

**COMITÉ DE TRAVAIL
SUR LA RÉFORME DE L'AIDE JURIDIQUE**

RAPPORT

LE 21 DÉCEMBRE 1995

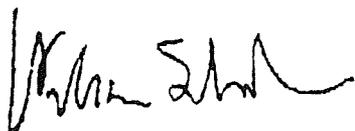
Montréal, le 21 décembre 1995

Monsieur Paul Bégin
Ministre de la Justice
Procureur général et ministre responsable
de l'application des lois professionnelles
Gouvernement du Québec
1200, route de l'Église
SAINTE-FOY (Québec)
G1V 4M1

Monsieur le Ministre,

Il me fait plaisir de vous soumettre le rapport du Comité de travail sur la réforme de l'aide juridique.

Je vous remercie pour la confiance que vous m'avez accordée et je vous prie de recevoir, Monsieur le Ministre, mes salutations les plus distinguées.



William A. Schabas

TABLE DES MATIÈRES

Membres du Comité

1.	Introduction	1
2.	<i>Le Projet de loi 87</i> et les autres sources d'économies	5
3.	Seuils d'admissibilité	16
4.	Couverture des services	18
5.	Accès à la justice	27
6.	Conclusions générales	29

Annexe 1. Le mandat

Annexe 2. Intervenants lors des audiences publiques

Annexe 3. Autres intervenants

MEMBRES DU COMITÉ

P^r William A. Schabas, président
Directeur, Département des sciences juridiques
Université du Québec à Montréal

M^e Mario Bilodeau
Sous-ministre associé aux affaires
criminelles et pénales
Ministère de la Justice du Québec

Mme Geneviève Bouchard
Directrice adjointe de la Sécurité du revenu
Ministère de la Sécurité du revenu

M^e Louise Chayer
Avocate

P^r Claude Fluet
Département des sciences économiques
Université du Québec à Montréal

D^r Gaétan Garon
Administrateur dans le réseau
de la Santé et des services sociaux

M^e Lorraine Lapiere, secrétaire
Avocate
Ministère de la Justice du Québec

M. Michel Roberge
Directeur du partenariat et du conseil
en services correctionnels
Ministère de la Sécurité publique

1. INTRODUCTION

Le 11 mai 1995, le ministre de la Justice, M^e Paul Bégin, déposait devant l'Assemblée nationale le *Projet de loi 87* («Loi modifiant la Loi sur l'aide juridique»). Cette législation apporte des amendements majeurs à la *Loi sur l'aide juridique* (L.R.Q., ch. A-14) adoptée en 1972. Lors de la présentation du projet de loi, le Ministre indiquait que ces amendements s'inscrivaient dans une double perspective : d'une part, celle de donner suite aux diverses recommandations concernant la réforme du système, en ce qui concerne notamment les critères d'admissibilité; d'autre part, la nécessité de prendre en compte le contexte actuel des finances publiques du Québec.

Plusieurs groupes et associations ainsi que certains ordres professionnels du Québec ont demandé un moratoire sur le *Projet de loi 87* afin de mieux faire valoir leurs points de vue et les solutions qu'ils proposent relativement à la réforme de l'aide juridique. Le 18 octobre 1995, le ministre de la Justice constituait un Comité de travail présidé par le professeur William A. Schabas, directeur du Département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal.

Le libellé du mandat du Comité est le suivant :

«Le ministre de la Justice décide de mettre sur pied un comité chargé de lui faire rapport. Ce comité a notamment pour mandat de :

- a) prendre connaissance des commentaires et observations formulés par les principaux groupes au printemps au sujet du *Projet de loi 87*;
- b) prendre connaissance de l'étude de monsieur Yves Rabeau sur «L'incidence économique d'une modification de la tarification des mandats de l'aide juridique en matière criminelle» et prendre connaissance de tout autre document qu'il jugera opportun d'étudier;

- c) inviter les représentants des principaux groupes à compléter leurs points de vue sur le *Projet de loi 87* et à exposer toute autre proposition qui favoriserait l'accès à la justice;
- d) formuler dans son rapport, des recommandations qui devront tenir compte des observations ainsi que des impératifs budgétaires. Les recommandations porteront notamment sur :
 - les seuils d'admissibilité de l'aide juridique;
 - la couverture des services;
 - l'accès à la justice.»

Le Comité a consacré quatre journées à des audiences publiques afin de permettre aux groupes de citoyens, notamment aux usagers du système, et à divers représentants des professions juridiques de compléter leurs points de vue sur le *Projet de loi 87* et d'exposer toute autre proposition qui favoriserait l'accès à la justice. Outre les mémoires déposés au printemps 1995 sur le *Projet de loi 87*, le Comité a également étudié de nombreux documents concernant le régime d'aide juridique au Québec, en particulier le Rapport-synthèse du Groupe de travail sur l'accessibilité à la justice («Rapport Macdonald») de juin 1991 et les mémoires présentés à la commission parlementaire consultative tenue en 1994. Enfin, le Comité a rencontré des experts du ministère de la Justice afin d'examiner différentes hypothèses sur les critères d'admissibilité à l'aide juridique, la couverture des services et l'accès à la justice.

Selon la grande majorité des intervenants qui ont rencontré le Comité de travail lors de ses séances publiques, le régime québécois de l'aide juridique constitue un modèle du genre. Deux aspects du régime sont considérés comme particulièrement importants :

1. la couverture des services, qui est très large;
2. le libre choix de l'avocat. Ce régime

a fait ses preuves et il ne devrait pas être modifié à la légère. Ces mêmes intervenants ont toutefois unanimement déploré le faible niveau des seuils d'admissibilité actuellement en vigueur et qui n'ont pas été modifiés depuis plus de dix ans.

Bien que le Comité apprécie les mérites du régime actuel, il observe que le système n'est pas non plus sans défauts.

