

L'AIDE JURIDIQUE AU QUÉBEC: UN BILAN

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR
L'ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE

MAI 1990

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

ME RODERICK A. MACDONALD, Président
Faculté de droit
Université McGill

ME PIERRE E. AUDET, SECRÉTAIRE
Représentant du Ministère de la Justice

ME PIERRE GAUTHIER
Représentant du Barreau du Québec
Directeur général
Barreau du Québec

ME MARC BOUDREAU
Représentant de la Chambre des notaires du Québec
Faculté de droit
Université d'Ottawa

MADAME CÉLINE LAMONTAGNE
Représentante du milieu syndical
Vice-présidente
Confédération des syndicats nationaux (C.S.N.)

ME JEAN ROBERGE
Représentant du milieu patronal
Adjoint au directeur général
Association minière du Québec Inc.

ME PIERRE LANGEVIN
Représentant de la Commission des Services juridiques
Directeur général
Centre communautaire juridique Laurentides-Lanaudière

MADAME LINDA BELLWARE, Actuaire
Ministère de la Santé et des Services sociaux

REMERCIEMENTS

Le Groupe de travail sur l'accessibilité à la justice tient à remercier toutes les personnes qui ont apporté une contribution à ses travaux relatifs au programme québécois d'aide juridique.

Ces remerciements s'adressent particulièrement aux organismes, associations et personnes qui lui ont soumis un mémoire ou qui lui ont fait part verbalement de leurs commentaires et recommandations sur le programme d'aide juridique. Il tient à souligner la collaboration du personnel de la Commission des services juridiques et du ministère de la Justice dans la recherche d'informations susceptibles de le guider dans ses travaux. Sa gratitude va également au personnel des différents réseaux d'aide juridique du Canada, et plus spécialement aux interlocuteurs rencontrés à Toronto en novembre 1989, pour leur sollicitude et leur collaboration dans le cadre de ses activités de recherche.

Enfin, les membres du Groupe de travail désirent exprimer leurs plus sincères remerciements à Me André-Gilles Brodeur du Centre communautaire juridique de l'Estrie et à M. Yvon Routhier de la Direction de la planification et de l'évaluation du ministère de la Justice pour leur contribution spéciale en regard des seuils d'admissibilité à l'aide juridique.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
REMERCIEMENTS	i
TABLE DES MATIÈRES	ii
LISTE DES TABLEAUX	vi
CHAPITRE 1: LE MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL ET L'APPROCHE SUIVIE	1
CHAPITRE 2: DESCRIPTION SOMMAIRE DU PROGRAMME QUÉBÉCOIS D'AIDE JURIDIQUE	3
2.1 Aperçu historique	3
2.2 Objectifs poursuivis	5
2.3 Structure et organisation du réseau	7
2.3.1 Commission des services juridiques	7
2.3.2 Corporations régionales d'aide juridique	9
2.3.3 Corporations locales d'aide juridique	9
2.4 Avocat et notaire en pratique privée	10

CHAPITRE 3: MODÈLES DE PRESTATION D'AIDE JURIDIQUE AU CANADA	11
CHAPITRE 4: BILAN DE L'AIDE JURIDIQUE	14
4.1 Appréciation globale	14
4.2 Analyse critique de certains éléments du système	17
4.2.1 Personnes admissibles à l'aide juridique	17
4.2.1.1 Bénéficiaire	17
4.2.1.2 Couple	19
4.2.1.3 Corporation sans but lucratif et groupe de personnes	22
4.2.1.4 Familles d'accueil	24
4.2.2 Seuils d'admissibilité	26
4.2.2.1 Évolution des critères économiques	26
4.2.2.2 Modification des critères d'admissibilité	31
4.2.2.3 Échelle progressive des critères d'admissibilité ..	37
4.2.2.4 Revenu aux fins de l'admissibilité	51
4.2.2.5 Application uniforme des critères d'admissibilité ..	54

	PAGE
4.2.3 Services professionnels	56
4.2.3.1 Principe fondamental du libre choix	56
4.2.3.2 Tarification	59
4.2.4 Services juridiques couverts	63
4.2.4.1 Nature des services couverts	63
4.2.4.2 Besoins de la population économiquement défavorisée	65
4.2.5 Cliniques juridiques communautaires	70
4.2.6 Activités de nature informative, éducative et préventive	77
4.2.7 Article 69 de la Loi sur l'aide juridique	80
4.2.8 Litige où une seule des parties est admissible à l'aide juridique	82
CHAPITRE 5: HYPOTHÈSES DE FINANCEMENT DE L'AIDE JURIDIQUE	84
5.1 Financement actuel	84

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1	CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ À L'AIDE JURIDIQUE ÉTABLIS EN 1973	28
TABLEAU 2	CRITÈRES ACTUELS D'ADMISSIBILITÉ À L'AIDE JURIDIQUE	32
TABLEAU 3	BARÈME DE PARTICIPATION POUR LE PROGRAMME "ACTIONS POSITIVES POUR LE TRAVAIL ET L'EMPLOI".	42
TABLEAU 4	ÉCHELLE PROPORTIONNELLE APPLIQUÉE AU M.G.A. DE JANVIER 1990	43
TABLEAU 5	PROPOSITION RELATIVE AUX SEUILS D'ADMISSIBILITÉ À L'AIDE JURIDIQUE	44
TABLEAU 6	PROPORTION DE DOSSIERS TERMINÉS PAR CATÉGORIE DE NATURE DE CAUSES	64
TABLEAU 7	PARTAGE DES COÛTS ENTRE LE FÉDÉRAL ET LE PROVINCIAL DE 1982 à 1989	85

CHAPITRE 1

LE MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL ET L'APPROCHE SUIVIE

Dans sa lettre du 20 juin 1989, le ministre de la Justice et Procureur général du Québec, Me Gil Rémillard, identifie trois volets du mandat du Groupe de travail sur l'accessibilité à la justice dont la liste des membres apparaît en annexe. L'un de ces volets porte précisément sur l'aide juridique:

" - faire le bilan du programme québécois d'aide juridique afin d'en identifier les forces et les faiblesses, vérifier si le programme dans sa forme actuelle permet au législateur d'atteindre les objectifs fixés lors de sa mise en place et, le cas échéant, déterminer les correctifs qu'il aurait lieu d'y apporter".

Compte tenu de l'importance et de l'actualité du sujet, les membres du Groupe de travail ont convenu de traiter en priorité ce volet du mandat et de produire un rapport distinct avant la remise du rapport final prévu pour l'automne 1990.

Le programme québécois d'aide juridique a dix-huit années d'existence. Malgré cette relative jeunesse, le programme est en même temps l'un des vieux systèmes publics d'aide juridique au Canada, après l'Ontario notamment.

Compte tenu de l'ampleur du mandat général et du temps alloué, le Groupe de travail a dû restreindre ses travaux aux aspects du programme d'aide juridique qui lui sont apparus les plus déterminants.

Pour réaliser son mandat, le Groupe de travail ne s'est pas limité à une recherche purement documentaire. Des intervenants et des groupes intéressés ont été rencontrés et les membres ont analysé une trentaine de mémoires dont la liste a été produite en annexe 1 du rapport préliminaire.

L'approche suivie, à la fois pragmatique et empirique, a conduit à l'identification des problèmes et à la recommandation des solutions les plus adéquates compte tenu de la qualité souhaitée des services offerts et des coûts impliqués pour l'État et la population. Dans sa recherche de solutions, le Groupe de travail s'est également inspiré des mesures mises en place dans d'autres juridictions, au Canada principalement.

Il convient enfin de mentionner que certains aspects du programme d'aide juridique qui n'ont pas été analysés dans le présent rapport seront abordés dans le rapport final puisqu'ils débordent le cadre spécifique de l'aide juridique. On songe particulièrement à l'impact du peu de représentativité des communautés ethno-culturelles au sein du réseau et dans le système judiciaire. On pense également aux coûts des frais d'expertise qui constituent non seulement une barrière économique sérieuse à l'accessibilité à la justice pour les justiciables mais également un fardeau financier sans cesse croissant pour le programme d'aide juridique.

CHAPITRE 2

DESCRIPTION SOMMAIRE DU PROGRAMME QUÉBÉCOIS D'AIDE JURIDIQUE

2.1 Aperçu historique

Le 7 juillet 1972, l'Assemblée nationale du Québec adoptait la Loi de l'aide juridique(1) qui jetait ainsi les bases du programme actuel d'aide juridique. Ce n'est toutefois qu'au début de l'année suivante que les bénéficiaires purent recevoir les premiers services juridiques couverts par le programme.

Le nouveau système prenait ainsi le relais de l'assistance judiciaire mise sur pied au début des années '50 par les avocats et le Barreau, principalement à Québec et à Montréal, par laquelle les plus démunis de la société pouvaient recevoir des services professionnels gratuits. Pendant plusieurs années, les déboursés judiciaires et autres frais afférents au bon fonctionnement du système furent acquittés par le Barreau. En 1967, l'État commença à verser des subventions afin de permettre une expansion progressive des services offerts. Un pas de plus fut franchi en 1971 lorsque le Barreau du Québec et le ministère de la Justice signèrent deux conventions par lesquelles le Barreau accordait, moyennant rémunération en matières criminelle et pénale et à titre gratuit en matière civile, l'assistance judiciaire aux plus démunis. On créa alors l'embryon d'un régime d'assistance judiciaire en province. Au début des années '70 également, les quartiers défavorisés de Montréal, Québec et Sherbrooke virent apparaître des cliniques juridiques communautaires, issues de la volonté de la population concernée de se prendre en main et de l'intérêt de professionnels du droit à y participer.

1. L.Q., 1972, c. 14.

L'accroissement de la demande de services et la pénurie de ressources humaines et financières mirent très vite en évidence qu'une organisation axée en grande partie sur l'initiative privée et le bénévolat ne pouvait plus suffire à la tâche. C'est ainsi qu'en 1972, le gouvernement décida d'établir un système public d'aide juridique.

Dans sa première version, le projet de Loi de l'aide juridique (no 10) prévoyait notamment la prestation de l'aide juridique par des avocats ou notaires à l'emploi des corporations locales. Ce n'est que par exception que le projet prévoyait la possibilité que l'aide juridique soit fournie par des praticiens privés moyennant des honoraires n'excédant pas soixante pour cent de ceux du tarif habituel.

Les travaux de la Commission parlementaire amenèrent une modification substantielle à la première version du système projeté d'aide juridique. Le bénéficiaire se voyait octroyer le libre choix entre l'avocat à l'emploi d'un bureau d'aide juridique et le praticien exerçant dans un cabinet privé.

Ainsi en 1973, quelques années après l'Ontario (1967), le Québec mettait sur pied son programme public d'aide juridique. L'assistance judiciaire devenue l'aide juridique n'était plus un acte charitable mais un droit pour les plus démunis de la société. L'adoption de la Loi de l'aide juridique s'inscrivait dans le cadre des diverses mesures à caractère social mises de l'avant au début des années '70. Plus globalement, l'État québécois s'inscrivait ainsi dans un courant presque universel qui voulait que les gouvernements aient le devoir d'agir de façon positive pour remédier aux discriminations sociales et économiques et plus pragmatiquement, garantir l'application effective des droits des plus démunis de la société.

C'est dans ce contexte que le programme québécois d'aide juridique est né, fruit de l'expérience antérieure et de la volonté, voire de la nécessité, d'offrir aux plus démunis les outils nécessaires à la revendication et à la défense de leurs droits. L'aide juridique s'inscrit dans le droit fondamental et indéniable de tout citoyen de jouir de l'accessibilité à la justice au Québec. Ce n'est pas une invention des temps modernes et la recherche de l'idéal dans le domaine de l'aide juridique s'impose toujours au début de la présente décennie.

2.2 Objectifs poursuivis

Lors de la présentation en deuxième lecture du projet de Loi de l'aide juridique en 1972, monsieur Jérôme Choquette, alors ministre de la Justice, s'exprimait ainsi devant les membres de l'Assemblée nationale(2):

"(...) en 1972, tout Québécois qui est dans une situation économique déplorable a droit à l'aide sociale et tout québécois a le droit de consulter un médecin et d'être traité à l'hôpital sans désastre financier. N'avons-nous pas le même devoir fondamental de voir à ce que, sur le plan juridique, ceux qui ont un urgent besoin de défense dans le système juridique et l'appareil judiciaire complexe que nous connaissons se voient reconnaître le droit à la consultation et à l'assistance alors que leur situation financière ne leur permet pas de jouir de la plénitude de leurs droits comme êtres humains?"

2. Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec, 3^e session, 29^e législature, 6 juillet 1972, vol. 12, no 60-87, p. 2082.

Cet objectif se concrétise aujourd'hui dans la définition même des termes "aide juridique" à l'article 1c) de la Loi:

"aide juridique": tout avantage accordé en vertu de la présente loi à une personne économiquement défavorisée, ayant pour objet de lui faciliter l'accès aux tribunaux, aux services professionnels d'un avocat ou d'un notaire et à l'information nécessaire sur ses droits et obligations.

Un autre extrait du Journal des débats nous livre les objectifs et les facteurs dont doit tenir compte, selon le ministre Choquette, un système d'aide juridique valable et réaliste(3):

1. Les économiquement faibles doivent pouvoir avoir recours à des avocats spécialisés dans ce qui a été récemment désigné par les mots 'poverty law' ou, en français, 'droit et pauvreté', c'est-à-dire à des spécialistes ayant une connaissance précise des lois et des règlements qui touchent cette catégorie de personnes dans leur contexte social spécifique, tout comme d'autres clientèles peuvent avoir recours à d'autres spécialistes, par exemple, en responsabilité civile, en droit municipal, en droit fiscal, etc..
2. Un système valable d'aide juridique est nécessairement le fruit de l'effort conjoint des divers secteurs qui s'y intéressent. Chaque élément, la clientèle, les professionnels du droit, les facultés de droit et le gouvernement doivent conjuguer leurs efforts pour faire en sorte que le système proposé réponde aux besoins de ceux qu'ils doivent servir.
3. Le coût du système, bien que ce facteur ne constitue pas le seul critère à être considéré dans l'appréciation de la valeur d'un programme d'aide juridique, ne doit pas excéder le rendement ou la productivité de tout autre système qui peut s'y comparer au plan de l'efficacité.

3. Id., p. 2083.

4. Un mandat confié en vertu de la Loi de l'aide juridique doit recevoir autant de soin et d'attention de la part d'un avocat que celui qui lui est confié par des clients solvables dans la pratique privée.
5. Un programme d'aide juridique valable doit viser à établir une relation et un climat de confiance entre les groupes économiquement défavorisés et les groupes professionnels qui sont appelés à y oeuvrer. Chaque groupe doit se sensibiliser aux objectifs du système, afin qu'une compréhension mutuelle existe et qu'il y ait progrès du droit au service des économiquement faibles".

Le Groupe de travail estime que ces objectifs et facteurs constituent toujours, après bientôt 18 ans, les piliers du programme québécois d'aide juridique.

2.3 Structure et organisation du réseau

Pour satisfaire les besoins d'aide juridique des personnes économiquement défavorisées, la Loi sur l'aide juridique a prévu la mise sur pied de corporations régionales ou locales d'aide juridique chapeautées par une superstructure, la Commission des services juridiques.

2.3.1 Commission des services juridiques

La Commission des services juridiques est une corporation au sens du Code civil du Bas-Canada dont le siège social est à Montréal. Le conseil d'administration de la Commission est composé de douze membres choisis parmi les groupes de personnes qui, en raison de leurs activités, sont susceptibles de contribuer à l'étude et à la solution des problèmes juridiques des milieux défavorisés et nommés par

le gouvernement après consultation de ces groupes. Le gouvernement nomme parmi ces membres un président, qui doit être avocat ou juge, et un vice-président, qui doit être avocat.

Le conseil d'administration comprend également le sous-ministre de la Justice ou son délégué et le sous-ministre de la Main d'oeuvre et de la Sécurité du revenu ou son délégué, qui sont membres de la Commission à titre consultatif.

Le mandat général de la Commission est de veiller à ce que l'aide juridique soit fournie aux personnes économiquement défavorisées. La Loi sur l'aide juridique lui confie de multiples fonctions. Elle donne d'abord à la Commission un rôle administratif, celui de former et de développer des corporations régionales d'aide juridique et de les habiliter à fournir l'aide juridique. La Commission finance ces corporations, encourage le développement de programmes d'information destinés à renseigner les personnes économiquement défavorisées sur leurs droits et leurs obligations; elle favorise la poursuite d'études et d'enquêtes de même que l'établissement de statistiques, de manière à planifier l'évolution du système d'aide juridique; enfin, elle collabore avec des institutions universitaires et des facultés de droit, le Barreau du Québec et la Chambre des notaires du Québec, en vue du développement de programmes de recherche et d'assistance technique relatifs à l'aide juridique, et en vue de la mise en place de corporations d'aide juridique.

Pour l'année financière 1988-89, le budget de la Commission des services juridiques s'élevait à 78 477 900 \$.

Au 31 mars 1989, 123 villes du Québec étaient desservies par le réseau d'aide juridique comprenant 107 bureaux ouverts à plein temps et 45 ouverts à temps partiel.

2.3.2 Corporations régionales d'aide juridique

Les services d'aide juridique sont fournis par l'intermédiaire de corporations régionales d'aide juridique que la Commission institue pour chacune des régions qu'elle détermine en tenant compte des divisions administratives et des districts judiciaires existants. Il existe actuellement onze corporations régionales, lesquelles sont des corporations au sens du Code civil du Bas-Canada: Abitibi-Témiscamingue, Bas St-Laurent/Gaspésie, Côte-Nord, Estrie, Laurentides-Lanaudière, Mauricie/Bois Francs, Montréal, Outaouais, Québec, Rive-Sud et Saguenay/Lac St-Jean.

La fonction principale de la corporation régionale est de fournir l'aide juridique sur un territoire donné. À cet effet, elle établit des bureaux d'aide juridique dans la région qu'elle dessert, elle engage des avocats à plein temps et les autres employés nécessaires.

La corporation régionale doit par ailleurs susciter l'institution d'un comité consultatif pour représenter les personnes économiquement défavorisées afin de faire des représentations relatives à l'application de la Loi, de donner son avis au directeur d'un bureau ou d'une corporation locale sur les besoins des personnes démunies et lorsque nécessaire de faire des recommandations à la corporation régionale.

2.3.3 Corporations locales d'aide juridique

Une autre fonction de la corporation régionale est de recommander à la Commission l'accréditation de corporations locales d'aide juridique pour fournir l'aide juridique dans le territoire lorsqu'il apparaît que cette solution est de

nature à satisfaire les besoins de la population et qu'une corporation locale est en mesure de rendre des services juridiques valables. Elles sont administrées par un conseil d'administration autonome et elles sont dirigées par un directeur qui est un avocat ou une avocate. Le réseau ne comporte que deux corporations locales: soit les Services juridiques communautaires de Pointe St-Charles et Petite Bourgogne Inc. à Montréal et la Clinique juridique populaire de Hill Inc.

2.4 Avocat et notaire en pratique privée

L'avocat et le notaire en pratique privée jouent également un rôle au sein du système de l'aide juridique puisqu'un mandat doit lui être confié lorsqu'un bénéficiaire en fait le choix spécifique et qu'il accepte de fournir ses services professionnels conformément à la réglementation applicable.

La Loi prévoit des situations où un mandat doit obligatoirement être confié à un praticien privé. C'est le cas notamment lorsque la corporation n'a pas le personnel suffisant ou lorsque la nature de la question, du litige, de la cause ou de la poursuite nécessite une compétence particulière ou encore lorsqu'elle suppose un conflit d'intérêt.

Il faut souligner que tous les services professionnels de la compétence d'un notaire sont rendus par un notaire en pratique privée. Le réseau de l'aide juridique ne compte en effet aucun notaire à son emploi puisque le volume de la demande ne le justifie pas.

