela est aussi essentiel à une société démocratique et indissociable de celle-ci que l'existence d'une magistrature compétente, intègre et indépendante du pouvoir politique.

INTRODUCTION

Le 18 décembre 2003, le ministre de la Justice confiait à un groupe de travail le mandat de revoir le régime d'aide juridique du Québec, institué par l'entrée en vigueur, en juin 1973, de la Loi sur l'aide juridique (L.R.Q., chap. A-14).

Le mandat confié au groupe de travail par le ministre de la Justice lui permettait :

1. d'examiner et de revoir, au besoin, le rôle et les fonctions exercés par la Commission des services juridiques et les corporations régionales d'aide juridique;
2. d'examiner la couverture des services offerts par le régime, les coûts qu'il engendre ainsi que la tarification des avocats et notaires exerçant en pratique privée;
3. de reconsidérer les seuils d'admissibilité au service d'aide juridique ainsi que d'évaluer les effets du régime en ce qui a trait au volet contributif et, le cas échéant, de proposer des orientations;
4. de revoir les mécanismes de prestation des services d'aide juridique et, le cas échéant, de proposer des orientations en la matière;
5. d'examiner les structures de fonctionnement et de financement du programme.

Les membres du groupe de travail ont procédé à l'étude et à l'analyse de l'ensemble de la documentation disponible sur le sujet. Ils ont également procédé à des consultations privées auprès d'organismes, d'associations ou de personnes intéressés par le service d'aide juridique.

Les groupes, invités à venir rencontrer les membres du groupe de travail, ont été choisis à la lumière des informations contenues dans la liste des intervenants ayant participé à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale qui s'est tenue en 1996 lors de la réforme de la Loi sur l'aide juridique. Ainsi, 38 mémoires ont été reçus. Le groupe de travail a aussi rencontré les organismes, associations et personnes qui en ont manifesté l'intérêt.

Outre ces différentes rencontres, il était également possible pour les citoyens d'émettre leur opinion sur le régime d'aide juridique du Québec par l'intermédiaire du site Internet du ministère de la Justice. Il s'agissait d'une première consultation en ligne pour ce ministère.

Plus de 3 000 internautes ont visité la page de consultation en ligne, et 432 d'entre eux ont rempli le formulaire développé par les membres du groupe de travail.

Finalement, deux pétitions ont été transmises au groupe de travail. Elles sont reproduites en annexe.

En plus de tenir 20 réunions de janvier à novembre 2004, le groupe de travail a, de mars à juin 2004, procédé à 36 auditions privées, dont 20 à Québec et 16 à Montréal. Une visite particulière a aussi été faite au centre communautaire juridique de Pointe Saint-Charles et Petite Bourgogne.

Dans le cadre de ses travaux, le groupe de travail a bénéficié de la collaboration constante de la Commission des services juridiques (ci-après CSJ), et il l'en remercie. Il a rencontré les principaux dirigeants de la CSJ à quatre occasions afin d'obtenir de l'information et de leur faire part des commentaires reçus. Le groupe de travail a également demandé aux représentants de la CSJ leur opinion sur divers sujets qui font l'objet d'un développement, ou même d'une recommandation, dans ce rapport.

1. LE RÉGIME D'AIDE JURIDIQUE AU QUÉBEC

1.1 La naissance du régime (1973)

L'assistance judiciaire au Québec est née en 1951 de la création du Service d'aide juridique du Barreau de Québec. Vint ensuite, en 1956, la création du Bureau d'assistance judiciaire du Barreau de Montréal. Dès 1967, le gouvernement du Québec commença à accorder des sommes annuelles de plus en plus importantes afin de permettre une expansion progressive des activités d'assistance juridique au Québec. Ces différentes subventions gouvernementales amenèrent progressivement le ministère de la Justice et le Barreau du Québec à signer successivement deux conventions, en 1971, par lesquelles le Barreau accordait, moyennant rémunération en matière criminelle et pénale et à titre gratuit en matière civile, l'assistance judiciaire aux personnes les plus démunies.

Certains quartiers de Montréal, certaines villes de la région de Québec et les villes de Hull et de Sherbrooke ont vu apparaître des cliniques juridiques communautaires, issues d'une part de la volonté de la population concernée de se prendre en main et, d'autre part, de l'intérêt des professionnels du droit à y participer⁴.

L'augmentation de la demande de services et la pénurie de ressources humaines et financières ont mis très vite en évidence qu'une organisation, axée en grande partie sur l'initiative privée et le volontariat, n'était plus suffisante. Le gouvernement manifesta alors son intention de prendre en charge le financement complet de l'aide juridique pour les personnes économiquement défavorisées, et sa volonté de légiférer à cette fin.

Le 25 octobre 1971, devant les membres de l'Association du jeune Barreau de Montréal, le ministre de la Justice de l'époque, M^e Jérôme Choquette, faisait la déclaration de principe suivante :

« En matière d'assistance juridique, je suis d'avis que la présente décennie sera caractérisée par une prise de conscience plus vive des problèmes et un intérêt accru ainsi qu'un engagement plus profond dans la lutte contre la pauvreté. Je prévois que se constitue de façon analogue au droit des sociétés, au droit fiscal et au droit criminel, une autre spécialisation de la science juridique.

⁴ Aujourd'hui, ces cliniques juridiques, aussi appelées centres locaux d'aide juridique, sont au nombre de deux, l'une située dans le quartier Pointe Saint-Charles, sur l'île de Montréal, et l'autre dans la ville de Hull.

Ces nouveaux spécialistes deviendront experts dans les questions de droit qui touchent spécialement la condition du pauvre. Ces "avocats sociaux" seront des juristes oeuvrant à temps plein en milieu défavorisé en consacrant leur carrière à rendre la loi accessible aux plus démunis. »

Cette déclaration de principe reçoit sa consécration le 8 juillet 1972 par l'adoption de la Loi sur l'aide juridique. L'entrée en vigueur de cette loi s'inscrit dans le cadre des diverses mesures à caractère social mises de l'avant au début des années 1970. Cette loi comporte deux articles qui sont toujours en vigueur et qui circonscrivent le mode de prestation des services de notre régime d'aide juridique :

51. Le directeur général doit fournir à un bénéficiaire les services professionnels d'un avocat à l'emploi d'une corporation régionale;

52. Le directeur doit confier un mandat à un avocat ou à un notaire qui n'est pas à l'emploi de la corporation, lorsque le bénéficiaire fait le choix particulier de cet avocat ou de ce notaire et que celui-ci accepte de fournir ses services professionnels au bénéficiaire, conformément aux règlements.
(Nos soulignés)

Le Québec venait de se donner un système unique de prestation de services d'aide juridique pour les personnes économiquement défavorisées. Cette loi visait deux grands objectifs. D'une part, développer un réseau spécialisé en droit de la pauvreté et impliqué dans le milieu des personnes économiquement défavorisées et, d'autre part, donner des services juridiques de qualité au plus grand nombre possible de bénéficiaires.

Depuis l'adoption de la loi, et particulièrement depuis le début des années 1990, le degré d'atteinte de ces objectifs a maintes fois été examiné par divers groupes de travail.

1.2 Le rapport MacDonald (1991)

En 1989, le ministre de la Justice, monsieur Gil Rémillard, forma un groupe de travail sur l'accessibilité à la justice. Ce groupe était présidé par le professeur Roderick A. MacDonald, et il déposa son rapport en août 1991.

Rappelons que la réflexion engagée ne portait pas sur la volonté du gouvernement de diminuer les subventions qu'il accordait au régime d'aide juridique. Le mandat du groupe de travail consistait plutôt à revoir le système québécois d'aide juridique pour en identifier les forces et les faiblesses, et à suggérer des modifications susceptibles de le bonifier.

Après avoir procédé à des consultations auprès d'intervenants intéressés par le régime d'aide juridique, le groupe de travail proposa pas moins de 30 recommandations. Il conclut que le régime d'aide juridique de l'époque fonctionnait globalement bien, et la plupart de ses recommandations portaient sur les seuils d'admissibilité. Ces seuils étaient les mêmes depuis 1981 pour les personnes seules, et depuis 1985 pour les familles.

Soucieux de la nature du mandat qui lui avait été confié d'accroître l'accessibilité à la justice, le groupe de travail formula comme recommandation principale que les critères économiques soient haussés à un niveau qui permettrait l'admissibilité à l'aide juridique de toute la clientèle qui y était admissible lors de l'instauration du régime⁵.

En effet, ce groupe de travail souligna que le programme d'aide juridique devait être en mesure de répondre à son objectif fondamental, soit celui d'assurer à toute personne économiquement défavorisée l'accès aux tribunaux et aux services professionnels d'un avocat ou d'un notaire, et de lui fournir l'information nécessaire sur ses droits et obligations.

Notons que lors de l'adoption de la Loi sur l'aide juridique, les seuils d'admissibilité permettaient à une personne seule, travaillant au salaire minimum⁶, d'avoir accès à l'aide juridique.

Également, l'une des recommandations voulait que les seuils d'admissibilité fassent l'objet d'une révision annuelle basée sur un indice de richesse collective, c'est-à-dire fondée sur ce que la Régie des rentes appelle le *maximum des gains admissibles* (MGA).

Puis, vint le Sommet de la Justice.

1.3 Le Sommet de la Justice (1992)

C'est le rapport MacDonald qui donna naissance au Sommet de la Justice de février 1992. Dans le cadre de ce sommet, la réflexion engagée par le groupe MacDonald se poursuit en vue de réformer le régime afin de le rendre plus équitable et qu'ainsi, il réponde aux besoins tant des plus démunis que des citoyens de classe moyenne.

Les participants du sommet aboutirent aux mêmes conclusions que les membres du groupe de travail MacDonald, et ils recommandèrent principalement une bonification du régime⁷.

1.4 Le projet de loi 87 (mai 1995)

C'est à la suite du Sommet de la Justice que fut déposé, en 1995, le projet de loi 87, appelé Loi modifiant la Loi sur l'aide juridique⁸.

Le gouvernement de l'époque était contraint de mettre en place des restrictions budgétaires importantes. En 1992, le gouvernement fédéral retira son financement en matière civile en abolissant le régime d'assistance publique du Canada et à compter de 1995, il réduisit de façon significative les transferts fédéraux aux provinces. Il ne fut donc pas en mesure de déposer un projet de loi bonifiant de façon importante l'accessibilité à la justice, tel que l'avaient suggéré les membres du groupe de travail MacDonald et les participants du Sommet de la Justice dans leur rapport respectif. Le projet de loi 87 souleva de nombreuses contestations.

⁵ Rapport MacDonald, groupe de travail sur l'accessibilité à la justice, ministère de la Justice, août 1991, page 55.

⁶ Le salaire minimum était de 1,70 \$ de l'heure.

⁷ Mémoire déposé par M^e Daniel Therrien, Centre communautaire juridique Sud-Ouest, page 20.

⁸ Assemblée nationale, 35^e Législature, 1^{re} Session.

Les gens du milieu rappelaient qu'il fallait augmenter largement les seuils d'admissibilité afin de favoriser l'accès à la justice. Plusieurs personnes économiquement défavorisées étaient inadmissibles à l'aide juridique. La classe moyenne se plaignait de ne plus être capable de défrayer les coûts grandissants des services professionnels d'un avocat, alors que les personnes les plus économiquement défavorisées recevaient gratuitement d'excellents services. Le gouvernement choisit alors de former un comité, sous la présidence du professeur William A. Schabas.

1.5 Le rapport Schabas (décembre 1995)

Présidé par le professeur William A. Schabas, le Comité de travail sur la réforme de l'aide juridique avait comme mandat de fournir des commentaires sur le projet de loi 87 au ministre de la Justice de l'époque et de formuler des recommandations visant à favoriser l'accès à la justice tout en respectant les impératifs financiers du gouvernement. Le rapport fut déposé le 21 décembre 1995 et l'année suivante, le gouvernement adopta le projet de loi 20, intitulé Loi modifiant la Loi de l'aide juridique. Cette loi modifiait substantiellement l'esprit de la loi votée en 1972.