En ce qui concerne la couverture des services, la *Loi sur l'aide juridique* fournit une gamme presque complète de services juridiques, une fois établie l'admissibilité économique du bénéficiaire. Non seulement les actes juridiques les plus importants sont-ils couverts par le régime, mais celui-ci fournit également une aide juridique pour beaucoup de services qui ne mettent pas en cause la liberté de la personne, sa sécurité physique ou psychologique, ses moyens de subsistance, ses besoins essentiels ou ceux de sa famille. À cet égard, il n'est d'ailleurs pas interdit de penser que le régime incite à la consommation de services juridiques, contrairement à l'objectif de déjudiciarisation mis de l'avant dans le Rapport Macdonald.

Une couverture de services aussi large ne s'obtient pas sans un coût élevé. Dans une certaine mesure, le prix à payer pour cette couverture a trouvé sa contrepartie dans les seuils d'admissibilité au régime, qui sont parmi les plus restrictifs au Canada. Plusieurs provinces canadiennes n'offrent pas une couverture aussi large et se limitent aux actes essentiels, tels la représentation dans les causes criminelles sérieuses et complexes et les litiges familiaux impliquant des enfants ou la violence. En revanche, ces provinces peuvent fournir des services à une population beaucoup plus large.

En ce qui concerne le libre choix de l'avocat, lequel est souvent décrit comme un «principe fondamental», il est loin d'être évident que ce principe est toujours dans le meilleur intérêt du citoyen. Le libre choix de l'avocat stimule la concurrence entre les secteurs public (les bureaux d'aide juridique) et privé (les avocats en pratique privée), ce qui permet de réduire les coûts des services pour le régime et d'améliorer la qualité des services offerts. Cependant, il est également vrai que ce principe du libre choix a eu des effets pervers, empêchant une utilisation rationnelle et coordonnée des ressources du système. Plutôt qu'un principe fondamental, le libre choix semble être à l'origine beaucoup plus un compromis entre le Barreau du Québec et l'État pour protéger les membres de l'ordre professionnel.

2. LE PROJET DE LOI 87 ET LES AUTRES SOURCES D'ÉCONOMIES

Il est incontestable que le *Projet de loi 87* s'inscrit dans le cadre des impératifs budgétaires actuels du gouvernement qui visent une réduction des coûts du système. Cette réduction est obtenue principalement par une diminution de la couverture des services, ainsi que par un mécanisme plus efficace de recouvrement et par l'adoption de nouveaux principes de gestion. Sont notamment supprimés la représentation devant les instances administratives des ministères ou organismes, certains services en droit civil tels le changement de nom et la défense en matière d'infractions sommaires et pénales où il n'y a pas de probabilité d'emprisonnement.

De plus, lors de la présentation du projet de loi, le ministre Bégin a indiqué son intention d'amender le règlement afin de modifier les seuils d'admissibilité. Des modifications à certaines règles de calcul sont envisagées afin d'assurer une plus grande équité dans les critères, mais la réforme ne propose aucune augmentation significative des seuils. Sur ce point, bien que le gouvernement ait bénéficié ces dernières années de plusieurs réflexions importantes, celles-ci ne se sont pas reflétées dans le projet de loi, dont l'aspect essentiel est une réduction des services couverts par le régime sans véritable augmentation des seuils d'admissibilité.

Les économies anticipées par le Ministère viennent principalement d'une réduction de la couverture et se chiffrent, selon les experts du Ministère, à 13,8 M\$ par année. Selon ces experts, les économies se répartiraient comme suit :

- droit civil et administratif (1,7 M\$)
- droit carcéral (0,7 M\$)

- code de la sécurité routière et infractions réglementaires (2,2 M\$)
- droit criminel (5,8 M\$)
- droit social (2,5 M\$)
- droit du logement (0,2 M\$)
- services notariaux (0,7 M\$)

Le Ministère anticipe également faire une économie de 0,2 M\$ par l'élimination de la discrétion dans l'application des critères d'admissibilité permise actuellement par l'article 3 du *Règlement sur l'admissibilité à l'aide juridique* (R.R.Q., c. A-14, r. 0.1). Enfin, en plus des économies énumérées ci-dessus dans le budget de l'aide juridique, l'introduction d'une tarification forfaitaire pour les mandats d'aide juridique en droit pénal permettrait des économies administratives, pour l'ensemble du ministère de la Justice, d'environ 4 M\$.

Aux yeux du Comité, une démarche qui se limiterait à proposer une réduction de services afin de réaliser des économies serait incomplète et difficilement acceptable. Son mandat parle d'une «réforme de l'aide juridique» et l'invite notamment à examiner les questions de la couverture, des seuils d'admissibilité et plus généralement la question d'accès à la justice. Toutefois, la nécessité d'effectuer des économies paraît incontournable. Dans cette optique, le Comité a tenté d'identifier une série de mesures susceptibles de fournir des économies substantielles. Il s'est également interrogé sur la couverture des services que le régime devrait maintenir.

1 «Annualisation» des revenus aux fins de l'admissibilité financière

Dans la loi actuelle, l'admissibilité est établie sur la base du revenu hebdomadaire. Une personne qui se trouve sans revenu lors de la demande est couverte, même si cette situation n'est que temporaire. Ce serait le cas par exemple pour un individu détenu pour une infraction criminelle, même si sur une base annuelle cette personne peut avoir des revenus importants. L'équité milite en faveur d'une vision plus large des revenus pris en compte lors de l'examen de l'admissibilité et une telle modification est prévue par le *Projet de loi 87*.

Pendant, il semble inévitable que l'annualisation ait également comme effet d'exclure un certain nombre de personnes qui sont présentement admissibles à l'aide juridique. Cela a deux conséquences : des économies additionnelles pour le régime et une diminution effective du nombre de bénéficiaires.

Les économies additionnelles que cette mesure est susceptible de fournir ne semblent pas avoir été comptabilisées, du moins selon les informations qui ont été fournies au Comité de travail. Si seulement 2 % des bénéficiaires actuels se trouvaient exclus par cette modalité, ceci représenterait une économie de l'ordre de 2 M\$. Par ailleurs, cette réduction de la clientèle pose une difficulté qui sera prise en compte plus loin, sous la rubrique «seuils d'admissibilité».

