

C A N A D A

C O U R S U P É R I E U R E

PROVINCE DE QUÉBEC

DISTRICT DE MONTREAL

No: 500-04-004581-824

SOUS LA PRÉSIDENCE DE:  
L'HON. GONTRAN ROULEAU, J.C.S.

---

*Droit de la famille - 314*

---

Montréal, le 1er octobre 1986

---

JR 0504

.../2

J U G E M E N T

Le 10 mars 1986, en cours d'instance, à la demande du procureur du défendeur, et dans l'intérêt de l'enfant, une ordonnance est rendue et se lit comme suit:

«Ordonnance de la Cour, en vertu de l'article 816 C.P.C., nomme Me Nicole Pelletier, membre du Barreau de Montréal, comme procureur à l'enfant G ... D ... .  
La Cour ordonne que les honoraires et toutes les dépenses dudit procureur soient défrayées par l'Aide Juridique vu que la gardienne de l'enfant touche des prestations de l'Aide Sociale.»

À cette date, le Tribunal aurait pu, en vertu de l'article 815.1 C.P.C., convoquer une personne responsable du tiers requérant:

«Art. 815.1: À tout moment de l'instruction, le Tribunal peut ordonner, même d'office, ... convoquer, pour l'entendre, toute personne dont les intérêts sont susceptibles d'être touchés par le jugement.»

Le Centre Communautaire Juridique de Montréal qui est concerné par la deuxième partie de l'ordonnance, n'a été mis au courant de ces faits que vers le 25 avril 1986, date à laquelle il signifie une requête en rétractation de jugement en vertu des dispositions de l'article 489 C.P.C.

En effet, cet article permet

à toute personne, dont les intérêts sont affectés par un jugement rendu dans une instance où elle n'a pas été appelée, par requête au Tribunal qu'il l'a rendu, de demander qu'il soit rétracté en autant qu'il préjudicie à ses droits.

On pourrait aussi se référer aux dispositions de l'article 5 C.P.C.:

«Il ne peut être prononcé sur une demande en justice sans que la partie contre laquelle elle est formée n'ait été entendue ou dûment appelée.»

Cette requête en rétractation est venue devant le Tribunal le 9 juin 1986, et dès le début de l'audition, il a été convenu que chacun des procureurs au dossier produirait des mémoires au soutien de leurs prétentions respectives.

Me Jean-Marie Larivière, procureur du Centre Communautaire Juridique de Montréal, avocat du tiers requérant, a produit ses notes le 2 juillet 1986.

Me Nicole Pelletier, procureur de la mise en cause, a produit son mémoire le 9 juillet 1986.

Me Michel Cossette, le procureur du défendeur, n'a produit son mémoire que le 21 août 1986.

Enfin, Me Larivière, procureur du tiers requérant, a exercé son droit de réplique le 3 septembre 1986.

Et finalement, Me Marc Boulanger, procureur de la demanderesse, n'a jamais produit de notes et a renoncé à son droit de ce faire verbalement le 15 septembre 1986.

Suite à l'audition du 9 juin, la présente cause est donc prise en délibéré à compter du 16 septembre 1986.

Les procureurs du défendeur et de la mise-en-cause se plaignent d'abord de la nature de la procédure, à savoir la requête en rétractation.

On souleva même qu'il s'agissait d'un appel déguisé, mais il faut répondre par la négative, puisque l'aide juridique n'avait pas été appelée dans cette instance.

Nous reconnaissons aussi ne pas avoir le pouvoir de siéger en appel de notre propre décision ou d'une décision d'un collègue, toutefois, ce n'est pas un appel, mais bien une rétractation par un tiers non mis en cause, conformément aussi aux dispositions de l'article 489 C.P.C.

On prétend aussi que l'on aurait dû procéder par requête sur jugement déclaratoire en vertu des dispositions de l'article 453 C.P.C.

Certes, on aurait pu le faire ainsi, mais il était du droit strict du tiers requérant d'intervenir au dossier dès son information, vu le préjudice de droit qu'il subissait.

Il est certain que les intérêts du tiers requérant sont affectés (art. 5 C.P.C.) puisqu'on lui ordonne de payer les frais et les honoraires d'une partie dont il n'a pas attesté l'admissibilité, et à une avocate à qui il n'a pas confié de mandat.