2. LA RÉFORME DE 1996

L'étude des documents produits depuis la réforme et les consultations faites par le groupe de travail ont permis de dégager deux constats qui caractérisent les modifications apportées à la Loi sur l'aide juridique :

1. Elles ont marqué un désengagement important de l'État du régime d'aide juridique en restreignant l'accessibilité de ce dernier dénaturant ainsi l'objectif initialement visé.
2. Elles ont créé l'illusion d'un élargissement à l'accessibilité à l'aide juridique par l'accroissement des seuils d'admissibilité pour les familles – ignorant ainsi les personnes seules – et par la création d'un volet contributif devant permettre d'atteindre l'objectif principal de la réforme, celui de rendre le régime accessible à une plus large partie de la population. Ce fut un échec.

Rappelons que la prestation de services professionnels rendue par les avocats permanents, de même que celle rendue par les avocats de pratique privée, était considérable au cours des années précédant la réforme qui entra en vigueur en octobre 1996. Selon les données contenues dans le rapport annuel publié par la CSJ pour l'exercice financier du 1^{er} avril 1995 au 31 mars 1996, 331 240 demandes d'aide juridique ont été acceptées. Le dernier rapport annuel, celui de 2003-2004, fait état de 217 268 demandes acceptées, soit 113 972 demandes de moins qu'avant la réforme de 1996.

Le volet contributif, tel qu'il fut introduit dans l'esprit de la réforme de 1996, s'avéra aussi une mesure pernicieuse. Le dernier rapport annuel de la CSJ, publié pour l'exercice 2003-2004, indique que chez les personnes capables de payer une contribution monétaire, le volet contributif a permis d'accepter seulement 6 224 demandes sur les 217 268 demandes acceptées pour le même exercice. Selon d'autres informations fournies par la CSJ, il appert que

depuis 2000-2001, près de 37 % de la clientèle admissible au volet contributif a refusé de verser la contribution ou s'est dite incapable de le faire, entraînant ainsi un refus de l'aide demandée.

L'analyse des données contenues dans le rapport de 2003-2004 confirme à chaque année l'écart entre le nombre de demandes acceptées suivant les critères précédant la réforme de 1996 et les demandes acceptées dans les années subséquentes.

Aussi peut-on conclure que l'augmentation des seuils pour les familles et le volet contributif n'ont pas eu l'effet escompté, et que l'effet net de la réforme de 1996 a été, en réalité, de réduire substantiellement l'accès aux services juridiques pour les personnes les plus démunies.

Ce constat heurte nos valeurs parce qu'il est incompatible avec les principes fondamentaux d'accès à la justice garants de la confiance du public à l'égard de notre système de justice. Dans cette perspective, il nous importe de faire en sorte que les recommandations issues de nos travaux puissent tendre à redonner au système d'aide juridique l'esprit original de la loi de 1972 et favoriser la recherche d'une justice pour les plus démunis, en tenant compte des paramètres économiquement acceptables pour l'État.

3. L'EXAMEN DU SYSTÈME ET LES CONSULTATIONS PRIVÉES

L'analyse de toute la documentation pertinente disponible, l'étendue de notre mandat et les consultations privées ont amené le groupe de travail à traiter de nombreux sujets inhérents au système d'aide juridique québécois. Tous ne seront pas repris ici. On peut toutefois regrouper sous les rubriques suivantes les thèmes principaux qui ont retenu notre attention :

1. la structure de l'aide juridique et ses composantes;
2. le caractère mixte du système d'aide juridique;
3. les critères d'admissibilité d'un requérant d'aide juridique.

3.1 La structure de l'aide juridique et ses composantes

Une étude attentive de la Loi sur l'aide juridique permet de constater que l'administration de cette loi est caractérisée par la régionalisation et le partenariat entre le secteur public et le secteur privé.

3.1.1 Les corporations régionales d'aide juridique

La régionalisation constitue l'une des deux caractéristiques principales de la structure du réseau d'aide juridique au Québec. Les services d'aide juridique sont fournis par l'intermédiaire de 11 corporations régionales qui administrent 114 bureaux d'aide juridique, incluant 24 bureaux à temps partiel. Leurs territoires respectifs correspondent sensiblement aux régions administratives du Québec. Ces corporations ont un conseil d'administration dont les membres (environ 132 bénévoles) doivent résider dans la région desservie. Elles administrent elles-mêmes leur budget à tous égards dans le cadre de la Loi sur l'aide juridique et de ses règlements, et doivent rendre compte de leur gestion aux instances supérieures qui leur sont désignées et, plus particulièrement, à la CSJ. Les deux centres locaux de Pointe Saint-Charles

et de Hull doivent rendre compte de leur administration à la corporation respective, dont elles relèvent.

Le gouvernement a maintes fois répété que les régions doivent compter sur des services de base accessibles et de qualité. Il s'est engagé à reconnaître ces impératifs ainsi qu'à renforcer les services et les infrastructures en région.

La régionalisation de la structure du réseau d'aide juridique au Québec est au centre des préoccupations du gouvernement et satisfait en tous points son objectif à cet égard.

D'ailleurs, dès 1991, le groupe de travail sur l'accessibilité à la justice formé par le ministre de la Justice, monsieur Gil Rémillard, et présidé par Roderick A. MacDonald, conclut que le service à la clientèle des bureaux d'aide juridique et que la structure et l'organisation du régime apparaissent adéquats et présentent bien des avantages⁹.

En 1997, à la suite du rapport du vérificateur général portant sur le régime d'aide juridique, un comité fut formé par la CSJ, composé de M^e Robert Sauvé, agissant comme président, et de M^{es} François Aquin et Jacques Gilbert. Il était mandaté pour étudier la structure de l'aide juridique. Dans le cadre de ses travaux, le comité consulta deux experts, les professeurs Andrée Lajoie et Yves Ouellette. On peut lire dans le rapport Sauvé ce qui suit :

« Les deux experts dont nous avons retenu les services ont fait l'éloge de cette armature à deux niveaux qui réalise à la fois une décentralisation par service et une décentralisation régionale. »

Le professeur Ouellette résume ainsi les choix politiques et structurels fondamentaux faits par le législateur en 1972 :

« Cette construction juridique impressionnante repose sur des choix politiques fondamentaux dont il faut tenir compte dans l'examen des pouvoirs de contrôle de la Commission : la régionalisation et la diffusion des responsabilités financières et administratives entre les autorités politiques, soit la CSJ et les corporations régionales, l'objectif de cohérence entre les régions par la concertation dans l'application de la loi et les règlements. [...]

La désignation des centres régionaux incorporés et bénéficiant d'une mesure d'autonomie administrative et financière, pour assumer la responsabilité de fournir et gérer quotidiennement l'aide juridique, constitue un choix politique qui se situe au cœur même de l'économie de cette loi. On peut présumer que le législateur a été sensible aux problèmes d'accessibilité aux services juridiques dans un immense territoire comme le Québec, à la diversité des conditions sociales dans chacune des régions et de l'intérêt d'une structure locale pour embaucher et superviser les

⁹ Rapport MacDonald, page 7.

fournisseurs de services juridiques. C'est la régionalisation et la mixité qui constituent les caractéristiques essentielles du système québécois¹⁰. »

Ajoutons également que cette structure est peu coûteuse : sur un budget global d'environ 118 M\$, la Commission investit un montant de l'ordre de 100 000 \$ pour le fonctionnement des 11 conseils d'administration et pour les assemblées de ses membres, ce qui représente moins de 1 % de son budget.

Également, dans le cadre des consultations privées, de nombreux arguments ont été avancés en faveur du maintien de cette structure décentralisée.

Le groupe Option consommateurs s'exprime ainsi à l'égard de la structure décentralisée du réseau :

« Les services d'aide juridique doivent être offerts dans toutes les régions du Québec afin, notamment, que les bénéficiaires aient une distance raisonnable à parcourir pour y avoir accès. Un réseau décentralisé permet aussi d'offrir des services qui tiennent compte des particularités des milieux¹¹. » (Nos soulignés)

Les praticiens des régions regroupés au sein de l'Association des avocats et avocates de province mentionnent également l'importance de la proximité des services pour les personnes démunies :

« La présence de bureaux d'aide juridique dans les différentes régions du Québec assure la proximité des services sur l'ensemble du territoire en fonction des différents services couverts¹². » (Nos soulignés)

Pour sa part, la Confédération des syndicats nationaux estime que :

« Le gouvernement doit continuer d'offrir aux citoyennes et citoyens économiquement défavorisés un système d'aide juridique qui répond aux critères d'indépendance et qui reconnaît les spécificités régionales¹³. » (Nos soulignés)

Sur toute cette question de la décentralisation, quelques notes discordantes se sont fait entendre pour décrier la lourdeur de cette structure décentralisée¹⁴.

Sensible à ces commentaires, et voulant respecter le mandat qui lui était confié relativement à cet aspect, le comité a envisagé divers scénarios de réduction du nombre de bureaux d'aide juridique dans le but de trouver celui qui aurait l'impact le moins négatif sur les régions.

¹⁰ Mémoire des Présidents et présidentes des conseils d'administration des corporations régionales, page 30.

¹¹ Mémoire d'Option consommateurs, page 13.

¹² Mémoire de l'Association des avocats et avocates de province, page 11.

¹³ Mémoire de la Confédération des syndicats nationaux (CSN), page 12.

¹⁴ Mémoire du Comité de la pratique privée du Québec, page 12.

Rappelons que depuis 1992, la CSJ a fait l'objet de plusieurs compressions budgétaires. Alors qu'au 31 mars 1992 elle comptait 151 points de services, elle en a aujourd'hui 114, dont 24 ouverts à temps partiel.

Un des scénarios envisagés fut donc de réduire le nombre de bureaux à 57, ce qui correspondait au nombre de palais de justice sur le territoire du Québec.

Cette réduction du nombre de bureaux pourrait générer à l'échéance des baux, soit en 2012, des économies d'environ 2,7 M\$. Ces économies seraient essentiellement générées par la fermeture de bureaux. Toutefois, il est apparu que des espaces additionnels seraient requis dans les bureaux situés dans les endroits où sont établis les palais de justice, puisqu'il faudrait y réimplanter des points de services.

Cette réduction qui, au mieux, générerait des économies modestes et non récurrentes entraînerait, par ailleurs, des effets dévastateurs sur le caractère mixte du système. Dans les régions privées d'un bureau d'aide juridique, l'absence de bureaux d'avocats salariés à proximité aurait pour effet d'accroître le nombre de demandes dans les bureaux de pratique privée, ce qui se traduirait inévitablement par une augmentation des coûts du régime d'aide juridique. L'État perdrait le contrôle de l'enveloppe globale du système d'aide juridique.

En conséquence, le groupe de travail est d'avis que les arguments avancés pour maintenir une structure décentralisée sont extrêmement convaincants. Au nombre de ceux-ci, les plus importants sont :

1. le maintien du caractère mixte du système;
2. l'indépendance et l'autonomie des avocats à l'emploi des corporations régionales;
3. l'autonomie des corporations régionales, qui permet aux membres des conseils d'administration de prendre des décisions en fonction de la réalité de chaque région;
4. la proximité des services offerts aux personnes démunies.

Ainsi, le groupe de travail recommandera au ministre de la Justice de maintenir la structure décentralisée du régime d'aide juridique.

3.1.2 La Commission des services juridiques

On peut lire dans le 32^e rapport annuel de la CSJ ce qui suit :

« La Commission des services juridiques a été constituée en vertu de la Loi sur l'aide juridique (L.R.Q., chapitre A-14). [...]

La Commission doit veiller à ce que l'aide juridique soit fournie aux personnes financièrement admissibles, tout en s'assurant d'une gestion efficace des services et des ressources qui y sont affectées. Elle assure la coordination de ses activités avec celle des bureaux d'aide juridique, tout en favorisant la concertation et la collaboration entre eux pour l'utilisation rationnelle des ressources.

Pour ce faire, la Commission a le pouvoir de créer des corporations régionales d'aide juridique, de veiller à leur financement, de nommer les membres de leurs conseils d'administration et de ratifier la nomination de leurs directeurs généraux. Elle a aussi le pouvoir de faire enquête sur leur administration financière et de veiller à la conformité de leur activité en regard de la Loi sur l'aide juridique¹⁵. »

Étant donné la très grande autonomie des corporations régionales d'aide juridique, le législateur a cru bon de leur superposer un organisme dont les membres sont nommés par le gouvernement, afin d'assurer le nécessaire contrôle de l'État sur les deniers publics.