2 Coût des expertises

Le budget annuel du régime comprend environ 8,9 M\$ pour divers déboursés, notamment les frais d'experts, de sténographes et d'interprètes. Plusieurs intervenants

ont signalé le coût extrêmement élevé des expertises et l'urgence d'utiliser le pouvoir d'achat du système d'aide juridique afin de négocier des tarifs plus avantageux. Des intervenants devant le Comité ont avancé la possibilité d'une économie de 1,2 M\$ résultant d'une telle mesure.

Le Comité a également remarqué l'écart énorme entre l'utilisation des experts par les avocats du secteur public qui semblent prendre en compte les impératifs budgétaires du système, et les avocats du secteur privé qui font une utilisation abondante des experts. Les avocats permanents déboursent 1,3 M\$ par année en frais d'experts, tandis que les avocats en pratique privée déboursent 3,1 M\$ par année, malgré un nombre équivalent de dossiers traités dans chaque groupe.

L'introduction d'une tarification uniforme permettrait de corriger au moins partiellement cette situation. Avec l'établissement d'un tarif provincial pour des coûts d'experts à l'aide juridique, ainsi qu'une diminution dans l'utilisation des expertises par les avocats de la pratique privée, des économies d'au moins 1 M\$ devraient être possibles.

2.3 Rationalisation dans l'administration

L'administration du régime d'aide juridique, y compris le fonctionnement des Centres communautaires, doit être analysée par des gestionnaires professionnels pour réaliser des économies de gestion. Cet exercice, qui est courant dans toutes les entreprises contemporaines, n'a jamais été effectué dans le régime d'aide juridique, lequel semble caractérisé par des procédures inadéquates et des équipements désuets (voir Raymond, Chabot, Martin, Paré, «Étude du réseau d'aide juridique», 1993). En outre, le ratio

observé entre professionnels et personnel de soutien ne paraît plus justifié. La pratique selon laquelle chaque avocat, au moins en droit civil, a sa propre secrétaire correspond de moins en moins à celle des avocats dans les bureaux privés.

Par ailleurs, on devrait également s'attendre à un recouvrement plus rigoureux des frais et honoraires dans les cas appropriés.

Dans certains dossiers simples ou répétitifs, qui se présentent régulièrement dans les Centres communautaires, le travail pourrait être effectué aussi efficacement par des stagiaires.

Le *Projet de loi 87* impose la notion d'un budget fermé. Les experts du Ministère ont assuré le Comité qu'une telle mesure n'aura pas comme conséquence de réduire l'accès au système vers la fin de l'exercice financier. Il s'agit d'une mesure qui vise à encourager des procédures de gestion saines et efficaces en vue de maîtriser l'évolution des coûts du système.

Partout dans les secteurs public et parapublic, les gestionnaires sont mis dans l'obligation d'identifier les réductions de coûts possibles dans leurs opérations. À l'aide juridique, il est raisonnable de penser qu'une réduction de 3 % du budget de la Commission des services juridiques, excluant la part de la pratique privée, peut être effectuée sans accroc significatif à la qualité des services. Cette mesure doit pouvoir fournir une économie d'au moins 2 M\$.

2.4 Les conséquences de la loi C-42 et d'autres mesures de réforme de l'administration du droit criminel

Le projet de loi C-42, entré en vigueur au printemps 1995, facilite la poursuite de certaines infractions par voie sommaire. Les infractions sommaires sont moins coûteuses pour l'ensemble du système judiciaire et elles donnent lieu à des rémunérations moins élevées en vertu du tarif de l'aide juridique.

Depuis quelque temps, le Ministère applique également une politique de non-judiciarisation de certains dossiers criminels pour des infractions relativement mineures. Il y a nécessairement une réduction dans le nombre total de dossiers et, par conséquent, des réductions de dépenses à travers l'ensemble du système, y compris dans l'octroi des mandats d'aide juridique.

Les experts du Ministère ont informé le Comité qu'il est prématuré de quantifier les économies qui seront réalisées par ces mesures. Mais l'existence d'économies est un fait et le Comité considère, sous toutes réserves, qu'au titre de l'aide juridique il est raisonnable d'envisager une somme d'entre 0,5 M\$ et 1 M\$.

2.5 La tarification des honoraires des avocats de pratique privée en droit criminel et le «Rapport Rabeau»

Le mandat du Comité signale le fait que le Ministère est en voie de négocier une entente avec les avocats de pratique privée pour l'instauration d'un tarif forfaitaire en matière criminelle. De plus, le mandat demande au Comité d'examiner l'étude du professeur Yves Rabeau sur les conséquences d'un tel mode de tarification

(«L'incidence économique d'une modification de la tarification des mandats de l'Aide juridique en matière criminelle»). Lors des audiences du Comité, l'étude en question a fait l'objet d'une présentation par le Comité de pratique privée du Barreau du Québec.

De l'avis de ces intervenants, certains avocats oeuvrant dans le domaine du droit criminel ont une pratique caractérisée par la multiplication de procédures sans aucun intérêt véritable pour le client, dans le seul but d'augmenter leurs honoraires payables en vertu du tarif. Dans son étude, le professeur Yves Rabeau explique qu'une modification du tarif permettant le paiement d'un montant forfaitaire par dossier aura comme conséquence de modifier le comportement des avocats, ce qui se traduirait par une réduction importante dans le nombre de séances des tribunaux, de déplacements de détenus, d'assignations de témoins policiers, etc. Le professeur Rabeau estime qu'il en découlera des économies annuelles de 42 M\$, dont les principaux bénéficiaires seraient les services de police, le ministère de la Sécurité publique et le ministère de la Justice.

Que des avocats arguent de l'abus qu'ils font du système actuel est pour le moins surprenant et ne contribuera certainement pas à améliorer l'image du Barreau aux yeux du grand public. La multiplication des actes de procédure inutiles constitue une violation du *Code de déontologie*. Le Barreau du Québec devrait être à même de mettre fin à ces abus. Les mesures législatives susceptibles de faciliter la répression de ces pratiques devraient être étudiées. Si besoin est, la législation devrait faciliter l'accès du Bureau du syndic et du Service d'inspection professionnelle du Barreau à toute information leur permettant de vérifier la compétence d'un avocat et de faire enquête sur sa conduite dans l'exercice des mandats d'aide juridique.