Le mandat à l'avocate de la mise-en-cause et l'ordonnance de paiement des honoraires et déboursés résultent d'une ordonnance du 10 mars 1986. La requête du 25 avril a été signifiée aux procureurs de toutes les parties en cause les 29 et 30 avril 1986, et l'on demande par cette requête au Tribunal l'interprétation qu'il faut donner au deuxième alinéa de l'article 816 C.P.C., ou 478.1 par. 2 C.P.C.

Les procureurs du défendeur et de la mise-en-cause avancent qu'il faut donner une interprétation large suite à l'amendement de 1982

à ce deuxième alinéa de l'article 816 C.P.C., alors que le procureur du tiers requérant allègue qu'il n'est pas du pouvoir d'un juge de la Cour Supérieure d'attester l'admissibilité d'un citoyen à l'aide juridique, ni d'accorder cette aide suivant les dispositions de la Loi de l'aide juridique (Loi sur l'aide juridique, L.Q. 1972 c. A-14).

Les principales dispositions qui nous concernent ont reçu des amendements dans les lois de 1982, chap. 17, modifiant l'article 80, et 1982, chap. 36, modifiant certains autres articles.

Il faut souligner que la loi assurant l'application de la réforme du droit de la famille et modifiant le Code de Procédure Civile (1982 c. 17 art. 30), indique que la partie 2 section 4, des amendements sanctionnés le 11 juin 1982, est entrée en vigueur le 1er décembre 1982.

Il en est ainsi pour les amendements de l'article 816 C.P.C. qui sont contenus à la même loi, titre IV, chap. 1, section III. Ces lois sont venues à la même session que la loi modifiant la Loi sur l'aide juridique, c. 36, des lois de 1982, sanctionnée le 23 juin 1982.

Le deuxième alinéa de l'article 816 C.P.C. se lit comme suit:

«Le Tribunal peut aussi rendre toute ordonnance utile pour assurer cette représentation, notamment statuer sur le montant des honoraires payables au procureur de l'enfant et déterminer à qui en incombera le paiement.»

Le requérant est une corporation régionale d'aide juridique instituée en vertu de l'article 22 B de la Loi sur l'aide juridique (L.R.Q. 1977 c. A 4-14) et de l'article 16 du Règlement sur l'établissement des centres communautaires juridiques (R.R.Q. c. A-14 R.-2).

Au sujet de l'admissibilité à l'aide juridique, regardons ce que la loi habilitante édicte:

«Art. 4. L'aide juridique ne peut être fournie que suivant les conditions et modalités établies par la présente loi, sous réserve des conditions relatives à l'admissibilité d'une personne à l'aide juridique.

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 (1972, c. 14, a. 4; 1982, c. 36, a.2).»

Le directeur général de l'aide juridique en vertu de l'article 32 de la loi a pour fonction principale de fournir l'aide juridique de la manière prévue par la Loi. Il est donc la personne en autorité pour déclarer G... D... admissible à l'aide juridique si elle se qualifie de la manière prévue par la Loi; cette manière prévue, on la retrouve aux articles 62 à 66, section VI de la loi.

Premièrement, article 62:

«Sous réserve des règlements, une personne économiquement défavorisée qui désire bénéficier de l'aide juridique doit adresser sa demande à la corporation locale.»

Deuxièmement, article 64:

«... demande doit exposer l'état financier et le fondement de son droit ...»

Troisièmement, article 65:

«Le directeur général doit, dans le plus bref délai possible, statuer sur son admissibilité à l'aide juridique.»

Quatrièmement, article 63:

«Le directeur général doit, dans le cadre des règlements, accorder l'aide juridique à une personne économiquement défavorisée qui établit la vraisemblance d'un droit ou le besoin d'un service juridique.»

Cinquièmement, article 66:

«Le directeur général délivre une attestation d'admissibilité, attestation que le bénéficiaire doit remettre, sans délai, à son avocat.»

Suite à ce processus, une personne qui se sent lésée, a un droit d'appel devant un comité de révision.

Ainsi, il est clair que le législateur a confié au directeur général d'une corporation régionale d'aide juridique le pouvoir d'attester l'admissibilité à l'aide juridique et le pouvoir d'accorder cette aide juridique, de même que le pouvoir de donner un mandat à un avocat.