La CSJ possède tous les pouvoirs requis pour contrôler les réseaux d'aide juridique à tous égards, en ce qui concerne tant la planification budgétaire que le contrôle des coûts ainsi que les ressources financières et humaines requises.

Son rôle unique en fait un rouage indispensable de ce système équilibré qui à la fois préserve l'indépendance des avocats chargés de représenter quotidiennement des individus contre l'État et renforce son rôle d'organisme régulateur chargé de répartir de façon juste et équitable le budget global de l'aide juridique entre les 11 régions.

Rien ne justifie de modifier cela.

Ainsi le groupe de travail recommandera au ministre de la Justice de préserver le rôle de la Commission des services juridiques.

3.2 Le caractère mixte du système d'aide juridique et le libre choix

Le partenariat entre le secteur public et le secteur privé constitue l'autre grande caractéristique du système d'aide juridique québécois relativement à son mode de livraison des services juridiques aux personnes économiquement défavorisées. On l'appelle plus communément *le libre choix à la pratique privée*.

Le législateur a voulu créer, en 1972, un réseau d'avocats permanents dont la pratique serait consacrée en exclusivité à la défense des droits des personnes économiquement défavorisées. Cette volonté est consacrée à l'article 51 de la loi. Par contre, le législateur, reconnaissant le lien de confiance qui doit exister entre un justiciable et son avocat, a permis qu'un bénéficiaire puisse retenir les services d'un avocat du secteur privé lorsqu'il en fait le choix particulier. Ce droit est consacré à l'article 52 de la loi.

Le législateur québécois a donc voulu que ce partenariat entre le secteur public et le secteur privé se caractérise par l'établissement, dès le départ, d'un fort contingent d'avocats permanents et spécialisés dans le droit de la pauvreté, sans toutefois, d'aucune façon, imposer de partage entre le secteur public et le secteur privé, laissant le choix à la discrétion des bénéficiaires. Ainsi, le service est axé sur le client, puisque c'est lui seul qui peut retenir, selon son libre choix, l'avocat qui est le mieux à même de lui rendre les services juridiques dont il a besoin.

¹⁵ 32^e rapport annuel de la Commission des services juridiques, le 31 mars 2004, page 13.

Dans le cadre de ce partenariat, la pratique privée rend des services estimables, mais l'administration du partenariat demeure entre les mains du secteur public.

À la quasi-unanimité, les groupes entendus qui ont abordé ce sujet se sont déclarés en faveur du maintien de cette mixité et de ce libre choix.

Ainsi, pour le Barreau du Québec :

« En créant le régime mixte d'aide juridique que nous connaissons aujourd'hui, le gouvernement a opté pour le meilleur des deux mondes. Est-il besoin de rappeler qu'en basant l'impartition des services à la population sur un partenariat entre avocats permanents de l'aide juridique et avocats de pratique privée, on s'assurait d'une saine concurrence entre praticiens¹⁶? » (Nos soulignés)

Pour sa part, l'Union des consommateurs indique :

« Le libre choix de l'avocat constitue une forme importante des régimes d'aide juridique, car il facilite l'établissement de liens de confiance client-avocat et l'implication active de la part du bénéficiaire dans la conduite de son recours légal¹⁷. » (Nos soulignés)

Les Syndicats d'avocats et d'avocates de l'aide juridique du Québec ajoutent :

« Depuis sa création, notre régime d'aide juridique a mis en saine compétition les avocats du public et du privé, pour le plus grand bénéfice de la clientèle.

Compte tenu que le système que nous avons depuis plus de trente ans a réussi à procurer des services de qualité à un coût avantageux lorsqu'on le compare à celui des autres juridictions, compte tenu qu'il est de l'intérêt des bénéficiaires qu'il y ait une concurrence entre les deux groupes d'avocats et considérant qu'il faudrait malgré tout, dans certaines circonstances, avoir recours à des avocats du secteur privé, ne serait-ce que pour éviter les situations de conflit d'intérêts, nous croyons que la balance des inconvénients milite davantage en faveur du maintien de la mixité du régime¹⁸. » (Nos soulignés)

Le groupe de travail partage cette façon de voir.

¹⁶ Mémoire du Barreau du Québec, page 4.

¹⁷ Mémoire de l'Union des consommateurs, page 10.

¹⁸ Mémoire des Syndicats d'avocats et d'avocates de l'aide juridique du Québec, page 22.

Cette affirmation des Syndicats d'avocats et d'avocates de l'aide juridique du Québec, dans sa partie relative au contrôle des coûts, se vérifie lorsqu'on compare le système d'aide juridique du Québec à celui des autres juridictions canadiennes. La présence d'avocats permanents est pratiquement inexistante dans le système d'aide juridique de l'Ontario et dans celui de la Colombie-Britannique. Or, selon les chiffres publiés dans le rapport annuel 2001-2002, ces deux provinces ont les coûts moyens par dossier les plus élevés au Canada, soit 1 426 \$ et 1 919 \$ respectivement. Au Québec, pour le même exercice, le coût moyen d'une demande d'aide juridique acceptée s'établit à 543 \$, suivant un calcul qui consiste à diviser le total des dépenses du système (118 195 524 \$ pour cet exercice financier) par le total des demandes acceptées par le système (217 511 pour le même exercice).

Le caractère mixte du système permet donc d'offrir des services de qualité aux bénéficiaires du régime et crée entre l'avocat salarié et celui de la pratique privée une saine émulation qui, en fin de compte, ne peut que profiter aux bénéficiaires.

Ainsi, le groupe de travail recommandera au ministre de la Justice de maintenir le caractère mixte du système et le libre choix consacré par les articles 51 et 52 de la loi.

3.3 L'examen de l'admissibilité d'un requérant d'aide juridique

3.3.1 Le cadre légal de l'admissibilité

Conformément à la loi, l'examen de l'admissibilité à l'aide juridique d'un requérant se fait dans chacun des 114 bureaux d'aide juridique répartis sur le territoire du Québec. Cet examen comporte trois critères :

1. la couverture par la loi du service requis;
2. la vraisemblance de droit;
3. le critère économique.

L'article 50 de la loi prévoit que l'attestation de l'admissibilité à l'aide juridique doit être délivrée par le directeur général de la corporation régionale ou, à la suite d'une délégation de pouvoirs du conseil d'administration, par le directeur d'un bureau d'aide juridique.

Les directeurs généraux et les directeurs de bureaux sont avocats et ils sont responsables envers le conseil d'administration de tous les gestes administratifs qu'ils posent au nom de leur corporation régionale. Dans les faits, la cueillette des données est exécutée soit par un avocat, soit par un technicien judiciaire ou par un préposé à l'admissibilité, mais aucune attestation d'admissibilité n'est émise sans qu'elle ne soit approuvée par le directeur du bureau local qui jouit, à cet égard, d'une délégation de pouvoirs.

3.3.2 La concertation dans l'appréciation de l'admissibilité

En vertu de l'article 22 d.1) de la loi, la CSJ doit favoriser, par la concertation, une application cohérente de la loi et des règlements par les bureaux d'aide juridique. Lorsqu'elle fut entendue par le groupe de travail, la CSJ nous a indiqué qu'elle tenait des réunions mensuelles avec les 11 directeurs généraux des corporations régionales. Ceux-ci font de même avec les directeurs

responsables des bureaux d'aide juridique. L'admissibilité est régulièrement à l'ordre du jour de ces réunions.

Malgré cette concertation soutenue, la grande décentralisation du réseau, où les demandes de requérants se comptent annuellement par centaines de milliers, peut générer, à l'occasion, un manque de cohérence ou d'uniformité dans l'appréciation de l'admissibilité.

Un examen sérieux de cette question permet toutefois de constater que les problèmes de cohérence ou d'uniformité dans l'appréciation de l'admissibilité se résument, somme toute, à peu de cas en comparaison du nombre total de demandes. Cela est inévitable dans un aussi vaste réseau. Qui plus est, les cas problèmes sont corrigés rapidement dès qu'ils sont signalés à l'une ou l'autre des personnes qui en ont la responsabilité.

3.3.3 Les propositions reçues en consultations privées

Dans son mémoire déposé au groupe de travail, M^e Denis Moreau propose de confier l'admissibilité au service d'aide juridique à une unité centralisée. Il s'exprime ainsi :

« Il est impératif et primordial que l'admissibilité des bénéficiaires soit centralisée de la même manière que le paiement des comptes aux avocats de la pratique privée. Cette façon de procéder fera en sorte qu'un organisme central contrôlerait tout le processus à partir du début jusqu'à la fin, pour une gestion plus efficace, et éviterait les abus coûteux dont a fait mention le rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997, du vérificateur général du Québec. [...]

Il faudrait donc amender les articles relatifs à la demande d'aide juridique, soit les articles 62 et suivants et l'article 91 de la Loi sur l'aide juridique, afin que le ministère de la Justice puisse avoir le contrôle de tout le processus à compter de l'émission de l'admissibilité jusqu'au paiement des comptes d'honoraires¹⁹. »

D'une part, cette façon de voir nous semble à l'évidence poser des problèmes importants, notamment en ce qui a trait à la distance qui doit exister entre l'État, fréquemment poursuivi par les bénéficiaires de l'aide juridique, et le contrôle que ce dernier peut exercer sur le processus d'émission des attestations d'admissibilité. Dans l'état actuel des choses, cette situation évidente de conflit d'intérêts est évitée par la décentralisation du réseau et l'autonomie des bureaux d'aide juridique qui sont les seuls autorisés, suivant le processus prévu à la loi, à émettre des attestations d'admissibilité.

D'autre part, le fait de confier l'admissibilité à une unité centralisée risque de poser un problème d'engorgement du système, en plus d'aller à l'encontre de la philosophie de base du système d'aide juridique qui suppose la proximité du bénéficiaire et de l'autorité responsable de l'examen de l'admissibilité, qui est l'une des composantes fondamentales du régime.

D'autres intervenants nous ont suggéré – ou se sont dits favorables – que l'admissibilité soit faite par les avocats de la pratique privée lorsque le bénéficiaire faisait ce choix particulier.

¹⁹ Mémoire de M^e Denis Moreau, page 15.

C'est le cas, notamment, du Comité de la pratique privée du Barreau du Québec, de M^e Jean Mercure, de M^e Denis Moreau, du Jeune Barreau de la Mauricie et de l'Association des avocats et avocates de province. Avec respect, le groupe de travail ne partage pas ces opinions.

Sur le plan de la cohérence et de l'uniformité des critères d'admissibilité, cette façon de faire serait des plus problématiques. Sur la base des données fournies par le 32^e rapport annuel de la CSJ, pour la période comprise entre le 1^{er} avril 2003 et le 31 mars 2004, 216 818 demandes ont été acceptées pour les avocats. De ce nombre, 116 532 demandes ont été confiées à 2 293 avocats participants de la pratique privée. S'ils avaient eu à décider de l'admissibilité de ces nombreux requérants, y aurait-il eu plus de cohérence et d'uniformité dans l'admissibilité ? Poser la question, c'est y répondre.

Les membres du groupe de travail se sont montrés sensibles à l'argument avancé par les présidentes et présidents des centres communautaires d'aide juridique du Québec, qui ont indiqué que permettre à l'avocat de pratique privée de statuer lui-même sur l'admissibilité d'une demande « relevait de l'angélisme ». Ce dernier se retrouverait en situation de conflit d'intérêts, entre la protection du régime public et la génération de mandats particuliers, sans compter qu'il éprouverait des problèmes liés au lien de confiance qui doit exister entre un avocat et son client, le premier devant enquêter sur les activités du second afin de décider de son admissibilité au régime.

Dans ses commentaires, la Confédération des syndicats nationaux écrit ce qui suit sur cette question :

« Depuis toujours, l'examen d'admissibilité est fait par le personnel du réseau d'aide juridique. Cette étape importante relève encore de la responsabilité du réseau, malgré la tentation du gouvernement de lui retirer cette juridiction. En effet, en 1993, dans son document *L'aide juridique au Québec, une question de choix, une question de moyens*, le ministre de l'époque s'interrogeait sur la pertinence de laisser à d'autres intervenants l'émission d'attestations d'admissibilité. Après avoir entendu de multiples commentaires, le ministre a retiré cette idée.

S'il arrivait au gouvernement actuel d'explorer de nouveau cette avenue, nous émettons d'ores et déjà notre désaccord.