CHAPITRE 3

MODÈLES DE PRESTATION D'AIDE JURIDIQUE AU CANADA

Pour bien situer le modèle québécois d'aide juridique, il convient d'examiner succinctement les modèles de prestation d'aide juridique mis en place ailleurs au Canada. Les modèles sont de trois types: "judicare", salarié et mixte(4).

1. Système "judicare"

Le modèle "judicare" est le plus ancien au Canada. Il est utilisé en Alberta et au Nouveau-Brunswick. Le régime est administré par un conseil d'administration ou un comité du Barreau provincial et tous les services juridiques, criminels et civils sont fournis par les avocats de la pratique privée. Le Territoire du Yukon utilise également ce modèle d'aide juridique. En Ontario, le modèle "judicare" pur est utilisé pour tous les services en matière criminelle et la plupart des services en matière familiale.

Les avocats sont rémunérés sur la base d'un tarif comprenant des taux horaires et des honoraires forfaitaires. Le modèle "judicare" met l'emphasis sur un accès égal à la justice pour tout individu. En effet, pour les tenants de ce système, le fait que les services juridiques soient fournis par des praticiens privés assure théoriquement un accès égal à la justice compte tenu de la

4. National Legal Aid Liaison, The Canadian Bar Association Standing Committee, Legal Aid Delivery Models: A Discussion Paper, (November 1987), pp. 8-18.

liberté de choisir un avocat. La relation entretenue avec cette clientèle serait la même que celle entretenue avec le client qui est en mesure de défrayer le coût des services obtenus.

2. Système salarié

Le second modèle d'aide juridique est celui des avocats salariés qui sont employés directement par le régime. À l'île-du-Prince-Édouard, le programme relève du ministère de la Justice de cette province alors qu'en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse, il relève d'un organisme autonome institué par des mesures législatives. On a recours parfois à des avocats de la pratique privée pour des mandats spécifiques, tels que des causes très complexes et parfois dans des cas de conflit d'intérêt. Dans ce modèle, les services sont rendus particulièrement à une population cible et dans une orientation plus spécialisée.

Une version de ce modèle est celle des cliniques juridiques communautaires. Ces cliniques sont implantées au cœur des communautés économiquement défavorisées et les services juridiques ou para-juridiques sont orientés selon les besoins particuliers de la communauté desservie. Chacune de ces cliniques est administrée par un conseil d'administration et les services sont rendus par des avocats salariés et des employés paralégaux. Les services rendus sont nettement identifiés aux problèmes d'une communauté définie et touchent particulièrement les litiges reliés à l'emploi, la consommation et le logement. Les cliniques sont en mesure de fournir des services juridiques spécifiques mais aussi de l'information et de l'éducation à titre préventif. Enfin, ces cliniques s'impliquent dans les réformes législatives. On retrouve ce type de cliniques particulièrement en Ontario et depuis peu, certains projets sont en cours en Colombie Britannique et dans les Territoires du Nord-Ouest.

3. Système mixte

Le dernier modèle de prestation de services est le modèle mixte, qui combine l'un et l'autre des modèles précédents. Ainsi, au Manitoba et en Colombie Britannique, 70 à 75% des services sont rendus par les avocats de la pratique privée. À l'inverse, à Terre-Neuve et au Québec, 60 à 70% des services sont rendus par des avocats salariés. En Ontario, tous les services en matière criminelle et la plupart dans le domaine familial sont rendus par des praticiens privés. Les cliniques juridiques communautaires donnent les services juridiques civils autres qu'en matière familiale et principalement tous les services reliés aux problèmes particuliers des personnes défavorisées. Ces cliniques ont développé un large volet d'activités de nature informative et de droit préventif. Au Québec, ce rôle est essentiellement joué par les bureaux d'aide juridique. Enfin, les Territoires du Nord-Ouest ont complété leur modèle de prestation de services par les avocats de la pratique privée dans deux cliniques situées en dehors des grands centres.

CHAPITRE 4

BILAN DE L'AIDE JURIDIQUE

4.1 Appréciation globale

Le programme d'aide juridique créé en 1972 est né de la volonté, voire de la nécessité d'offrir aux plus démunis de la société les outils essentiels à la revendication et à la défense de leurs droits. L'aide juridique s'inscrit en effet dans le droit fondamental et indéniable de toute personne de jouir de l'accessibilité à la justice au Québec.

À l'aube des dix-huit années d'existence, il est demandé au Groupe de travail de faire le bilan du programme d'aide juridique afin d'en identifier ses forces et ses faiblesses et de suggérer le cas échéant, les correctifs qui s'imposent.

La très grande majorité des mémoires reçus et des personnes ou groupes rencontrés n'ont pas souhaité de bouleversements majeurs au système actuel. On semble prendre pour acquis qu'à sa base même, le système est bon et fonctionne dans son ensemble relativement bien. Cependant, plusieurs intervenants ont soulevé des points de friction ou irritants qui nuisent à sa bonne marche. Là où le bât blesse davantage, où l'unanimité est acquise, c'est au niveau des critères économiques d'admissibilité à l'aide juridique, la pierre d'achoppement du système actuel. Tous réclament l'actualisation des seuils d'admissibilité qui stagnent depuis plusieurs années.

Il ne fait pas de doute dans l'esprit des membres du Groupe de travail que le régime québécois d'aide juridique mérite globalement un jugement favorable. Si certains correctifs s'imposent

particulièrement en regard des seuils d'admissibilité, il n'en demeure pas moins que le système possède les assises appropriées pour répondre aux besoins de la clientèle de l'aide juridique.

La structure et l'organisation du régime apparaissent adéquates. Elles permettent au bénéficiaire d'aide juridique de retenir les services de l'avocat ou du notaire de son choix et ce, partout dans la province. La liberté accordée au bénéficiaire de retenir les services de l'avocat ou du notaire de son choix est sans contredit l'un des principaux avantages du régime québécois d'aide juridique.

Lors de son instauration en 1972, le Québec innovait en créant un modèle mixte de prestation de services juridiques(5). Quelque dix-huit années plus tard, c'est encore une caractéristique fondamentale du régime, et ce, pour plusieurs raisons.

Le libre choix assure d'une part, le maintien de la relation entre client et avocat et d'autre part, il permet la saine concurrence entre avocats salariés de l'aide juridique et avocats de la pratique privée.

Dans son analyse des différents modèles d'aide juridique au Canada, un comité de l'Association du Barreau canadien souligne les effets bénéfiques du modèle mixte sur la qualité et les coûts des services offerts:

"Les modèles mixtes incorporent à la fois les coûts et les avantages de leurs éléments constitutifs. Du point de vue administratif, l'avantage principal d'un modèle mixte est le choix d'instruments qu'il offre pour la fourniture des services juridiques (...).

5. Mauro Cappelletti et Bryant Garth, "Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective", (1978) 2 Buffalo Law Review 181, p. 205.

Tout comme dans un modèle d'avocat en pratique privée, un modèle mixte exige la négociation et la structuration d'un tarif pour les avocats en pratique privée. De plus, ces coûts sont répartis sur un plus petit nombre de causes que dans un modèle d'avocats de la pratique privée. Cependant, le coût du contrôle du tarif est moindre, tout comme l'impact des incitatifs modificateurs de comportement compris dans le tarif. Un avantage marqué est la possibilité de comparer les coûts de main-d'oeuvre grâce au "créneau" ou gabarit par lequel on peut vérifier le tarif du secteur privé, (...).

De même, la composante "avocats en pratique privée" d'un modèle mixte, alliée à la règle du libre choix, donne à l'administration du régime un moyen de s'assurer de la qualité des services offerts par les avocats salariés, sans compter les incitatifs à conserver une qualité suffisante pour maintenir un équilibre entre les avocats salariés et ceux de la pratique privée.

Si l'on veut être cynique, on peut dire que le modèle mixte permet à l'administration du régime de jouer une composante contre l'autre, en faisant pression sur chacun des deux pour maintenir une certaine uniformité de coût et de qualité"(6). (Traduction)

Il n'y a pas de doute que le régime québécois bénéficie des mêmes avantages de cette dualité.

Au nombre également des caractéristiques fondamentales du régime actuel figure l'étendue des services couverts. Le Québec possède à cet égard le système le plus complet au Canada(7). À quelques exceptions près, le régime couvre tant les matières civiles que criminelles et pénales.

L'accessibilité des services juridiques est une autre caractéristique fondamentale. Le réseau de l'aide juridique est présent dans toutes les capitales régionales et ses ramifications

6. Supra, note 4, pp. 177-178.

7. Patricia L. Brantingham et Paul J. Brantingham, "L'aide juridique au Canada, en Angleterre et aux États-Unis: Une comparaison", (1989) Revue de droit pénal et de criminologie, no 5, 445, p. 450.

s'étendent à de multiples points de services qui sont, avec les praticiens du secteur privé, autant de facilités pour la clientèle d'avoir accès à des services juridiques.

Enfin, l'implication communautaire du personnel de l'aide juridique, plus particulièrement de ses avocats, complète la liste des principales caractéristiques de l'aide juridique au Québec. À chaque année, les avocats salariés du réseau multiplient les activités de nature informative et éducative auprès de la clientèle. Ces activités sont le complément essentiel à la représentation individuelle des bénéficiaires et témoignent de l'implication sociale de ces professionnels du droit. C'est là une contribution majeure au dynamisme de l'aide juridique qu'il faut non seulement maintenir mais encourager.

L'examen du régime d'aide juridique aura permis d'en identifier ses principales caractéristiques qui sont, en quelque sorte, ses plus grandes forces: le libre choix du bénéficiaire, l'étendue des services couverts, l'accessibilité des services offerts et l'implication communautaire du personnel du réseau. Il aura également révélé que certaines composantes du système doivent être revues et corrigées à la lumière de l'expérience acquise au cours des quelque dix-huit années d'existence.

4.2 Analyse critique de certains éléments du système

4.2.1 Personnes admissibles à l'aide juridique

4.2.1.1 Bénéficiaire

L'article 2 de la Loi sur l'aide juridique définit comme suit l'expression "personne économiquement défavorisée":

"(...) aux fins de la présente Loi, une personne à qui des prestations peuvent être accordées pour des besoins relatifs à l'aide juridique en vertu de la Loi sur la sécurité du revenu (1988, chapitre 51) ou qui est membre d'une famille à qui peuvent être accordées de telles prestations; ou si elle n'est pas admissible, une personne qui, au jugement de la Commission ou, selon le cas, d'une corporation d'aide juridique, n'a pas les moyens pécuniaires suffisants pour exercer un droit, obtenir un conseil juridique ou retenir les services d'un avocat ou d'un notaire sans se priver de moyens nécessaires de subsistance suivant les critères établis par règlement(...)"

Lorsque pareille personne établit la vraisemblance d'un droit ou, selon le cas, le besoin d'un service juridique, elle a le droit de recevoir l'aide juridique conformément à la Loi et aux règlements.

Le bénéficiaire est dispensé du paiement des honoraires de l'avocat et du notaire pour les services professionnels rendus de même que des frais de cour. Il n'a pas à défrayer les honoraires des huissiers ou des sténographes, ni ceux des experts qui agissent pour lui. Toutefois, en matière alimentaire, matrimoniale, successorale, testamentaire ou de donation ou de services rendus par un notaire, lorsque le bénéficiaire a obtenu un bien ou un droit de nature pécuniaire, il peut être tenu de rembourser un montant correspondant au coût moyen du service rendu.

Classés selon leurs sources de revenus, les prestataires de l'aide sociale, de l'assurance chômage et les personnes sans revenu constituent depuis l'instauration du régime les trois principales classes de bénéficiaires d'aide juridique.

Selon le programme québécois d'aide juridique, le bénéficiaire est, selon le cas, une personne seule, une personne seule avec un ou plusieurs dépendants, un couple, un couple avec un ou plusieurs dépendants, un groupe de personnes ou une corporation sans but lucratif dont les membres sont des personnes physiques économiquement défavorisées.

4.2.1.2 Couple

Suivant l'article 1 du Règlement sur l'admissibilité à l'aide juridique, on entend par "couple", un homme et une femme qui sont mariés et cohabitent ou qui vivent ensemble maritalement. L'article 6(1) de ce règlement précise que toute personne qui veut obtenir l'aide juridique doit "donner son nom, son adresse, ceux de la personne avec qui elle forme un couple(...)".

La Loi et la réglementation sont silencieuses sur la notion de vie maritale. Toutefois, le Comité de révision dans une décision rendue en juillet 1989(8) soulignait que, dans l'évaluation de cette notion, chaque cas est un cas d'espèce mais que "les critères développés au fil des ans par la jurisprudence relative à l'application de l'article 1d) de l'actuelle Loi sur l'aide sociale peuvent être pertinents puisque les termes utilisés dans les deux règlements sont identiques".

Même si ce texte de loi ne faisait aucune référence précise à un critère de "durée" de cohabitation, la jurisprudence avait fait appel à cette notion dans le développement du contexte de vie maritale:

8. Comité de révision, Commission des services juridiques, dossier no 17269, Centre communautaire juridique Laurentides-Lanaudière, 26 juillet 1989.

- l'existence de la cohabitation et du secours mutuel, sur une période de temps brève, ne permettrait pas de conclure à l'existence de la vie maritale(9);
- pour qu'il y ait cohabitation, "il faut que le couple se soit installé ensemble et de manière durable dans une même résidence"(10).

La nouvelle Loi sur la sécurité du revenu(11), en vigueur depuis le 1^{er} août 1989, est venue modifier la définition de "conjoint" de l'ancienne Loi sur l'aide sociale qui, par analogie, servait de guide dans l'interprétation de "couple" suivant le Règlement sur l'admissibilité à l'aide juridique. Les conjoints y sont définis comme suit:

- 1° les époux qui cohabitent;
- 2° les personnes vivant maritalement qui sont le père et la mère d'un même enfant;
- 3° les personnes majeures qui vivent maritalement et qui, à un moment donné, ont cohabité pendant une période d'au moins un an.

Ces personnes continuent d'être des conjoints ou, aux fins du paragraphe 3^e, sont présumées avoir continué de cohabiter malgré l'absence temporaire de l'une d'elles.

-
9. Commission des affaires sociales, division de l'aide et des allocations sociales, AS-034-53403, Montréal, 13 mai 1982.
 10. Commission des affaires sociales, division de l'aide et des allocations sociales, AS-278-53470, Montréal, 13 mai 1982.
 11. L.R.Q., c. S-3.1.1, a. 1(7).

Selon le premier alinéa de l'article 2 de la Loi sur l'aide juridique, la personne ou la famille admissible aux prestations de derniers recours en vertu de la Loi sur la sécurité du revenu est considérée comme une "personne économiquement défavorisée". Toutefois, le dernier alinéa vient nous dire que le fait pour une personne de recevoir de telles prestations constitue une preuve "prima facie" qu'elle est une personne économiquement défavorisée au sens du premier alinéa. Puisqu'il ne s'agit que d'une présomption, c'est donc dire qu'il est possible de faire une preuve du contraire.

Compte tenu de cette présomption et de la non cohérence avec d'autres lois sociales, afin de réduire au maximum toute marge d'incertitude dans l'administration des critères d'admissibilité, il est impérieux que la définition actuelle de "couple" soit modifiée.

Dans le cas de l'aide juridique, l'harmonisation de la notion de conjoint avec celle de la Loi sur la sécurité du revenu doit être entrevue comme le strict minimum. Une telle harmonisation inciterait sans aucun doute les bénéficiaires et les requérants à plus de transparence et à déclarer leur situation sans craindre de perdre ou de se voir refuser l'aide juridique.

En conséquence, le Groupe de travail recommande:

1. Que la définition de "couple" dans la Règlement sur l'admissibilité à l'aide juridique soit modifiée de manière à harmoniser les délais de cohabitation des conjoints de fait avec les normes de la Loi sur la sécurité du revenu.

4.2.1.3 Corporation sans but lucratif et groupe de personnes

Suivant l'article 7 du Règlement sur l'admissibilité à l'aide juridique, lorsque le requérant est un groupe de personnes ou une corporation sans but lucratif qui n'a pas de ressources suffisantes, il doit faire un exposé de l'état financier du groupe ou de la corporation sans but lucratif et du fondement de son droit.

À ces fins, la personne qui présente la demande du groupe ou de la corporation, doit:

- décrire les objectifs et le territoire desservi ou à desservir;
- donner le nombre des adhérents et identifier le système de comptabilité utilisé;
- établir précisément l'état des biens, revenus, créances, obligations, dettes et autres engagements du groupe ou de la corporation sans but lucratif, ainsi que celui de ses membres;
- décrire les faits qui justifient la demande d'aide juridique.

Plusieurs intervenants ont signalé au Groupe de travail que le fait de tenir compte de la capacité financière de chacun des membres qui composent le groupe ou la corporation sans but lucratif, constitue un critère disqualificatif majeur qui à toute fin pratique, nie l'admissibilité de ce groupe ou corporation. La situation est particulièrement étonnante si l'on songe à ces organismes qui travaillent à l'amélioration du sort des personnes économiquement défavo-

risées et à la défense de leurs droits. Il convient de souligner que la majorité de ces organismes sont soutenus par des personnes bénévoles.

Le Groupe de travail croit important de proposer certains changements visant à assouplir les critères d'admissibilité des corporations sans but lucratif et des groupes de personnes qui oeuvrent auprès de personnes démunies.

Ainsi, l'aide juridique devrait être accordée lorsque les ressources financières du groupe de personnes et de la cette corporation sans but lucratif sont insuffisantes, et ce, sans égard aux ressources financières de ses membres, dans la mesure seulement où l'objectif poursuivi par ce groupe et cette corporation est de venir en aide aux personnes démunies et de défendre leurs droits et que le but du service demandé soit en relation avec l'objectif poursuivi.

Les critères proposés permettraient de répondre à l'objectif fondamental de la Loi sur l'aide juridique, soit d'assurer que les personnes économiquement défavorisées puissent avoir un accès réel aux tribunaux, aux services professionnels d'un avocat ou d'un notaire, et à l'information nécessaire sur leurs droits et obligations.

En conséquence, le Groupe de travail recommande:

2. Que l'aide juridique soit accordée à un groupe de personnes ou à une corporation sans but lucratif lorsque les ressources financières de ce groupe ou de cette corporation sont insuffisantes et ce, sans égard aux ressources financières de ses membres et que:

- . l'objectif poursuivi par ce groupe ou cette corporation est de venir en aide aux personnes économiquement défavorisées et de défendre leurs droits;
- . le but du service demandé est en relation avec l'objectif poursuivi.

4.2.1.4 Familles d'accueil

La Fédération des familles d'accueil du Québec a fait des représentations auprès du Groupe de travail. Elle a signalé la situation particulière des familles d'accueil pour enfants qui, "dans le but de se protéger et de défendre les droits et intérêts des enfants placés chez elles", doivent parfois se prévaloir de services juridiques. Dans un tel cas, l'admissibilité à l'aide juridique est déterminée en tenant compte de la capacité financière de la famille d'accueil.

La Fédération allègue que la majorité des familles d'accueil ont des revenus d'emploi leur permettant de subvenir aux besoins de leur propre famille et d'assumer le surplus nécessaire pour l'entretien des enfants placés sous leur protection. Elle soutient que bien que ces familles reçoivent une compensation financière pour ces enfants, ce montant sert exclusivement à couvrir les frais d'entretien de ces dernières tels que les repas, les vêtements, les loisirs et les frais de scolarité. Elle ajoute par ailleurs qu'il est impérieux de tenir compte de l'engagement social de ces familles.

La Fédération demande que l'admissibilité à l'aide juridique des familles d'accueil soit évaluée selon des critères qui leur seraient propres lorsque les services requis

sont en relation avec leur rôle et leurs responsabilités de familles d'accueil.