En ce qui concerne les économies qui pourraient être générées par une pratique plus conforme au *Code de déontologie* des avocats, le Comité croit que les montants avancés dans l'étude Rabeau sont largement surestimés. Par exemple, l'étude prend pour acquis que les témoins policiers sont présents à chaque étape de la procédure, ce qui n'est manifestement pas le cas. L'étude ainsi que la communication faite par le professeur Rabeau au cours des audiences suggèrent en outre que la modification du profil de pratique chez les avocats du secteur privé, par suite de la tarification forfaitaire, aurait des conséquences directes sur le comportement des avocats du secteur public. Cette conclusion nous semble erronée. En fait, le profil de pratique des avocats permanents est significativement différent de celui des avocats du secteur privé. Les avocats permanents n'ont évidemment aucun intérêt à multiplier des actes de procédure.

Quoi qu'il en soit, il est incontestable que la multiplication des actes de procédure inutiles par certains avocats en droit criminel coûte très cher à la justice québécoise. Le Comité de travail estime que les économies à réaliser par l'instauration d'une tarification forfaitaire sont d'environ 4 M\$ au ministère de la Justice et d'environ 2 à 4 M\$ au ministère de la Sécurité publique. Toutefois, il nous apparaît important de souligner que ces économies, qui découlent directement de la tarification de l'aide juridique, n'émargent pas au budget de l'aide juridique.

En ce qui concerne l'effet de la tarification forfaitaire sur le budget de l'aide juridique, il y a une source d'économie possible qui n'est pas du tout examinée dans le Rapport Rabeau. Dans ce rapport, on fait l'hypothèse que la rémunération des avocats resterait la même, malgré le fait qu'il y aura nécessairement une réduction importante dans leurs vacations devant les tribunaux. On pourrait aussi penser que cette rémunération pourrait être réduite en conséquence.

Le professeur Rabeau a affirmé devant le Comité que les avocats criminalistes de la pratique privée estiment qu'entre 25 et 50 % des actes qu'ils posent, lorsque leurs services sont rémunérés en vertu des mandats d'aide juridique, ne sont pas utiles ou nécessaires. L'étude Rabeau prend pour hypothèse que la modification de la tarification résulterait en une diminution de 25 % des actes de procédure dans l'ensemble des causes criminelles relevant de l'aide juridique. Cette évaluation a été endossée par le Comité de pratique privée du Barreau du Québec.

Les avocats du secteur privé facturent actuellement des honoraires de 19 M\$ par année pour le droit criminel. La tarification forfaitaire doit tenir compte de la réduction de la charge de travail de ces avocats et de la réduction de certains frais connexes, par suite de l'élimination des procédures inutiles. Même en adoptant une hypothèse très conservatrice, il est raisonnable de penser qu'il devrait en résulter des économies de 15 % à 20 % dans les honoraires facturés à l'aide juridique. Ceci représente un montant compris entre 2,9 et 3,8 M\$ (soit 15 ou 20 % de 19 M\$).

2.6 Contribution des professionnels

Le Rapport Macdonald a évoqué la possibilité d'une contribution par les professionnels du droit au régime d'aide juridique. En Ontario, chaque avocat verse la somme de 280 \$ par année afin de contribuer au financement du régime. Dans d'autres provinces, les intérêts sur les comptes en fidéicommiss sont utilisés à cette fin.

Avant l'introduction d'un régime public d'aide juridique en 1972, tous les avocats devaient participer à la fourniture de services juridiques aux plus démunis. Le Barreau lui-même organisait le service. Selon le juge John Major de la Cour suprême du

Canada, l'obligation pour l'avocat de fournir des services juridiques à ceux qui n'ont pas les moyens de les payer date des débuts de la profession¹. Cette obligation peut aussi être envisagée comme la contrepartie de la profession pour la reconnaissance de son monopole.

Force est de constater que depuis 1972 ce n'est qu'une minorité des avocats qui participe au régime. La majorité ne semble plus respecter l'obligation de fournir des services aux personnes démunies sans frais ou à des tarifs réduits. Or, dans une période de compressions budgétaires, il faut insister sur une contribution de la profession. On peut dire qu'il y a plus de vingt ans de rattrapage à faire à cet égard.

Une contribution forfaitaire de la part de tous les membres du Barreau peut être envisagée. Par exemple, une cotisation de 300 \$ par avocat générerait des revenus de l'ordre de 5,1 M\$ pour le régime d'aide juridique. Si cette contribution devait être déductible de l'impôt, il faudrait évidemment tenir compte des conséquences fiscales dans l'établissement d'une cotisation appropriée.

EN RÉSUMÉ, les mesures énumérées ci-dessus peuvent générer des économies annuelles d'environ 14 M\$ réparties comme suit :

- annualisation (2 M\$)
- coût des expertises (1 M\$)
- rationalisation (2 M\$)

¹ Voir John C. MAJOR, «Lawyers' Obligation to Provide Legal Services», (1994) 28 *Law Society Gazette* 101.

- droit criminel (0,5 à 1 M\$)
- tarif forfaitaire (2,9 à 3,8 M\$)
- contribution professionnelle (5,1 M\$)

Il est donc possible de respecter les priorités budgétaires du *Projet de loi 87* sans aucune réduction de services. Le Comité encourage fortement le Ministre à examiner chacune de ces hypothèses de réduction des coûts.

3. SEUILS D'ADMISSIBILITÉ

Les seuils d'admissibilité à l'aide juridique n'ont pas été modifiés depuis plus de dix ans, malgré une hausse importante du coût de la vie. La conséquence du gel des seuils a été de réduire considérablement le nombre de personnes admissibles à l'aide juridique. Même la hausse annoncée par le Ministre lors de la présentation du *Projet de loi 87* ne paraît pas suffisante. De l'avis du Comité de travail, l'accès à l'aide juridique d'un plus grand nombre de personnes devrait être une priorité. S'il faut faire le choix entre le maintien intégral de la couverture mais aux seuils proposés et une couverture plus limitée pour une clientèle plus large, le Comité favorise la deuxième approche.