La question de déléguer cette tâche à des personnes autres que des salariés de l'aide juridique, par exemple à des agents des services sociaux, pose un problème d'éthique important. En effet, les renseignements fournis par les personnes lors de l'étape de l'admissibilité sont de nature confidentielle. Ils sont protégés par la Charte, ainsi que par l'article 91 de la Loi sur l'aide juridique. [...]

Cette disposition assure à la personne qui requiert les services de l'aide juridique que toutes les informations qu'elle fournira à l'avocat ou à quelques membres du personnel seront confidentielles. Cette assurance est importante, parce que, souvent, les renseignements contenus dans la formule d'admissibilité peuvent causer préjudice aux bénéficiaires s'ils étaient connus par d'autres personnes²⁰. »

Le budget affecté à la permanence de l'aide juridique est un budget fermé. Il est déterminé par le gouvernement. Il est connu dès le départ, et doit être respecté par les différents paliers du réseau.

Le budget de l'aide juridique affecté à la pratique privée est un budget ouvert. Il n'est connu qu'en fin d'exercice. Il est incompressible, et il équivaut à la dépense. Chaque fois qu'un mandat est accordé à la pratique privée, il augmente la dépense de ce volet du système et devra nécessairement être payé à la fin par l'État.

L'examen de l'admissibilité est la porte d'entrée de l'aide juridique. Son incidence sur la dépense totale du gouvernement pour l'aide juridique est indéniable. L'accès au régime doit demeurer entre les mains de personnes qui sont redevables aux instances qui les ont nommées.

Devant ces constats, il apparaît prudent de maintenir l'admissibilité à l'aide juridique de la façon prévue à l'article 50 de la loi. Cette façon de faire est la seule qui soit susceptible d'assurer à la fois cohérence et uniformité dans l'appréciation des critères d'admissibilité. De plus, elle assure la célérité du traitement des demandes, sans pour autant créer des situations de conflit d'intérêts lors du traitement des renseignements personnels fournis par les bénéficiaires. L'approche actuelle constitue aussi la meilleure garantie contre l'emballement des coûts du système qui peut être observé dans les régimes d'aide juridique des autres provinces canadiennes.

Ainsi, le groupe de travail recommandera au ministre de la Justice de maintenir les dispositions de l'article 50 relatives au cadre légal de l'admissibilité.

4. LE CHOIX DES MOYENS POUR UN MEILLEUR ACCÈS À LA JUSTICE

Dans le cadre de ses travaux, le groupe de travail a envisagé cinq éléments susceptibles de redonner à l'aide juridique l'esprit d'une loi favorisant une justice égale pour les démunis, tout en tenant compte des paramètres économiquement acceptables pour l'État. Ces moyens sont :

- la modification du panier de services;
- l'adaptation des services essentiels à l'évolution technique;
- la modification des seuils d'admissibilité;
- le maintien du volet contributif, rajusté aux nouveaux seuils;
- la compression dans les structures pour augmenter les services juridiques.

²⁰ Mémoire de la Confédération des syndicats nationaux (CSN), page 13.

4.1 La modification du panier de services

4.1.1 Constats formulés avant la réforme de 1996

Avant la réforme de 1996, l'aide juridique s'appliquait « à l'ensemble des services juridiques, à l'exception des suivants :

1. une action en diffamation ou une action en libelle, en demande seulement;
2. toute procédure, représentation, négociation ou consultation en relation avec une élection;
3. une action pour se pourvoir en cas d'usurpation de charges ou de franchises visés au chapitre II du titre VI du Livre V du Code de procédure civile (L.R.Q., chap. C-25);
4. une action en dommages pour rupture injustifiée de promesse de mariage, en demande seulement;
5. une action en dommages pour aliénation d'affection, en demande seulement;
6. une poursuite en vertu de laquelle une amende est susceptible d'être payable au poursuivant totalement ou partiellement, en poursuite seulement;
7. toute défense relative à une infraction aux lois ou aux règlements concernant le stationnement. »

En pratique, plus de 98 % des services juridiques étaient couverts.

Le document *L'aide juridique au Québec : une question de choix, une question de moyens*, publié en juin 1993, conclut²¹ :

« L'un des principaux constats qui ressort du présent document est que le régime québécois d'aide juridique comporte les critères d'admissibilité les plus bas au Canada mais en même temps la couverture de services la plus étendue.

Comme nous l'avons vu précédemment, les ressources affectées à l'aide juridique par le Québec, en rapport à un indicateur de richesse collective tel le produit intérieur brut (P.I.B.), sont supérieures aux ressources consenties par la moyenne des provinces canadiennes autres que l'Ontario. De plus, l'état actuel des finances publiques ne permet pas d'envisager l'injection de fonds additionnels par le gouvernement. »

Le comité de travail William A. Schabas, constitué en octobre 1995, a consacré plusieurs journées à des audiences publiques. Dans son rapport de décembre 1995, il soulignait que la majorité des intervenants entendus étaient d'avis que le régime québécois d'aide juridique constituait un modèle, notamment en ce qui concernait la couverture des services et le libre choix de l'avocat, mais ils déploraient le bas niveau des seuils d'admissibilité financière.

²¹ Document préparé par le ministre de la Justice, monsieur Gil Rémillard, lors des consultations publiques tenues en 1993.

Quant aux seuils d'admissibilité, le comité constatait qu'ils n'avaient pas été modifiés depuis plus de dix ans, malgré une hausse importante du coût de la vie, et il considérait que la hausse annoncée lors de la présentation du projet de loi 87 était insuffisante. Le comité favorisait nettement une hausse des seuils d'admissibilité assortie, dans la mesure du possible, d'un volet contributif.

En ce qui concerne la couverture des services, le comité estimait qu'il apparaissait impossible, dans la conjoncture budgétaire d'alors, d'envisager l'accès au régime à un plus grand nombre de personnes sans proposer en contrepartie une réduction de la couverture des services. Il suggérait donc d'envisager une réduction des services couverts.

4.1.2 Principaux éléments de la réforme de 1996

L'un des objectifs recherchés par la réforme de 1996 visait à augmenter les seuils pour le volet gratuit, sauf pour les personnes seules. Il visait aussi à introduire, pour conserver l'équilibre avec les autres programmes de transfert, notamment ceux de la sécurité du revenu, des barèmes relativement aux liquidités et à la valeur des autres actifs. Finalement est apparu le volet contributif.

L'autre objectif recherché était de réserver les fonds publics pour la prestation des services juridiques les plus essentiels, à l'instar de toutes les autres provinces et de plusieurs pays étrangers.

Soulignons que la révision des services a tenu compte des obligations imposées par la Charte canadienne des droits et libertés et par la Charte des droits et libertés de la personne du Québec.

Que ce soit en matière criminelle, pénale, civile, familiale ou administrative, l'aide juridique ne couvre, sauf les exceptions signalées plus loin, que les affaires pour lesquelles un tribunal est ou sera saisi.

En matière criminelle et pénale, en première instance, l'aide juridique a été maintenue sans réserve à l'égard des poursuites relatives à un acte criminel, des poursuites régies par la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents (anciennement la Loi sur les jeunes contrevenants) et des procédures intentées en vertu des lois canadiennes sur l'extradition et sur les criminels fugitifs.

L'aide juridique a été supprimée pour toute infraction fédérale punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire ou pour toute poursuite intentée en vertu du Code de procédure pénale, sauf dans la mesure où il y a une probabilité d'emprisonnement pour l'accusé ou de perte de ses moyens de subsistance, ou encore dans la mesure où l'intérêt de la justice exige que l'aide juridique soit accordée compte tenu de la gravité ou de la complexité de l'affaire. Avant l'entrée en vigueur de la réforme, le Québec était, suivant les informations obtenues, la seule province à fournir l'aide juridique dans les cas d'infractions criminelles ou pénales où il n'y avait pas de probabilité d'emprisonnement.

Enfin, l'aide juridique est également accordée, en matière criminelle et pénale, dans le cas d'un appel logé ou d'un recours extraordinaire exercé par le poursuivant et, dans les autres cas, si cet appel ou ce recours est raisonnablement fondé.

Signalons qu'afin de tenir compte des commentaires de certains intervenants et des mises en garde formulées par le Comité Schabas, le droit de refuser ou de retirer l'aide juridique aux récidivistes n'a pas été retenu.

En matière d'outrage au tribunal, l'aide juridique est accordée à une personne qui fait l'objet d'une poursuite pour outrage au tribunal lorsqu'il y a probabilité d'emprisonnement ou de perte des moyens de subsistance, ou lorsque l'intérêt de la justice exige que l'aide soit accordée compte tenu de la gravité ou de la complexité de l'affaire.

En matière civile, incluant les procédures en matière familiale, ne sont couverts que les services suivants, devant les tribunaux :

1. en matière familiale, sauf les médiations;
2. en matière de survie de l'obligation alimentaire;
3. en matière de tutelle au mineur, de régime de protection du majeur ou de mandat donné en prévision de l'inaptitude;
4. en matière de changement de nom d'un enfant par voie judiciaire, lorsque la demande vise à assurer la sécurité physique ou psychologique de cet enfant;
5. en matière d'enlèvement international et interprovincial d'enfants;
6. en matière de protection de la jeunesse;
7. en toute autre matière civile lorsqu'il y a atteinte grave à la liberté ou lorsqu'il y a atteinte grave à la sécurité physique ou psychologique d'une personne ou que sont en cause les moyens de subsistance d'une personne, ou ses besoins essentiels ou ceux de sa famille.

Tous les recours en matière administrative exercés devant les tribunaux judiciaires ou administratifs qui exercent des compétences juridictionnelles continuent d'être couverts par l'aide juridique s'ils répondent aux critères suivants : atteinte grave à la liberté d'une personne, ou mise en péril de sa sécurité physique ou psychologique, de ses moyens de subsistance ou de ses besoins essentiels.

Les services d'aide juridique ont également été maintenus en droit social dans le cas d'une révision administrative, par voie hiérarchique ou autrement, de la décision d'un fonctionnaire. En pareil cas, l'objectif est d'assurer l'égalité entre les parties lorsqu'un citoyen est en relation avec l'État; ainsi sont couvertes les demandes faites dans le cadre de programmes gouvernementaux de prestations, d'allocations ou d'indemnités, tels l'assistance-emploi, l'assurance-emploi, la pension de la Sécurité de la vieillesse, les régimes de rentes, l'assurance automobile, les accidents du travail, l'indemnisation des victimes d'actes criminels, etc. Il est possible de déterminer par règlement les programmes visés tant en droit fédéral qu'en droit provincial.

Enfin, en droit carcéral, l'aide juridique continue d'être accordée dans les matières disciplinaires lorsqu'un détenu comparaît devant un tribunal dans la mesure où sa liberté, déjà limitée, risque d'être davantage restreinte, mais non s'il comparaît devant les instances purement administratives, ce qui était autrefois couvert, mais qui ne l'est plus.

Quant aux services notariaux, qui ne faisaient l'objet d'aucune restriction, ils ne sont demeurés couverts que s'ils s'avèrent nécessaires compte tenu de la difficulté pour le requérant de faire valoir ses droits et des conséquences néfastes qui, en l'absence de ces services, en résulteraient pour son bien-être physique ou psychologique, ou pour celui de sa famille.

Comme plusieurs intervenants ont insisté sur l'importance de services de consultation juridique en raison du rôle préventif de ces services, la loi a consacré la pratique des avocats de garde établie par la CSJ en matière criminelle et pénale et qui permet à toute personne, sans égard à son admissibilité financière, de recevoir gratuitement les services d'assistance d'un avocat au moment de son arrestation ou de sa détention.

Dans les autres matières, la loi a consacré la responsabilité qu'ont les centres d'aide juridique de développer et d'appliquer des programmes d'information destinés à renseigner les personnes financièrement admissibles à l'aide juridique sur leurs droits et obligations. En conséquence de ce rôle d'information en ces autres matières, des consultations d'ordre juridique sont données, en matière autre que criminelle et pénale, à la clientèle des personnes financièrement admissibles à l'aide juridique.

Les services ont été maintenus en matière de mesures volontaires en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse et en matière de mesures de rechange en vertu de la Loi sur le système de justice pénal pour les adolescents (anciennement la Loi sur les jeunes contrevenants).

