

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N°: 500-05-047073-984

COUR SUPÉRIEURE

Montréal, le 14 mai 1999

**L'HONORABLE JUGE DENIS LÉVESQUE,
J.C.S.**

CLAUDE AMESSE, domicilié et résidant au
3875, St-Kévin, app. 4, Côte-des-neiges district de
Montréal, Québec, H3T 1H8

Requérant

c.

**COMMISSION DES SERVICES
JURIDIQUES**, organisme légalement constitué
ayant pour place d'affaires le 2, Complexe
Desjardins, Tour de l'Est, bureau 1417, Montréal,
district de Montréal, Québec, H5B 1B3

Intimée

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, ayant
pour place d'affaires le 1, Notre-Dame Est, 8^e
étage, Montréal, district de Montréal, Québec, H2Y
1B6

Mis-en-cause

JUGEMENT

Dans sa requête originale, le requérant sollicitait les conclusions en révision judiciaire suivantes:

**CASSER la décision rendue par l'intimée en date du 29 octobre 1998 dans le
dossier 42615;**

RÉVISER en conséquence la décision R-10;

RETOURNER le dossier à l'intimée pour qu'elle statue sur le présent cas conformément à la loi;

RENDRE toutes ordonnances que le tribunal jugera convenable compte tenu des circonstances.

Au moment du procès, il avait modifié sa demande en y ajoutant les conclusions déclaratoires et en mandamus qui se lisent ainsi:

DÉCLARER que ledit comité de révision de l'intimé a donné une interprétation tellement restrictive de l'article 4.7 (8) de la Loi sur l'aide juridique qu'elle équivaut à le modifier, portant ainsi atteinte à la juridiction de l'intimée;

DÉCLARER que ledit comité de révision de l'intimée a manqué à son devoir de motiver sa décision quant à l'article 4.7 (9) de la Loi sur l'aide juridique;

ORDONNER à l'intimée de statuer sur l'admissibilité du requérant à l'aide juridique, en tenant compte des prescriptions que rendre cette honorable cour.

Dûment mis en cause, le procureur général n'a pas participé au débat.

1. LES FAITS ET LES PROCÉDURES ANTÉRIEURES

Le requérant a été prestataire de la sécurité du revenu et reconnu comme tel en tout temps pertinent à l'instance. Il a été poursuivi avec d'autres dirigeants d'un mouvement appelé le «Regroupement des victimes des Caisses populaires» par la Confédération des Caisses populaires et plusieurs de ses administrateurs par requête pour faire cesser une atteinte à la réputation et à la vie privée et en dommages-intérêts. À ces conclusions, on ajoutait une demande de rétractation des propos injurieux et diffamatoires de la part du Regroupement et de ses dirigeants.

Pour être en mesure de se défendre, le requérant a présenté une demande d'aide juridique après avoir convenu de cette démarche avec un avocat qui l'a ensuite représenté devant les instances administratives des services d'aide juridique et devant cette Cour.

Le représentant du directeur général du centre régional auquel s'est adressé le requérant lui a communiqué un avis de refus au motif que les services requis n'étaient pas couverts. Le requérant a fait appel au Comité de révision de l'intimée (la Commission). Le représentant a précisé les motifs de sa décision en transmettant le dossier au Comité de révision (le Comité) de la façon suivante:

Compte tenu de la situation financière actuelle du requérant, cette procédure ne met pas en cause sa sécurité physique ou psychologique, ni ses moyens de subsistance, ni ses besoins essentiels. Toutefois, cette procédure met-elle en cause sa liberté, certes pas sa liberté «psychique», mais sa liberté d'expression. L'article 4.7 par. 8 de la Loi sur l'aide juridique mentionne «une atteinte grave à sa liberté, notamment une mesure de garde ou de détention.» Cet article notamment est-il restrictif et doit-on limiter l'atteinte grave à la liberté à des questions en matière criminelle ou pénale ou de protection du malade mental comme la garde en établissement? C'est la question à laquelle devra répondre le comité de révision....

...Sans se prononcer sur la forme utilisée par les intimés dans leur dénonciation, la mise en demeure et la procédure ont pour objet la limitation de la liberté de parole, d'opinion et d'expression des intimés, y compris, dans le présent dossier, le requérant.