Il apparaît aussi clairement des textes de la Loi ci-haut citée que le directeur général doit accorder l'aide juridique suivant les critères de la Loi et ses règlements, mais nulle part, que ce soit au Code de Procédure Civile ou dans la Loi, n'est-il question que le juge de la Cour Supérieure puisse d'office accorder l'aide juridique et ainsi passer outre à la Loi en son entier.

Le deuxième alinéa de l'article 816 C.P.C. accorde de grands pouvoirs au juge mais celà ne veut pas dire que celui-ci peut exercer en lieu et place du directeur général le pouvoir d'accorder l'aide juridique. Il faudrait un texte plus clair et plus spécifique pour qu'un Tribunal puisse s'ingérer dans les affaires d'un organisme administratif.

Il est aussi évident que l'alinéa 2 de l'article 816 C.P.C. vient compléter et rendre efficace l'alinéa 1, mais il serait cependant erroné de prétendre ou de dire que par

l'expression «ordonnance utile» de l'article 816.2 C.P.C., le législateur a voulu donner juridiction en matière d'admissibilité à l'aide juridique à un juge de la Cour Supérieure. Il y a une différence entre donner les instruments en vue de rendre effectif l'exercice d'un droit et le fait d'accorder une juridiction, qui selon la Loi sur l'aide juridique, appartient au directeur général (a. 63, a. 65 et a. 66).

Bien que le directeur général de la Corporation Régionale d'aide juridique doit fournir l'aide à une personne économiquement défavorisée (a. 1-A, a. 4 et a. 63), cette obligation n'est pas automatique puisqu'elle est subordonnée à une procédure d'enclenchement préalable.

En effet, l'aspirant bénéficiaire doit adresser une demande à la Corporation locale accréditée à l'effet qu'il désire obtenir les services de l'aide juridique (a. 62). À cette fin, il devra exposer son état financier et le fondement de son droit (a. 64), le directeur général devra à la suite de cette demande, statuer sur l'admissibilité du requérant à l'aide juridique (a. 65) et l'aide juridique devra être accordée par le directeur général si la personne reconnue économiquement défavorisée a établi la vraisemblance d'un droit ou le besoin d'un service juridique (a. 4.2) et a. 63).

Il va sans dire que cette procédure, à défaut des dispositions d'exception, doit être soigneusement respectée (a. 4.1 ). Cette demande, de nature essentiellement administrative, engage exclusivement le jugement du directeur général de la corporation régionale d'aide juridique à laquelle est adressée la demande.

C'est à lui, et à nul autre, que revient la responsabilité de disposer des requêtes.

La Loi, comme les règlements, ne prévoit aucun mécanisme d'enquête alternatif. Si le législateur avait voulu accorder à une entité judiciaire quelconque, un pouvoir décisionnel concurrent, une disposition expresse à cet effet aurait été insérée dans la Loi ou dans les règlements.

S'il est de règle d'admettre que le législateur ne parle généralement pas pour rien dire, «a contrario» on ne saurait déduire de son silence un énoncé de principe qui aurait pu, s'il eût été de l'intention du législateur de ce faire, être expressément formulé.

Parce que justement le législateur connaissait les dispositions de la Loi sur l'aide juridique, on ne peut présumer qu'en édictant

l'article 816.2 C.P.C., il a sciemment adopté une mesure d'exception à l'application d'une procédure impérative prévue dans une loi spécifique.

À cet effet, on ne saurait trop insister sur le principe qui veut que la loi spéciale prévaut sur la loi générale.

D'ailleurs, la Cour d'Appel s'est déjà prononcée sur la nature de la décision d'un directeur général ou du comité de révision en matière d'admissibilité à l'aide juridique dans l'affaire Lusignan c. C.C.J.Q. (1), jugement du 29 juillet 1980, page 9.

Dans cette affaire, le Juge Lajoie s'exprimait ainsi:

«Je crois que dans les cadres de la Loi de l'aide juridique et du règlement adopté sur son empire, leurs décisions sont purement administratives, qu'ils ne sont pas un Tribunal judiciaire ou quasi-judiciaire, que le recours prévu par les articles 846 et suivants C.P.C. n'est pas ouvert contre leurs décisions.»