Par ailleurs, sont demeurées exclues les matières qui l'étaient déjà par les règlements d'avant la réforme²².

Enfin, le directeur a un pouvoir discrétionnaire lui permettant d'accorder l'aide juridique à une personne même pour un service non couvert²³ lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et que le fait de refuser l'aide causerait à cette personne un tort irréparable. Il doit toutefois en faire la recommandation au comité administratif de la CSJ, qui prendra la décision finale. Ce pouvoir discrétionnaire permet de répondre à certains cas exceptionnels.

Même si les services juridiques couverts sont prévus dans la loi, il était utile de permettre au gouvernement d'ajouter ou d'exclure, par voie réglementaire, des services juridiques pouvant être couverts par l'aide juridique. Un tel pouvoir réglementaire assure plus de souplesse et permet de tenir compte de l'évolution du droit.

²² Les affaires (en demande seulement) en matière de diffamation ou de libelle; les affaires relatives à une élection, à une consultation populaire ou à un référendum; les requêtes en quo-warranto (articles 838 à 843 du Code de procédure civile); les actions en dommages (en demande seulement) pour rupture injustifiée de promesse de mariage; les actions en dommages (en demande seulement) pour aliénation d'affection; les procédures en défense relatives à une infraction aux lois et aux règlements concernant le stationnement.

²³ Sauf ceux prévus à la note précédente.

4.1.3 Notre constat sur le rétablissement du panier de services

Dans le cadre des consultations privées, le groupe de travail a écouté avec beaucoup de sympathie les arguments fort à propos des nombreux intervenants qui ont donné leur opinion sur à peu près toutes les matières exclues du panier de services lors de la réforme.

Selon l'Association des groupes d'intervention en défense de droit en santé mentale du Québec, toutes les démarches relatives à la justice devraient être couvertes par l'aide juridique pour les personnes à faibles revenus. Au nombre des recommandations contenues dans leur mémoire, on retrouve la suivante :

« Les citoyennes et citoyens du Québec qui en ont besoin devraient avoir accès à tous les types de services juridiques, et ce, dans l'ensemble des domaines de droit, via les services de l'aide juridique²⁴. »

Pour sa part, les représentants de la Clinique juridique populaire de Hull estiment que tous les droits devraient être couverts par le panier de services puisque, disent-ils :

« Nous croyons qu'il n'y a pas de petits droits et que tous les droits méritent d'être défendus²⁵. »

Pour le Regroupement québécois des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel (CALACS), il y a lieu d'élargir la liste des services couverts par l'aide juridique pour tenir compte des besoins spécifiques des victimes d'agression sexuelle, particulièrement lors de l'accompagnement pour le dépôt des plaintes ou lorsque ces victimes doivent faire face à un accusé qui se représente lui-même, lorsqu'elles sont accusées ou risquent d'être accusées d'outrage au tribunal, lorsqu'elles font face à des difficultés dans le cadre de leur demande d'indemnisation comme victime d'acte criminel (IVAC) et lorsqu'elles se retrouvent poursuivies au civil par un ex-accusé.

Le Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence conjugale recommande que les dossiers en matière matrimoniale et familiale soient couverts par l'aide juridique et que l'accès à l'aide juridique pour toutes les femmes victimes de violence conjugale soit permis, et ce, peu importe leur situation financière.

L'Association des avocats de la défense de Montréal demande l'élargissement du panier afin d'obtenir la couverture des services pour toutes les poursuites sommaires, tel que cela existait avant la réforme de 1996.

La Confédération des organismes des personnes handicapées du Québec demande :

« Le rétablissement de la couverture universelle des services²⁶. »

²⁴ Mémoire de l'Association des groupes d'intervention en défense de droit en santé mentale du Québec, page 7.

²⁵ Mémoire de la Clinique juridique populaire de Hull, page 17.

²⁶ Mémoire de la Confédération des organismes des personnes handicapées du Québec, page 5.

L'Association du Barreau canadien recommande, en matière criminelle, l'élargissement du panier de services en permettant l'admissibilité à l'aide juridique dans les cas de poursuite par voie sommaire.

Bref, la grande majorité des groupes consultés demande l'élargissement du panier de services.

Les membres du comité partagent l'idée qu'il n'y a pas de petit droit. Mais devant la rareté des moyens, ils ont regardé la problématique relative au panier de services dans l'optique des conséquences respectives de ces exclusions.

Bien qu'ils soient extrêmement sensibles aux demandes formulées, les membres du groupe de travail sont d'avis qu'une analyse sérieuse des conséquences de l'élargissement du panier de services milite en faveur du maintien de ce dernier dans son état actuel.

Deux raisons appuient principalement cette orientation. D'une part, l'analyse des divers régimes d'aide juridique au Canada permet de conclure que le panier de services du régime québécois demeure encore parmi les plus généreux des provinces canadiennes. D'autre part, les membres du comité partagent la conviction profonde qu'un panier de services somme toute satisfaisant, mais accessible à un plus grand nombre de justiciables, doit être préféré à un panier de services universel auquel pratiquement personne n'a accès en raison des seuils d'admissibilité obsolètes.

Finalement, nous constatons que la réforme de 1996, en ce qui a trait au panier de services, a établi un équilibre entre les diverses matières couvertes. Cet équilibre nous apparaît devoir être maintenu.

Pour ces motifs, le groupe de travail recommandera au ministre de la Justice le maintien du panier de services actuel.

4.2 L'adaptation des services essentiels à l'évolution technique

C'est entre le moment de sa détention et celui de sa comparution qu'en cas d'arrestation, un accusé est le plus vulnérable. Dans bien des cas, il s'agit de sa première rencontre avec le système judiciaire. Son droit constitutionnel au silence est en péril, et sa remise en liberté est en jeu. C'est pourquoi la présence d'un avocat de la défense, à ce moment précis, revêt le caractère d'un service essentiel.

Il nous apparaît utile de rappeler le rôle important qu'ont joué les avocats de l'aide juridique dans la couverture de ce service essentiel.

Le ministère de la Justice du Québec entend, à court terme, faire comparaître par voie téléphonique les personnes détenues, à partir du lieu de leur détention. Ce changement de lieu et de technique ne remet pas en cause la garantie constitutionnelle du droit à l'avocat reconnu par la Charte canadienne des droits et libertés.

La Cour suprême du Canada, dans l'affaire Brydges²⁷, indique que les policiers ont l'obligation d'informer un accusé, dans tous les cas, de l'existence d'un système d'aide juridique et de la possibilité d'y recourir. Qui plus est, l'article 22 f.1) de la Loi sur l'aide juridique prévoit ce qui suit :

« La Commission doit assurer qu'un service téléphonique soit disponible à tout moment en matière criminelle ou pénale pour toute personne, qu'elle soit ou non financièrement admissible à l'aide juridique, afin de lui permettre d'avoir recours, à titre gratuit, à l'assistance d'un avocat au moment de son arrestation ou de sa détention. »

Dans cet esprit, le groupe de travail estime qu'il serait approprié que la CSJ puisse offrir les services d'un avocat lors de la comparution téléphonique de toute personne détenue à compter de la mise en place de cette nouvelle technique.

Nous avons pris connaissance des statistiques établies par le ministère de la Justice concernant la période d'essai du système de comparution téléphonique, où la représentation des accusés était confiée à des avocats de la pratique privée. Elles révèlent que durant cette période d'essai de 68 semaines, les comparutions téléphoniques de 1 570 personnes détenues sur un total de 2 941 ont eu lieu sans la présence d'un avocat de la défense, soit dans plus de 53 % des cas.

Devant ces chiffres, les membres du groupe de travail demeurent sceptiques sur la possibilité qu'un système basé sur le volontariat, si louable soit-il, puisse assurer aux personnes détenues, à tout moment, l'assistance d'un avocat.

Le travail de comparution téléphonique est un travail de nuit et de fin de semaine. Il appert que l'aide juridique ne peut adéquatement remplir ce mandat que par la mise sur pied d'une équipe additionnelle d'avocats salariés affectés à temps plein à cette tâche spécifique, tout comme la couronne l'a fait pour l'accusation.

Il s'agit, bien sûr, d'un investissement supplémentaire pour l'État. Mais les membres du groupe de travail estiment qu'à terme, cet investissement évitera une augmentation importante et récurrente des coûts dans le volet privé du système. Qui plus est, la mise en place d'un tel service est à la fois compatible avec les garanties constitutionnelles prévues à la Charte canadienne des droits et libertés et avec les dispositions de l'article 22 f.1) de la Loi sur l'aide juridique.

Le groupe de travail recommande de dégager les sommes nécessaires à la mise en place en temps opportun, par la Commission des services juridiques, d'une équipe suffisante d'avocats salariés, affectés à temps plein aux comparutions téléphoniques durant la fin de semaine et les journées fériées.

²⁷ R-C Brydges (1990) 1RCS 190.

4.3 La modification des seuils d'admissibilité

Les seuils d'admissibilité sont établis par règlement et constituent la porte d'entrée du régime de l'aide juridique. À l'origine, en 1973, ces seuils permettaient à une personne seule qui ne gagnait que le salaire minimum d'être admise à l'aide juridique. Ils furent modifiés à la hausse en 1975 et en 1978. Une modification au règlement d'application permit ensuite leur indexation chaque année.

Cependant, en 1982, le principe de cette indexation fut aboli et le pouvoir de fixation des conditions d'admissibilité fut transféré de la CSJ au gouvernement. Depuis lors, sauf à l'occasion de quelques modifications en 1985 et en 1996, les seuils québécois n'ont fait l'objet d'aucun rajustement et sont devenus les plus bas au Canada. À noter que, la dernière augmentation des seuils d'admissibilité pour la personne seule date du 1^{er} janvier 1981.

Les seuils d'admissibilité s'établissent comme suit :

Tableau des seuils d'admissibilité (par année) en vigueur depuis 1996 ²⁸

Taille de la famille	Aide gratuite	Volet contributif
Personne seule	8 870 \$	8 871 à 12 640 \$
Personne seule + 1 enfant	12 500 \$	12 501 à 17 813 \$
Personne seule + 2 enfants	15 000 \$	15 001 à 21 375 \$
Conjoints	12 500 \$	12 501 à 17 813 \$
Conjoints + 1 enfant	15 000 \$	15 001 à 21 375 \$
Conjoints + 2 enfants	17 500 \$	17 501 à 24 938 \$

Lors des consultations, tous les intervenants qui ont traité de cette question ont demandé avec insistance le rajustement des seuils d'admissibilité ainsi que leur indexation automatique.

L'on retrouve au mémoire de l'Union des consommateurs le passage suivant :

« Il est indéniable aujourd'hui qu'un des principaux obstacles à l'accessibilité à la justice demeure la rigidité des critères d'admissibilité à l'aide juridique. L'aide juridique est de nos jours strictement réservée aux plus démunis de la société. Compte tenu que l'aide juridique ait (sic) été créée pour accroître l'accès à la justice à tous les citoyens économiquement défavorisés, et non seulement aux citoyens vivant une situation d'extrême pauvreté, nous constatons que le programme, dans sa forme actuelle, ne remplit plus son mandat initial. En imposant des critères d'admissibilités strictes, il ne rejoint qu'un pourcentage infime de ceux qui ont réellement besoin d'une aide financière pour faire valoir adéquatement leurs droits devant les tribunaux. [...]

²⁸ Pour chaque situation familiale décrite ci-dessus, le volet contributif s'échelonne de 100 \$ à 800 \$ en fonction du revenu établi lors de l'évaluation de l'admissibilité, Règlement sur l'aide juridique (A-14, r.0.2, art. 21) .

Ces seuils sont totalement inadéquats, particulièrement pour les personnes seules, les personnes âgées et les familles monoparentales. Il faut constater que l'introduction d'un volet contributif qui, selon le gouvernement devait permettre de rendre l'aide juridique plus accessible, n'a pas produit les résultats annoncés²⁹. »

Pour la Fédération des associations des familles monoparentales et recomposées du Québec, il y a une incohérence entre les seuils fixés et leur application dans la vie courante.