Le requérant se décrit personnellement comme étant un millionnaire ayant été ruiné par le mouvement Desjardins. Il ne correspond pas au portrait type de la personne admissible à l'aide juridique, mais il n'en est pas moins admissible économiquement et bien que sa demande ne soit pas pour un service spécifiquement couvert, ce n'est pas non plus un service spécifiquement exclu.

Le Comité a ainsi motivé son refus d'aide après un résumé des faits:

...Considérant que le requérant doit se défendre à une requête pour faire cesser une atteinte à la réputation et à la vie privée ainsi qu'à un recours en dommages au montant de 2 050 000 \$ intentés par la Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec et ses administrateurs; considérant que, selon le requérant et son procureur, cette requête vise à empêcher le requérant de s'exprimer et brime sa liberté d'expression; considérant que l'article 4.7 (8°) de la *Loi sur l'aide juridique* ne peut s'appliquer au requérant, car il ne s'agit pas d'une atteinte grave à sa liberté de mouvement; considérant qu'en vertu de l'article 4.7 (9°) de la *Loi sur l'aide juridique*, l'aide juridique peut être accordée;

«9° Lorsqu'il s'agit de toute autre affaire, si 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.»; considérant que le requérant et son procureur n'ont pas démontré, à la satisfaction du comité, qu'une des conditions mentionnées à l'article 4.7 (9°) de la *Loi sur l'aide juridique* pouvait s'appliquer à la demande du requérant; considérant que le service demandé par le requérant n'est pas couvert par la *Loi sur l'aide juridique*;...

2. POSITION DES PARTIES

Les propositions du requérant peuvent se résumer comme suit:

- 1) Le Comité n'a pas motivé sa décision conformément à l'article 78 de la *Loi sur l'aide juridique* (la Loi)⁽¹⁾;
- 2) La décision du Comité porte atteinte aux principes élémentaires de l'équité procédurale et de la justice naturelle dans la mesure où elle ne traite pas des faits pertinents et déterminants. Son analyse ne permet pas de retrouver le cheminement logique qui a été suivi pour arriver à la conclusion;
- 3) L'interprétation donnée par le Comité aux articles 4.7 (8) de la Loi est tellement restrictive qu'elle équivaut à modifier la Loi autant dans sa lettre que dans sa

(1) L.R.Q. c. A-14.

finalité et est contraire aux articles 3.2 (1) de la Loi et à la Charte canadienne des droits et libertés;

- 4) La norme de révision judiciaire est celle de la décision correcte mais l'interprétation donnée à l'article 4.7 (8) est de toute façon manifestement déraisonnable.

La Commission soutient pour sa part que le Comité est un organisme administratif non juridictionnel au sens de la *Loi sur la justice administrative*⁽²⁾. Ses décisions sont purement administratives, discrétionnaires et ne peuvent faire l'objet d'une révision judiciaire, ni d'un mandamus, ni même l'objet d'une demande de jugement déclaratoire. Il est vrai qu'elle doit motiver ses décisions en vertu de l'article 78 de la Loi et, dans le cas présent, elle l'a fait.

Subsidiairement, la décision entreprise ne peut être attaquée en fonction des chartes canadienne⁽³⁾ et québécoise⁽⁴⁾ et, de toute façon, elle ne va pas à l'encontre.

3. LA LOI APPLICABLE

Les articles de la Loi pertinents au débat sont plus particulièrement 3.1, 3.2, 4.7, 8°, 9° 4.8, 73, 76, 78, 79. Ils s'énoncent ainsi:

3.1. Le régime d'aide juridique institué par la présente loi a pour objet de permettre aux personnes financièrement admissibles de bénéficier, dans la mesure prévue par la présente loi et les règlements, de services juridiques.

3.2. Pour l'application de la présente loi, les principes suivants guident la gestion et la prestation des services d'aide juridique:

(2) L.Q. 1996, c.54 a.2 et 9.

(3) Loi de 1982 sur le Canada, Annexe B, 1982 (R.V.), c.11.

(4) L.R.Q. c. C-12.

