

**Bibliothèque
et Archives
nationales**

Québec



Le présent fichier est une publication en ligne reçue en dépôt légal, convertie en format PDF et archivée par Bibliothèque et Archives nationales du Québec. L'information contenue dans le fichier peut donc être périmée et certains liens externes peuvent être inactifs.

Version visionnée sur le site Internet d'origine le 8 janvier 2009.

Section du dépôt légal



Rapports spéciaux

Mandat

Organisation

Domaines d'intervention

Pourquoi et comment présenter votre plainte?

Protectrice du citoyen

Publications

- Rapports annuels
- Rapports d'intervention
- Rapports spéciaux
- Les Chroniques du Protecteur du citoyen
- Dépliant
- Communiqués
- Discours
- Guides et réflexions
- Archives

Volet international

Révision du régime d'aide juridique

Commentaires du Protecteur du citoyen présentés au Comité de travail chargé de la révision de l'aide juridique

19 mai 2004

Table des matières

Introduction

- 1 Réaffirmation des principes fondamentaux d'accès à la justice
- 2 Appréciation du régime actuel
 - 2.1 Les seuils d'admissibilité financière
 - 2.1.1 Indexation des seuils et révision du volet contributif
 - 2.1.2 Mode d'évaluation de l'admissibilité
 - 2.1.3 Adaptation des seuils en fonction des matières
 - 2.2 Les services couverts

3 Commentaire additionnel

Conclusion

Introduction

Il me fait plaisir d'accepter l'invitation des membres du Comité. Ce n'est pas la première fois que le Protecteur du citoyen est appelé à commenter le régime d'aide juridique mis en place en 1972. Toutefois, alors que ses interventions de 1993, 1995 et 1996 portaient sur des documents de travail ou des projets de loi déposés par le Ministre, le Protecteur du citoyen comprend qu'il s'adresse aujourd'hui à vous à une étape très préliminaire de réflexion qui se veut plutôt exploratoire. Essentiellement, cette consultation vise à permettre aux personnes intéressées d'émettre leur opinion sur le fonctionnement du régime d'aide juridique, 30 ans après sa création. Le Protecteur du citoyen profite donc de l'occasion qui lui est offerte pour faire connaître son appréciation du régime actuel tout en reprenant certains commentaires qu'il avait émis lors du dépôt du projet de loi n° 20 en 1996. Nous nous limiterons à ce qui nous apparaît le plus important.

Il faut savoir que, dans ses relations avec les citoyens, le Protecteur du citoyen est régulièrement confronté à l'inaccessibilité des services juridiques pour un grand nombre de personnes économiquement défavorisées. Pour les personnes, qui ne peuvent faire valoir leurs droits face à l'Administration, le Protecteur du citoyen reste souvent le seul recours, dans les limites de son mandat. Son expérience auprès des gens qui ont des rapports avec l'Administration l'amène aussi à constater fréquemment, non seulement la méconnaissance qu'ils ont de leurs obligations, mais aussi leur ignorance quant à leurs droits face à un État dispensateur de prestations et de services ou percepteur de cotisations ou d'impôts. Pour le Protecteur du citoyen, des droits ignorés sont, à toutes fins pratiques, des droits inexistantes.

Ainsi confronté aux conséquences de l'inaccessibilité des services juridiques pour bon nombre de personnes qui font appel à ses services, le Protecteur du citoyen se sent particulièrement interpellé par la consultation en cours.

1 Réaffirmation des principes fondamentaux d'accès à la justice

Les commentaires suivants s'appuient sur des valeurs que le Protecteur du citoyen a déjà mises de l'avant à plusieurs reprises et qui, à son avis, doivent servir de guide pour toute réforme de l'aide juridique. Ce sont les valeurs d'égalité devant la loi, d'accessibilité à la justice et de transparence des normes, reconnues comme fondamentales par notre société qui découlent des chartes.

Ainsi, la Charte canadienne des droits et libertés¹ affirme dans son préambule le caractère fondamental du principe de la primauté du droit. Le droit pour tous à la même protection et au même bénéfice de la loi est d'ailleurs explicitement reconnu par l'article 15 de la charte. Ces deux énoncés témoignent de l'importance primordiale que notre société attache au fait que tous ses membres puissent jouir de leurs droits en toute égalité.