Il est pertinent d'apporter certaines nuances dans ces propos. L'engagement social des familles d'accueil est bien établi dans notre société. En effet, l'expectative de profit pour les services rendus est très minime. Dans ce contexte, il peut sembler excessif de considérer les ressources financières propres de la famille d'accueil dans la détermination de son admissibilité à l'aide juridique, lorsque l'intervention dans une procédure judiciaire ne vise que le seul intérêt du bénéficiaire. Dans un tel cas, le Groupe de travail est d'avis qu'on tienne compte uniquement des revenus perçus par la famille d'accueil, en cette qualité, lors de la vérification de l'admissibilité.

L'assouplissement proposé concerne les procédures judiciaires et n'apporte aucune modification dans les autres procédures ou démarches qui peuvent être entreprises en la qualité de famille d'accueil ou de statut de gardien du bénéficiaire. Il faut souligner ici que le "bénéficiaire" est défini dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux(12) comme toute personne à qui sont fournis des services de santé ou des services sociaux par un établissement ou une famille d'accueil.

En conséquence, le Groupe de travail recommande:

3. Que dans la détermination de l'admissibilité à l'aide juridique d'une famille d'accueil, il soit tenu compte uniquement des revenus perçus en cette qualité et ce, lorsque l'intervention dans une procédure judiciaire ne vise que le seul intérêt du bénéficiaire.

12. L.R.Q., c. S-5, a. 1 p).

4.2.2 Seuils d'admissibilité

4.2.2.1 Évolution des critères économiques

Justice accessible à toute personne démunie, tel était l'objectif de la Loi sanctionnée en 1972. Lors de l'adoption du projet de Loi de l'aide juridique, monsieur Jérôme Choquette soulignait que ce projet de loi ne faisait que concrétiser davantage cette idée qu'il avait exprimée à plusieurs reprises, à savoir, l'accessibilité à la justice⁽¹³⁾. Selon lui, ce projet de loi ne faisait que compléter le travail entrepris dans ce domaine et visait à rendre le système judiciaire facilement accessible. Selon son propos, si perfectionné ou si moderne soit-il, un appareil judiciaire qui ne tiendrait pas compte ou demeurerait hors de la portée des personnes qui en ont le plus besoin serait une vaste supercherie.

Par ailleurs, le Ministre soulignait que le besoin ressenti d'un programme d'aide juridique résultait notamment de l'évolution de la société elle-même, de la complexité croissante des lois comme des réseaux de services et des communications. Enfin, il notait que lorsqu'on considère les moyens financiers limités des personnes économiquement défavorisées, lorsqu'on prend conscience de leur difficulté et de leur inhabilité, ce qui est le cas pour la majorité d'entre elles, à sauvegarder leur sécurité personnelle ou collective, il devient évident que l'aide juridique est non seulement une tâche du ministère de la Justice mais d'abord et avant tout une tâche sociale qui nous touche tous ainsi que tous les groupes intéressés.

13. Supra, note 2, p. 2082.

La Loi et les règlements encadrent strictement l'admissibilité au bénéficiaire à l'aide juridique. En premier lieu, selon l'article 4 de la Loi, une personne économiquement défavorisée doit pour recevoir cette aide, établir la vraisemblance d'un droit ou, selon le cas, le besoin d'un service juridique. L'article 80 stipule notamment que des règlements peuvent être adoptés pour établir les critères selon lesquels les corporations établissent les moyens de subsistance d'un requérant et acceptent ou refusent de lui accorder l'aide juridique. La voie réglementaire détermine également les renseignements que doit fournir une personne qui demande l'aide juridique ainsi que la forme des demandes.

Jusqu'en 1982, la Commission détenait le pouvoir réglementaire de déterminer les critères d'admissibilité. Le TABLEAU 1 indique les critères fixés par le premier règlement adopté en 1973 (14).

La Commission modifia ces critères à la hausse à deux reprises soit en 1975, puis en 1978(15).

-
14. Règlement d'application de la Loi de l'aide juridique, A.C. 1798-73, G.O.Q., II, 16 mai 1973, p. 2313.
 15. Règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi de l'aide juridique, A.C. 3664-75, G.O.Q., II, 27 août 1975, p. 4747; A.C. 4689-75, G.O.Q., II, 5 novembre 1975, p. 5583; A.C. 1097-78, G.O.Q., II, 19 avril 1978, p. 2205.

TABLEAU 1

CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ À L'AIDE JURIDIQUE ÉTABLIS EN 1973

Taille de la famille	Revenus bruts hebdomadaires
Une personne seule	70 \$
Une personne seule avec 1 dépendant	85 \$
Une personne seule avec 2 dépendants	95 \$
Une personne seule avec 3 dépendants	110 \$
Une personne seule avec 4 dépendants	120 \$
Une personne seule avec 5 dépendants	135 \$
Pour chaque dépendant supplémentaire	10 \$
Un couple (2 personnes mariées ou concubines vivant ensemble de leurs ressources communes)	95 \$
Un couple avec 1 dépendant	110 \$
Un couple avec 2 dépendants	120 \$
Un couple avec 3 dépendants	135 \$
Un couple avec 4 dépendants	145 \$
Un couple avec 5 dépendants	160 \$
Pour chaque dépendant supplémentaire	10 \$

Lors de sa réunion du 27 octobre 1978, la Commission des services juridiques modifiait le Règlement d'application de la Loi de l'aide juridique en insérant une disposition ayant pour effet qu'à compter du 1^{er} janvier 1979, les critères d'admissibilité seraient indexés annuellement(16). Le texte se lisait comme suit:

"À compter du 1^{er} janvier 1979, les critères d'admissibilité apparaissant au paragraphe précédent sont, pour chaque année, égaux au montant des critères pour l'année précédente multiplié par le salaire de base pour l'année précédente et divisé par le salaire de base pour l'année antérieure à cette dernière.

Le salaire de base pour une année est la moyenne arithmétique des traitements et salaires hebdomadaires pour l'ensemble des activités économiques au Canada, tels que les publie Statistique Canada en vertu de la Loi sur la statistique, pour chacun des douze mois de la période se terminant avec le mois de juin de l'année. Ces traitements et salaires pour chacune des deux années précédant celle pour laquelle les critères sont calculés sont ceux apparaissant dans la première publication de Statistique Canada contenant ceux pour le mois de juin précédant immédiatement l'année pour laquelle les critères sont calculés.

Lorsque le produit du calcul selon le premier alinéa du présent paragraphe n'est pas un multiple de \$5., le montant de chaque critère est ajusté au plus proche multiple de \$5.

Les critères établis pour une année ne peuvent être inférieurs à ceux de l'année précédente.

Les critères sont publiés à chaque année dans la Gazette officielle du Québec".

16. Règlement numéro 5 de la Commission des services juridiques modifiant le Règlement d'application de la Loi de l'aide juridique afin d'établir un mode d'ajustement automatique des critères d'admissibilité à l'aide juridique, 27 octobre 1978.

Ce règlement est entré en vigueur le 31 janvier 1979(17). Cette formule d'indexation des critères d'admissibilité financière amena une hausse en 1979, 1980 et 1981. Le 22 décembre 1981, la Commission adoptait un règlement(18) suspendant pour l'année 1982, l'indexation des critères d'admissibilité. En conséquence, les critères sont demeurés inchangés pour l'année 1982.

L'Assemblée nationale adoptait en 1982 une modification à l'article 80 de la Loi sur l'aide juridique qui avait pour effet de transférer au gouvernement le pouvoir réglementaire d'établir les seuils d'admissibilité(19). Dès 1983, le gouvernement adoptait un nouveau règlement sur l'admissibilité à l'aide juridique(20) et retirait à cette occasion le principe de l'indexation automatique des seuils d'admissibilité.

La dernière modification des critères d'admissibilité, qui remonte à juillet 1985, ne visait que les familles(21). Le taux d'inflation était de 34,5% pour les quatre années et

-
17. Règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi de l'aide juridique, A.C. 132-79, G.O.Q., II, 31 janvier 1979, p. 445.
 18. Règlement numéro 8 de la Commission des services juridiques modifiant le Règlement d'application de la Loi sur l'aide juridique, Décret 3570-81, G.O.Q., II, 30 décembre 1981, p. 5555.
 19. Loi modifiant la Loi sur l'aide juridique. L.Q., 1982, c. 36, a. 9.
 20. Règlement sur l'admissibilité à l'aide juridique, Décret 941-83, G.O.Q., II, 1^{er} juin 1983, p. 2343.
 21. Règlement modifiant le Règlement sur l'admissibilité à l'aide juridique, Décret 1307-85, G.O.Q., II, 10 juillet 1985, p. 3510.

demie où les critères n'avaient pas été modifiés alors que la modification haussait les critères pour les familles de 5,5% à 13,5%.

Le TABLEAU 2 illustre les critères d'admissibilité actuellement en vigueur.

4.2.2.2 Modification des critères d'admissibilité

Avant 1982, les seuils d'admissibilité à l'aide juridique étaient indexés annuellement, pour toutes les catégories de ménages, en fonction de l'évolution de la rémunération hebdomadaire moyenne pour l'ensemble des activités économiques au Canada, telle que publiée par Statistique Canada. Les seuils ont été gelés à leur niveau de 1981, sauf pour les familles et les couples sans enfant où l'on a rehaussé quelque peu le niveau des seuils en juillet 1985.

Il ne fait pas de doute que le programme d'aide juridique a subi un régime amaigrissant sévère. Comme les seuils d'admissibilité à l'aide juridique n'ont presque pas varié depuis 1981, et que les revenus de la plupart des ménages à faible revenu augmentent au moins au rythme de l'inflation, il s'en suit qu'une proportion de moins en moins grande de ménages à faible revenu sont couverts par ce programme. Est-il nécessaire de rappeler que l'objectif de ce dernier est de faciliter aux personnes économiquement défavorisées, soit les plus démunies et les plus vulnérables de la société, les services gratuits d'un avocat ou d'un notaire lorsqu'elles ont besoin de connaître ou de défendre leurs droits? Qu'en est-il exactement de la situation des chômeurs, des accidentés du travail, des personnes âgées et des travailleurs à faible revenu?

TABLEAU 2

CRITÈRES ACTUELS D'ADMISSIBILITÉ À L'AIDE JURIDIQUE

Taille de la famille	Revenus bruts hebdomadaires
Une personne seule	170 \$
Une personne seule avec 1 dépendant	210 \$
Une personne seule avec 2 dépendants	230 \$
Une personne seule avec 3 dépendants	245 \$
Une personne seule avec 4 dépendants	260 \$
Une personne seule avec 5 dépendants	280 \$
Une personne seule avec 6 dépendants	300 \$
Un couple	210 \$
Un couple avec 1 dépendant	230 \$
Un couple avec 2 dépendants	245 \$
Un couple avec 3 dépendants	260 \$
Un couple avec 4 dépendants	280 \$
Un couple avec 5 dépendants	300 \$
Un couple avec 6 dépendants	320 \$
Un couple avec 7 dépendants	340 \$
Un couple avec 8 dépendants	360 \$

L'expression "personne économiquement défavorisée" désigne la personne ou la famille admissible aux prestations de derniers recours en vertu de la Loi sur la sécurité du revenu et la personne qui n'a pas les moyens pécuniaires suffisants conformément au Règlement sur l'admissibilité à l'aide juridique. D'autre part, la Loi crée une présomption "prima facie" qu'une personne qui reçoit des prestations de derniers recours est "économiquement défavorisée".

Étant donné que la plupart des programmes de transferts sont indexés d'une façon ou d'une autre, on constate qu'avec le temps les critères d'admissibilité à l'aide juridique sont devenus ou deviendront inférieurs aux barèmes des programmes de dernier recours et que seuls les prestataires, en vertu de ces programmes, pourront, en dernier recours, être admissibles à l'aide juridique. À titre d'exemple, mentionnons que les bénéfices accordés par la Régie des rentes du Québec, la Régie de l'assurance automobile du Québec et la Commission de santé et sécurité au travail ont été indexés de 16,6% entre les 1^{er} janvier 1986 et 1989. La rémunération assurable et la prestation hebdomadaire payable en vertu de l'assurance chômage ont bénéficié d'une hausse d'environ 22,8% entre 1985 et 1988. Pour sa part, la pension de la sécurité de la veillesse bénéficie de hausses trimestrielles reliées à l'indice des prix à la consommation, totalisant environ 11,8% entre juillet 1985 et avril 1988. Depuis octobre 1989, le salaire minimum est de 220 \$ pour un semaine de 44 heures.

Il s'ensuit qu'une personne seule et une famille de deux personnes (couple ou une personne seule avec un dépendant) qui travaillent à temps plein au salaire minimum ne sont pas admissibles à l'aide juridique. Il en est de même

pour un couple de personnes âgées qui n'a comme seuls revenus que la pension de la sécurité de la vieillesse (P.S.V.) et le supplément de revenu garanti (S.R.G.). Depuis le 1^{er} octobre 1989, les personnes âgées qui vivent seules et qui n'ont comme source de revenu que la P.S.V. - S.R.G., ne sont plus admissibles à l'aide juridique. On constate même que pour un couple avec deux enfants, le seuil d'admissibilité à l'aide juridique est à peu près égal au barème du programme de Soutien financier ou au barème de participation dans le programme APTE.

En dix ans, soit entre 1979-80 et 1988-89, la proportion des bénéficiaires d'aide juridique recevant des prestations d'assurance chômage a diminué de 40% alors que la proportion des personnes âgées a diminué de 55%(22).

Selon Statistique Canada, en 1989, une famille de trois personnes qui vivait à Montréal et dont les revenus hebdomadaires étaient inférieurs à 413 \$ était considérée comme une famille à faible revenu. Selon le Conseil canadien du développement social, cette même famille était considérée pauvre si ses revenus étaient inférieurs à 459 \$ par semaine. Or, elle ne pouvait bénéficier de l'aide juridique puisque ses revenus excédaient 230 \$ par semaine.

Le Groupe de travail ne croit pas utile de multiplier davantage les exemples ou données statistiques. Le constat est clair: même si la Loi est restée la même, la notion de personne économiquement défavorisée a changé de sens au détriment d'une partie importante de la population du Québec.

22. Commission des services juridiques, 17^e Rapport annuel, 31 mars 1989, p. 189.

Depuis plusieurs années, des organismes ont établi et maintiennent des tableaux identifiant des seuils de pauvreté ou des seuils de faible revenu pour utiliser le vocabulaire de Statistique Canada. Les seuils de Statistique Canada et les projections faites par le Conseil national du Bien-être social (C.N.B.E.S.) sont basés sur les coûts de différents biens et services et sur la proportion du revenu qu'une famille doit utiliser pour couvrir ses besoins essentiels. Le seuil du Conseil canadien du développement social (C.C.D.S.) est fixé à 50% du revenu familial moyen dont dispose une famille canadienne de trois personnes. La grille est ensuite pondérée pour les unités familiales plus petites ou plus grandes.

Les critères d'admissibilité de 1973 se situaient dans un environnement compatible avec les seuils de pauvreté. Peu importe le seuil que l'on choisisse, les critères actuels sont déphasés par rapport aux seuils de pauvreté d'aujourd'hui. Il est loin d'être évident que selon les critères actuels, la couverture des besoins essentiels est assurée puisqu'un grand nombre de personnes économiquement défavorisées sont inadmissibles à l'aide juridique.

Comme on a pu le constater, les critères actuels d'admissibilité à l'aide juridique sont, pour toutes les catégories de familles, comparés aux barèmes de la sécurité du revenu. Dans aucun des documents consultés, il n'est tenu compte pour fins de ces comparaisons des prestations spéciales reconnues par le programme de la sécurité du revenu lesquelles sont versées pour combler certains besoins particuliers. Ces derniers, en temps normal, ne sont pas récurrents d'un mois à l'autre ou d'un bénéficiaire à l'autre. Cette aide vise principalement à préserver la santé, à compenser la perte de biens par suite d'un incendie ou

d'un autre sinistre et à favoriser l'emploi. Que l'on songe particulièrement au remboursement des frais médicaux et des services dentaires. Selon l'estimation faite notamment dans le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers(23), l'ensemble des besoins spéciaux relatifs à l'aide sociale pour une famille bi-parentale avec deux enfants de six à onze ans représentaient en moyenne plus de 500 \$ en 1983, soit une proportion de 6% des prestations ordinaires reçues par ces familles. Il serait sans doute pertinent que l'on tienne compte de ce montant additionnel pour fins de comparaison du programme de la Sécurité du revenu avec les autres sources de revenu.

Enfin, il faut souligner que la sclérose des seuils d'admissibilité à l'aide juridique a été dénoncée dans la quasi totalité des mémoires reçus et par la très grande majorité des personnes et des groupes rencontrés par le Groupe de travail.

Le programme d'aide juridique doit être en mesure de répondre à son objectif fondamental, soit d'assurer à toute personne économiquement défavorisée l'accès aux tribunaux, aux services professionnels d'un avocat ou d'un notaire et de lui fournir l'information nécessaire sur ses droits et obligations. Il est donc impérieux que les critères économiques soient haussés à un niveau qui permettra l'admissibilité à l'aide juridique de toute la clientèle qui était admissible lors de l'instauration du régime.

Par ailleurs, la mise en place d'un mécanisme de révision annuelle permettrait d'éviter ou de minimiser les effets souvent désastreux pour une partie de la population

23. Gouvernement du Québec, Ministère des Finances, Livre blanc sur la fiscalité des particuliers, 1984, p. 144.

déjà défavorisée, de la stagnation des barèmes sur une période plus ou moins longue. Le programme d'aide juridique doit en quelque sorte demeurer au diapason ou conserver un certain équilibre avec les autres programmes québécois de transferts. Le processus de révision pourrait notamment s'effectuer en se basant sur un indice de richesse collective. Cette proposition est élaborée dans la section qui suit.

En conséquence, le Groupe de travail recommande:

4. Que les critères d'admissibilité à l'aide juridique soient haussés à un niveau qui permettrait l'admissibilité de toute la clientèle qui était admissible lors de l'instauration du régime;
5. Que soit mis en place un mécanisme de révision annuelle, basé sur un indice de richesse collective.

4.2.2.3 Échelle progressive des critères d'admissibilité

Le programme d'aide juridique fait partie intégrante des mesures visant à assurer à toute personne l'accessibilité à la justice. Le programme fait toute la différence entre la possibilité et l'impossibilité de recourir à la justice pour faire valoir ses droits. La dépendance des groupes défavorisés à l'égard de ce programme est bien réelle. Dans un contexte de contrainte budgétaire généralisée, comment peut-on envisager de rendre accessible le programme d'aide juridique à toutes les classes de personnes défavorisées ou démunies? Comment temporer l'effet désastreux pour une personne qui se voit refuser le bénéfice de l'aide juridique pour le motif que ses revenus dépassent de quelques dollars le seuil d'admissibilité?

Le Groupe de travail a analysé différentes hypothèses suggérées dans les mémoires ou lors des rencontres, visant à rendre admissible un plus grand nombre de personnes défavorisées ou des catégories nouvelles de personnes.

Pour les uns, la solution serait d'augmenter les seuils d'admissibilité d'une manière substantielle afin d'englober toutes les personnes à faible revenu, compte tenu notamment des seuils de pauvreté. Pour les autres, l'admissibilité devrait être basée sur le revenu disponible de l'unité familiale au lieu du revenu brut.

Il fut suggéré également d'accorder automatiquement le bénéfice de l'aide juridique dans certains cas sans tenir compte des ressources financières lorsque, à titre d'exemple, le litige résulte d'une atteinte aux droits reconnus aux travailleurs par la Loi sur la santé et la sécurité du travail, la Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles, la Loi sur les normes du travail ou la Loi sur l'assurance chômage.

Afin d'assurer à tous les travailleurs victimes d'un accident du travail une défense pleine et entière, certains interlocuteurs ont suggéré que l'aide juridique assume le coût des frais d'expertise dans tous les cas où un recours découle d'un tel accident. Il fut également réclamé que les frais d'expertise soient assumés lors de l'exercice des recours visant la défense des droits fondamentaux. Enfin, certains requièrent que les coûts reliés à l'exercice d'un droit reconnu par la Loi sur les normes du travail, tels que les frais d'arbitrage, soient également assumés par l'aide juridique.