1° l'importance qu'il y a d'assurer aux personnes financièrement admissibles les services juridiques dont elles ont besoin;

2° la nécessité d'assurer une gestion efficace de ces services et des ressources qui y sont affectées;

3° l'importance, aux fins définies au paragraphe 2°, d'assurer la coordination des activités de la Commission et des centres d'aide juridiques en favorisant, entre eux et parmi les personnes qui y œuvrent, la concertation et la collaboration en vue d'assurer une utilisation rationnelle des ressources;

4° l'importance de favoriser, par la concertation, une application cohérente de la loi et des règlements entre les régions.

4.7. En matière autre que criminelle ou pénale, l'aide juridique est accordée pour toute affaire dont un tribunal est ou sera saisi, dans l'un ou l'autre des cas suivants:

...

8° lorsqu'il s'agit de toute autre affaire, si la personne à qui l'aide juridique serait accordée subit ou subira vraisemblablement une atteinte grave à sa liberté, notamment une mesure de garde ou de détention;

9° lorsqu'il s'agit de toute autre affaire, si 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.

4.8. Aucune aide juridique n'est accordée:

1° pour toute affaire en matière de diffamation ou de libelle, en en demande seulement;

73. Le directeur général doit aviser par écrit le requérant du refus, de la

suspension ou du retrait de l'aide juridique. Cet avis doit contenir les motifs de la décision et le directeur général doit en transmettre, le cas échéant, une copie à l'avocat ou au notaire responsable du dossier qui doit en informer le greffier du tribunal ou l'officier de la publicité des droits. La décision du directeur général comporte, lorsqu'il s'agit d'un refus ou d'un retrait de l'aide juridique, la mention du droit du requérant ou, selon le cas, du bénéficiaire d'en demander la révision et du délai dans lequel cette demande doit être présentée.

76. Sous réserve de l'article 75, la demande écrite de révision ou en contestation doit contenir un exposé sommaire des motifs invoqués et être adressée par courrier recommandé ou certifié au président de la Commission.

Le cas échéant, une copie de la demande doit être transmise à l'avocat ou au notaire qui a été chargé de rendre les services professionnels au bénéficiaire.

78. Le comité de révision avise sans délai les personnes visées et le centre de la décision et des raisons qui la motivent.
79. La décision visée à l'article 78 est finale et n'est pas sujette à appel.

(les soulignements sont du soussigné)

4. MOTIFS DU JUGEMENT

4.1 L'article 78 de la loi et l'équité procédurale

Si l'on se réfère à la terminologie de la common law en matière de droit administratif, le Comité constitue un organisme quasi judiciaire pour ce qui se rapporte à la justice naturelle et l'équité procédurale ou à l'application de l'article 78 de la Loi. Se pose donc la question de savoir si le Comité a donné les raisons qui motivent sa décision.

Avec égard pour la position du requérant, et le directeur du centre régional et le Comité ont d'abord affirmé que le requérant satisfaisait au critère de l'admissibilité financière prévue à

l'article 41.

Le Comité a pris connaissance des faits allégués dans le recours intenté par la Confédération des Caisses populaires et de leurs dirigeants contre le requérant, le Regroupement des Caisses et ses administrateurs..

L'analyse des recours par le Comité porte précisément sur l'interprétation et l'application des articles 4.7, 8° et 4.7, 9° et 4.8. Comme l'a d'ailleurs soutenu le requérant par l'intermédiaire de son avocat lorsque celui-ci a fait ses observations au Comité, il est également manifeste que le Comité en maintenant la décision du directeur régional a tenu compte de l'extrait suivant de sa lettre qui a été versée au dossier. Le passage suivant complète ceux qui sont déjà cités plus haut.

Les sujets abordés dans la mise en demeure sont des questions discutées dans tous les média et en particulier celle des frais de découvert et d'infraction possible à l'article 347 du Code criminel. Il en est de même pour certaines pratiques de frais particuliers imposés aux prestataires de la Sécurité du revenu par certaines caisses populaires traitées par les média après la mise en demeure bien que celle-ci n'y fasse pas particulièrement allusion. Or cette pratique dénoncée entre autres par le «Regroupement des victimes des caisses populaires» touche particulièrement la clientèle de l'aide juridique et a été en fait modifiée depuis sa dénonciation dans les média.