(les soulignements sont du soussigné)

---

(1) Jean-Pierre Lusignan et Clément Tremblay, appelants c. Mes Jacques Fortin, Réjean Rancourt et Michel Garonce, intimés, et Centre Communautaire Juridique de Québec, intimé et Mes Raymond Gagnon, Hubert Couture, Marc-André Bédard et Guy Pépin, mis-en-cause,  
#200-09-000457-793

LA DOCTRINE:

René Dussault, en traitant des principes sur lesquels se fondent généralement les tribunaux Québécois pour contrôler les abus des agents ou organismes publics dans l'exercice de leur discrétion, écrivait ce qui suit à la page 346: (2)

«Par conséquent, bien que les tribunaux aient à maintes reprises répété qu'ils ne sauraient substituer leur jugement à celui d'un agent, d'un organisme administratif ou d'une autorité publique dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, ils n'ont pas hésité à intervenir dans les cas où la discrétion était exercée

1. pour des fins impropres, non prévues par la loi;
2. de mauvaise foi;
3. selon des principes erronés ou en tenant compte de considérations qui n'étaient pas pertinentes;
4. d'une façon arbitraire, injuste, discriminatoire ou déraisonnable.

Dans chacun de ces cas, le fardeau de la preuve appartient à celui qui se plaint.»

Dans notre cas, il n'y a certainement pas eu abus de l'agent qui était le directeur général, puisqu'aucune demande officielle d'aide juridique ne lui a été faite par la mise-en-cause G... D..., ou par la demanderesse G... B...

---

(2) Le Contrôle Judiciaire de l'Administration au Québec, Les Presses de l'Université Laval 1969

Les auteurs Pépin et Ouellette, en étudiant les sources du droit administratif et les avantages ou les inconvénients du contrôle judiciaire, écrivent: (3)

«Le contrôle judiciaire n'est pas une panacée; comme tous les mécanismes de contrôle, il a ses limites, ses avantages, ses inconvénients. Et comme nous l'avons écrit précédemment, il ne saurait remplacer des administrateurs compétents, des structures administratives adéquates, des pouvoirs administratifs le mieux définis possible par les parlements, adaptés aux besoins et s'exerçant suivant un processus capable d'engendrer les meilleures décisions, tant dans l'intérêt des administrés que de l'Administration.

...

Enfin, le contrôle judiciaire a une portée limitée et l'on ne saurait, sans s'illusionner demander au juge plus qu'il ne peut donner; de là l'utilité d'autres mécanismes de contrôle capables, au besoin, de dépasser les frontières imposées au juge (v.g. le Protecteur du citoyen). Le juge ne fait pas partie de l'Administration. D'ailleurs, à vouloir tout faire contrôler par le juge, l'on aboutirait en somme à une administration publique de juges maîtres des autorités administratives, et qui s'occuperait alors de surveiller cette nouvelle administration?

Le contrôle judiciaire a donc pour préoccupation, en principe, d'assurer le respect de la légalité administrative et non de son opportunité; il s'agit là d'une limite importante mais intrinsèquement inévitable et que seul le Parlement souverain, s'il le désire, peut rendre inopérante en autorisant expressément le juge, dans certaines circonstances, à se préoccuper des questions d'opportunité.»

(les soulignements sont du soussigné)

Le règlement sur l'admissibilité découlant de la Loi de l'aide juridique, n'est pas contesté devant nous, mais à l'examen il nous

---

(3) Principes de Contentieux Administratif, Gilles Pépin, Yves Ouellette, 2e Edition, 1982, Les Editions Yvon Blais Inc., pages 51 et 54

apparaît conforme au cadre et à l'esprit de sa loi habilitante et ne pas outrepasser les cadres de sa loi mère.

Cette délégation de pouvoir nous semble non irrationnelle et non déraisonnable. On sait que devant celà, les tribunaux n'interviennent qu'avec une certaine prudence.

Encore une fois, on prétend qu'une interprétation large de l'article 816.2 C.P.C. s'impose pour assurer la représentation d'enfants qui ont des intérêts distincts de ceux de leurs parents.