La liste des suggestions relevées dans les mémoires soumis ou verbalement par les intervenants pourrait encore

s'allonger. Le Groupe de travail a été impressionné par la variété de ces propositions et il leur a apporté une attention particulière. Un constat général s'est dégagé de l'analyse, soit que la mise en oeuvre d'un grand nombre de ces suggestions entraînerait une hausse importante des coûts du régime.

Le Groupe de travail s'est intéressé aux différentes formules qui existent dans les autres provinces canadiennes. La formule qui a particulièrement retenu son attention est la mise en place d'une échelle progressive des seuils d'admissibilité.

En vertu d'un tel système, les bénéficiaires sont répartis en trois catégories:

- ceux pour qui l'aide juridique assume la totalité du coût des services;
- ceux qui doivent payer une partie du coût des services;
- ceux qui doivent rembourser la totalité du coût des services.

Dans tous les cas, les services sont rendus par les avocats salariés ou les avocats de pratique privée, ces derniers étant rémunérés selon un tarif d'honoraires préétabli.

La province du Manitoba offre à cet égard une expérience intéressante dont nous nous sommes largement inspirés pour établir une nouvelle formule d'aide juridique.

Le Groupe de travail sur l'harmonisation des critères d'admissibilité aux programmes québécois de transferts soulignait dans son rapport de février 1986 que le programme

d'aide juridique était le seul des huit programmes étudiés (aide juridique, prêts et bourses, aide sociale, Supret, Logirente, HLM., aide financière à la garde des enfants, remboursement d'impôts fonciers) qui ne comporte pas de mécanisme qui permet de réduire graduellement la prestation au-delà du seuil d'allocation maximale. Les membres de ce Groupe de travail estimaient que certains requérants pouvaient se voir lourdement pénalisés lorsqu'ils étaient exclus du programme parce que leurs revenus dépassaient légèrement le seuil fixé. Ils ajoutaient qu'il pouvait même en résulter un déni de justice lorsque le requérant décidait de ne pas exercer son recours faute de moyens financiers. Le Groupe de travail recommandait alors que le programme d'aide juridique envisage la possibilité d'implanter un mécanisme de réduction graduelle de la prestation(24).

La pertinence de ces propos ne fait pas de doute et le présent Groupe de travail est d'avis qu'une telle formule peut être intégrée dans le régime québécois sans occasionner un bouleversement majeur. Dans les pages qui suivent une méthodologie est proposée pour déterminer de nouveaux barèmes de l'aide juridique.

Définir un revenu étalon

Il faut en premier lieu définir un revenu étalon qui sera utilisé dans le calcul de l'échelle progressive et pour la révision annuelle des critères d'admissibilité. Un indicateur de la richesse collective a été retenu soit le M.G.A. (Maximum des gains admissibles) tel qu'utilisé dans le cadre de la Loi sur le régime de rentes du Québec(25).

24. Gouvernement du Québec, Rapport du Groupe de travail sur l'harmonisation des critères d'admissibilité aux programmes québécois de transferts, Québec, 24 février 1986, pp. 34-35.

25. L.R.Q., c. R-9, a. 40 et ss.

Les traitements et salaires hebdomadaires moyens de l'ensemble des industries au Canada publiés par Statistique Canada servent de base de calcul pour fixer le M.G.A. à chaque année. En janvier 1990, ce dernier était établi à 28 900 \$. Dans la proposition du Groupe de travail, ce montant sert de revenu étalon pour un couple de deux enfants et plus.

Définir une échelle proportionnelle des besoins financiers selon la taille de la famille

Dans la proposition faite, le barème de participation pour le programme "Actions positives pour le travail et l'emploi" (APTE) sert à déterminer l'échelle proportionnelle des besoins financiers selon la taille de la famille. Le TABLEAU 3 reproduit le barème de besoins reconnus dans le barème de participation de ce programme, tel que publié dans le Règlement sur la sécurité du revenu(26). Les besoins reconnus pour le couple avec deux enfants (1 042 \$) sont considérés comme la valeur de 100% sur l'échelle proportionnelle.

Ainsi, le barème d'admissibilité à l'aide juridique proposé utilise la même proportion de besoins entre chaque catégorie de ménage que celle reconnue dans le programme de dernier recours APTE.

Appliquer l'échelle proportionnelle au M.G.A.

L'échelle proportionnelle obtenue à partir des besoins reconnus dans le barème de participation du programme APTE est appliquée au M.G.A. de janvier 1990 (28 900 \$). Le résultat de cet exercice apparaît au TABLEAU 4 et détermine un barème annuel.

26. Règlement sur la sécurité du revenu, G.O.Q., II, 5 juillet 1989, p. 3304, a. 13.

TABLEAU 3

BARÈME DE PARTICIPATION POUR LE PROGRAMME "ACTIONS
POSITIVES POUR LE TRAVAIL ET L'EMPLOI"

Taille du ménage	Barème participant	Échelle proportionnelle
Personne seule	520 \$	49,9%
Personne seule avec 1 enfant	720 \$	69,1%
Personne seule avec 2 enfants et plus	822 \$	78,9%
Couple	850 \$	81,6%
Couple avec 1 enfant	965 \$	92,6%
Couple avec 2 enfants et plus	1 042 \$	100,0%

TABLEAU 4

ÉCHELLE PROPORTIONNELLE APPLIQUÉE AU M.G.A. DE
JANVIER 1990

Taille du ménage	Échelle proportionnelle	Barème annuel*
Personne seule	49,9%	14 400 \$
Personne seule avec 1 enfant	69,1%	20 000 \$
Personne seule avec 2 enfants et plus	78,9%	22 800 \$
Couple	81,6%	23 600 \$
Couple avec 1 enfant	92,6%	26 800 \$
Couple avec 2 enfants et plus	100,0%	28 900 \$

* Les montants obtenus ont été arrondis au 100 \$ le plus près.

Déterminer les paramètres des seuils d'admissibilité à l'aide juridique

À cette étape, il s'agit de déterminer les paramètres selon lesquels le régime d'aide juridique assumera en tout ou en partie le coût des services. Le résultat de l'échelle proportionnelle appliquée au M.G.A. de janvier 1990 fournit le barème annuel (TABLEAU 4), soit le barème à 100%. Le barème à 80% a été retenu comme étant celui où les services seraient entièrement gratuits parce qu'il se rapproche des seuils qui sont obtenus en actualisant les critères d'admissibilité en vigueur au moment de la création du régime. Le TABLEAU 5 illustre la proposition retenue par le Groupe de travail.

TABLEAU 5

PROPOSITION RELATIVE AUX SEUILS D'ADMISSIBILITÉ
À L'AIDE JURIDIQUE

Taille de la famille	Barème à 80% (revenu annuel)	Barème à 100%	Barème à 120%
Personne seule	11 500 \$	14 400 \$	17 300 \$
Personne seule avec 1 enfant	16 000 \$	20 000 \$	24 000 \$
Personne seule avec 2 enfants	18 200 \$	22 800 \$	27 400 \$
Couple	18 900 \$	23 600 \$	28 300 \$
Couple avec 1 enfant	21 400 \$	26 800 \$	32 200 \$
Couple avec 2 enfants et plus	23 100 \$	28 900 \$	34 700 \$

Dans la proposition faite, les services sont gratuits pour la clientèle dont les revenus sont égaux ou inférieurs à 80% des résultats du M.G.A., selon la taille de la famille.

Les personnes dont les revenus sont supérieurs à 80% mais égaux ou inférieurs à 100% des résultats du M.G.A., reçoivent les services moyennant une participation aux coûts établis selon une échelle progressive proportionnelle.

Enfin, les personnes dont les revenus sont supérieurs à 100% mais égaux ou inférieurs à 120% des résultats du M.G.A. sont admises à l'aide juridique mais doivent rembourser la totalité des coûts.

Déterminer le coût des services juridiques

Le Règlement sur le remboursement des coûts de l'aide juridique(27) détermine les cas et les modalités suivant lesquels un bénéficiaire d'aide juridique est tenu de rembourser le coût des services reçus. Les articles 6 et 7 de ce règlement déterminent la manière dont le coût des services juridiques est établi. Il s'agit en fait d'un coût moyen qui tient compte des services de même nature rendus par des avocats ou des notaires en pratique privée d'une part et, d'autre part, par des avocats salariés du réseau. Il est pertinent de reproduire au long ces deux dispositions:

6. Le coût des services juridiques est établi annuellement par la Commission des services juridiques à partir des données de l'année en cours. Ce coût diffère selon la nature du service et il est calculé conformément à l'article 7.

27. R.R.Q., 1981, c. A-14, r. 6.1.

7. À l'égard des services de même nature rendus par des avocats ou des notaires qui ne sont pas à l'emploi d'une corporation d'aide juridique, la Commission additionne les honoraires et les déboursés payés avec les frais administratifs et les frais afférant à la demande d'admissibilité.

À l'égard des services de même nature rendus par des avocats ou des notaires à l'emploi d'une corporation d'aide juridique, la Commission multiplie le temps moyen consacré à ce service par un coût horaire, lequel tient compte de tous les frais directs, tels les salaires et les bénéfices marginaux, et de tous les frais indirects, tels les déboursés judiciaires, les frais administratifs et les frais afférant à la demande d'admissibilité. Ce résultat est ensuite multiplié par le nombre de services de même nature rendus par ces avocats et notaires.

Le résultat obtenu au premier alinéa est additionné à celui obtenu au deuxième, et il est ensuite divisé par le nombre total de services de même nature qui ont été rendus.

Aucune difficulté d'application de ce règlement n'ayant été constatée, le Groupe de travail estime que la procédure actuelle pour déterminer le coût des services juridiques doit être maintenue et que le coût ainsi déterminé soit utilisé dans toutes les circonstances où un bénéficiaire est tenu de rembourser en tout ou en partie le coût des services reçus.

Participation aux coûts des services juridiques

Selon l'article 1 du Règlement sur le remboursement des coûts de l'aide juridique, la situation financière d'un bénéficiaire d'aide juridique doit être réévaluée lorsque ce dernier a obtenu un bien ou un droit de nature pécuniaire et a bénéficié à cette fin de services rendus par un avocat en matière alimentaire, matrimoniale, successorale, testamen-

taire, de donation ou de services rendus par un notaire. Lorsque la valeur du bien ou que le droit de nature pécuniaire a pour effet de rendre le bénéficiaire inadmissible, ce dernier est tenu de rembourser le coût des services établis selon la procédure indiquée aux articles 6 et 7 de ce même règlement.

Le Groupe de travail est d'avis que dans un tel cas, les dispositions de ce règlement doivent continuer d'être appliquées, quelle que soit la catégorie de bénéficiaires d'aide juridique.

Deux scénarios sont possibles pour déterminer la participation progressive aux coûts des services des personnes dont les revenus sont supérieurs au barème annuel de 80% et égaux ou inférieurs à celui de 100%, lorsque les services rendus sont dans des matières autres qu'alimentaire, matrimoniale, successorale, testamentaire, de donation ou des services rendus par un notaire. La participation progressive aux coûts des services est également exigée de ces personnes, dans les matières énumérées lorsque la valeur du bien ou que le droit de nature pécuniaire n'a pas pour effet de les rendre inadmissibles.

Premièrement, la participation pourrait être totalement proportionnelle. Par exemple, si les revenus excèdent le barème de 12%, le bénéficiaire devrait rembourser 12% des coûts des services.

Selon le second scénario, on pourrait établir des paliers. Par exemple, lorsque les revenus excèdent dans une proportion entre 0 et 20%, le bénéficiaire devrait rembourser 20% des coûts des services; entre 21% et 30%, il rembourserait 30%; etc.

Avantages de la proposition

Le Groupe de travail estime qu'un barème d'aide juridique établi selon une échelle progressive aurait l'immense avantage d'assurer l'accessibilité au régime à une plus grande proportion de personnes à faible revenu et à revenu moyen tout en limitant l'injection de fonds considérables de la part des gouvernements. Par ailleurs, la participation aux coûts d'une partie de la clientèle jouerait en quelque sorte le rôle de contrôle de la demande. Une telle forme de contrôle apparaît plus adéquate que l'imposition de frais d'analyse de la demande (frais modérateurs). Ce sujet est discuté plus amplement au chapitre 5.

De plus, il n'est pas sans intérêt de souligner que même pour les bénéficiaires d'aide juridique qui doivent rembourser la totalité des coûts des services obtenus, la participation au régime proposé s'avère intéressante. Dans la mesure où les honoraires payés par l'aide juridique sont moindres que ceux payés sur le "marché libre" par les non bénéficiaires et dans la mesure également où le remboursement pourra se faire par versements périodiques, la formule demeure attrayante pour ces bénéficiaires.

Enfin, l'utilisation d'un indicateur de richesse collective pour définir un revenu étalon permettrait une révision annuelle des seuils d'admissibilité qui tiendrait compte de la réalité économique de l'ensemble de la population mais aussi de l'individu, du justiciable québécois démuné aux prises avec un problème qui requiert un service juridique.

En conséquence, le Groupe de travail recommande:

6. Que les critères d'admissibilité à l'aide juridique soient modifiés afin que, selon un barème déterminé, l'aide juridique soit gratuite pour le bénéficiaire ou que, selon le cas, ce dernier participe en partie ou totalement aux coûts, selon une échelle progressive proportionnelle;
7. Que le revenu étalon utilisé pour établir les seuils d'admissibilité soit un indicateur de la richesse collective en l'occurrence, le M.G.A.;
8. Que l'échelle proportionnelle soit déterminée en tenant compte du barème pour le programme "Actions positives pour le travail et l'emploi" prévu au Règlement sur la sécurité du revenu;
9. Que dans la proposition faite:
 - . les services soient gratuits pour la personne dont les revenus sont égaux ou inférieurs à 80% des résultats du M.G.A., selon la taille de la famille;
 - . la personne dont les revenus sont supérieurs à 80% mais égaux ou inférieurs à 100% des résultats du M.G.A., bénéficie des services de l'aide juridique moyennant une participation aux coûts établie selon une échelle progressive proportionnelle;
 - . la personne dont les revenus sont supérieurs à 100% mais égaux ou inférieurs à 120% des résultats du M.G.A., bénéficie des services de l'aide juridique mais rembourse la totalité des coûts;

10. Que le coût des services juridiques soit établi selon les modalités prévues aux articles 6 et 7 du Règlement sur le remboursement des coûts de l'aide juridique et que le coût ainsi déterminé soit utilisé dans toutes les circonstances où un bénéficiaire est tenu de rembourser en tout ou en partie le coût des services reçus;
11. Que toutes les catégories de bénéficiaires d'aide juridique soient tenues de rembourser le coût des services juridiques reçus en matières alimentaire, matrimoniale, successorale, testamentaire, de donation ou de services rendus par un notaire, lorsque la valeur du bien ou le droit de nature pécuniaire obtenu a pour effet de rendre le bénéficiaire inadmissible;
12. Que deux scénarios soient analysés pour déterminer la participation progressive aux coûts des services juridiques, dans les matières autres qu'alimentaire, matrimoniale, successorale, testamentaire, de donation ou de services rendus par un notaire, et dans les matières énumérées lorsque la valeur du bien ou le droit de nature pécuniaire obtenu n'a pas pour effet de rendre le bénéficiaire inadmissible:
 - . une participation totalement proportionnelle;
 - . une participation établie selon des paliers;
13. Que le barème d'admissibilité à l'aide juridique soit révisé annuellement pour tenir compte de la fluctuation à la hausse du M.G.A.;
14. Que les critères établis pour une année ne puissent être inférieurs à ceux de l'année précédente.

4.2.2.4 Revenu aux fins de l'admissibilité

L'article 2 du Règlement sur l'admissibilité à l'aide juridique stipule que les critères d'admissibilité sont établis sur la base du revenu brut hebdomadaire de l'unité familiale. Par ailleurs, les allocations familiales sont exclues de ce revenu.

Lorsqu'il s'agit d'un revenu de travail, les impôts fédéral et provincial sont prélevés ainsi que des cotisations à l'assurance chômage et au régime des rentes du Québec, et quelquefois les cotisations syndicales et d'assurances collectives.

Certains intervenants ont proposé que la notion de revenu brut soit abandonnée et que l'on tienne compte des revenus nets afin de ne pas pénaliser indûment les personnes ayant des revenus de travail par rapport à celles qui ont des revenus d'autres sources.

A priori, l'utilisation du revenu net aurait l'avantage de simplifier la vérification de l'admissibilité puisque la preuve matérielle d'un tel revenu est relativement aisée à produire. Cela aurait également pour effet de simplifier la compréhension au requérant. Toutefois, une telle approche risque d'engendrer des iniquités entre les ménages car elle ne permet pas de connaître leur situation financière réelle.

Aux fins de l'aide juridique, il est tenu compte des revenus hebdomadaires au moment où le requérant fait une demande d'aide. Il serait souhaitable que les barèmes d'admissibilité à l'aide juridique soient établis en fonction du revenu annuel. Cette modalité permettrait une meilleure équité en ne tenant pas compte des situations momentanées.

À titre d'exemple, mentionnons le cas du refus d'admissibilité au régime parce que précisément, lors de sa demande, un individu a des gains hebdomadaires supérieurs aux barèmes d'admissibilité ou le cas du requérant qui est admis parce que momentanément il a des revenus hebdomadaires le rendant admissible.

Une mesure visant à tenir compte d'une période plus longue de comptabilisation des revenus permettrait d'éviter qu'une personne ou un couple soit privé d'une aide nécessaire à cause de la période de comptabilisation. Sur le plan pratique, la vérification de l'admissibilité pourrait se faire en se basant sur la déclaration des revenus de l'année précédente et en tenant compte des revenus courants lorsqu'il y a eu des changements significatifs dans la situation du requérant.

Par ailleurs, le Groupe de travail estime que certains types de revenus devraient être exclus dans le calcul du revenu brut aux fins de l'admissibilité.

Le Règlement sur l'admissibilité à l'aide juridique exclut les allocations familiales. Les crédits d'impôt pour enfants devraient être exclus puisque dans les faits ils sont étroitement associés aux allocations familiales.

Les montants reçus à titre de remboursement d'impôts fonciers, les allocations de Logirente et l'aide financière aux services de garde à l'enfance devraient également être exclus puisque ces programmes couvrent des besoins spécifiques et sont exclus aux fins des autres programmes d'aide de derniers recours comme le programme de Soutien financier, APTE (Actions positives pour le travail et l'emploi) et APPORT (Aide aux parents pour leurs revenus de travail).

D'autres types de revenus qui couvrent des besoins spécifiques devraient être exclus aux fins de l'admissibilité tels les allocations pour jeunes enfants, les allocations de naissance, le crédit d'impôt fédéral pour taxe de vente, les sommes reçues par une famille d'accueil pour prendre charge d'un adulte ou d'un enfant ainsi que le supplément de revenu garanti.

L'exclusion de ces types de revenus permettrait d'éviter que des personnes défavorisées ne soient plus admissibles à l'aide juridique, notamment les plus démunies parmi les personnes âgées.

En conséquence, le Groupe de travail recommande:

15. Que la période de comptabilisation des revenus aux fins de l'admissibilité à l'aide juridique soit modifiée afin d'évaluer l'admissibilité sur la base des revenus de l'année précédente et en tenant compte des revenus courants lorsqu'il y a eu des changements significatifs dans la situation du requérant;
16. Que soient exclus du calcul du revenu aux fins de l'admissibilité à l'aide juridique, les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants, le montant reçu à titre de remboursement d'impôts fonciers, les allocations de Logirente, l'aide financière aux services de garde à l'enfance, les allocations pour jeunes enfants, les allocations de naissance, le crédit fédéral pour taxe de vente, les sommes reçues par une famille d'accueil pour prendre charge d'un adulte ou d'un enfant, ainsi que le supplément de revenu garanti.