D'ailleurs, le requérant lui-même reconnaît que les motifs ont été donnés dans sa requête puisqu'il les trouvent mal fondés ou au demeurant nettement déraisonnables. Ce n'est pas parce que la décision serait mal fondée que les motifs sont inexistants.

Toute l'attaque que le requérant élabore aux paragraphes 49 à 58 de sa requête démontre que la décision est motivée. Ce n'est pas parce que la motivation est brève qu'elle est incomplète ou arbitraire. Au contraire, dans le cas présent, comme le démontre l'argumentation du requérant, la décision était suffisamment motivée pour une personne raisonnablement informée⁽⁵⁾.

(5) *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369.

4.2 Le fond de la décision

4.2.1 Le caractère rationnel ou irrationnel de la décision

La décision est-elle manifestement déraisonnable si l'on fait abstraction des chartes canadienne et québécoise?

Sans admettre pour le moment que le Comité constitue un tribunal avec fonction juridictionnelle ou quasi judiciaire sur le fond du problème pour de multiples raisons que je me réserve de donner à une autre occasion, je considérerai qu'il est tribunal quasi judiciaire quant au fond du litige ou des questions qui lui ont été soumises pour les fins de la discussion.

Le Comité est un organisme spécialisé en matière d'aide juridique de par la structure de la loi et des règlements d'application de la loi et par son fonctionnement. Ses décisions font l'objet d'une clause privative en vertu de l'article 79.

Dans ce contexte, la norme de contrôle est celle de la décision manifestement déraisonnable ou irrationnelle⁽⁶⁾.

Le Comité a interprété de façon stricte l'article 4.7, 8° en limitant l'atteinte grave à la liberté de mouvement, c'est-à-dire celle qui est reliée aux mesures de garde ou de détention.

Le Comité a écarté la liberté d'expression qu'il reconnaît être reliée à l'action pour atteinte à la réputation. Le Comité a aussi tenu en considération que le législateur a énoncé à l'article 4.8 qu'en matière de libelle et diffamatoire au moins en demande, la liberté d'expression pouvait être écartée. Est-ce à dire qu'en défense elle doit être accordée parce qu'elle n'est pas spécifiquement exclue à cause de la présence du mot «notamment» à l'article 4.7, 8°? Avec déférence, je ne crois pas. Il s'agit d'une de deux interprétations qui peuvent être données au texte, l'autre étant que

(6) (Canada (Procureur général) c. Alliance de la fonction publique du Canada (2), [1993] 1 R.C.S. 941, 963 et ss;

l'aide juridique «doit» être accordée. En effet, le texte ne prévoit pas spécifiquement la liberté d'expression et la liberté de parole. Il faut donc interpréter le texte et suppléer à ce qui lui manque. Dans un cas comme dans l'autre, l'interprétation ou la suppléance n'est pas irrationnelle.

Quant à l'article 4.7, 9° la poursuite en libelle dans l'opinion du Comité ne met pas en cause la sécurité physique, ses moyens de subsistance, ses besoins essentiels et ceux de sa famille puisqu'il est déjà prestataire de l'aide sociale. Étant admissible financièrement selon les articles 4.1 et 4.2, il doit tout de même remplir les autres exigences de l'article 4. Pour les mots «sécurité psychologique» qui font partie, le directeur du centre régional, malgré les remarques qu'on voit plus haut, a refusé estimant que les conditions exigées par 4.7, 9° n'ont pas été rencontrées.

Le Comité a pris connaissance de cet avis de refus et souligne également le recours en dommages pour 2 050 000 \$ dans ses considérants. Il a tenu compte de ce qui pourrait être l'impact que peut avoir un tel recours sur la sécurité psychologique. Comme il s'agit d'une question de faits, il y a lieu de faire montre d'une réserve encore plus marquée⁽⁷⁾.

4.2.2 Applicabilité de la norme de la décision correcte

Toujours en presumant pour les fins de la discussion que le Comité constitue une instance quasi judiciaire sur le fond des questions soumises, celui-ci serait soumis à la norme de la décision correcte lorsqu'il interpréterait ou appliquerait la Charte canadienne comme il a été décidé dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Mossop*⁽⁸⁾.