Un premier scénario serait une augmentation pure et simple des seuils d'admissibilité. Ceci peut se réaliser de plusieurs façons. À titre d'exemple, une augmentation des seuils de 1 000 \$ pour tout le monde coûterait, selon les experts, la somme de 5 M\$.

L'ajout d'un volet contributoire représente un deuxième scénario possible. Ceci permettrait de répondre à l'objectif de rendre le régime accessible à une plus large partie de la population à revenus modestes. Ainsi, pour ceux dont les revenus sont supérieurs aux seuils actuels d'admissibilité, l'aide juridique pourrait couvrir une fraction des frais d'avocat, le bénéficiaire assumant le solde. Une telle approche permettrait une augmentation substantielle de l'admissibilité et serait plus équitable pour les personnes actuellement inadmissibles. Selon une formule de volet contributoire que le Comité a examinée, en supposant une participation croissante avec le revenu, il serait possible d'augmenter le nombre de personnes admissibles de façon importante pour un coût additionnel d'environ 8,7 M\$ par année. Dans cette

hypothèse, l'aide juridique serait fournie gratuitement ou moyennant une contribution, selon le cas, aux personnes seules avec des revenus annuels allant jusqu'à 13 305 \$ et aux couples avec deux enfants ayant des revenus annuels allant jusqu'à 31 500 \$.

Enfin, un troisième scénario consisterait à combiner une augmentation des seuils et l'introduction d'un volet contributoire.

Comme il permet d'élargir l'accès à la justice, l'ajout d'un volet contributoire selon la base du scénario deux ou du scénario trois devrait être privilégié. Le mécanisme de perception des contributions doit être le plus simple possible, afin d'éviter les complications administratives et les problèmes de recouvrement. Les bénéficiaires pourraient être obligés de verser leur contribution lors de l'ouverture du dossier.

4. COUVERTURE DES SERVICES

Il apparaît impossible, dans la conjoncture budgétaire actuelle, d'envisager une hausse des seuils ou l'introduction d'un volet contributoire pour les personnes avec des revenus au-delà des seuils actuels sans proposer une réduction dans la couverture.

Pour certains, l'aide juridique constitue un droit en vertu de la loi actuelle, mais ne deviendrait qu'un privilège si le *Projet de loi 87* était adopté. Cette opinion n'est pas fondée car le *Projet de loi 87* prévoit un droit absolu à l'aide juridique dans certains cas considérés comme essentiels. Dans certaines dispositions du projet de loi, ces cas sont précisés spécifiquement : les actes criminels, les poursuites en vertu de la *Loi sur les jeunes contrevenants* et les litiges familiaux. Par le biais d'autres dispositions, le projet de loi autorise l'aide juridique lorsque la personne subit ou subira vraisemblablement une atteinte grave à sa liberté ou lorsque sa sécurité physique ou psychologique, ses moyens de subsistance ou ses besoins essentiels et ceux de sa famille sont en cause. Enfin, il est aussi prévu qu'en principe l'aide juridique ne sera accordée que pour des services juridiques devant les tribunaux.

Lors des audiences, la très grande majorité des intervenants ont dénoncé la réduction de la couverture prévue par le *Projet de loi 87* et ont généralement refusé l'invitation du Comité de faire des suggestions permettant d'identifier les domaines les plus importants. Le Comité de pratique privée du Barreau du Québec a suggéré une «légère réduction de la couverture», principalement en matière civile et en supprimant l'aide juridique pour les infractions au *Code de la sécurité routière*, aux règlements municipaux et à la protection de la faune.

4.1 Droit civil

Le droit civil couvre une large gamme de services, dont la demande de changement de nom, les litiges successoraux, les services notariaux et la fixation de loyer par la Régie du logement. Selon les estimations des experts du ministère de la Justice, la diminution des dossiers en matière civile occasionnée par le *Projet de loi 87* contribuera à une économie de 2,5 M\$ par année. Pour le Comité, tout en reconnaissant que ces dossiers peuvent parfois avoir des conséquences importantes pour les bénéficiaires, il apparaît qu'il s'agit là des dossiers les moins prioritaires.

Nous irions encore plus loin en proposant la suppression de l'aide juridique devant la Régie du logement en première instance lorsqu'un appel *de novo* ou une révision est autorisée par la *Loi*. Beaucoup de justiciables qui ne sont pas admissibles à l'aide juridique comparaissent devant la Régie sans avocat et nous croyons que cette pratique devrait être encouragée. Le bénéficiaire sera évidemment admissible pour les services d'un avocat pour l'appel ou la révision. La *Loi* permettrait l'émission d'un mandat, même en première instance, dans des circonstances exceptionnelles. Une telle mesure peut générer des économies additionnelles d'environ 1 M\$.

4.2 Droit social

Une partie importante du budget d'aide juridique est consacrée à des services en «droit social». Par cela, il faut comprendre les services juridiques fournis aux citoyens dans le cadre des divers programmes gouvernementaux offrant des prestations et des indemnités, tels que l'aide sociale, l'assurance-chômage, l'assurance-maladie, l'assurance

automobile et l'assurance en matière d'accidents du travail et de lésions professionnelles.

Le *Projet de loi 87* vise une réduction de services dans ce domaine, principalement par l'élimination de la représentation par avocat dans le processus administratif. La portée de la couverture dépend de la qualification d'un acte comme étant judiciaire ou quasi-judiciaire. Il est utile sur ce point de rappeler que l'objectif principal du programme d'aide juridique, lorsqu'il a été introduit en 1972, était de répondre aux besoins juridiques tout à fait particuliers des citoyens en matière de droit social. En effet, le ministre Jérôme Choquette déclarait devant l'Assemblée nationale :

«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.»

Depuis 1972, nous avons assisté au développement d'un groupe d'avocats spécialisés en droit social, travaillant au sein des centres communautaires et cliniques d'aide juridique ou en cabinet privé. Ils ont apporté une contribution importante à la protection des personnes économiquement défavorisées dans leurs relations avec l'administration publique. La rémunération pour ces avocats spécialisés vient principalement sinon exclusivement du régime d'aide juridique.