Parallèlement, la Charte des droits et libertés de la personne², adoptée en 1975 par l'Assemblée nationale du Québec, affirme le droit de toute personne à la reconnaissance et à l'exercice en pleine égalité, des droits et libertés de la personne. Les articles 23, 34 et 56 de la charte québécoise spécifient, entre autres, qu'il s'agit du droit pour la personne, en pleine égalité, à une audition de sa cause par un tribunal judiciaire ou quasi judiciaire, et du droit de se faire représenter par un avocat ou d'en être assisté devant un tel tribunal.

Dans cet esprit, la Loi sur l'aide juridique³ adoptée en 1972 avait pour objet d'aider les « personnes économiquement défavorisées » à accéder « aux tribunaux, aux services professionnels d'un avocat ou d'un notaire et à l'information nécessaire sur ses droits et ses obligations ».

Cependant, 30 ans après sa création, le régime d'aide juridique semble laisser pour compte les besoins d'un nombre croissant de citoyens et ce, malgré l'introduction d'un volet contributif en 1996. Les seuils d'admissibilité trop bas écartent d'emblée une large partie de la population dont les revenus, pourtant considérés sous le seuil de faible revenu⁴, sont trop élevés pour

permettre l'accès à l'aide juridique. À l'instar d'une partie de la classe moyenne, pour qui le système de justice est trop coûteux, ces personnes sont souvent contraintes d'abandonner l'exercice de leurs droits.

Force est de constater que le système actuel ne peut garantir le respect des principes énoncés dans nos textes fondamentaux et que la justice devient de moins en moins accessible pour bon nombre de citoyens. Dans son programme d'action *Briller parmi les meilleurs*⁵, déposé en début d'année 2004, le gouvernement prévoit apporter des réformes à notre système judiciaire « afin de le rendre plus équitable, davantage accessible et plus efficace ». Nous ne pouvons que souscrire à ce projet de même qu'à l'engagement du gouvernement à fonder son plan d'action en matière de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale « sur un meilleur exercice des droits et responsabilités de chacun et sur la nécessité de donner à tous une égalité des chances dans la vie ». L'exercice en cours est une belle occasion de passer de la parole aux actes.

2 Appréciation du régime actuel

Le dernier rapport annuel de la Commission des services juridiques⁶ contient des données statistiques révélatrices sur les effets de la réforme de 1996. On y constate que, à la suite de cette année charnière, le nombre de demandes d'aide juridique a diminué de 21 % par rapport aux années antérieures. D'environ 330 000 par année qu'il était avant la réforme, ce nombre a chuté à une moyenne annuelle de 260 000 demandes. Tout laisse croire que cette baisse est attribuable à l'inefficacité du volet contributif introduit en 1996, combinée à l'indexation insuffisante des seuils d'admissibilité de même qu'à la réduction des services alors effectuée.

2.1 Les seuils d'admissibilité financière

2.1.1 Indexation des seuils et révision du volet contributif

Dans son rapport annuel, la Commission des services juridiques souligne les difficultés de plus en plus fréquentes auxquelles se heurtent les personnes dans l'impossibilité d'être représentées par un avocat de l'aide juridique à cause des critères d'admissibilité financière trop bas⁷. Elle constate aussi que le volet contributif n'a pas eu les effets escomptés puisque les demandes avec contribution ne constituent qu'une infime fraction du total des demandes d'aide juridique. Elles n'ont représenté en effet que 5 % des 267 991 demandes reçues au cours de l'année 2002-2003⁸. Force est de constater, avec la Commission, que les montants demandés semblent trop élevés à chacun des seuils de revenu.

Une telle situation était prévisible puisque les seuils d'admissibilité financière n'ont pas été revus depuis 1996, ni même depuis 1981 dans le cas des personnes vivant seules. En fait, il n'existe aucune clause relative à l'indexation des seuils d'admissibilité dans la loi actuelle ou ses règlements.

L'absence d'indexation depuis 1981 pour les personnes seules touche entre autres les aînés. Ceux-ci se trouvent automatiquement exclus de l'aide juridique gratuite puisque, par l'effet combiné de la pension de sécurité de vieillesse et du supplément de revenu garanti, une personne retraitée seule reçoit actuellement 12 133 \$ par année, ce qui est bien supérieur au seuil d'admissibilité gratuite de 8 870 \$. Avec un « tel » revenu annuel, cette personne n'aura droit à l'aide juridique que moyennant une contribution de 700 \$, montant qui s'avère à toutes fins pratiques impossible à déboursier pour cette personne.