Tout comme les membres du groupe de travail, la Protectrice du citoyen constate la diminution du nombre de demandes d'aide juridique par rapport aux années antérieures à la réforme de 1996. Elle attribue cette baisse à l'inefficacité du volet contributif introduit en 1996, combiné à l'indexation insuffisante des seuils d'admissibilité et à la réduction des services couverts. Elle souligne que si les seuils d'admissibilité restent inchangés, le régime ne sera bientôt accessible qu'aux prestataires de la sécurité du revenu. Aussi recommande-t-elle que l'établissement des seuils d'admissibilité varie en fonction du service et que, plus largement, l'on procède à une révision des seuils pour les demandes en matière familiale.

Citant Roderick MacDonald, la Chambre des notaires du Québec écrit à ce sujet :

« Ainsi, vingt ans après l'entrée en vigueur du régime, l'alarme est sonnée, les seuils financiers d'admissibilité à l'aide juridique sont inadéquats :

D'une part, même s'il existe au Québec l'un des meilleurs programmes d'aide juridique en Amérique du Nord (en fait de structure institutionnelle, de personnel, de points de services et de services assurés), souvent les démunis de notre société n'y ont pas accès parce que les seuils d'admissibilité n'ont pas suivi le rythme de l'inflation. D'autre part, en raison du coût élevé des services juridiques, la classe moyenne, elle aussi, n'est souvent pas en mesure de se payer ni un avocat, ni un notaire³⁰. »

Cette situation, loin d'être corrigée, s'est dégradée depuis. Dans un rapport publié en 1995, le Conseil national du bien-être social conclut que :

« Les programmes canadiens d'aide juridique ne répondent pas aux besoins des pauvres. Des milliers de personnes à faibles revenus, particulièrement les petits salariés, n'ont pratiquement jamais accès à l'aide juridique. »

²⁹ Mémoire de l'Union des consommateurs, page 7.

³⁰ Citation tirée du mémoire de la Chambre des notaires, page 10.

En ce qui concerne proprement le Québec, le rapport énonce que :

« Selon le personnel de l'aide juridique du Québec, seuls les assistés sociaux et ceux qui n'ont aucun revenu sont actuellement admissibles dans cette province; ceux qui travaillent au salaire minimum, les chômeurs et les personnes âgées sont exclues³¹. »

Toutes ces constatations ne nous ont pas échappé. Il est utile de rappeler que sans une exception à la loi, les personnes seules atteintes de contraintes sévères bénéficiant du programme de la sécurité du revenu ne seraient pas admissibles gratuitement au régime d'aide juridique, leur revenu annuel étant supérieur à celui prévu au barème. De même, les personnes âgées recevant la pension de la Sécurité de la vieillesse et le montant maximum du supplément de revenu garanti ne sont présentement pas admissibles au volet gratuit d'aide juridique. Ces deux groupes s'inscrivent certainement parmi les groupes les plus vulnérables de notre société.

Il est évident que l'abandon du rajustement des seuils depuis de nombreuses années combiné avec les effets de la réforme de 1996, laquelle devait favoriser un plus grand accès à la justice, ont eu comme résultat de diminuer le nombre de demandes acceptées. Rappelons que pour l'exercice financier précédant la réforme, 1995-1996, 331 240 demandes furent acceptées à la CSJ. Depuis 1998, le nombre de demandes acceptées à l'aide juridique varie entre 212 000 et 217 000. Depuis l'an 2000, la CSJ constate que 35 % des demandes refusées à l'aide juridique le sont à cause de l'inadmissibilité financière du requérant.

Nous sommes d'avis que le gouvernement doit mettre fin à ce désengagement de l'État de cette importante mesure sociale. Cela est d'ailleurs compatible avec la volonté de recentrer l'État sur ses missions essentielles que sont la santé, l'éducation, la prospérité et la sécurité. L'accès à la justice est l'une des composantes fondamentales d'une société de droit.

Le groupe de travail est aussi d'avis que les seuils d'admissibilité doivent évoluer en tenant compte de la réalité économique, tout en respectant la capacité de payer de l'État.

Ainsi, le groupe de travail recommandera au ministre de la Justice l'actualisation des seuils d'admissibilité et leur rajustement ponctuel. Ce rajustement devra tenir compte de la capacité de payer de l'État et être compatible avec celui des autres régimes sociaux québécois.

4.4 Le maintien du volet contributif, rajusté au nouveau seuil

Le volet contributif n'a pas eu l'effet escompté, celui d'augmenter de façon marquée l'accessibilité à l'aide juridique. Selon les intervenants rencontrés par le groupe de travail, cette situation s'explique par le fait que les seuils d'admissibilité à l'aide gratuite étant trop bas, l'aide contributive ne peut s'adresser qu'à une clientèle déjà démunie qui n'a pas les moyens de verser une contribution, si minime soit-elle. Rappelons que les bénéficiaires ayant accès à l'aide juridique selon le barème du volet contributif doivent verser, selon leurs revenus, une

³¹ Conseil national du bien-être social, *L'aide juridique et les pauvres*, Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1995, page 42.

contribution variant entre 100 \$ et 800 \$. L'analyse du dossier révèle toutefois qu'il y a lieu de maintenir le volet contributif, compte tenu des recommandations que nous entendons formuler.

Même s'il n'a pas donné les résultats souhaités au regard de la hausse d'admissibilité, le volet contributif à rapporté, durant l'exercice financier qui s'est terminé en 2004, des revenus de l'ordre de 900 000 \$, et il permet, malgré tout, d'accepter plus de 6 000 demandes de personnes qui ne seraient pas autrement admissibles. Grâce à la hausse substantielle des seuils d'admissibilité au volet gratuit, il est à prévoir que le volet contributif rendra l'aide juridique accessible à une catégorie de personnes qui seront plus en mesure de verser la contribution exigée, et qu'il rencontrera enfin l'objectif initial pour lequel il avait été créé.

Ainsi, le groupe de travail recommandera au ministre de la Justice le maintien du volet contributif et le rajustement des seuils d'admissibilité qui lui sont propres en maintenant l'écart entre le volet gratuit et le volet contributif ainsi qu'en rajustant ce dernier aux nouveaux seuils du volet gratuit.

4.5 La compression dans les structures pour augmenter les services juridiques

Sensible à la demande unanime et très justifiée de la hausse des seuils d'admissibilité, le groupe de travail s'est interrogé sur la possibilité de trouver une source de financement significative à l'intérieur même du système d'aide juridique.

À cet égard, nous avons tour à tour examiné des scénarios prévoyant la fermeture de bureaux ou leur centralisation, le ratio secrétaire-avocat, l'abolition de certaines structures, le mode de fonctionnement et le transfert de certaines responsabilités à d'autres organismes.

Cependant, le dossier révèle que de 1992 à 2003, la permanence de l'aide juridique a été fortement mise à contribution dans l'atteinte du déficit zéro par la suppression de nombreux postes et la fermeture de plusieurs bureaux. Or, par sa loi constitutive, l'aide juridique est mise en compétition directe avec le secteur privé.

Dans le cadre d'un tel système mixte, le groupe de travail repousse la solution de recourir à des compressions additionnelles à la permanence. Cette solution occasionnerait un transfert des coûts vers le secteur privé, tout en affaiblissant la compétitivité des avocats permanents dont l'engagement et le travail constant méritent d'être soutenus. Au demeurant, nous sommes d'avis que des compressions additionnelles mettraient en péril la pérennité même du système mixte, qui assure un meilleur contrôle des coûts et une meilleure qualité des services.

5. LES RECOMMANDATIONS

Nous avons partagé nos recommandations en trois volets :

1. les recommandations principales;
2. les recommandations accessoires;
3. les suggestions du groupe de travail sur certains autres sujets relatifs à l'aide juridique en particulier, et au monde judiciaire en général.

5.1 Les recommandations principales

Après avoir analysé l'ensemble de la documentation, entendu les groupes et s'être réunis en plusieurs séances de travail, les membres du groupe de travail en sont venus à la conclusion qu'il y avait lieu de mettre l'accent sur deux recommandations qui ont pour but de freiner le désengagement de l'État de l'aide juridique, et de lui permettre d'en suivre l'évolution technique dans les domaines névralgiques de sa mission.

5.1.1 La hausse des seuils d'admissibilité

Les seuils d'admissibilité doivent faire l'objet d'une augmentation substantielle afin que le régime d'aide juridique se recentre sur les objectifs poursuivis lors de son entrée en vigueur. Ces objectifs demeurent actuels et sont largement partagés par les Québécois.

Cette hausse doit permettre l'accès à l'aide juridique aux personnes économiquement défavorisées, qu'elles soient seules, membres d'une famille ou personnes âgées.

De plus, un rajustement ponctuel des seuils qui tient compte de la capacité de payer de l'État et compatible avec celui des autres régimes sociaux devra être fait.

Ainsi, le groupe de travail recommande :

1. en priorité, l'adoption par le gouvernement d'une hausse des seuils d'admissibilité, selon le tableau ci-dessous :

**BARÈMES D'ADMISSIBILITÉ
REVENUS MAXIMUMS PERMETTANT DE BÉNÉFICIER
DE L'AIDE JURIDIQUE**

AIDE JURIDIQUE GRATUITE	ACTUEL	RECOMMANDÉ
Personne seule	8 870 \$	12 500 \$
Famille formée :		
d'un adulte et d'un enfant	12 500 \$	14 216 \$
d'un adulte et de deux enfants ou plus	15 000 \$	17 060 \$
de conjoints sans enfant	12 500 \$	14 216 \$
de conjoints avec un enfant	15 000 \$	17 060 \$
de conjoints avec deux enfants ou plus	17 500 \$	19 903 \$
AIDE JURIDIQUE AVEC CONTRIBUTION	ACTUEL	RECOMMANDÉ
Personne seule	12 640 \$	17 608 \$
Famille formée :		
d'un adulte et d'un enfant	17 813 \$	20 259 \$
d'un adulte et de deux enfants ou plus	21 375 \$	24 310 \$
de conjoints sans enfant	17 813 \$	20 259 \$
de conjoints avec un enfant	21 375 \$	24 310 \$
de conjoints avec deux enfants ou plus	24 938 \$	28 362 \$

Le versement de la contribution serait établi selon le tableau suivant :

Catégorie de requérant	Revenus	Niveau de contribution
Personne seule		
	de 12 501 \$ à 13 138 \$	100 \$
	de 13 139 \$ à 13 777 \$	200 \$
	de 13 778 \$ à 14 415 \$	300 \$
	de 14 416 \$ à 15 054 \$	400 \$
	de 15 055 \$ à 15 692 \$	500 \$
	de 15 693 \$ à 16 330 \$	600 \$
	de 16 331 \$ à 16 969 \$	700 \$
	de 16 970 \$ à 17 608 \$	800 \$

Famille formée d'un adulte et d'un enfant		
	de 14 217 \$ à 14 972 \$	100 \$
	de 14 973 \$ à 15 727 \$	200 \$
	de 15 728 \$ à 16 482 \$	300 \$
	de 16 483 \$ à 17 237 \$	400 \$
	de 17 238 \$ à 17 992 \$	500 \$
	de 17 993 \$ à 18 748 \$	600 \$
	de 18 749 \$ à 19 503 \$	700 \$
	de 19 504 \$ à 20 259 \$	800 \$

Famille formée d'un adulte et de deux enfants ou plus		
	de 17 061 \$ à 17 966 \$	100 \$
	de 17 967 \$ à 18 872 \$	200 \$
	de 18 873 \$ à 19 778 \$	300 \$
	de 19 779 \$ à 20 684 \$	400 \$
	de 20 685 \$ à 21 591 \$	500 \$
	de 21 592 \$ à 22 497 \$	600 \$
	de 22 498 \$ à 23 403 \$	700 \$
	de 23 404 \$ à 24 310 \$	800 \$

**Famille formée de deux
conjoints sans enfant**

de	14 217 \$ à	14 972 \$	100 \$
de	14 973 \$ à	15 727 \$	200 \$
de	15 728 \$ à	16 482 \$	300 \$
de	16 483 \$ à	17 237 \$	400 \$
de	17 238 \$ à	17 992 \$	500 \$
de	17 993 \$ à	18 748 \$	600 \$
de	18 749 \$ à	19 503 \$	700 \$
de	19 504 \$ à	20 259 \$	800 \$

**Famille formée de deux
conjoints avec un enfant**

de	17 061 \$ à	17 966 \$	100 \$
de	17 967 \$ à	18 872 \$	200 \$
de	18 873 \$ à	19 778 \$	300 \$
de	19 779 \$ à	20 684 \$	400 \$
de	20 685 \$ à	21 591 \$	500 \$
de	21 592 \$ à	22 497 \$	600 \$
de	22 498 \$ à	23 403 \$	700 \$
de	23 404 \$ à	24 310 \$	800 \$

**Famille formée de deux
conjoints avec 2 enfants
ou plus**

de	19 904 \$ à	20 960 \$	100 \$
de	20 961 \$ à	22 018 \$	200 \$
de	22 019 \$ à	23 075 \$	300 \$
de	23 076 \$ à	24 132 \$	400 \$
de	24 133 \$ à	25 189 \$	500 \$
de	25 190 \$ à	26 247 \$	600 \$
de	26 248 \$ à	27 304 \$	700 \$
de	27 305 \$ à	28 362 \$	800 \$

2. un rajustement ponctuel des seuils d'admissibilité qui tient compte de la capacité de payer de l'État, et comparable à celui des autres régimes sociaux québécois;
3. le maintien du volet contributif et son rajustement aux nouveaux seuils.