Le Comité considère qu'il faut privilégier ce secteur du régime d'aide juridique, vu son importance sociale. L'État doit être particulièrement sensible au fait que les litiges en

droit social se produisent généralement entre le citoyen et l'État et qu'il importe donc d'apporter une attention spéciale à l'égalité entre les parties.

Le Comité de travail considère qu'il faut maintenir une couverture pleine en matière de droit social, dans la mesure du possible. Cette couverture devrait être prévue devant toutes les instances lorsque l'affaire met en cause la sécurité d'une personne, ses moyens de subsistance et ses besoins essentiels. Le Comité remarque que le Québec est la seule province canadienne à offrir ce genre de service à la clientèle de l'aide juridique de façon systématique.

Plusieurs intervenants du milieu ont expliqué que l'élimination des services d'aide juridique au stade administratif, c'est-à-dire avant la judiciarisation du dossier, peut avoir des effets pervers. En effet, l'intervention du professionnel à cette étape peut souvent faciliter le règlement du dossier et éviter sa judiciarisation avec des conséquences évidentes sur les coûts non seulement de l'aide juridique mais également ailleurs dans le système.

Par ailleurs, le Comité croit aussi que ce genre de service pourrait être offert par des permanents de l'aide juridique qui ne sont pas membres du Barreau. En effet, il s'agit de domaines hautement spécialisés et, de plus, l'intervenant du côté de l'État est rarement un avocat. La fourniture de ces services par des spécialistes non avocats pourrait non seulement faciliter une réduction des coûts, mais aussi contribuer à l'amélioration des services aux personnes économiquement défavorisées. Si des modifications à la *Loi sur le Barreau* sont nécessaires à cette fin, le Comité encourage le Ministre à les proposer.

4.3 Droit criminel et pénal

Le *Projet de loi 87* maintient la couverture pour toute infraction criminelle poursuivie par acte d'accusation. Cependant, la disponibilité de l'aide juridique pour toute autre infraction criminelle ou pénale est supprimée, sauf dans la mesure où il y a une probabilité d'emprisonnement ou de perte des moyens de subsistance en cas de condamnation. Un grand nombre d'infractions réglementaires seront donc exclues de la couverture. De plus, la plupart des infractions criminelles poursuivies par voie sommaire seront également exclues de la couverture.

Le Québec serait actuellement la seule province canadienne à fournir de l'aide juridique dans le cas des infractions criminelles et pénales même lorsqu'il n'y a pas de probabilité d'emprisonnement.

La jurisprudence constante des cours d'appel canadiennes considère que la *Charte canadienne* ne confère pas de droit général, en matière criminelle et pénale, à l'assistance d'un avocat fourni par l'État lorsque l'accusé n'en a pas les moyens. La *Charte des droits et libertés de la personne* («Charte québécoise»), quant à elle, ne comporte pas de disposition reconnaissant expressément un tel droit. La jurisprudence admet toutefois ce droit lorsqu'il s'agit d'une infraction sérieuse et complexe. N'y aurait-il pas lieu de songer à apporter une précision à la *Charte québécoise* en ce sens ?

Devant les tribunaux québécois, il y a une pratique nouvelle par laquelle la poursuite déclare au préalable son intention de ne pas demander l'emprisonnement. Une telle déclaration ne peut pas lier le tribunal et l'hypothèse où un juge déciderait de passer outre à la recommandation de la poursuite ne peut être exclue. À l'heure actuelle, le

Code criminel ne permet pas à la poursuite de garantir qu'il n'y aura pas d'emprisonnement en cas de condamnation. Il y a donc lieu de proposer au ministre de la Justice du Canada de modifier le *Code criminel* pour éliminer la possibilité d'emprisonnement en matière de poursuites sommaires.

Le Comité de travail a été confronté à un dilemme. Il devait faire le choix difficile entre le maintien des services complets en matière criminelle et pénale et l'affectation des sommes considérables de cette partie du budget à une augmentation de l'admissibilité. Afin de fournir les fonds nécessaires pour l'augmentation des seuils d'admissibilité, compte tenu du contexte budgétaire actuel, le Comité de travail considère que les modifications proposées dans le *Projet de loi 87* à la couverture en matière criminelle et pénale sont acceptables. Cependant, compte tenu de la situation particulière de la Cour municipale de Montréal, il y a lieu de songer à l'instauration d'un bureau d'avocats permanents pour répondre aux besoins particuliers de la clientèle.

L'économie envisagée par la suppression de la couverture en matière sommaire et pénale est de l'ordre de 7,5 M\$. Quant au problème relatif à la «récidive», il est traité à la Section 5.1.

4.4 Droit matrimonial et familial

De manière générale, le *Projet de loi 87* ne modifie pas la couverture des services en droit matrimonial et familial. Les coûts de ces services sont d'environ 30 M\$ par année et ils sont souvent la conséquence d'autres priorités gouvernementales que la seule fourniture de services juridiques à ceux et celles qui en ont besoin. En effet, un

pourcentage important des litiges en droit matrimonial et familial découle directement des exigences du ministère de la Sécurité du revenu visant à éviter que l'État n'assume la prise en charge financière des enfants en lieu et place des parents qui en ont la responsabilité.

Depuis plusieurs années, les divers intervenants dans le milieu - avocats, juges, psychologues, travailleurs sociaux - reconnaissent l'intérêt d'une déjudiciarisation en droit matrimonial et familial. Le développement des programmes de médiation représente une contribution importante à cet égard, même si les possibilités sont limitées tant et aussi longtemps que la séparation et le divorce requerront l'intervention des tribunaux. Comme en droit social, il y a de la place pour des experts qui ne sont pas avocats. De telles personnes peuvent aider les bénéficiaires de l'aide juridique à négocier des ententes et à préparer les procédures, au moins en l'absence de véritable contestation. Il faut à cet égard songer à des amendements à la *Loi sur le Barreau*.