La situation n'est guère plus reluisante pour les couples aînés, malgré la hausse des seuils en 1996. Avec un revenu minimum de 15 395 \$, ce couple est lui aussi écarté de l'aide juridique gratuite puisque son revenu global dépasse le seuil de 12 500 \$. Pour bénéficier du régime, il devra verser une contribution de 500 \$, montant qui paraît encore beaucoup trop élevé compte tenu des disponibilités financières du couple.

Contrairement à l'aide juridique, certains régimes prévoient une indexation automatique des seuils d'admissibilité ou des prestations. Ainsi, l'article 590 du Code civil du Québec⁹ prévoit l'indexation automatique des pensions alimentaires au 1^{er} janvier de chaque année. Il en est de même des prestations d'accidents du travail¹⁰ et de celles de la Régie des rentes du Québec¹¹ qui sont indexées annuellement en fonction de l'augmentation du coût de la vie. C'est ainsi, par exemple, que les pensions alimentaires ont augmenté globalement de 136,89 % depuis 1981. Pendant cette même période, les seuils d'admissibilité à l'aide juridique pour les personnes seules sont pourtant demeurés inchangés. Il est intéressant de remarquer que même les tarifs judiciaires en matière pénale sont majorés automatiquement tous les trois ans depuis le 1^{er} avril 1996, selon l'indice général des prix à la consommation pour le Canada¹²!

Il est clair que, si les seuils d'admissibilité restent inchangés, le régime ne sera bientôt plus accessible qu'aux seuls prestataires de l'assistance emploi (aide sociale), alors qu'un nombre croissant de personnes à la limite du seuil de pauvreté seront privées de tout recours judiciaire. Il est donc impératif de revoir les montants contributifs de même que les seuils d'admissibilité. À cet égard, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il serait important d'ajouter à la loi une clause d'indexation automatique.

2.1.2 Mode d'évaluation de l'admissibilité

L'évaluation de l'admissibilité basée sur le revenu annuel de la personne, qu'il s'agisse du revenu de l'année antérieure ou de celui estimé pour l'année d'imposition en cours, est une mesure qui a été introduite en 1996 pour remplacer le mode d'évaluation fondé sur la situation financière au moment de la demande d'aide juridique.

Ce nouveau mode d'évaluation n'apparaît pas adapté à la réalité de la clientèle de l'aide juridique qui est en grande partie caractérisée par des revenus aléatoires. Sont ainsi écartés bon nombre de demandeurs dont la situation financière fluctue au fil de l'année, tels les travailleurs autonomes, qui peuvent être sans contrat au moment où ils requièrent les services juridiques alors qu'ils ont eu des revenus les excluant du régime au cours de l'année précédente.

Le Protecteur du citoyen croit qu'il faudrait revenir à un critère correspondant mieux à la situation réelle des demandeurs. Pensons par exemple au revenu du mois précédent, critère retenu pour évaluer l'admissibilité aux prestations de l'assistance emploi.

Une révision du mode d'évaluation s'impose d'autant plus que la réforme de 1996 a aboli le pouvoir discrétionnaire des avocats de l'aide juridique en matière d'admissibilité. Ce pouvoir, prévu à l'ancien article 3 du Règlement sur l'admissibilité à l'aide juridique¹³, permettait aux avocats responsables d'évaluer l'admissibilité de tenir compte de plusieurs critères. À cet égard, il apparaît important de citer l'article 3 :

3. Dans le cadre des barèmes édictés à l'article 2, l'admissibilité d'une personne est déterminée en tenant compte de ses biens, 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.

Ce pouvoir a été remplacé par l'article 4.3 de la loi introduit en 1996. En vertu de cette disposition, le comité administratif de la Commission peut, sur recommandation du Directeur général du centre régional, déclarer financièrement admissible à l'aide juridique une personne qui ne l'est pas « lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et que le fait de ne pas la déclarer financièrement admissible entraînerait pour cette personne un tort irréparable ». Il est regrettable que le pouvoir discrétionnaire en matière d'admissibilité financière ait été grandement restreint!

D'ailleurs, au cours des trois dernières années seulement dix demandes ont été soumises au comité administratif, incluant les demandes pour des services non couverts par l'aide juridique en vertu de l'article 4.13 de la loi et sur lequel nous reviendrons plus loin, et à peine cinq d'entre elles ont obtenu une décision favorable. On doit s'interroger sur l'accessibilité de ce mécanisme

compte tenu des résultats.