Bien que la requête souligne que la décision du Comité est erronée dans l'interprétation et l'application de la charte canadienne, en nulle part soit dans les pièces soit dans la requête n'apparaît-il que les, mêmes questions aient été abordées devant le Comité.

Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'immigration), [1998] 1 R.C.S. 982 et 1222.
(7) *Ross c. Conseil scolaire du district no 15*, [1996] 1 R.C.S. 825;
Gould c. Yukon Order of Pioneers, [1996] 1 R.C.S. 571.
(8) [1993] 1 R.C.S. 554.

Que ce soit en révision judiciaire ou par voie de déclaration, le, Tribunal ne se penchera pas sur un problème sur lequel le Comité ne s'est pas penché lui-même et qui ne fait pas l'objet de la décision entreprise⁽⁹⁾.

Au surplus, le Comité n'était pas saisi d'un problème de charte mais d'un problème d'application de la *Loi sur l'aide juridique*. Rien n'empêchait donc d'interpréter le mot «liberté» sans référence à la Charte canadienne dans l'exercice de ses pouvoirs qui lui étaient conférés en exclusivité. Dans les arrêts *Dagenais c. Société Radio-Canada*⁽¹⁰⁾, *Libman c. Québec (Procureur général)*⁽¹¹⁾, *Edmonton Journal c. Alberta (Procureur général)*⁽¹²⁾, le Tribunal avait à décider si des dispositions législatives ou des principes de Common law violaient l'article 2 b) de la Charte canadienne.

Dans le cas présent, le requérant n'a plaidé ni devant le Comité ni devant le Tribunal qu'une quelconque disposition de la Loi violait la Charte.

Le requérant n'a pas exploré non plus la possibilité d'application de l'article 51 de la Charte québécoise, de l'article 26 de la Charte canadienne et des principes que l'on retrouve dans l'arrêt *Schacter c. Canada*⁽¹³⁾.

Il n'est donc pas nécessaire d'aller plus loin sur la question d'application des chartes.

4.2.3 Les dépens

Le requérant est prestataire de la sécurité sociale et n'a pas présenté une procédure frivole. Par

(9) *Santé c. Québec (Procureur général)*, J.E. 04-70;
Hareldkin c. Université de Régina, [1979] 2 R.C.S. 561;
R. c. Consolidated Maybrun Mines Ltd., [1998] 1 R.C.S. 706, sp 719 et s.

(10) [1994] 3 R.C.S. 835.

(11) [1997] 3 R.C.S. 569.

(12) [1989] 2 R.C.S. 1326.

(13) [1992] 2 R.C.S. 679.

ailleurs, la Commission est un organisme public qui a défendu le bien-fondé de sa décision. Il n'y a donc pas lieu d'accorder des dépens.

EN CONSÉQUENCE, LE TRIBUNAL:

REJETTE la requête, sans frais.

DENIS LÉVESQUE, J.C.S.

AUTORITÉS CITÉES PAR LES PARTIES HORS TEXTE

Coulombe c. Dionne, C.A. 500-09-001400-951, 1995-12-04;

Lusignan c. Fortin et als, C.A. 200-09-000457-793, 1980-07-29,

Société des services Ozanam inc. c. Commission municipale du Québec, (C.S.) [1994] R.J.Q. 364.

Doctrines citées

GARANT, Patrice, Droit administratif, 4^e édition, (1996), vol. 1, Les Éd. Yvon Blais inc.;

LEMIEUX, Denis, Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale, CCH/FM Ltée;

OUELLETTE, Yves, Les tribunaux administratifs au Canada, Les Éd. Thémis.

Me Rénald Boisvert
1-1155 Ontario Est
Montréal, (Québec)
H2L 1R3
Procureur du requérant

Me Lucie Dufresne
2, Complexe Desjardins
Tour de l'Est, #1404
Montréal, (Québec)
H5B 1B3
Procureur de l'intimée

Mes Bernard, Roy & Associés
1, rue Notre-Dame E. 8.00
Montréal, (Québec)
H2Y 1B6
Procureurs du mis-en-cause