Selon une évaluation sommaire, cette dernière recommandation, si elle était acceptée, aurait pour effet direct de rendre admissibles au régime d'aide juridique près de 900 000 Québécois de plus que les 2 200 000 potentiellement admissibles présentement.

5.1.2 La mise en place d'un système de comparution téléphonique par les avocats salariés de l'aide juridique

Le ministère de la Justice a indiqué sa volonté de favoriser la comparution par voie téléphonique des personnes détenues, la fin de semaine et les jours fériés.

Les avocats salariés de l'aide juridique doivent pouvoir utiliser cette nouvelle procédure pour permettre le maintien du libre choix en ce domaine.

Le groupe de travail recommande de dégager les sommes nécessaires à la mise en place en temps opportun, par la Commission des services juridiques, d'une équipe suffisante d'avocats salariés assignés à temps plein aux comparutions téléphoniques la fin de semaine et les journées fériées.

5.2 Les recommandations accessoires

Des situations représentant des problématiques sur trois sujets, qui ont particulièrement retenu l'attention du groupe de travail, ont été soulevées. Plusieurs d'entre elles pourraient se résoudre par une meilleure communication entre les acteurs particuliers ou institutionnels qui agissent dans le cadre du système d'aide juridique, ou par une meilleure utilisation des moyens offerts par la loi et ses règlements d'application. À cet égard, le groupe de travail formule trois recommandations accessoires.

5.2.1 Les droits de greffe

Le groupe recommande que l'attestation d'admissibilité exempte le bénéficiaire de l'aide juridique de payer les droits de greffe.

Actuellement, la CSJ doit assumer le coût total des droits de greffe en vertu de l'article 87.2 de la Loi sur l'aide juridique; ce coût s'est élevé à 2 166 762 \$ pour l'exercice 2003-2004.

Ainsi, le groupe de travail recommande que la Commission des services juridiques soit relevée des obligations que lui impose l'article 87.2 de la Loi sur l'aide juridique, et que la partie de son budget attribuée à cette fin lui soit conservée pour de réels buts d'aide juridique.

5.2.2 Les conseils d'administration des corporations régionales d'aide juridique

Il y a lieu de favoriser la plus grande participation possible de la population locale à la gestion des corporations régionales d'aide juridique.

Le renouvellement régulier des membres de conseils ne peut que maintenir l'intérêt de la population pour la mission de l'aide juridique.

Les dispositions actuelles de la loi permettent l'atteinte de ces objectifs.

Ainsi, le groupe de travail recommande que la Commission des services juridiques amende sa résolution du 1^{er} février 2000 concernant la nomination des membres des conseils des corporations régionales afin de limiter à un seul renouvellement le mandat des membres de ces conseils; également, le groupe de travail recommande que la Commission des services juridiques mette en application une politique de nomination des membres de conseils respectant le principe de rotation qui découle du paragraphe trois de l'article 35 de la loi de façon qu'annuellement, quatre des douze membres de chaque conseil d'administration terminent leur mandat et soient remplacés par quatre nouveaux membres.

5.2.3 La place du notariat dans l'administration de l'aide juridique

Les critères de nomination des membres de la CSJ et ceux des membres des conseils d'administration des corporations régionales qualifient le notaire à y siéger.

Dans les cas de nécessité, les services juridiques en matière notariale sont couverts par la loi.

La présence des notaires dans l'administration d'un organisme qui est appelé à fournir des services notariaux est éminemment souhaitable.

Ainsi, le groupe de travail recommande que la représentation des notaires soit prise en considération de façon appropriée lors de la nomination des membres de la Commission des services juridiques ou des membres des conseils d'administration des corporations régionales, afin d'assurer la présence des notaires à ces instances.

5.3. Les suggestions

Les ressources qui nous ont été impartis ne nous permettaient pas, à l'évidence, d'étudier de façon détaillée toutes les questions qui ont été soulevées. Certaines de ces questions mériteraient d'être approfondies dans la perspective d'assurer une meilleure accessibilité au système de justice et une plus grande équité dans le traitement des demandes d'admissibilité à l'aide juridique.

C'est dans cette perspective que le groupe de travail entend faire au ministre de la Justice les suggestions suivantes.

5.3.1 La base d'évaluation de l'admissibilité à l'aide juridique

Lors des consultations, plusieurs intervenants ont souligné les nombreuses iniquités résultant de l'évaluation de l'admissibilité faite sur la base du revenu annuel, ce qui serait notamment le cas des travailleurs saisonniers.

Cependant, plusieurs provinces canadiennes semblent être satisfaites de l'évaluation de l'admissibilité faite sur la base du revenu mensuel.

Ainsi, le groupe de travail suggère au ministère de la Justice de procéder, de concert avec la Commission des services juridiques, à une étude sur les impacts financiers d'une évaluation de l'admissibilité à l'aide juridique sur la base du revenu mensuel.

5.3.2 La détermination des actifs aux fins de l'admissibilité

Il est parfois difficile pour le bureau d'aide juridique d'établir la valeur des actifs possédés par le requérant d'aide juridique.

Il arrive, en certains cas, que des biens sont saisis entre les mains d'un accusé requérant ou de personnes de sa famille.

Ainsi, le groupe de travail suggère que le gouvernement étudie l'opportunité d'amender la section II du Règlement sur l'aide juridique (A-14, r.0.2) de façon à prévoir expressément que les biens saisis entre les mains d'un accusé requérant ou de personnes de sa famille soient réputés faire partie de son patrimoine aux fins de l'admissibilité à l'aide juridique.

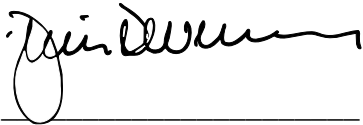
CONCLUSION

Les membres du groupe de travail sont profondément convaincus que les recommandations et suggestions contenues dans le présent rapport sont de nature à assurer une plus grande accessibilité à la justice pour les Québécois à faibles revenus.

Le gouvernement a résolument entrepris la mise en œuvre de mesures courageuses pour recentrer l'État sur ses missions essentielles. Dans le contexte actuel des finances publiques, l'effort demandé est considérable, nous en convenons. Cependant, cet effort est en lien direct avec le concept même d'une société de droit et assure, à terme, le bien-être de notre système de justice et la confiance du public à son égard.

En terminant, nous tenons à remercier sincèrement tous ceux qui ont collaboré à nos travaux. Ils ont abondamment alimenté notre réflexion et démontré, par leurs efforts généreux, l'intérêt qu'ils portent à la société québécoise en général, et à son système de justice en particulier.

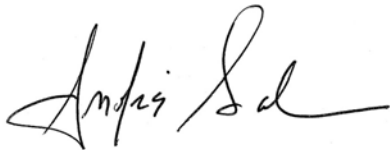
Québec, le 30 mai 2005



Pierre Moreau
Député de Marguerite-D'Youville
Président



Michèle Lamquin-Éthier
Députée de Crémazie



André Gabias
Député de Trois-Rivières



François Ouimet
Député de Marquette

Annexe 1

Le mandat

Le 18 décembre 2003

Monsieur Pierre Moreau
Adjoint Parlementaire du
ministre de la Justice, procureur
général et notaire général
Député de Marguerite-D'Youville
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
Québec (Québec)
G1A 1A4

Monsieur,

Dans le cadre des travaux sur la modernisation de l'État, je vous confie, en date de ce jour, la présidence d'un comité pour étudier le système d'aide juridique.

Ce comité est formé des députés suivants :

- L'adjoint parlementaire du ministre de la Justice, monsieur Pierre Moreau, à titre de président;
- Trois députés ministériels, à savoir :
 - Madame Michèle Lamquin-Éthier, députée de Crémazie et leader adjointe du Gouvernement;
 - Monsieur François Ouimet, député de Marquette, président de la Commission de l'aménagement du territoire et membre de la Commission de l'Assemblée nationale et
 - Monsieur André Gabias, député de Trois-Rivières, adjoint parlementaire au ministre de la Sécurité publique, membre de la Commission des institutions et membre de la Commission des transports et de l'environnement.

Le comité d'étude du système d'aide juridique aura comme mandat :

1. d'examiner et de revoir au besoin le rôle et les fonctions exercées par la Commission des services juridiques et les centres régionaux d'aide juridique ;

2. d'examiner la couverture des services offerts par le régime, les coûts qu'il engendre ainsi que la tarification des avocats et notaires exerçant en pratique privée;
3. de reconsidérer les seuils d'admissibilité aux services d'aide juridique, ainsi que d'évaluer les effets du régime en ce qui a trait au volet contribution et, le cas échéant, de proposer des orientations;
4. de revoir les mécanismes de prestation des services d'aide juridique et, le cas échéant, de proposer des orientations en la matière; et
5. d'examiner les structures de fonctionnement et de financement du programme.

Les membres du comité procéderont à l'étude et à l'analyse de l'ensemble de la documentation disponible sur le sujet et consulteront des organismes, associations ou personnes intéressées. Ils produiront un rapport au plus tard le 1^{er} mai 2004 au ministre de la Justice.

Le ministère de la Justice fournira le support financier administratif et technique à ce comité.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Marc Bellemare

c.c. Madame Michèle Lamquin-Éthier
Monsieur François Oulmet
Monsieur André Gabias

Annexe 2

Les intervenants lors des consultations privées

(mémoires et pétitions disponibles sur demande)

AIDE JURIDIQUE

LISTE DES INTERVENANTS RENCONTRÉS (par ordre chronologique)

L'Après-rupture

M^e Robert Tétrault

L'Action des nouvelles conjointes du Québec

Le Centre de recherches-action sur les relations raciales

L'Inform'Elle

Le Collectif opposé à la brutalité policière

M^e Daniel Therrien (Centre communautaire juridique Sud-Ouest)

Le Regroupement québécois des centres d'aide contre le viol

L'Association du Barreau canadien

La Confédération des syndicats nationaux (CSN)

La Chambre des notaires du Québec

L'Office des personnes handicapées

L'Union des consommateurs

Les Syndicats d'avocats et d'avocates de l'aide juridique du Québec

M^e Claire L'Heureux-Dubé

La Curatrice publique du Québec

La Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec

La Ligue des droits et Liberté

L'Option consommateurs

L'Association des avocats et avocates de province

Les Services juridiques communautaires de Pointe St-Charles et Petite Bourgoigne

Le Barreau du Québec

Les Présidents et présidentes des conseils d'administration des corporations régionales (aide juridique)

L'Association québécoise de défense des droits des personnes retraitées et préretraitées

La Clinique juridique populaire de Hull

La Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec

Le Comité de pratique privée du Barreau

L'Association des groupes d'intervention en défense de droits en santé mentale du Québec (AGIDD-SMQ)

Le Front commun des personnes assistées sociales du Québec

M^e Denis Moreau

Le Jeune Barreau de la Mauricie

La Protectrice du citoyen

M^e Jean Mercure

L'Association des avocats de la défense de Montréal

Le Regroupement provincial des maisons pour femmes victimes de violence conjugale

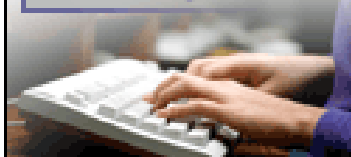
M^e François Leduc

Annexe 3

Le bilan de la consultation en ligne

Consultation
en ligne sur
l'aide juridique

PARTICIPEZ!