4.2.2.5 Application uniforme des critères d'admissibilité

Une personne est déclarée admissible à l'aide juridique si elle remplit deux conditions. D'une part, elle doit établir la vraisemblance du droit à exercer et d'autre part, compte tenu de la taille de la famille, son revenu doit être inférieur aux barèmes établis.

L'article 3 du Règlement sur l'admissibilité à l'aide juridique nuance en quelque sorte cette dernière condition puisqu'en vertu de cette disposition l'admissibilité est déterminée en tenant compte des besoins vitaux et des circonstances du cas. En effet, selon le libellé du règlement, il faut tenir compte des biens du requérant, de son état d'endettement et du coût requis pour se loger, ou de ceux du couple, le cas échéant. Il est aussi tenu compte de la nature des services demandés, des facteurs et des circonstances du cas et de leurs conséquences quant à la protection de la personne, de ses besoins vitaux et de ceux de ses dépendants.

Plusieurs intervenants ont soutenu que les critères d'admissibilité à l'aide juridique n'étaient pas appliqués uniformément par les bureaux d'aide juridique. Cette constatation est particulièrement marquée en zone urbaine en raison du nombre et de la proximité des bureaux.

Pour les uns, l'article 3 laisse place à une interprétation et à une application discrétionnaire. Pour les autres, l'admissibilité exceptionnelle prévue à l'article 4 du règlement serait en partie responsable de la situation. Suivant cette disposition, sont également admises à l'aide juridique, certaines personnes dont les revenus excèdent les barèmes prévus, si le refus d'aide juridique devait consti-

tuer une injustice grave ou entraîner un tort irréparable. Dans un tel cas, la décision doit être approuvée par le comité administratif de la corporation régionale.

Selon les statistiques de la Commission publiées dans le dernier rapport annuel(28), le nombre de dossiers acceptés en vertu de l'admissibilité complémentaire (article 3 du règlement précité) a progressé de 30,8% entre 1986-87 et 1988-89, soit, à l'échelle de la demande traitée, une augmentation de près de 6 500 dossiers. Pour 1988-89, 22 019 demandes ont été admises en vertu de cette disposition, ce qui représente 8,05% de l'ensemble des 273 420 demandes traitées.

Il ne fait pas de doute que tout doit être mis en oeuvre pour que les critères d'admissibilité à l'aide juridique soient appliqués uniformément dans tout le réseau. Toutefois, il n'est pas opportun d'encadrer davantage l'admissibilité à l'aide par voie réglementaire ou législative. Il existe autant de situations personnelles qu'il y a de requérants et aucun texte de loi ou autre ne peut être libellé d'une façon telle qu'il puisse englober ou prévoir toutes les situations qui constituent le quotidien de tous et chacun. En conséquence, une marge raisonnable d'appréciation est indispensable afin de s'assurer que toute personne qui n'a pas les ressources financières suffisantes puisse bénéficier de l'aide juridique.

Le Groupe de travail croit plutôt qu'il appartient à la Commission, en vertu de son mandat, de veiller à ce que l'aide juridique soit fournie aux personnes économiquement défavorisées, de vérifier et de prendre les mesures appropriées pour assurer l'uniformité de l'application des critères établis.

28. Supra, note 22, p. 179.

En conséquence, le Groupe de travail recommande:

17. Que la Commission des services juridiques prenne les dispositions nécessaires afin d'assurer une application uniforme des critères d'admissibilité dans tout le réseau de l'aide juridique.

4.2.3 Services professionnels

4.2.3.1 Principe fondamental du libre choix

Le libre choix de l'avocat ou selon le cas du notaire est un principe fondamental dans le système québécois d'aide juridique.

Le directeur général, avocat nommé par le Conseil d'administration d'une corporation régionale, et dont la nomination doit être ratifiée par la Commission, délivre au nom de la corporation régionale, les attestations d'admissibilité à l'aide juridique. Ce pouvoir peut, par résolution du conseil d'administration, être délégué au directeur d'un bureau d'aide juridique et au directeur d'une corporation locale.

Le directeur général doit fournir à un bénéficiaire les services professionnels d'un avocat à l'emploi de la corporation régionale. Il doit confier un mandat à un avocat qui n'est pas à l'emploi de la corporation lorsqu'un bénéficiaire fait le choix particulier de cet avocat et que celui-ci accepte de fournir ses services professionnels au bénéficiaire conformément aux règlements.

Tous les services juridiques qui relèvent de la compétence d'un notaire sont rendus par des notaires de la pratique privée. En effet, le réseau ne compte aucun notaire salarié puisque le volume de dossiers ne le justifie pas.

L'avocat ou le notaire qui accepte un mandat de l'aide juridique doit remplir personnellement ce mandat dans ses aspects essentiels.

Dans le cas où une corporation régionale n'a pas le personnel suffisant pour fournir à un bénéficiaire l'aide juridique par l'intermédiaire d'un avocat à son emploi, le directeur général peut confier un mandat à un avocat exerçant en cabinet privé.

Dans le cas où la nature de la question, du litige, de la cause ou de la poursuite nécessite une compétence particulière que la corporation n'est pas en mesure d'assumer par l'entremise d'un avocat à son emploi, le directeur général assigne au bénéficiaire un autre avocat.

Dans le cas où une personne qui demande l'aide juridique est partie à un litige ou à une cause impliquant, en défense ou en demande, un bénéficiaire pour lequel un avocat permanent de la corporation agit comme procureur, le directeur général réfère la personne à une autre corporation ou confie un mandat à un avocat qui n'est pas à l'emploi d'une corporation, selon la méthode qui s'avère la plus pratique.

Le directeur général doit dresser une liste des avocats et des notaires qui ne sont pas à l'emploi de la corporation et qui acceptent que leurs services professionnels soient retenus pour des bénéficiaires.

La spécificité de la clientèle de l'aide juridique a permis notamment aux avocats salariés du réseau de développer une expertise certaine dans des domaines d'intervention qui la touchent particulièrement. Que l'on songe notamment aux problèmes reliés au droit administratif, au droit du travail, au droit des consommateurs, à l'assurance chômage, à la protection de la jeunesse, etc..

Outre la pratique du droit curatif, les avocats salariés du réseau s'impliquent dans le milieu qu'ils desservent en agissant notamment à titre de personnes ressources auprès de divers organismes à but non lucratif, en donnant des conférences sur des sujets d'intérêt commun, en s'impliquant dans divers conseils d'administration d'organismes communautaires et en contribuant à l'information juridique par des sessions de formation auprès de divers groupes. Cette liste n'est pas exhaustive mais démontre néanmoins la participation des avocats du réseau à la vie communautaire du milieu desservi.

Au 31 mars 1989, le réseau comprenait 372 avocats salariés possédant une expérience moyenne de 13 années. Durant cette année financière, 63,9% des causes (147 130 causes) ont été confiées aux avocats salariés et 36,91% des causes (86 066 causes) ont été confiées aux avocats de pratique privée.

Le législateur a choisi de permettre le libre choix de l'avocat afin de maintenir le principe du respect des rapports entre client et avocat, ainsi que pour permettre une saine émulation entre les avocats de la pratique privée et ceux de l'aide juridique. Le libre choix est un principe fondamental dans le système québécois d'aide juridique et doit le rester.

En conséquence, le Groupe de travail recommande:

18. Que le libre choix demeure un principe fondamental du programme d'aide juridique.

4.2.3.2 Tarification

La Loi sur l'aide juridique précise à l'article 81 que le Ministre, en l'occurrence le Ministre de la Justice, négocie avec les organismes habilités à représenter les notaires, les avocats, les huissiers ou les sténographes, les tarifs des honoraires applicables aux fins de la Loi ainsi qu'une procédure de règlement des différends et les matières qui peuvent en être l'objet. Le gouvernement peut adopter des règlements pour ratifier une telle entente ou, à défaut d'entente, pour établir de tels tarifs aux fins de la Loi.

Des négociations sont en cours entre les corporations professionnelles et le ministère de la Justice et le Conseil du trésor. Le tarif d'honoraires des avocats n'a pas été modifié depuis 1981 en matière criminelle et pénale et depuis 1984 en matière civile. Pour sa part, le tarif d'honoraires des notaires n'a pas été modifié depuis 1977. On peut constater d'autre part que les tarifs actuels n'ont pas suivi l'évolution des modifications législatives, réglementaires ou procédurales. Il s'en suit qu'un nombre croissant de services professionnels ne sont pas prévus aux tarifs.

Il n'entre pas dans le cadre du présent mandat de s'ingérer dans le processus de négociation en cours. Il en est autrement en ce qui concerne la structure des tarifs d'honoraires et le mode de négociation.

Force nous est de constater que les négociations perdurent. L'une des conséquences de la sclérose de ces tarifs est de porter atteinte au principe du libre choix qui fut accordé aux bénéficiaires. En effet, il a été signalé à maintes reprises que des avocats de la pratique privée refusent des mandats d'aide juridique puisqu'ils estiment que les honoraires rattachés aux services requis sont nettement insuffisants. Il a également été porté à notre attention que dans certaines régions, la plupart des notaires refusent les mandats de l'aide juridique.

L'analyse des statistiques concernant la répartition des dossiers admis entre les avocats salariés et ceux de la pratique privée ne laisse pas entrevoir une augmentation significative des dossiers traités par les avocats salariés qui pourrait justifier ces allégations. Pour les années 1986-87, 1987-88 et 1988-89 les causes admises confiées aux avocats de pratique privée représentaient respectivement 36,67%, 40,22% et 36,91%; les causes confiées aux avocats salariés représentaient 63,33%, 59,78% et 63,09%. Pour 1987-88, il semble que les moyens de pression déclenchés pour accélérer le règlement des conventions de travail des avocats salariés à l'automne 1987, ne seraient pas étrangers à l'augmentation de la participation des avocats de pratique privée(29).

Toutefois, pour l'année 1989-90, selon les données actuellement disponibles, on note une tendance marquée vers une diminution des causes confiées aux avocats de la pratique privée, en matière matrimoniale (environ 6 500 causes) et une tendance moins significative dans les autres matières civiles (entre 500 et 1 000 causes). Pour les années

29. Supra, note 22, p. 178.

1986-87, 1987-88, 1988-89, le nombre d'avocats ayant réclamé des honoraires fut respectivement de 2 769, 2 881 et 2 843 alors qu'en 1989-90 ce nombre a chuté à 2 665.

Le constat en matières notariales est plus significatif. En effet, pour les années financières de 1983 à 1986, la demande annuelle était de l'ordre de 10 500 alors que pour les années subséquentes, elle a connu une baisse constante pour atteindre 7 478 demandes en 1988-89. Il s'agit d'une diminution de l'ordre de 30% de la demande(30). Pour l'exercice 1987-88, on devait même observer des chutes très marquées dans certaines régions, de l'ordre de 40,3%, 23,6% et 22%.

Il a été également allégué que la stagnation du tarif d'honoraires des avocats pouvait constituer un incitatif pour certains praticiens d'accepter un plus grand nombre de mandats afin de s'assurer un traitement raisonnable mais qu'ils n'accorderaient pas à ces derniers toute l'attention dont le client est en droit de s'attendre. Le tarif actuel pourrait également être pour les praticiens un incitatif à multiplier les procédures dans le traitement de certains dossiers dans le but évident de s'assurer des honoraires plus élevés.

Il semble d'autre part que des praticiens œuvrant dans des domaines très spécialisés du droit refusent de plus en plus les mandats de l'aide juridique. Certains soutiennent que les praticiens possédant plusieurs années d'expérience ne sont plus intéressés à accepter les mandats de l'aide juridique de sorte que ces derniers seraient de plus en plus exécutés par des praticiens possédant une moins vaste expérience. Selon le profil des praticiens privés, la moyenne de l'expérience serait de dix ans.

30. Id., p. 180.

Le Groupe de travail ne peut être insensible à cette question dans la mesure où un principe aussi fondamental que le libre choix du bénéficiaire de requérir les services d'un avocat salarié du réseau ou d'un praticien privé, peut être entaché. C'est pourquoi, il est impératif que la grille tarifaire soit révisée dans le plus bref délai.

Il est permis de se demander si le mode actuel de négociation ainsi que la structure des tarifs sont en partie responsables de l'immobilisme de la grille tarifaire. N'y aurait-il pas lieu d'envisager la conclusion d'ententes valides ou renouvelables après une période déterminée ou bien d'instaurer un mécanisme de négociation permanente? Serait-il souhaitable d'envisager autrement la répartition des honoraires forfaitaires? Voilà autant de questions qui méritent réflexion de la part des parties en cause.

En conséquence, le Groupe de travail recommande:

19. Que le ministère de la Justice et les corporations professionnelles des avocats et des notaires reconsidèrent la procédure actuelle de négociation ainsi que la structure de la grille tarifaire et y apportent les correctifs nécessaires.

4.2.4 Services juridiques couverts

4.2.4.1 Nature des services couverts

Le Règlement sur les services couverts par l'aide juridique et sur les conditions de paiement des frais d'experts(31) détermine l'étendue des services juridiques couverts. Ainsi, le bénéfice de l'aide juridique s'étend 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 visée au chapitre II du titre VI du livre V du Code de procédure civile;
- 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 demande est susceptible d'être payable au poursuivant totalement ou partiellement, en poursuite seulement;
- 7° Toute défense relative à une infraction aux lois et aux règlements concernant le stationnement.

31. Règlement sur les services couverts par l'aide juridique et sur les conditions de paiement des frais d'experts, R.R.Q., 1981, c. A-14, r. 6.2.

La proportion des dossiers terminés selon la catégorie de nature des causes s'établit comme suit pour les années 1986 à 1989:

TABLEAU 6

PROPORTION DE DOSSIERS TERMINÉS PAR CATÉGORIE DE NATURE DE CAUSES			
	1986-87	1987-88	1988-89
Divorces et séparations	11,0%	11,0%	9,5%
Autres matières familiales	18,0%	19,0%	20,0%
Civiles/actions sur compte en défense	3,5%	3,0%	3,0%
Civiles autres et statutaires	27,0%	30,0%	30,0%
Criminelles et pénales	37,0%	33,5%	34,5%
Notaires	3,5%	3,5%	3,0%
TOTAL	100%	100%	100%

L'étendue de la couverture des services constitue l'un des fondements du régime québécois. Tout citoyen a le droit de connaître ses droits, sans exception, et de les faire reconnaître par les tribunaux. On ne saurait se hasarder à définir ce qui constitue un droit essentiel. Le résultat d'un tel exercice conduirait inévitablement à une catégorisation des services dans le but de restreindre la couverture de l'aide juridique.

La diminution de la couverture des services ne peut être envisagée comme un moyen de réduire les dépenses du programme que dans la mesure où des champs importants d'intervention seraient

visés. Le fait de ne soustraire que certains actes "moins prioritaires" n'entraînerait pas d'économie significative. Toutefois, réduire les services offerts risquerait inévitablement de causer à plus ou moins long terme des impacts sociaux, des coûts indirects futurs, qu'il est impossible d'évaluer.

Afin d'assurer l'accessibilité à la justice à toutes les personnes économiquement défavorisées et à une justice qui soit la même pour tout citoyen, le Groupe de travail est d'avis que le bénéfice de l'aide juridique doit s'étendre à l'ensemble des services juridiques dans sa forme actuelle. La réduction de la couverture des services est incompatible avec un objectif d'une meilleure accessibilité à la justice.

En conséquence, le Groupe de travail recommande:

20. Que la couverture des services juridiques soit maintenue selon les paramètres de la réglementation actuellement en vigueur.

4.2.4.2 Besoins de la population économiquement défavorisée

Le Groupe de travail s'est intéressé aux études et sondages relatifs à l'évolution des besoins juridiques, à la connaissance et au taux d'utilisation des services offerts, ainsi qu'au taux de satisfaction de la clientèle.

L'étude réalisée en 1975 par Camille Messier(32), pour le compte de la Commission des services juridiques, est trop

32. Camille Messier, Les mains de la loi: Une problématique des besoins juridiques des économiquement faibles au Québec, Montréal, Commission des services juridiques, 1975, 575 p.

ancienne pour être utile. Cette étude visait à explorer à la fois les besoins juridiques des citoyens économiquement faibles et leurs opinions et attitudes en regard de la justice. Six ans plus tard, le ministère de la Justice, en collaboration avec la Commission, reprenait l'étude des besoins en services juridiques dans la perspective de l'évaluation de l'aide juridique(33).

En 1984, le Centre de sondage de l'Université de Montréal, à la demande de la Commission, a réalisé une étude par sondage téléphonique sur l'admissibilité à l'aide juridique en matière civile en rapport avec le régime d'assistance publique du Canada(34). Par ricochet, cette étude a permis de jeter un éclairage sur l'opinion que se faisait la clientèle du service mis à sa disposition.

Il est intéressant de souligner que 61,4% des personnes interrogées (970) se sont dites très satisfaites du service rendu, 26% étaient "plutôt satisfaites", 5,9% "plutôt insatisfaites" et 6,5% "très insatisfaites". Donc, près de 87,4% se disaient satisfaites.

Enfin, un sondage téléphonique réalisé par la firme CREATEC+, en mars 1988, sur le citoyen face à la justice et aux grandes institutions de l'État(35), auprès d'un échantillon composé de 635 personnes, a permis de constater que

-
33. Gouvernement du Québec, Ministère de la Justice, Service de la statistique de gestion de l'information, Les besoins en services juridiques dans "Évaluation de la Commission des services juridiques et de son réseau", Québec, 1982.
 34. Commission des services juridiques, 12^e Rapport annuel, 31 mars 1984, pp. 159-198.
 35. CREATEC+, recherche-marketing, Sondage téléphonique sur le citoyen face à la justice et aux grandes institutions de l'État, Montréal, mars 1988.

le réseau d'aide juridique est, parmi les principaux intervenants de l'appareil judiciaire, celui en qui on avait le plus confiance (74%).

Il ne fait pas de doute que ces études fournissent des données intéressantes. Toutefois, ces informations sont trop anciennes, incomplètes ou limitées pour être davantage utiles dans le cadre du présent rapport.

Il revient à la corporation régionale d'aide juridique d'évaluer les besoins des diverses parties de sa région, de repérer les concentrations de personnes défavorisées, de privilégier le développement d'un bureau plutôt qu'un autre, de permettre à la clientèle de l'ensemble d'un territoire d'avoir le meilleur accès possible aux services offerts.

La gestion administrative des bureaux d'aide juridique relève de chacune des corporations régionales. Elles desservent un territoire spécifique et elles sont de ce fait plus susceptibles d'en saisir la réalité économique et sociale. Les corporations régionales ont adopté une approche particulière qui tend à respecter les caractéristiques propres de chaque région. L'étendue d'une région, la densité de sa population, son caractère urbain ou rural, sa plus ou moins grande homogénéité ethnique ou culturelle et une foule d'autres facteurs influent sur la façon de fournir l'aide juridique.

Il existe effectivement une variété de moyens mis en place dans le réseau visant à assurer le meilleur accès aux services offerts. Certains constats se dégagent. La quasi totalité des régions soutiennent que les bureaux sont situés là où il y a concentration de population et qu'ils sont bien desservis par le transport en commun. Un grand nombre de bureaux sont accessibles aux personnes qui se déplacent dif-

ficilement et à défaut, le personnel se déplace pour les rencontrer, dans une autre partie de l'édifice, à leur domicile, dans un centre hospitalier ou d'accueil, ou ailleurs le cas échéant.

Règle générale, les bureaux sont fermés le midi. Certains bureaux auraient tenté une expérience, qui s'est avérée non concluante, d'ouvrir pendant cette période. Ce n'est pas la majorité des bureaux qui offrent un service téléphonique le midi, le soir ou les fins de semaine. Toutefois, le service de garde par téléphone est implanté dans les sections criminelle et jeunesse. Dans un grand nombre de régions, le numéro de téléphone personnel des avocats est publié dans l'annuaire du téléphone ou remis aux corps policiers et à différents organismes. Sauf de rares exceptions, les frais d'appel interurbain sont assumés dans tous les cas et un certain contrôle est exercé pour éviter les abus.