L'extension des seuils d'admissibilité risque d'augmenter de façon non négligeable la demande pour les services d'aide juridique en matière matrimoniale et familiale. Dans ce contexte, il sera utile de revoir l'ensemble de la situation et d'examiner certaines hypothèses de réduction des coûts. Souvent, des couples non admissibles à l'aide juridique financent leur divorce aux frais de l'État. Ainsi, il arrive qu'une épouse qui n'a pas de revenus obtienne un mandat d'aide juridique pour divorcer de son conjoint dont les revenus sont supérieurs aux seuils d'admissibilité. Les procédures sont donc préparées par des avocats en vertu d'un mandat d'aide juridique. De telles situations peuvent être contrôlées par une disposition qui oblige le tribunal à condamner la partie défenderesse à rembourser les coûts de l'aide juridique.

Il est évident que la fourniture de services en droit matrimonial et familial demeure un élément essentiel du régime, puisqu'il répond à des besoins sociaux importants. Ceci est particulièrement vrai dans des cas impliquant des enfants ou lorsqu'il y a violence. Toutefois, un mandat d'aide juridique ne devrait pas être accordé dans les cas où le partage du patrimoine familial rendrait les parties financièrement inadmissibles. Cette éventualité est déjà prévue à l'article 69 de la *Loi*, qu'il s'agit d'appliquer plus rigoureusement. Ces mesures représentent une économie réelle que les experts du Ministère ne peuvent pas quantifier pour le moment.

4.5 Droit carcéral

Comme en droit social, le projet de loi supprime les services d'aide juridique lorsqu'il n'y a pas d'instance judiciaire ou quasi-judiciaire. Il semble au Comité de travail que l'aide juridique doit être fournie à un détenu devant tout tribunal, dans la mesure où il y a danger d'une atteinte grave à sa liberté résiduelle. Normalement, les services d'un avocat ne devraient pas être fournis en matière purement disciplinaire. Ceci éviterait les recours injustifiés, tout en assurant que le détenu bénéficie d'un avocat pour toute procédure quasi-judiciaire. La modification de la couverture représente une économie de 0,7 M\$.

EN RÉSUMÉ, la diminution dans la couverture que nous avons examinée est susceptible de générer des économies de l'ordre de 12 M\$ sans tenir compte des modalités proposées en droit matrimonial :

- . droit civil (3,5 M\$)

- . droit criminel et pénal (7,5 M\$)
- . droit carcéral (0,7 M\$).

Cette somme est largement suffisante pour financer une augmentation de l'admissibilité, telle qu'envisagée à la Section 3. Le Comité de travail considère qu'une réduction sélective de services peut être acceptable étant donné la conjoncture budgétaire, mais uniquement dans la mesure où il y a une augmentation correspondante des seuils d'admissibilité.

5. ACCÈS À LA JUSTICE

5.1 Exclusion des cas abusifs

Une disposition dans le *Projet de loi 87* autorise le refus ou le retrait des services lorsque la demande d'aide est abusive. La disposition fournit certains exemples de cas abusifs, par exemple une situation où le bénéficiaire a déjà reçu des services pour des procédures ou des infractions similaires. Le Comité considère qu'il est important de prévoir le retrait ou le refus des services dans des cas abusifs. Toutefois, en ce qui concerne le retrait dans le cas de «récidivistes», il faut tenir compte du fait que l'article 7 de la *Charte canadienne* reconnaît un droit à l'assistance d'un avocat dans les affaires complexes et sérieuses et que ce droit ne peut être restreint qu'à l'intérieur des limites jugées raisonnables dans une société libre et démocratique. Le Comité craint que le libellé fort large de la disposition n'occasionne parfois des injustices.

5.2 Exercice de la discrétion

Plusieurs dispositions du projet de loi comprennent l'expression «si de l'avis du directeur général». Ainsi, par exemple, le projet de loi prévoit l'octroi de l'aide juridique «si de l'avis du directeur général, cette affaire met en cause ou mettra vraisemblablement en cause soit la sécurité physique ou psychologique d'une personne, soit ses moyens de subsistance, soit ses besoins essentiels et ceux de sa famille». Il apparaît préférable de supprimer l'expression «si de l'avis du directeur général» et les expressions équivalentes. De toute façon, c'est le directeur général ou son délégataire qui prendra la décision, sous réserve d'une révision ultérieure.

Par ailleurs, il y a des cas où il convient de laisser au directeur général l'exercice de la discrétion (articles 4.2, 4.13 et 73.9 du *Projet de loi 87*). Dans ces cas, il faut s'assurer que le comité administratif du centre régional soit lié par les critères énumérés dans ces dispositions.

5.3 Les populations autochtones

La Société Makivik a fait des représentations au sujet de l'amélioration des services d'aide juridique offerts à la population du Nunavik, dans le nord du Québec. Elle a signalé les obligations particulières qui découlent de la Convention de la Baie James et du Nord québécois en ce qui concerne les services d'aide juridique.

Le Comité considère que toute modification à la *Loi sur l'aide juridique* doit tenir compte des obligations particulières qui résultent de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, s'il en est. Toutefois, vu le temps limité à sa disposition, ainsi que les aspects juridiques complexes reliés à la question, le Comité s'est trouvé dans l'impossibilité de faire des recommandations particulières. Le Comité constate que cette question est traitée de façon exhaustive dans le Rapport Coutu, «La justice pour et par les autochtones» (17 août 1995).

6. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Une série d'économies reliées au fonctionnement du régime d'aide juridique, y compris l'introduction d'une tarification forfaitaire en droit criminel et une contribution des membres du Barreau du Québec, permettraient d'atteindre les objectifs de compressions budgétaires visés par le Ministre, sans qu'il soit nécessaire de réduire la couverture prévue par la loi actuellement en vigueur.

Par contre, le Comité est d'avis qu'une hausse de l'admissibilité s'avère indispensable. Les ressources budgétaires nécessaires pourraient être obtenues en supprimant certains services dans des domaines particuliers, principalement en droit civil et en droit criminel et pénal. L'introduction d'un volet contributoire élargirait significativement l'accès à la justice.