Période :

*Du 3 mars au
31 mai 2004*

Résultats de la consultation en ligne

Août 2004

Les résultats sont tirés d'une consultation publique en ligne réalisée pendant la période du 3 mars au 31 mai 2004.

Dans le cadre de cette consultation menée sur le site Web du ministère de la Justice, plus de 3000 internautes sont venus consulter la page de présentation. De ce nombre, 432 ont complété le formulaire.



Faits saillants

Profil moyen des répondants

Type :	92 %	Particulier
Sexe :	55 %	Féminin
Langue :	97 %	Français
Région :	22 %	Montréal
Occupation :	69 %	Travailleur salarié
Strate d'âge :	40 %	45 à 60 ans
Revenu brut familial :	36 %	Plus de 50 000 \$

Appréciation des services

Services obtenus :	77 % satisfait
Proximité des services :	80 % satisfait

Tendance des opinions

94 %	L'État doit fournir aux personnes à faibles revenus un accès gratuit
91 %	Revoir les seuils d'admissibilité
35 %	Revenu brut maximal de 15 000 à 19 999 \$ pour une personne seule
48 %	Revenu brut maximal de 30 000 à 35 000 \$ pour une famille
54 %	Prêts à payer davantage pour que les seuils d'admissibilité soient haussés
67 %	Services offerts par un avocat salarié ou de pratique privée, au choix
15 %	Droit familial est un service estimé essentiel

Commentaires sur les services et vision sur les pistes d'amélioration des participants

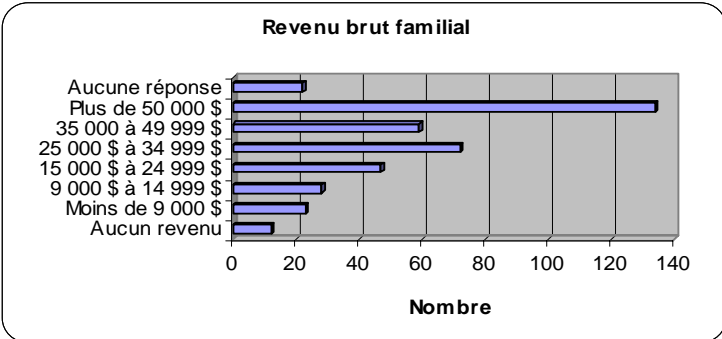
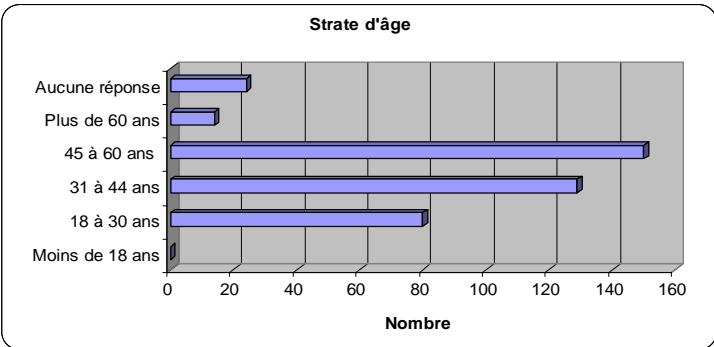
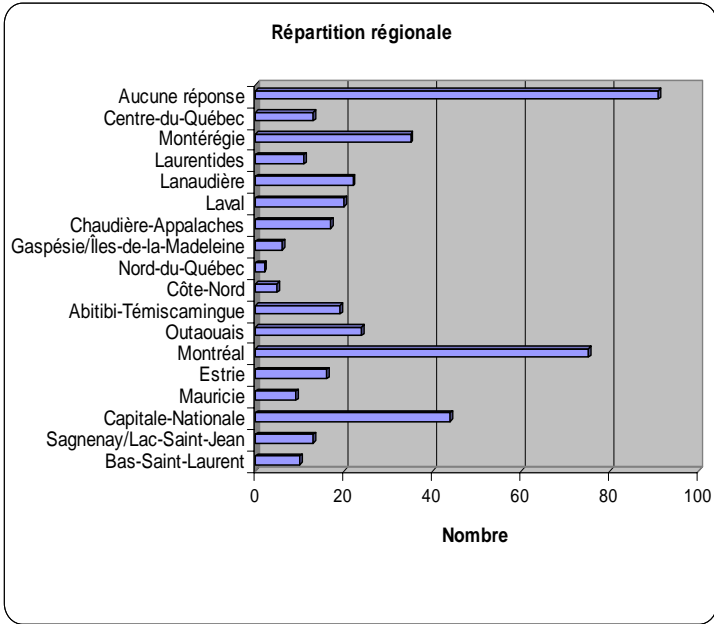
⇒ **17 % ont déjà bénéficié des services de l'aide juridique**

Les services les plus souvent utilisés ont été ceux reliés au droit familial. Les sujets les plus fréquemment évoqués sont la séparation, le divorce, la garde d'enfant et la pension alimentaire.

⇒ **49 % ont émis des pistes d'amélioration, notons :**

Hausser et indexer les seuils d'admissibilité, revoir les paramètres de calcul du revenu, mettre en place un régime universel, augmenter les tarifs accordés aux avocats de pratique privée et accroître les ressources pour les avocats permanents.

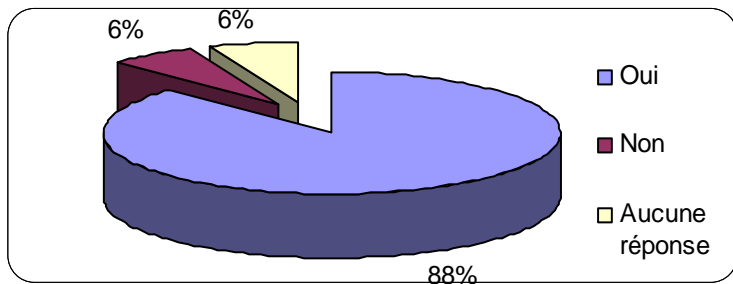
Profil socio-économique des répondants





Accessibilité et admissibilité

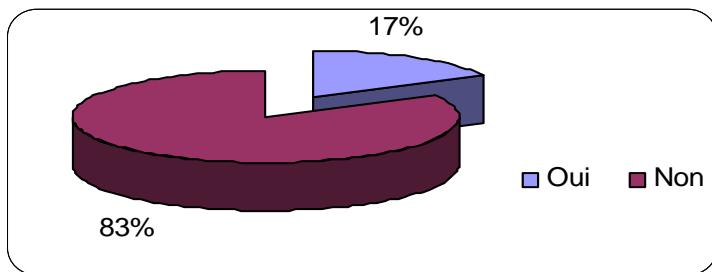
Croyez-vous que l'État doit continuer de fournir aux personnes à faibles revenus un accès gratuit aux services d'avocats ou de notaires, pour leur permettre de faire valoir leurs droits ?



Croyez-vous pertinent de revoir les seuils d'admissibilité à l'aide juridique ?

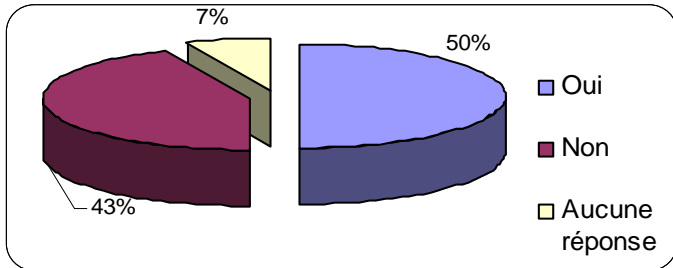


Avez-vous déjà bénéficié des services du régime d'aide juridique ?

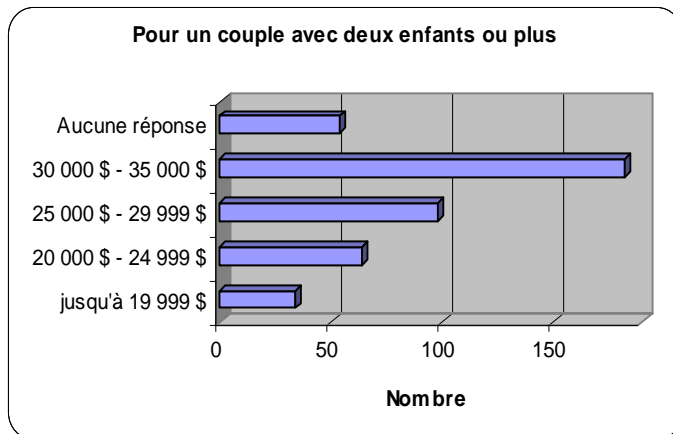
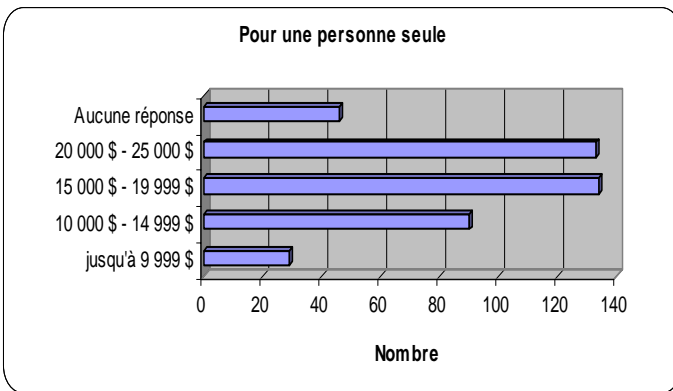


Accessibilité et admissibilité

Seriez-vous prêt à payer davantage pour que les seuils d'admissibilité à l'aide juridique soient haussés ?



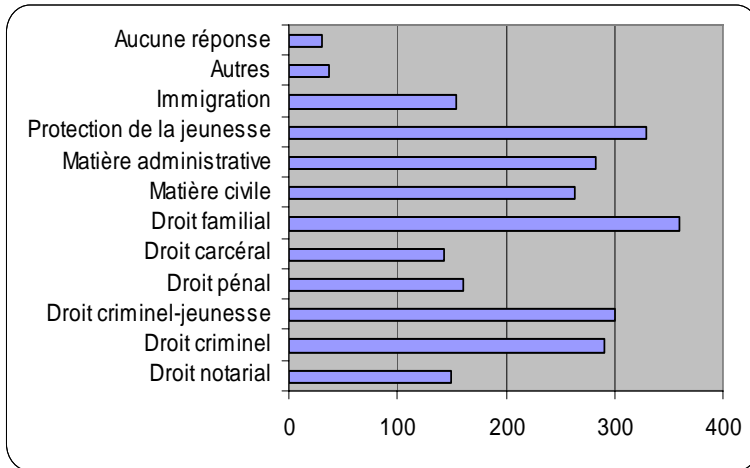
Selon vous, quel serait le revenu brut maximal (avant impôts et déductions) pour qu'une personne seule ou une famille puisse bénéficier des services de l'aide juridique :



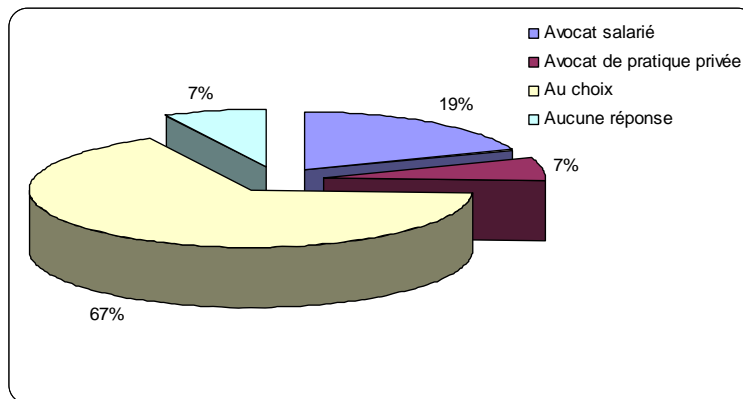


Services offerts par le régime d'aide juridique

Parmi les services d'aide juridique suivants, lesquels estimez-vous essentiels ?



Selon vous, les services d'aide juridique devraient être offerts :



Direction générale des services à l'organisation

M^e Danielle Pelletier, coordonnatrice

☎ (418) 643-4314

☎ (418) 528-8140

✉ daniellepelletier@justice.gouv.qc.ca

Conception et réalisation
Maryse Chabot
Brigitte Levesque