L'ensemble des régions soutiennent qu'il est possible de rencontrer un avocat, sur demande, en dehors des heures normales d'ouverture de bureau et dans un lieu qui peut convenir davantage à la personne.

En dehors des centres urbains, les citoyens doivent parfois effectuer de grandes distances depuis leur résidence jusqu'au bureau d'aide juridique. Les personnes les plus démunies n'ont pas toujours les moyens pécuniaires pour défrayer les coûts du transport et elles risquent dès lors d'abandonner toute démarche en vue de connaître ou de faire reconnaître certains droits. On constate cependant que les corporations régionales ont ouvert des bureaux à temps partiel ou bureaux volants dans le souci de mieux desservir les petits centres éloignés qui ont peu de densité et qui sont souvent peu ou mal desservis par les transports publics.

Outre les informations parcellaires tirées des études déjà mentionnées, le Groupe de travail n'a pas de données récentes concernant le taux de satisfaction ou les besoins exprimés par les bénéficiaires et la clientèle potentielle, concernant l'accessibilité et la visibilité des bureaux d'aide juridique, les heures d'ouverture, l'efficacité du système téléphonique et autres paramètres.

C'est la responsabilité de chacune des corporations régionales de déterminer les besoins à satisfaire auprès de sa clientèle et d'y répondre de la façon la plus adéquate possible. La corporation régionale d'aide juridique constitue l'organisme administratif le plus près de la clientèle et le plus susceptible de saisir la réalité économique et sociale du territoire qu'elle dessert.

Sans vouloir minimiser la responsabilité des corporations régionales, il convient de souligner que la Commission s'est vu confier le mandat de favoriser la poursuite d'études et d'enquêtes et l'établissement de statistiques de manière à planifier l'évolution du système d'aide juridique⁽³⁶⁾. La Commission n'a pas procédé à l'évaluation de l'état de santé de l'ensemble du réseau depuis l'étude Messier réalisée en 1975. Il est sans aucun doute pertinent que soient à nouveau mesurés l'évolution des besoins de la clientèle, le taux de satisfaction de celle-ci, le niveau de connaissance des services offerts et le cas échéant, le taux d'utilisation. Les informations ainsi recueillies offriraient au réseau des paramètres actualisés pour guider les orientations futures.

36. L.R.Q., c. A-14, a. 22(g).

En conséquence, le Groupe de travail recommande:

21. Que la Commission des services juridiques avec le concours des corporations régionales d'aide juridique procède à une étude relative à l'évolution des besoins de la clientèle, au niveau de connaissance des services offerts et, le cas échéant, au taux d'utilisation et au degré de satisfaction.

4.2.5 Cliniques juridiques communautaires

Dans son évaluation des différents programmes d'aide juridique, le Comité national sur l'aide juridique de l'Association du Barreau canadien conclut à la nécessité d'incorporer à un système mixte d'aide juridique des cliniques juridiques communautaires:

"Un régime d'aide juridique efficace devrait être un modèle mixte. Pris isolément, aucun modèle dont les services sont rendus seulement par les avocats de la pratique privée, les avocats salariés ou les cliniques juridiques ne peuvent offrir une gamme adéquate de services juridiques de manière efficace. Un modèle mixte devrait comprendre un mélange adéquat d'avocats de la pratique privée, d'avocats salariés et de cliniques(37)". (Traduction)

Le comité recommande même que les cliniques occupent une plus grande place dans la délivrance des services juridiques au Canada. Les raisons qui militent en faveur de ce modèle de prestation sont présentées comme suit:

"En outre, seules les cliniques juridiques communautaires semblent capables de s'engager de façon soutenue dans des tâches juridiques plus étendues, orientées vers la réforme du droit et ce, en offrant à la communauté une formation juridique, en participant aux activités officielles et officieuses de la réforme du droit et en s'engageant plus à fond pour faire valoir les intérêts des divers groupes formant la communauté, tels que les locataires, les victimes de violence de toutes sortes, etc(38)". (Traduction)

37. Supra, note 4, pp. 228-229.

38. Id., p. 233.

Les cliniques juridiques communautaires visent, estiment les auteurs Poirier et Clavette, non seulement à offrir un service permettant l'accès des personnes défavorisées au système juridique, mais aussi à éliminer les inégalités par des changements législatifs ou par des changements fondamentaux dans le système socio-économique(39). En somme, le mandat de ces cliniques est double, soit de représenter sur une base individuelle les bénéficiaires d'aide juridique et de promouvoir les droits de la collectivité.

Les cliniques juridiques communautaires se retrouvent principalement en Ontario(40). Chaque clinique est administrée par un conseil d'administration dont plusieurs membres sont issus de la communauté desservie. Cette structure permet aux personnes provenant du milieu de faire valoir leur point de vue sur les décisions importantes concernant les orientations et les services offerts. Ces derniers sont rendus par des avocats salariés, des étudiants en droit et des employés paralaégaux. Ces cliniques concentrent leurs activités dans des secteurs du droit qui touchent les besoins particuliers de la clientèle desservie, comme en droit carcéral, de la consommation, de la sécurité sociale, du logement et de l'immigration. De plus, elles répondent sommairement à toute demande d'information juridique sans égard au revenu du requérant.

Certaines cliniques juridiques communautaires qui ont pignon sur rue dans le Toronto métropolitain ou dans le nord de la province desservent plus spécialement des clientèles particulières telles les personnes âgées, les personnes handicapées, les victimes d'accidents du travail et la population autochtone. D'autres

39. Donald Poirier et Huguette Clavette, "Les services juridiques communautaires de Moncton: la formation et l'intervention socio-juridique", (1985) 8 Canadian Community Law Journal 93, pp. 96-97.

40. Mary Jane Mossman, "Community Legal Clinics in Ontario", (1983) 3 Windsor Yearbook of Access to Justice, 375.

cliniques sont spécialisées dans le droit des enfants, dans le droit de l'environnement ou dans le droit de la santé. Enfin, une clinique dessert plus particulièrement la population hispanique et une autre la population de langue chinoise et de l'est asiatique.

Ailleurs au Canada, les cliniques juridiques communautaires sont présentes en Colombie Britannique et dans les Territoires du Nord-Ouest. Ces cliniques qui fonctionnent suivant des règles similaires à celles existantes en Ontario, sont situées en dehors des grands centres et dans les régions nordiques.

Au Québec, le régime d'aide juridique permet également la mise sur pied de "cliniques juridiques communautaires". On les retrouve sous l'appellation de corporation locale d'aide juridique.

Selon l'article 32c) de la Loi sur l'aide juridique, une corporation régionale d'aide juridique a la responsabilité de recommander à la Commission des services juridiques l'accréditation de corporations locales pour fournir l'aide juridique dans le territoire ou pour les fins que la Commission détermine, lorsqu'il apparaît que cette solution est de nature à satisfaire les besoins de la population et qu'une telle corporation locale est en mesure de rendre des services juridiques valables. Les activités de la corporation locale doivent s'intégrer à celles offertes dans l'ensemble des services juridiques offerts dans une région donnée.

Le Règlement d'application de la Loi sur l'aide juridique énonce les règles relatives à l'accréditation d'une corporation locale telles l'obligation d'adopter un règlement prévoyant la tenue, au cours d'une année, d'au moins six assemblées générales des membres dont une au moins à chaque trois mois. On y précise notamment que le certificat d'accréditation détermine le champ d'activité de la corporation locale.

Le réseau de l'aide juridique compte deux "cliniques juridiques communautaires": les Services juridiques communautaires de Pointe St-Charles et Petite Bourgogne inc. à Montréal et la Clinique juridique populaire de Hull inc. Mises sur pied au début des années '70, elles ont été intégrées au réseau en 1974. Les activités de la première se concentrent principalement en droit familial et social et portent sur des questions reliées à l'endettement et sur des problèmes de logement. Tout en pratiquant un droit à caractère général, la clinique de Hull a développé au fil des années une expertise en droit administratif. Aucune n'exerce en droit criminel ou en matière de jeunesse. Ces cliniques se différencient notamment des bureaux d'aide juridique par l'implication de la population desservie. En effet, lors d'une assemblée générale annuelle, des représentants de la communauté sont élus au conseil d'administration, lequel fixe les orientations et voit au bon fonctionnement de la corporation locale.

Le Groupe de travail s'est intéressé aux raisons pouvant expliquer le non développement de cette formule au Québec. Il a interrogé plusieurs intervenants du milieu. Pour les uns, le peu d'intérêt voire même l'indifférence de la population seraient parmi les premières causes. Pour d'autres, les difficultés seraient d'ordre financier. Les activités de nature communautaire seraient moins considérées que celles de nature curative lorsqu'il s'agit de déterminer les budgets disponibles pour le fonctionnement.

Au Québec, l'existence d'uniquement deux corporations locales peut s'expliquer par le fait que les bureaux d'aide juridique jouent essentiellement le rôle dévolu aux cliniques juridiques communautaires dans d'autres juridictions. Le Groupe de travail est convaincu que les bureaux d'aide juridique dans leur forme actuelle sont en mesure de fournir adéquatement les services juridiques dans tous les domaines du droit. Au fil des années, le

personnel du réseau a développé une expertise qui le rend apte à assurer aux personnes économiquement défavorisées les services juridiques particuliers dont elles ont besoin.

On attribue enfin aux cliniques existantes sous d'autres juridictions un rôle de premier plan à l'occasion de réformes législatives, parfois même d'initiateur de telles réformes. L'expertise du personnel de ces cliniques et la connaissance des problèmes spécifiques des personnes économiquement défavorisées en font des porte-parole particulièrement sensibles à la revendication et à la défense de leurs droits. Au Québec, la Commission des services juridiques, en collaboration avec les corporations régionales, joue un rôle similaire auprès du législateur. La contribution de la Commission se traduit notamment par la production de mémoires en commissions parlementaires et par la participation des professionnels du réseau à différents comités d'études et groupes de travail.

Il appert donc que la structure actuelle de l'aide juridique au Québec englobe essentiellement le rôle dévolu aux cliniques juridiques communautaires dans les autres juridictions canadiennes.

Toutefois, plusieurs représentants des groupes ethnoculturels ont fait valoir que, principalement dans les grands centres, les bureaux d'aide juridique ne semblent pas tenir compte des changements culturels de la collectivité qu'ils desservent pour la planification des services. Dans leur exposé, ces représentants ont signalé la barrière psychologique que doivent surmonter leurs membres et une peur réelle, héritage de leurs pays d'origine, lorsque vient le temps de consulter des spécialistes du droit. L'impossibilité d'obtenir des services dans leur langue, la méconnaissance des lois, des méthodes d'intervention et des avenues possibles, lorsque survient un litige, les poussent souvent à l'inaction.

Les représentants des différents groupes de défense des droits, tels les accidentés du travail, les sans emplois, les consommateurs et autres, ont soumis leur désir d'obtenir des services juridiques tant individuels que collectifs et axés davantage sur une approche globale des problèmes. Les représentants des autochtones ont fait valoir que l'aide juridique devrait tenir compte davantage de la réalité des conditions nordiques.

Les lacunes relevées peuvent en bonne partie être corrigées sans modification de la structure du réseau. Toutefois, l'expérience des corporations locales d'aide juridique de Pointe St-Charles - Petite Bourgogne et de Hull démontre que la formule des cliniques juridiques est non seulement viable mais également souhaitable.

La décentralisation, l'implication et le contrôle par la population locale concernée permettent de créer un sentiment d'appartenance qui n'est pas sans effet sur les services rendus aux bénéficiaires. Le Groupe de travail est d'avis qu'un accroissement de la participation de la population desservie aux décisions la concernant apparaît une avenue possible pour solutionner les problèmes particuliers des personnes économiquement défavorisées. Il convient de miser davantage sur la capacité des gens, des groupes et des communautés de se prendre en main. Il existe au niveau local des forces actives qu'il faut canaliser pour mieux desservir la population concernée.

Dans cette optique, les membres du Groupe de travail sont d'avis que la mise sur pied de corporation locale d'aide juridique peut s'avérer une réponse adéquate aux problèmes particuliers de clientèles cibles. La collaboration et l'implication de la communauté desservie apparaissent un ingrédient essentiel pour assurer le succès de l'entreprise.

Le Groupe de travail ne voit pas dans cette formule une panacée à tous les maux particuliers de groupes de personnes qui pourraient souhaiter autant de corporations locales que de groupes distincts. Une corporation locale doit constituer un forum, une voix, un moyen pour solutionner des problèmes juridiques d'une population désireuse de participer elle-même à la mise en œuvre et à la bonne marche de l'entreprise. Dans ce contexte, l'accréditation d'une corporation locale ne devrait se faire qu'à certaines conditions qui en assurent la finalité. Ces conditions devraient être établies de concert entre la Commission des services juridiques et les intervenants concernés. Parmi les conditions qui pourraient être fixées, on peut penser entre autres aux besoins spécifiques dans des secteurs du droit, à l'homogénéité du territoire et de la population à desservir, à la représentativité des personnes et des groupes requérants.

L'implantation de nouvelles corporations locales ou cliniques est un moyen qui peut sembler alléchant et de nature à créer des attentes de la population. On ne saurait cependant ignorer le fait que la mise en place de telles cliniques implique un ajustement dans la gestion administrative du réseau et est tributaire d'une injection de fonds additionnels de l'État.

En conséquence, le Groupe de travail recommande:

22. Que les corporations régionales d'aide juridique et la Commission des services juridiques facilitent l'implantation de corporations locales d'aide juridique là où les besoins de la population à desservir le justifient;
23. Que la Commission des services juridiques, après consultation des intervenants concernés, établisse des critères d'accréditation d'une corporation locale d'aide juridique.

4.2.6 Activités de nature informative, éducative et préventive

L'un des mandats confié à la Commission des services juridiques est de promouvoir le développement de programmes d'information destinés à renseigner les personnes économiquement défavorisées sur leurs droits et leurs obligations.

La Commission possède effectivement un Service d'expertise, d'éducation et de recherche. Suivant son dernier rapport annuel(41), le service de recherche a répondu à 2 358 demandes de consultations faites par les avocats du réseau en matière civile et à 426 en matière pénale. Son rôle de support auprès de ces derniers se concrétise par ailleurs par des journées d'étude ou des sessions de formation de base, spécialisées et professionnelles.

Divers comités d'étude et groupes de travail formés d'avocats des différentes corporations régionales ainsi que des membres du service de recherche demeurent très actifs. Les avocats du service participent également à différents colloques, rencontres ou journées d'étude à titre de conférenciers ou personnes ressources sur différents sujets, à différentes émissions radiophoniques ou télévisées.

Au cours de la dernière année, le Service de l'information a maintenu un projet d'information radiophonique, "La Minute Juridique", sur les ondes de 117 stations. Cette capsule d'information est également publiée dans plusieurs hebdomadaires et quotidiens. Par ailleurs, la série télévisée "Justice pour tous" en est à sa 13^e année d'existence. Enfin, plusieurs milliers de brochures et dépliants sont distribués à la population du Québec, soit directement, soit par l'entremise des bureaux d'aide juridique ou autres organismes.

41. Supra, note 22, p. 13.

Comme signalé antérieurement, chaque bureau d'aide juridique a des initiatives qui lui sont propres sur le plan de l'information et de l'éducation. Outre la pratique du droit curatif, les avocats salariés du réseau s'impliquent dans le milieu qu'ils desservent en agissant notamment à titre de personnes ressources auprès des divers organismes à but non lucratif, en donnant des conférences sur des sujets d'intérêt commun, en s'impliquant dans divers conseils d'administration d'organismes communautaires et en contribuant à l'information juridique par des sessions de formation auprès de divers groupes.

Cette liste d'activités n'est pas exhaustive. Le Groupe de travail ne peut que louer les efforts de la Commission et des diverses corporations. Toutefois, il n'est pas convaincu qu'elles répondent entièrement aux attentes de la population.

Il est ressorti notamment des mémoires et des témoignages des représentants des communautés ethnoculturelles, une forte demande pour des services de consultation juridique ainsi que des activités de nature éducative et préventive. Ces représentants ont fait valoir que les besoins de leurs membres présentent certaines spécificités qui s'ajoutent aux besoins en services juridiques de toute personne économiquement défavorisée. On peut songer également à un accidenté du travail qui est non représenté par un avocat et qui souhaite une consultation pour guider ses démarches ultérieures, ou bien à la personne qui souhaite être éclairée pour défendre sa cause devant la division des petites créances de la Cour du Québec.

Il fut signalé que le service de consultation téléphonique n'est pas offert dans tous les bureaux. Plusieurs intervenants oeuvrant auprès de personnes défavorisées ont souligné que le système actuel ne rejoint pas vraiment la personne qui est dans un état chronique de pauvreté, celle qui ne sait pas reconnaître son

problème juridique, c'est-à-dire qui ne peut identifier la nature de son problème, ou celle qui éprouve une gêne psychologique ou une peur de s'aventurer dans le bureau d'un avocat.

Le Groupe de travail est convaincu que les bureaux d'aide juridique ont un rôle majeur à jouer en matière d'information, d'éducation et de prévention juridique et qu'ils sont en mesure dans le système actuel avec certains aménagements de rendre les services réclamés. L'avocat de l'aide juridique est un spécialiste dans la représentation des intérêts des personnes chez qui la situation financière amène à vivre des difficultés qui leur sont souvent propres et à rechercher des solutions qui tiennent compte de cet état de pauvreté.

Certains bureaux d'aide juridique ont du personnel paralégal qui assume notamment le service d'information juridique au téléphone et en entrevue. Le Groupe de travail est d'avis que cette formule devrait être développée davantage. La formation des techniciens en droit est sanctionnée au Québec par un diplôme reconnu et assure de ce fait les qualifications nécessaires. L'embauche de cette catégorie d'employés ne doit pas être envisagée seulement dans un esprit d'économie d'ordre pécuniaire mais comme un élément qui s'intègre aux modes de prestation des services.

On ne saurait prétendre que le réseau d'aide juridique puisse déborder indûment de la dimension juridique dans le but d'apporter seul une solution globale aux problèmes des personnes défavorisées. Toutefois, les avocats et tout le personnel du réseau doivent être de plus en plus conscients de l'importance de bien connaître les autres ressources disponibles pour leur clientèle, de collaborer avec elles et d'y faire appel afin d'assurer à leurs clients une réponse ou la solution la plus complète possible à des besoins spécifiques.

C'est pourquoi il est indispensable de songer à une coordination des ressources en vue d'une solution complète des problèmes. On peut songer notamment à une implication des corporations professionnelles des avocats et des notaires, des centres locaux de services communautaires (C.L.S.C.), des regroupements ou associations spécialisées dans divers domaines, etc. Cette perspective sera analysée dans le rapport final, dans un cadre large de l'accessibilité à la justice.

En conséquence, le Groupe de travail recommande:

24. Que les bureaux d'aide juridique intensifient leurs programmes ou activités d'information, d'éducation ou de prévention juridique pour la population qu'ils desservent et, à cet effet, qu'ils intègrent à leur personnel des techniciens en droit.

4.2.7 Article 69 de la Loi sur l'aide juridique

L'article 69, de la Loi sur l'aide juridique énonce que l'aide juridique doit être refusée à toute personne autrement admissible, lorsque cette personne, à cause du fondement de son droit et du montant en litige, peut faire une entente avec un avocat de pratique privée concernant ses honoraires extrajudiciaires selon l'article 126 de la Loi sur le Barreau(42). L'article 69 a pour objet d'exclure du régime d'aide juridique le requérant qui peut assumer les frais judiciaires à même le montant qu'il pourrait vraisemblablement percevoir dans sa cause. Une directive incorporée au Règlement ratifiant l'entente intervenue le 4 septembre

42. L.R.Q., c. B-1.

1984 concernant les services professionnels de l'avocat dans le cadre du Régime d'aide juridique(43) précise même que l'exclusion s'applique également aux affaires matrimoniales en regard desquelles l'état et les facultés du conjoint permettent raisonnablement d'anticiper l'octroi d'une pension alimentaire d'un montant supérieur aux critères d'admissibilité à l'aide juridique.