Il y aurait lieu, selon le Protecteur du citoyen, de revenir à un mode d'évaluation plus souple qui favoriserait une plus grande admissibilité, en donnant, par exemple, la discrétion aux directeurs des centres régionaux.

2.1.3 Adaptation des seuils en fonction des matières

Lors de son intervention du 23 mars dernier auprès de la Commission des institutions au cours des auditions sur le projet de loi n o 21, Loi modifiant le Code civil et le Code de procédure civile en matière de fixation des pensions alimentaires pour enfants (2003), le Protecteur du citoyen a souligné l'ampleur des problèmes liés à la « judiciarisation » des procédures. En effet, les parents changent d'emploi ou perdent leur emploi, optent pour la garde partagée pendant un certain temps, retournent aux études. Les motifs pour revoir la pension alimentaire sont donc nombreux et peuvent être fréquents. Or, à chaque fois, les parties devront entreprendre des procédures judiciaires afin d'obtenir un nouveau jugement du tribunal, ce qui engendre des coûts. Les difficultés sont encore plus grandes lorsque les parents ont de faibles revenus et qu'ils n'ont pas accès à l'aide juridique.

Pour ces raisons, le Protecteur du citoyen a invité l'Administration à se pencher sur la lourdeur de la procédure de révision des pensions alimentaires, afin d'éviter que des créanciers soient pénalisés ou que des débiteurs se découragent et cessent de payer. Différentes pistes de solutions autres que judiciaires pourraient être examinées, tel la création de services de médiation ou d'un mécanisme de révision administrative.

Dans l'immédiat, en attendant une éventuelle « déjudiciarisation » du processus, il y aurait lieu de faciliter l'accès à l'aide juridique en matière alimentaire pour les parents à faibles revenus. Soulignons que plus de la moitié des demandes d'aide juridique en 2002-2003 relevaient de matières civiles¹⁴. De plus, selon les projections 2003-2004, la Direction principale de la perception des pensions alimentaires du ministère du Revenu du Québec prévoit recevoir plus de 31 000 modifications de jugements pour l'année financière qui vient de se terminer¹⁵. Compte tenu de ce nombre, et sachant que bien des parents sont exclus de l'aide juridique sur la base de leur revenu annuel alors qu'ils font face à des difficultés financières temporaires, pourquoi ne pas leur faciliter l'accès à la justice par des tarifs ou des seuils d'admissibilité adaptés à ce type de litiges? Plus largement, une révision des seuils pour les demandes en matière familiale s'inscrirait, de l'avis du Protecteur du citoyen, dans la continuité de la politique familiale prônée par le gouvernement dans son programme d'action¹⁶. Ce principe pourrait même être étendu à l'ensemble des matières couvertes par l'aide juridique, différents seuils étant établis selon la nature des services demandés.

2.2 Les services couverts

Une des principales modifications de 1996 fut de restreindre le champ des services offerts par l'aide juridique. Alors qu'auparavant la couverture était quasi universelle, l'aide juridique n'est maintenant offerte, en matière civile, que pour les affaires spécifiquement prévues à l'article 4.7 de la loi. De plus, en matière pénale et pour toute poursuite par procédure sommaire, l'aide est limitée aux cas où, selon l'article 4.5, un accusé risque de subir « soit une peine d'emprisonnement ou de mise sous garde, soit la perte de ses moyens de subsistance ou encore lorsqu'il est dans l'intérêt de la justice que l'aide juridique soit accordée à cet accusé, compte tenu des circonstances exceptionnelles de l'affaire, notamment sa gravité ou sa complexité. »

Le Protecteur du citoyen note certains effets pervers découlant de ces restrictions. Ainsi, compte tenu de l'article 4.5 de la loi, un citoyen accusé par procédure sommaire pour une première infraction ne pourra bénéficier de l'aide juridique, puisqu'il n'encourra vraisemblablement aucun risque d'emprisonnement, même s'il est reconnu coupable. Pourtant, ce citoyen risque de devoir subir les conséquences d'un acte certes répréhensible, mais possiblement irréfléchi, une bonne partie de sa vie puisque sa culpabilité sera assortie d'un casier judiciaire, ce qui pourrait lui restreindre l'accès à certaines carrières.