La disposition elle-même accorde à la Cour le pouvoir de rendre toute ordonnance utile pour assurer cette représentation. Toutefois, ce pouvoir doit être interprété comme pouvant s'exercer à l'intérieur du cadre des compétences attribuées par la loi. Avec déférence, le Tribunal est d'avis que l'on ne doit pas interpréter une disposition habilitante de façon à permettre une invasion d'une compétence dévolue exclusivement à une entité spécifique. Celà exigerait un texte plus précis que celui qui est offert par l'article 816 alinéa 2 C.P.C., surtout lorsqu'il s'agit, comme dans le cas en litige, d'une décision administrative.

Bien que l'article 80 b.1 de la Loi de l'aide juridique ait été adopté dans le but d'accroître l'efficacité de la mise en application de l'article 816 alinéa 2 C.P.C., on ne saurait conclure à l'attribution d'un pouvoir de réglementation en faveur du juge ou du Tribunal qui entend l'affaire. C'est au gouvernement ou à la Commission que revient la tâche (a. 80) d'adopter ou d'approuver par règlement les critères en vertu desquels l'aide juridique sera accordée aux fins de représentations d'un enfant.

À défaut d'une telle adoption, ce sont les règles générales (a. 62 à 66) qui s'appliquent.

Si le législateur a pris soin de se réserver un pouvoir de réglementation dans ce domaine particulier, c'est qu'il entendait conserver sous sa gouverne la responsabilité de statuer sur l'admissibilité de l'enfant à l'aide juridique, et par conséquent, veiller à ce que la procédure prévue soit respectée.

L'article 816 alinéa 2 permet au Tribunal de rendre une ordonnance, en fixant le montant des honoraires et en déterminant qui les paieront, entre le père et la mère de l'enfant dont le cas est concerné devant le Tribunal, mais ne

permet pas de condamner un tiers, non concerné dans le dossier, à payer les honoraires et déboursés de l'avocat de l'enfant.

Le cas d'espèce peut se présenter sur une preuve à l'effet que la mère n'aurait pas les moyens financiers de partager les honoraires, alors l'ordonnance spéciale du Tribunal serait de condamner le père à payer entièrement les honoraires de l'avocat qui prendrait les intérêts distincts de l'enfant.

À notre avis, une autre façon de réconcilier le pouvoir d'ordonnance prévu à l'article 816 alinéa 2 C.P.C. avec le droit d'accès à l'aide juridique, et ce sans qu'il y ait usurpation des pouvoirs dévolus au directeur général, est de considérer l'article 816 alinéa 2 comme habilitant le Juge ou le Tribunal à faire assumer aux parents de l'enfant bénéficiaire les dépenses encourues par la Corporation locale d'aide juridique.

En effet, est concevable la situation où d'une part on a un enfant n'ayant pas les moyens pécuniaires suffisants pour exercer un droit, alors que d'autre part on a des parents qui ne sont pas admissibles aux services de l'aide juridique.

Mais encore là, cette non-admissibilité devrait être décidée par le directeur général de l'aide juridique. D'ailleurs à cet effet, l'article 80 b.1 édicte que les critères suivant lesquels l'aide juridique sera octroyée afin de permettre la représentation de l'enfant devant le Tribunal devront tenir compte des ressources financières de celui-ci, ou de ses père et mère. C'est dire que le législateur était conscient de la dissemblance des ressources des parties respectives.

Bref, en vertu de l'article 816 alinéa 2 C.P.C., le Juge ou le Tribunal ne pourra donc faire assumer les frais de représentations par l'aide juridique que sous réserve de l'admissibilité de l'enfant à ses services, laquelle devra être préalablement déterminée selon la procédure prévue aux articles 62 à 66 de la Loi de l'aide juridique.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL:

ACCUEILLE la requête;

MODIFIE l'ordonnance en date du 10 mars 1986, en y biffant les mots suivants:

«La Cour ordonne que les honoraires et toutes les dépenses dudit procureur soient défrayés par l'aide juridique vu que la gardienne de l'enfant touche des prestations de l'Aide Sociale»;

Le tout, chaque partie  
payant ses frais.



HON. GONTRAN ROULEAU, J.C.S.

Procureur de la demanderesse:  
Me Marc Boulanger

Procureur du défendeur:  
Me Michel Cossette (Goyette, Cossette, Creary)

Procureur de la mise-en-cause:  
Me Nicole Pelletier

Procureur du tiers requérant:  
Me Jean-Marie Larivière (Corbeil, Meloche, Larivière)