Toutefois, le deuxième alinéa de l'article 69 prévoit que si le requérant ne parvient pas à percevoir un montant équivalant à celui qui aurait été versé à son avocat s'il avait bénéficié de l'aide juridique et si le directeur général de la corporation régionale estime que les circonstances l'indiquent, l'aide juridique peut lui être accordée avec effet rétroactif.

L'interprétation de l'article 69 de la Loi sur l'aide juridique fait l'objet de contestations judiciaires. Le débat qui oppose les avocats de la pratique privée d'une part et les centres communautaires juridiques d'autre part, porte sur l'abus de pouvoir que commettraient les employés et les administrateurs de ces derniers par leur prise en charge d'une clientèle qui ne serait pas admissible à l'aide juridique. On allégué en quelque sorte une concurrence déloyale.

Les frictions qui peuvent opposer parfois les avocats salariés aux praticiens ne doivent pas étonner outre mesure. C'est une caractéristique propre à un modèle mixte de prestation de services juridiques. Le rapport du comité de l'Association du Barreau canadien sur l'aide juridique du Canada donne l'explication suivante:

"C'est le modèle mixte qui est le plus propice aux contacts et aux tensions. (...) Dans les modèles de libre choix comme ceux du Québec et du Manitoba, il peut se produire des frictions entre les différentes composantes du régime, étant donné que les avocats s'y font concurrence. Au Québec, on a parfois parlé de

43. Décret 2327-84, G.O.Q., II, 17 octobre 1984, p. 5207.

concurrence déloyale de la part d'avocats salariés comme d'avocats de pratique privée. De plus, les soucis de limitation des coûts et les efforts conséquents d'accroissement de la charge de travail des avocats salariés ont amené le Barreau de chaque province à se préoccuper de la question(44)".
(Traduction)

Il n'appartient pas au Groupe de travail de se prononcer sur la question en litige. Mais au-delà des raisons qui pourraient expliquer ces frictions entre les avocats salariés de l'aide juridique et ceux de la pratique privée, il apparaît important de rappeler la nécessité d'une concertation entre tous les intervenants pour assurer le bon fonctionnement du régime d'aide juridique. Tous les intéressés se doivent de conjuguer leurs efforts pour faire en sorte que le régime réponde aux besoins des personnes défavorisées qui sont la raison d'être du programme.

4.2.8 Litige où une seule des parties est admissible à l'aide juridique

Le Groupe de travail s'est intéressé à la situation qui prévaut dans les cas où l'une des parties à un litige bénéficie de l'aide juridique alors que l'autre se voit refuser un tel privilège pour un revenu qui parfois dépasse à peine le seuil d'admissibilité. En matière matrimoniale, le problème se présente davantage avec acuité.

En 1989, sur 17 015 dossiers ouverts dans cette matière en Cour supérieure et où il y a eu un mandat de l'aide juridique, dans seulement 4,97% des cas (845), les deux parties étaient bénéficiaires d'aide juridique. En 1988 et 1987, la proportion était semblable, soit respectivement 4,77% et 5,89%. Il s'ensuit donc que dans la très grande majorité de ces dossiers, l'une des parties ne bénéficie pas de l'aide juridique.

44. Supra, note 4, p. 204.

Certains prétendent que la partie bénéficiaire aurait tendance à abuser de la situation en multipliant inutilement les procédures. Admettre sans ambages pareille allégation, c'est en quelque sorte laisser sous-entendre que le procureur du bénéficiaire d'aide juridique ferait fi des règles déontologiques qui gouvernent tout membre du Barreau. C'est aussi supposer que la Cour n'interviendrait pas pour arrêter de tels abus de procédures.

Toutefois, il est indéniable qu'un certain déséquilibre peut résulter du fait que dans un litige donné l'une des deux parties ne soit pas admissible à l'aide juridique. La solution serait-elle d'accorder automatiquement à l'autre partie le droit à l'aide juridique? Compte tenu des coûts impliqués, cette solution n'apparaît pas réaliste. Par contre, des critères d'admissibilité suivant une échelle progressive telle que recommandée à la section 4.2.2.3 s'avèrent un palliatif à la problématique soulevée. Ainsi, au lieu de se voir écarter du bénéfice d'aide juridique comme c'est le cas actuellement, la partie serait admise sous réserve de devoir rembourser une partie des coûts des services obtenus. Un certain équilibre entre les parties serait ainsi établi.

CHAPITRE 5

HYPOTHÈSES DE FINANCEMENT DE L'AIDE JURIDIQUE

5.1 Financement actuel

En 1972, l'État a pris la relève des Barreaux et a mis en place un système public d'aide juridique. Les gouvernements fédéral et provincial sont actuellement les principaux, sinon les seuls, bailleurs de fonds de l'aide juridique au Québec. Le fédéral contribue pour environ 47% des coûts alors que le provincial comble pour l'essentiel la différence. Seule une infime partie du budget de l'aide juridique (moins de 1%) provient d'autres sources telles que le remboursement par les bénéficiaires des coûts de l'aide fournie et l'intérêt sur les argents détenus par la Commission des services juridiques.

Ainsi, pour l'exercice financier 1988-89 sur des coûts réels de 79 200 531 \$, le gouvernement provincial a contribué au système pour la somme de 41 886 466 \$ (52,89%, gouvernement et autres sources) et le gouvernement fédéral pour la somme de 37 315 069 \$ (47,11%). Le TABLEAU 7 précise le détail de la contribution respective des gouvernements.

L'entente avec le gouvernement fédéral couvrant les années 1987-1990 prévoit le partage des dépenses effectuées par la Commission des services juridiques pour le secteur criminel. Le ministère de la Justice du Canada contribue jusqu'à un maximum de 55% des dépenses admissibles pour les criminels adultes et jusqu'à 50% des dépenses pour les jeunes contrevenants. Cette entente a pris fin en mars 1990. Le dernier budget fédéral a décrété le gel pour deux années consécutives des contributions versées aux provinces pour le financement de l'aide juridique en matières criminelle et pénale.

TABLEAU 7

Partage des coûts entre le fédéral et le provincial de 1982 à 1989

	82-83 \$	83-84 \$	84-85 \$	85-86 \$	86-87 \$	87-88 \$	88-89 \$
Coûts réels	52 709 786	56 325 073	60 285 925	64 478 426	63 356 202	77 544 822	79 202 531
Part fédérale totale	3 250 000	24 899 585	29 392 918	30 912 120	30 839 441	35 275 977	37 315 065
Part fédérale en criminal	0	10 749 585	11 185 965	11 388 894	10 854 734	13 217 470	13 876 964
Part fédérale en civil	3 250 000	14 150 000	17 350 000	18 152 241	18 900 000	20 804 807	22 181 301
Part fédérale en jeunesse	0	0	856 953	1 370 985	1 084 707	1 253 700	1 256 800
Part fédérale en %	6,17%	44,21%	48,76%	47,94%	48,68%	45,49%	47,11%
Part provinciale	49 459 786	31 425 488	30 893 007	33 566 306	32 516 761	42 268 845	41 886 466
Part provinciale en %	93,83%	55,79%	51,24%	52,06%	51,32%	54,51%	52,89%

NOTE: La réclamation en civil de l'année 1986-87 et les réclamations en criminal et jeunesse des années 1987-88 et 1988-89 n'ont pas été certifiées par le contrôleur des finances.

SOURCE: Commission des services juridiques, 17^e rapport annuel, 31 mars 1989, Annexe 8, p. 203.

En matière civile, le gouvernement fédéral, conformément au régime d'assistance publique du Canada (RAPC), défraie 50% des coûts encourus pour les personnes admissibles. Dans les faits, certaines personnes qui reçoivent de l'aide juridique au Québec ne sont pas admissibles en vertu du régime canadien de sorte que la contribution effective du fédéral dans ce domaine est inférieure à 50%.

C'est ainsi que globalement, en matière criminelle et civile, on peut dire que la part du fédéral se situe aux alentours de 47%. Les implications pratiques du gel de la contribution du fédéral en matière pénale restent à évaluer. L'on peut d'ores et déjà s'attendre dans les faits à une diminution de la quote-part payée par le fédéral puisque la facture totale des coûts reliés à l'aide juridique aura augmentée de toute façon notamment en raison de l'inflation. Il est donc à prévoir que l'effort budgétaire de la province devra être augmenté pour combler la différence.

Cette prémisse nous amène à poser une question fondamentale. Qui doit payer les coûts reliés à l'aide juridique au Québec? Le Groupe de travail n'a aucune hésitation à répondre que c'est la responsabilité première de l'État tant provincial que fédéral. Une société qui se dote de Chartes des droits et libertés de la personne doit fournir à ses membres les outils nécessaires à la revendication et à la défense des droits reconnus.

Il n'est pas sans intérêt de citer ici le rapport préliminaire d'un comité de l'Association du Barreau canadien portant sur l'aide juridique au Canada:

"L'idée de considérer l'aide juridique comme un droit civil ou judiciaire met l'accent sur les droits individuels concernant l'accès aux tribunaux, étant donné que les tribunaux incorporent le monopole de l'État sur le processus de règlement formel des litiges et la primauté du droit. D'un autre côté, l'État assume l'obligation de fournir de l'aide juridique aux indi-

vidus qui doivent avoir recours aux tribunaux, puisque l'égalité devant la loi est perçue comme étant l'égalité devant les tribunaux(45)" (Soulignement ajouté).
(Traduction)

L'aide juridique constitue, à ne pas en douter, l'un des moyens les plus adéquats pour que justice soit également rendue aux plus démunis de la société. L'accessibilité à la justice est la raison fondamentale de l'existence de programmes comme celui de l'aide juridique.

Les gouvernements sont donc les premiers responsables de la santé économique du programme d'aide juridique. Cette assertion admise, il est approprié d'explorer d'autres sources de financement non pas pour relever l'État de ses obligations mais davantage pour bonifier le système d'aide juridique en place. Maintenir un régime vigoureux qui réponde aux demandes de services juridiques de la part des plus démunis de la société, tel est l'objectif poursuivi. C'est donc dans cette optique que le Groupe de travail a examiné d'autres sources de revenus.

5.2 Autres sources de financement

Dans sa recherche de nouvelles sources de revenus, le Groupe de travail a posé au préalable deux paramètres. Le premier est à l'effet que la nouvelle source de financement soit reliée au domaine juridique ou judiciaire, telle la fourniture de services juridiques ou une poursuite judiciaire. Le second exige que la source de revenu génère suffisamment de fonds pour répondre aux besoins compte tenu notamment des coûts administratifs nécessaires à sa mise en place et à son bon fonctionnement.

Plusieurs des sources de financement examinées sont largement inspirées de l'expérience des autres provinces canadiennes.

45. Supra, note 4, p. 117.

5.2.1 Contribution des bénéficiaires

En 1982, l'Assemblée nationale a modifié la Loi sur l'aide juridique(46) pour incorporer une disposition qui avait pour objet d'exiger du bénéficiaire d'aide juridique, à l'exception de celui qui reçoit des prestations d'aide sociale, l'acquiescement de frais d'ouverture de dossier. Les objectifs de cet ajout à la Loi étaient d'accroître les revenus d'une part et d'autre part de restreindre l'augmentation de la demande(47). Aucun règlement n'a été adopté à cet effet; en conséquence aucun frais n'est exigé du bénéficiaire. Il convient de noter que la Commission s'est déjà prononcée contre l'imposition de tels frais. Dans son rapport annuel du 31 mars 1981, on peut lire à la page 113:

"Dans l'opinion de la Commission, l'effet du ticket modérateur dans le cas de l'aide juridique ne serait pas de générer des revenus additionnels significatifs mais d'éloigner de nous une clientèle de toutes catégories de revenus modestes et ceci pour tous les genres de services juridiques".

Par ailleurs, les provinces appliquent différentes politiques concernant l'effort financier demandé aux bénéficiaires d'aide juridique. Certaines provinces comme la Colombie Britannique et le Nouveau-Brunswick exigent des frais d'analyse ou d'ouverture de dossier. La Saskatchewan a cessé de le faire en 1988 suite à une contestation judiciaire portant sur la légalité de la tarification adoptée. Une modification législative adoptée en 1989 l'autorise à nouveau à requérir des frais d'analyse de dossier des clients de l'aide juridique. La plupart des provinces requièrent des bénéficiaires d'aide juridique une contribution ou un rembour-

46. L.R.Q. 1982, c. 36, a. 5.

47. Commission des services juridiques, 11^e Rapport annuel, 31 mars 1983, p. 148.

sement des coûts des services obtenus. Les sommes ainsi recueillies représentent toutefois un faible pourcentage des coûts des différents programmes d'aide juridique.

Au Québec, le remboursement des coûts de l'aide équivaut à moins de 1% de l'ensemble du budget total de la Commission des services juridiques. Selon le Règlement sur le remboursement des coûts de l'aide juridique(48), un tel remboursement peut être exigé en matière alimentaire, matrimoniale, successorale, testamentaire ou de donation ou de services rendus par un notaire lorsque le bénéficiaire a obtenu un bien ou un droit de nature pécuniaire.

La position de la Commission concernant les frais modérateurs nous apparaît toujours valable en 1990. L'apport financier serait nettement insuffisant comparativement aux inconvénients majeurs sur l'accessibilité à l'aide juridique. C'est pourquoi le Groupe de travail rejette d'emblée la possibilité d'exiger des bénéficiaires des frais d'ouverture d'un dossier, comme nouvelle source de revenu.

La participation d'une partie des bénéficiaires aux coûts des services reçus selon une échelle progressive telle que proposée est de nature à fournir un apport financier plus significatif sans ajouter au fardeau de la partie de la population la plus démunie.

L'avantage premier de cette proposition est non seulement de permettre la récupération dans le système de la partie de la population qui était visée lors de sa mise en place, mais également d'y ajouter une nouvelle clientèle qui se voit en quelque sorte financer, selon ses revenus, les services juridiques dont elle a besoin.

48. Décret 942-83, G.O.Q., II, 11 mai 1983, p. 2345.

5.2.2 Intérêts sur les comptes en fidéicommis

La réglementation des corporations professionnelles oblige les avocats et les notaires à déposer dans un compte en fidéicommis les avances d'honoraires et de déboursés et les sommes d'argent détenues au nom de leurs clients. Sauf indication contraire du client, le praticien doit verser ces sommes dans un compte général en fidéicommis. L'intérêt produit par ces comptes est par la suite versé selon le cas au Fonds d'études juridiques du Barreau ou au Fonds d'études notariales de la Chambre des notaires.

Pour l'année financière 1988-89, le Fonds d'études juridiques du Barreau s'est enrichi d'une somme de 2 797 082 \$ et le Fonds d'études notariales de la Chambre a rapporté, en 1988, la somme de 5 539 293 \$. En 1990, les taux d'intérêts étant plus élevés, les fonds seront augmentés d'autant.

Les sommes déposées dans les différents fonds d'études servent principalement à payer les coûts reliés à la recherche, à l'information juridique, à la formation permanente des membres, à la mise sur pied et au maintien des bibliothèques de droit. Ces argents servent donc au maintien et à l'amélioration de services juridiques au bénéfice de la population.

D'autres provinces canadiennes comme l'Ontario, la Colombie Britannique, le Manitoba et Terre-Neuve puisent à même les Fondations du droit (Law Foundation) pour financer le programme d'aide juridique(49). À cet égard, à titre d'illustration, le Fonds d'aide juridique de l'Ontario a reçu en 1988 quelque 24 M \$ provenant des intérêts des comptes en fidéicommis, l'équivalent d'environ 20% du budget consacré à l'aide juridique. Il s'agit là d'un apport financier significatif.

49. Voir généralement: Jed Morris, "Interest on Lawyer Trust Accounts: Analysis and Perspective", (1983) 2 Canadian American Law Journal, pp. 65-85.

Toutefois, une précision s'impose. Il convient en effet de se rappeler qu'en Ontario, comme dans toutes les autres provinces canadiennes, le notariat n'existe pas. L'avocat occupe le champ réservé au Québec aux notaires. Il s'ensuit par conséquent que le 24 M \$ de l'Ontario doit se comparer avec les intérêts cumulés des comptes généraux en fidéicomis des avocats et des notaires soit une somme d'environ 8 M \$ pour l'année 88-89.

Bien que les comparaisons entre les différents programmes établis au Canada ne peuvent être faites sans réserve, il n'en demeure pas moins que l'expérience des autres provinces devrait inspirer les autorités concernées dans la recherche de nouvelles sources de financement pour le programme québécois d'aide juridique.

Une étude d'opportunité et de faisabilité devra toutefois tenir compte des considérations suivantes. Retenir la présente hypothèse implique nécessairement que les corporations professionnelles disposent de moins d'argent pour la formation de leurs membres et pour le maintien de bibliothèques de droit de qualité, notamment. Dans le contexte actuel, où la réforme du Code civil engendre des investissements considérables en temps et en argent de la part des juristes, on peut s'attendre à ce que l'État soit mis à contribution d'une manière ou d'une autre. C'est, de façon imagée, la règle des vases communicants.

Une autre considération doit être mentionnée. Il faut rappeler qu'une partie substantielle des intérêts produits dans les comptes en fidéicomis des notaires résultent de transactions immobilières. Or, les notaires ne rendent qu'un faible pourcentage (3%) des services juridiques dans le cadre du régime. Dans l'hypothèse où une contribution serait retenue à même le Fonds d'études notariales, on peut supposer que cette dernière soit proportionnelle aux services rendus et limite d'autant le financement potentiel de l'aide juridique.

Malgré ces restrictions, il conviendrait néanmoins d'examiner toute hypothèse qui permettrait de maximiser l'accroissement des argents déposés dans les comptes en fidéicomis et ainsi rendre possible la contribution de ces fonds au financement de l'aide juridique.

5.2.3 Contribution des utilisateurs du système judiciaire

Certains utilisateurs du système judiciaire pourraient être mis à contribution. À titre d'illustration, on pense ici aux litiges de 100 000 \$ et plus dont le temps d'audition et d'utilisation des services judiciaires fournis dans les palais de justice engendrent pour l'État des coûts parfois considérables. On pourrait songer à des frais spéciaux calculés selon un certain pourcentage des frais judiciaires dans de telles causes (classe 4 et 5 du Tarif des frais judiciaires en matière civile et des droits de greffe)(50). Une évaluation sommaire des revenus anticipés par l'ajout de frais spéciaux de 2% et de 5% des frais judiciaires des classes 4 (100 000 \$ à 999 999 \$) et 5 (1 000 000 \$ et plus) donne le résultat suivant:

<u>Classe 4.</u>	Frais spéciaux de 2%	13 206,11 \$
	Frais spéciaux de 5%	33 015,28 \$
<u>Classe 5.</u>	Frais spéciaux de 2%	2 615,42 \$
	Frais spéciaux de 5%	6 538,56 \$

Comme on peut le constater, la récolte s'avérerait plutôt modeste! L'hypothèse mérite néanmoins une étude plus poussée avant d'être écartée.

50. Décret 738-86, G.O.Q., II, 1 juin 1986, p. 1752.

Dans la même optique, un pourcentage pourrait être perçu sur le montant des jugements obtenus en cour. Il nous est impossible toutefois d'évaluer les sommes qui pourraient être ainsi perçues, compte tenu que le système informatique ne peut actuellement livrer une telle information.