MANDAT

COMITÉ DE TRAVAIL SUR LA RÉFORME DE L'AIDE JURIDIQUE

- CONSIDÉRANT** que le ministre de la Justice a déposé au printemps 1995 le Projet de loi 87 modifiant la Loi sur l'aide juridique;
- CONSIDÉRANT** que plusieurs groupes, associations ainsi que certains ordres professionnels du Québec ont demandé un moratoire sur le Projet de loi 87, afin de leur permettre de mieux faire valoir leur point de vue et les solutions qu'ils proposent en vue de procéder à la réforme de l'aide juridique;
- CONSIDÉRANT** qu'il est opportun de réévaluer certains aspects de la loi actuelle, notamment pour tenir compte du cadre budgétaire du gouvernement et de l'objectif de réduction de dépenses;
- CONSIDÉRANT** que la Commission des services juridiques et les Corporations régionales de l'aide juridique ont pour mandat d'administrer la Loi sur l'aide juridique et d'offrir aux citoyens admissibles des services juridiques gratuits;
- CONSIDÉRANT** qu'il y a lieu de conserver la mixité de la prestation des services entre le réseau d'aide juridique et la pratique privée;
- CONSIDÉRANT** que le comité des avocats de pratique privée du Barreau du Québec a déposé en commission parlementaire l'étude de monsieur Yves Rabreau portant sur "L'incidence économique d'une modification de la tarification des mandats de l'Aide juridique en matière criminelle";
- CONSIDÉRANT** que le ministre a déjà confié un mandat de négociation à ses représentants en vue d'un accord avec les avocats de pratique privée pour l'instauration d'un tarif forfaitaire en matière criminelle;
- CONSIDÉRANT** que ces mêmes représentants ont également pour mandat de négocier un plafond maximum d'honoraires pour les avocats de pratique privée;

CONSIDÉRANT

qu'il y a lieu de favoriser l'accès à la justice en assurant un meilleur équilibre entre les éléments suivants, à savoir: l'admissibilité financière au régime d'aide juridique, la couverture de services et les impératifs budgétaires;

Le ministre de la Justice décide de mettre sur pied un comité chargé de lui faire rapport. Ce comité a notamment pour mandat de:

- a) prendre connaissance des commentaires et observations formulés par les principaux groupes au printemps dernier au sujet du Projet de loi 87;
- b) prendre connaissance de l'étude de monsieur Yves Rabeau sur "L'incidence économique d'une modification de la tarification des mandats de l'aide juridique en matière criminelle" et prendre connaissance de tout autre document qu'il jugera opportun d'étudier;
- c) inviter les représentants des principaux groupes à compléter leurs points de vue sur le Projet de loi 87 et à exposer toute autre proposition qui favoriserait l'accès à la justice;
- d) formuler dans son rapport, des recommandations qui devront tenir compte des observations des intervenants ainsi que des impératifs budgétaires. Les recommandations porteront notamment sur:
 - les seuils d'admissibilité à l'aide juridique;
 - la couverture des services;
 - l'accès à la justice.

Échéancier:

Le comité doit faire rapport au ministre au plus tard en décembre 1995

ANNEXE 2. INTERVENANTS LORS DES AUDIENCES PUBLIQUES

Chambre des notaires du Québec

M^e Nicole Poulin

M^e Maurice Piette

Association des avocates et avocats en droit social

M^e Jean-Guy Ouellet

M^e François Parizeau

M^e Johanne Galipeault

Société Makivik

M^e Stéphane Lavallée

Association québécoise de défense des droits des personnes retraitées et préretraitées

Mme Yolande Richer

M. Robert Landry

Association québécoise des avocats et avocates de la défense

M^e Guy Cournoyer

Association des avocats de la défense de Montréal

M^e Gérald Soulière

Fédération des ACEF du Québec

Madame Monique Émond

Les syndicats des avocates et avocats de l'aide juridique (C.S.N.)

M^e Simone Santerre

M^e Véronique Durocher

M^e Marcel Asselin

**Fédération des avocates et des avocats
de l'Aide juridique du Québec (F.A.A.J.Q.)**
M^e Paul Faribault

**Confédération des organismes de personnes
handicapées du Québec (COPHAN)**
Mme Lucie Lemieux-Brassard

Coalition pour le maintien de l'aide juridique
M^e Lucie Lemonde, porte-parole

**Services juridiques communautaires
de Pointe St-Charles et Petite Bourgogne inc.**
M^e Lise Ferland

Clinique juridique de Hull
M^e Pauline Gaudet

Front commun des personnes assistées sociales
M. Natalino Vassalo

CSN - FEESP - FPPSCQ
M. Jean-Claude Dubreuil

**Association des avocates et avocats
en droit carcéral du Québec**
M^e Stephen Fineberg
M^e Bertrand Loiselle

Association de défense des droits sociaux du Québec-Métro
M. Alain Fortin

Corporations régionales de l'aide juridique
M^e Gaston Hardy

**Regroupement provincial des maisons d'hébergement
et de transition pour femmes victimes de violence conjugale**
Madame Gisèle Lemay

Barreau du Québec
La bâtonnière du Québec M^e Jocelyne Olivier
M^e Claude Masse
M^e Serge Francoeur
M^e Denis Mondor
M^e Pierre Gauthier
M^e Robert Primeau

Comité de pratique privée, Barreau du Québec
M^e Raymond Lavoie
M^e Pierre Gagnon
M^e Robert Primeau
M^e Henri Brun
M^e Andrée Lajoie
P^r Yves Rabeau

ANNEXE 3. AUTRES INTERVENANTS

Certains intervenants ont fait part au Comité qu'ils s'en remettaient aux mémoires qu'ils ont déjà produits sur le sujet. Il s'agit de:

- La Commission des droits de la personne
- Le Curateur public
- Le Conseil du statut de la femme
- L'Association des mouvements action chômage
- Au Bas de l'Échelle
- Le Protecteur du citoyen

D'autres intervenants qui n'avaient pas non plus l'intention de faire valoir leurs points de vue en audiences devant le Comité ont par ailleurs fait parvenir des commentaires. Il s'agit de:

- Faculté de droit, Université McGill
- L'Association des services de réhabilitation sociale du Québec inc.
- L'Assemblée des travailleurs et travailleuses accidenté-e-s du Québec
- L'Office des personnes handicapées du Québec
- Mme Raymonde Verreault, Juge en chef, Cour municipale de Montréal
- M^e Jean Francoeur, C.R.I., Francoeur & Ass.