5.2.4 Contribution des utilisateurs de services juridiques

La contribution des utilisateurs de services juridiques au financement de l'aide juridique pourrait s'avérer une source de revenu intéressante. L'idée n'est pas nouvelle, un rapport de la Colombie Britannique sur les services juridiques publics (Public legal services) ayant déjà recommandé l'adoption d'une taxe semblable pour financer les services juridiques(51). La justification donnée se lisait comme suit:

"Il semble raisonnable (...) d'exiger que les membres d'une société qui sont capables de se payer les services juridiques dont ils ont besoin paient un peu plus de façon à permettre à tous les autres d'être égaux devant la loi(52)". (Traduction)

La nouvelle taxe fédérale sur les produits et services (T.P.S.) trace la voie à la contribution proposée. À compter du 1^{er} janvier 1991, les services juridiques, exceptés notamment ceux reliés à l'aide juridique, seront taxés. Tous les cabinets d'avocats et de notaires doivent donc prendre les mesures administratives pour percevoir la T.P.S.

La mesure proposée risque d'être impopulaire, puisque régressive pour la classe moyenne. La faisabilité et l'opportunité de cette mesure méritent néanmoins d'être considérées. C'est un choix de société qui est ici en cause. L'égalité de tous devant

51. British Columbia, Task Force on Public Legal Services in British Columbia, Queen's Printer for British Columbia, Victoria, August 1984, pp. 100-103.

52. Id., p. 100.

la loi est l'un des principes fondamentaux de toute société démocratique comme la nôtre. Le Groupe de travail est convaincu de l'importance d'envisager toute mesure qui peut rendre accessible le programme d'aide juridique à toutes les classes de personnes défavorisées ou démunies. La contribution des utilisateurs des services juridiques rendus par les avocats et les notaires est l'une de ces mesures.

5.2.5 Contribution des avocats et des notaires

La contribution des avocats et des notaires, par le biais d'une cotisation spéciale, pourrait également être utilisée pour augmenter les revenus nécessaires au bon fonctionnement de l'aide juridique. L'Ontario a retenu cette formule.

Dans cette province, chaque avocat verse un certain montant selon la catégorie de membres à laquelle il appartient. Ainsi, pour l'année 1989, sur une cotisation maximale de 894 \$, la somme de 183 \$ représentait la cotisation spéciale pour l'aide juridique de cette province. De plus, la loi ontarienne sur l'aide juridique prévoit une réduction de 5% du compte payable à l'avocat qui a fourni ses services selon un tarif préétabli. Le rapport annuel de la Société du Barreau du Haut Canada (Law Society of Upper Canada) pour l'année 1988 en regard de l'aide juridique justifie comme suit cette réduction:

"Ce pourcentage est considéré comme étant l'une des contributions de la profession à ce service social et depuis son instauration, a permis de réunir 152,7 millions de dollars(53)".

L'expérience ontarienne permet de mettre en évidence l'idée d'une contribution personnelle de tous les professionnels du droit en regard des plus démunis de la société. Il n'est pas sans intérêt de rappeler que dans la tradition anglaise, l'avocat avait en

53. Société du Barreau du Haut Canada, Rapport annuel, 1988, Toronto, p. 4.

quelque sorte une obligation morale de venir en aide aux personnes qui ne pouvaient payer leurs services. Reginald H. Smith a présenté comme suit la tradition:

"L'assistance judiciaire est une obligation et un privilège pour notre Barreau, comme elle l'était pour le Barreau romain, le Barreau ecclésiastique du Moyen Âge, et le Barreau anglais. Les premiers avocats de l'Angleterre étaient les Serjeants-at-Law. On les retrace au temps d'Henri II et peut-être plus tôt. Ils prenaient un serment qui a peut-être été l'inspiration de cette phrase fameuse de la Grande Charte: "Nous ne monnayerons à quiconque, nous ne dénierons ou différerons à quiconque le droit ou la justice". (Traduction)

Les Serjeants-at-Law de l'Angleterre primitive avaient le monopole de certains droits et de certains privilèges, tout comme le Barreau d'aujourd'hui, mais "à condition qu'ils acceptent l'obligation de conseiller tout citoyen qui venait à eux pour obtenir une assistance judiciaire, peu importe la capacité de ce citoyen de payer pour ce conseil". (Traduction) (...) Une fois que le travail d'assistance judiciaire est reconnu comme une partie intégrale de la tâche générale d'administrer la justice, le devoir du Barreau est alors clair(54). (Soulignement ajouté)

Avant l'instauration du régime actuel d'aide juridique, les avocats et les Barreaux, dans un élan charitable, ont largement contribué à l'assistance judiciaire. La personne démunie pouvait s'adresser à un avocat inscrit sur une liste et qui s'engageait à fournir gratuitement ses services. Cette forme de contribution personnelle des avocats n'existe plus depuis 1972. L'engagement de ces derniers envers les plus démunis n'est pas pour autant complètement disparu.

L'avocat et le notaire qui acceptent des mandats d'aide juridique et qui reçoivent pour leurs services des honoraires moindres que ceux qu'ils peuvent recevoir de leurs clients non bénéficiaires du régime, perpétuent l'engagement social de jadis. Qu'en

54. Cité par Émile Colas, "L'assistance judiciaire", (1950) 10 R. du. B., 222, à la page 227.

est-il des autres professionnels du droit qui bénéficient d'un champ de pratique exclusif et qui n'offrent pas leurs services aux bénéficiaires de l'aide juridique? Il n'y a pas lieu de forcer qui que ce soit à accepter des mandats d'aide juridique. Toutefois une cotisation spéciale pourrait tenir lieu de contribution sociale aux plus démunis de la société. Il faudrait sans doute prévoir des exceptions comme les avocats salariés œuvrant auprès de l'administration publique ou para-publique ou dans le réseau de l'aide juridique. Les restrictions mentionnées à la section précédente en regard des notaires devraient également être prises en considération.

En conséquence, le Groupe de travail recommande:

25. Que l'État injecte les fonds nécessaires pour que le régime québécois d'aide juridique réponde aux besoins en services juridiques des personnes économiquement défavorisées;
26. Que le ministère de la Justice procède à une étude de faisabilité et d'opportunité des hypothèses de financement suivantes:
 - . la contribution des Fonds d'études juridiques du Barreau et du Fonds d'études notariales de la Chambre des notaires;
 - . la contribution de certains utilisateurs du système judiciaire;
 - . la contribution des utilisateurs des services juridiques;
 - . la contribution directe des avocats et des notaires;

et d'examiner toutes autres sources de revenu qui seraient de nature à bonifier le programme d'aide juridique.

CONCLUSION

Le régime d'aide juridique est un moyen essentiel mis à la disposition de la population du Québec pour concrétiser davantage l'accessibilité à la justice dans le système juridique et l'appareil judiciaire complexe que nous connaissons.

Nous avons traité ce volet de notre mandat en priorité en raison de l'acuité de certaines critiques et observations, et de l'urgence de correctifs appropriés. L'admissibilité à l'aide juridique selon les critères actuels s'éloigne diamétralement d'un discours axé sur l'accessibilité à la justice. Outre cette pierre d'achoppement, le constat général qui se dégage est un état de santé satisfaisant du programme d'aide juridique. Les avocats à l'emploi du réseau ainsi que les notaires et avocats en pratique privée ne sont pas étrangers à ce diagnostic en raison des services considérables qu'ils rendent à la population.

Nous nous sommes placés à l'écoute du milieu pour réaliser cette partie de notre mandat afin de présenter des recommandations qui répondent aux besoins les plus urgents. Un bouleversement de la structure et du mode de fonctionnement actuels n'est pas apparu comme requis ni même souhaitable.

Dans un contexte de restrictions budgétaires généralisées, nous sommes sensibles au fait que toute recommandation nécessitant un effort financier additionnel, risque d'être perçue avec réserve. Néanmoins, des choix s'imposent pour assurer et, dans certains cas, redonner aux personnes économiquement défavorisées l'accès à des services juridiques de qualité et aux tribunaux. La dépendance de ces personnes envers le programme est bien réelle.

Le coût des services juridiques constitue un obstacle de taille et la classe moyenne ne peut se permettre de l'assumer. Le programme d'aide juridique fait toute la différence entre la possibilité et l'impossibilité de recourir à la justice pour faire valoir ses droits. L'introduction d'une formule qui prévoit la participation du bénéficiaire au paiement du coût des services juridiques suivant le niveau de son revenu, assure les services de l'aide juridique à une partie de la population à revenu moyen sans mettre en péril le système actuel.

L'aide juridique s'inscrit dans le cadre large de l'accessibilité à la justice et dans le présent rapport nous avons tenté de présenter des moyens pour préserver la finalité de ce canal privilégié.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Que la définition de "couple" dans la Règlement sur l'admissibilité à l'aide juridique soit modifiée de manière à harmoniser les délais de cohabitation des conjoints de fait avec les normes de la Loi sur la sécurité du revenu.

2. Que l'aide juridique soit accordée à un groupe de personnes ou à une corporation sans but lucratif lorsque les ressources financières de ce groupe ou de cette corporation sont insuffisantes et ce, sans égard aux ressources financières de ses membres et que:
 - . l'objectif poursuivi par ce groupe ou cette corporation est de venir en aide aux personnes économiquement défavorisées et de défendre leurs droits;

 - . le but du service demandé est en relation avec l'objectif poursuivi.

3. Que dans la détermination de l'admissibilité à l'aide juridique d'une famille d'accueil, il soit tenu compte uniquement des revenus perçus en cette qualité et ce, lorsque l'intervention dans une procédure judiciaire vise que le seul intérêt du bénéficiaire.

4. Que les critères d'admissibilité à l'aide juridique soient haussés à un niveau qui permettrait l'admissibilité de toute la clientèle qui était admissible lors de l'instauration du régime.

5. Que soit mis en place un mécanisme de révision annuelle, basé sur un indice de richesse collective.

6. Que les critères d'admissibilité à l'aide juridique soient modifiés afin que, selon un barème déterminé, l'aide juridique soit gratuite pour le bénéficiaire ou que, selon le cas, ce dernier participe en partie ou totalement aux coûts, selon une échelle progressive proportionnelle.
7. Que le revenu étalon utilisé pour établir les seuils d'admissibilité soit un indicateur de la richesse collective en l'occurrence, le M.G.A.
8. Que l'échelle proportionnelle soit déterminée en tenant compte du barème pour le programme "Actions positives pour le travail et l'emploi" prévu au Règlement sur la sécurité du revenu.
9. Que dans la proposition faite:
 - . les services soient gratuits pour la personne dont les revenus sont égaux ou inférieurs à 80% des résultats du M.G.A., selon la taille de la famille;
 - . la personne dont les revenus sont supérieurs à 80% mais égaux ou inférieurs à 100% des résultats du M.G.A., bénéficie des services de l'aide juridique moyennant une participation aux coûts établie selon une échelle progressive proportionnelle;
 - . la personne dont les revenus sont supérieurs à 100% mais égaux ou inférieurs à 120% des résultats du M.G.A., bénéficie des services de l'aide juridique mais rembourse la totalité des coûts.
10. Que le coût des services juridiques soit établi selon les modalités prévues aux article 6 et 7 du Règlement sur le remboursement des coûts de l'aide juridique et que le coût

ainsi déterminé soit utilisé dans toutes les circonstances où un bénéficiaire est tenu de rembourser en tout ou en partie le coût des services reçus.

11. Que toutes les catégories de bénéficiaires d'aide juridique soient tenues de rembourser le coût des services juridiques reçus en matières alimentaire, matrimoniale, successorale, testamentaire, de donation ou de services rendus par un notaire, lorsque la valeur du bien ou le droit de nature pécuniaire obtenu a pour effet de rendre le bénéficiaire inadmissible.
12. Que deux scénarios soient analysés pour déterminer la participation progressive aux coûts des services juridiques, dans les matières autres qu'alimentaire, matrimoniale, successorale, testamentaire, de donation ou de services rendus par un notaire, et dans les matières énumérées lorsque la valeur du bien ou le droit de nature pécuniaire obtenu n'a pas pour effet de rendre le bénéficiaire inadmissible:
 - . une participation totalement proportionnelle;
 - . une participation établie selon des paliers.
13. Que le barème d'admissibilité à l'aide juridique soit révisé annuellement pour tenir compte de la fluctuation à la hausse du M.G.A.
14. Que les critères établis pour une année ne puissent être inférieurs à ceux de l'année précédente.
15. Que la période de comptabilisation des revenus aux fins de l'admissibilité à l'aide juridique soit modifiée afin d'évaluer l'admissibilité sur la base des revenus de l'année pré-

cédente et en tenant compte des revenus courants lorsqu'il y a eu des changements significatifs dans la situation du requérant.

16. Que soient exclus du calcul du revenu aux fins de l'admissibilité à l'aide juridique, les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants, le montant reçu à titre de remboursement d'impôts fonciers, les allocations de Logirente, l'aide financière aux services de garde à l'enfance, les allocations pour jeunes enfants, les allocations de naissance, le crédit fédéral pour taxe de vente, les sommes reçues par une famille d'accueil pour prendre charge d'un adulte ou d'un enfant, ainsi que le supplément de revenu garanti.
17. Que la Commission des services juridiques prenne les dispositions qui s'imposent afin d'assurer une application uniforme des critères d'admissibilité dans tout le réseau de l'aide juridique.
18. Que le libre choix demeure un principe fondamental du programme d'aide juridique.
19. Que le ministère de la Justice et les corporations professionnels des avocats et des notaires reconsidèrent la procédure actuelle de négociation ainsi que la structure de la grille tarifaire et y apportent les correctifs nécessaires.
20. Que la couverture des services juridiques soit maintenue selon les paramètres de la réglementation actuellement en vigueur.
21. Que la Commission des services juridiques avec le concours des corporations régionales d'aide juridique procède à une étude relative à l'évolution des besoins de la clientèle, au

niveau de connaissance des services offerts et, le cas échéant, au taux d'utilisation et au degré de satisfaction.

22. Que les corporations régionales d'aide juridique et la Commission des services juridiques facilitent l'implantation de corporations locales d'aide juridique là où les besoins de la population à desservir le justifient.
23. Que la Commission des services juridiques, après consultation des intervenants concernés, établisse des critères d'accréditation d'une corporation locale d'aide juridique.
24. Que les bureaux d'aide juridique intensifient leurs programmes ou activités d'information, d'éducation ou de prévention juridique pour la population qu'ils desservent et, à cet effet, qu'ils intègrent à leur personnel des techniciens en droit.
25. Que l'État injecte les fonds nécessaires pour que le régime québécois d'aide juridique réponde aux besoins en services juridiques des personnes économiquement défavorisées.
26. Que le ministère de la Justice procède à une étude de faisabilité et d'opportunité des hypothèses de financement suivantes:
 - . la contribution des Fonds d'études juridiques du Barreau et du Fonds d'études notariales de la Chambre des notaires;
 - . la contribution de certains utilisateurs du système judiciaire;
 - . la contribution des utilisateurs des services juridiques;

- . la contribution directe des avocats et des notaires;
- et d'examiner toutes autres sources de revenu qui seraient de nature à bonifier le programme d'aide juridique.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

MONOGRAPHIES

Cambell, Archie, "The Role of Legal Aid and Legal Clinics" dans R. S. Abella et M. L. Rothman, éd., Justice Beyond Orwell, Montréal, Institut canadien d'administration de la justice, Editions Yvon Blais, 1985, 425-428.

Cappelletti, Mauro, éd., Vers une justice égalitaire: Une étude comparative de l'aide judiciaire dans les sociétés contemporaines, dans M. Cappelletti, J. Gordley et E. Johnson Jr, "Toward Equal Justice: A comparative Study of Legal Aid in Modern Societies", Milan - Dobbs Ferry, New York, Giuffrè/Oceana Publications, 1975, 745-756.

Messier, Camille, Les Mains de la loi: Une problématique des besoins juridiques des économiquement faibles au Québec, Montréal, Commission des services juridiques, 1975, 575 p.

National Legal Aid Liaison, The Canadian Bar Association Standing Committee, Legal Aid Delivery Models: A Discussion Paper, November 1987, 292 p.

ARTICLES DE REVUES

Brantingham, Patricia L. et Paul J. Brantingham, "L'aide juridique au Canada, en Angleterre et aux États-Unis: une comparaison", (1989) Revue de droit pénal et de criminologie, no 5, 445-459.

— et Paul J. Brantingham, "Judicare Counsel and Public Defenders: Case Outcome Differences", (1985) 27 Canadian Journal of Criminology, no 1, 67-81.

Colas, Émile, "L'assistance judiciaire", (1950) 10 Revue du Barreau, 222.

Duplessis, Yvon, "Legal Aid in Canada", (1979) 3 Canadian Legal Aid Bulletin, nos 3 et 4, 208-281.

John, R. Nelligan, "Legal Aid in Canada: Existing Facilities", (1951) 29 Canadian Bar Review, no 6, 589-620.

Lightman, E. et M. J. Mossman, "Salary or Fee for Service in Delivering Legal Aid Services: Theory and Practice in Canada", (1984) 10 Queen's Law Journal, no 1, 108-134.

Mossman, Mary Jane, "Community Legal Clinics in Ontario", (1983) 3 Windsor Yearbook of Access to Justice, 375-402,

—, et Ernie S. Lightman, "Towards Equality Through Legal Aid in Canada", (1986) 21 Journal of Canadian Studies, no 2, 96-110.

Morris, Jid, "Interest on Lawyer Trust Accounts: Analysis and Perspective", (1983) 2 Canadian American Law Journal, 65-85.

Noone, Mary Anne, "Paralegals and Legal Aid Organisations", (1988) 4 Journal of Law and Social Policy, 146-163.

Poirier, Donald et Huguette Clavette, "Les services juridiques communautaires de Moncton: la formation et l'intervention socio-juridique", (1985) 8 Canadian Community Law Journal, 93-108.

Richert, David, "Interests on Clients' Accounts Held in Trust May Help Fund Legal Services for Poor", (1982) 65 Judicature, March - April, 448-449.

Thomas, Ehrlich, "Why Legal Aid? A Rationale for Legal Services for the Poor", (1981) 4 Canadian Legal Aid Bulletin, no 4, 312-317.

DOCUMENTS DIVERS

Québec, Rapport du Groupe de travail sur l'harmonisation des critères d'admissibilité aux programmes québécois de transferts, Québec, 24 février 1986.

—, Ministère de la justice, Service de la Statistique de gestion de l'information, Les besoins en services juridiques dans "Évaluation de la Commission des services juridiques et de son réseau", Québec, 1982.

—, Ministère des finances, Livre blanc sur la fiscalité des particuliers, Québec, 1984, 398 p.

British Columbia, Task Force on Public Legal Services in British Columbia, Victoria, Queen's Printer for British Columbia, August 1984, 128 p.

Centre canadien de la statistique juridique, Legal Aid in Canada, Description of Legal Aid Operations, Ottawa, Statistique Canada, mars 1988.

—, Ressources et nombre de cas de l'aide juridique au Canada, 1988-89, Ottawa, Statistique Canada, 1990, 167 p.

Commission des services juridiques, Rapports annuels de 1973 à 1989, Montréal.

Mossman, Mary Jane, Legal Services and Community Development: Competing or Compatible Activities, Osgoode Hall Law School, September 1984, 13 p.

ANNEXE

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL SUR
L'ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

ME RODERICK A. MACDONALD, Président
Faculté de droit
Université McGill

ME PIERRE E. AUDET, SECRÉTAIRE
Représentant du Ministère de la Justice

ME PIERRE GAUTHIER
Représentant du Barreau du Québec
Directeur général
Barreau du Québec

ME MARC BOUDREAU
Représentant de la Chambre des notaires du Québec
Faculté de droit
Université d'Ottawa

MADAME CÉLINE LAMONTAGNE
Représentante du milieu syndical
Vice-présidente
Confédération des syndicats nationaux (C.S.N.)

ME JEAN ROBERGE
Représentant du milieu patronal
Adjoint au directeur général
Association minière du Québec Inc.

ME PIERRE LANGEVIN
Représentant de la Commission des Services juridiques
Directeur général
Centre communautaire juridique Laurentides-Lanaudière

MADAME LINDA BELLWARE, Actuaire
Ministère de la Santé et des Services sociaux