Il est vrai que, de même qu'en matière d'admissibilité financière, le comité administratif de la

Commission peut, sur recommandation du Directeur général du centre régional, accorder l'aide juridique pour des services non couverts par le régime. L'article 4.13 de la loi précise que cette aide pourra être accordée à une personne si le comité considère « que des circonstances exceptionnelles le justifient et que le fait de lui refuser cette aide entraînerait pour cette personne un tort irréparable ». Cependant, comme nous l'avons déjà mentionné, ce recours est pratiquement inutilisé.

De toute évidence, il serait nécessaire de revoir le mécanisme d'évaluation de l'admissibilité en redonnant un pouvoir discrétionnaire aux avocats ou aux directeurs des centres régionaux, inspiré de celui prévu par l'ancien article 3 du Règlement sur l'admissibilité à l'aide juridique.

3 Commentaire additionnel

Le Protecteur du citoyen profite de la présente consultation pour réitérer une mise en garde qu'il avait formulée en 1996. Cela concernait les lois dont la portée réelle dépend d'un grand nombre de règlements qui ne sont pas nécessairement connus au moment de l'étude article par article du projet de loi. Le Protecteur les avait alors qualifiées de lois « squelette ». De fait, le projet de loi n°20, Loi modifiant la Loi sur l'aide juridique, accordait au gouvernement et à la Commission de larges pouvoirs réglementaires, et avait été adopté avant que ne soit précisé le contenu des nombreux règlements qui l'accompagnaient. Or, en vertu de l'article 80 alors modifié, c'est par règlement que sont déterminés le sens et la portée des termes utilisés dans la loi, les critères d'admissibilité financière, la contribution financière des personnes admissibles, les services exclus du régime et les professionnels habilités à les fournir. La loi actuelle a donc été sanctionnée sans que soient définis plusieurs aspects essentiels du régime d'aide juridique.

Comme le Protecteur du citoyen l'a maintes fois suggéré, il faudrait éviter la multiplication de ces lois dont l'essence repose sur de larges pouvoirs réglementaires. Advenant toute nouvelle modification à la Loi sur l'aide juridique, il serait opportun de restreindre les pouvoirs réglementaires dont elle est assortie en donnant plus de contenu à la loi elle-même. À défaut, il faudra veiller à ce que toute modification de la loi ne puisse être soumise à l'attention des parlementaires sans que les projets de règlement qui en assurent l'application n'aient été rendus publics au préalable.

Conclusion

Le Protecteur du citoyen tient à souligner l'importance qu'il attache à la présente consultation. Elle témoigne de la volonté réelle du gouvernement de revoir le régime d'aide juridique, comme il l'a annoncé dans son programme d'action *Briller parmi les meilleurs*.

Il est regrettable cependant que cette initiative ait connu si peu de visibilité. À notre connaissance, un communiqué de presse du ministre de la Justice, émis en février, invitant les organismes intéressés à se faire entendre, ainsi qu'un questionnaire à l'intention des citoyens sur le site Internet du ministère de la Justice, sont les seuls moyens utilisés pour informer le public de la consultation en cours. On comprend toutefois qu'il s'agit d'une première étape destinée à permettre l'amorce d'une réflexion. Le Protecteur du citoyen espère qu'il y aura d'autres étapes qui lui permettront de réagir à un projet plus concret.

Dans cet esprit, nous avons orienté nos commentaires vers les aspects du régime qui, à la lumière de nos rapports avec les citoyens, nous semblent les plus problématiques. Ainsi, nous constatons qu'il est urgent de revoir les seuils d'admissibilité financière, non seulement par une mise à niveau mais aussi par l'ajout d'un mécanisme d'indexation automatique. Le mode d'évaluation devrait également être revu pour mieux refléter la situation financière des personnes. De façon plus large, le mécanisme d'évaluation de l'admissibilité, qu'il s'agisse d'admissibilité financière ou de services, devrait être assoupli en redonnant un pouvoir discrétionnaire au personnel de première ligne, ou en utilisant plus souvent le recours au comité administratif de la Commission.

J'espère que ces quelques commentaires apporteront au Comité matière à réflexion.

Merci

Notes

1. Partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R-U, c. 11)]. [\[retour au texte\]](#)
2. L.R.Q., c. C-12, art. 10. [\[retour au texte\]](#)
3. L.R.Q., c. A-14. [\[retour au texte\]](#)
4. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *La volonté d'agir, la force de réussir. Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Québec, juin 2002, pages 35 et 36. [\[retour au texte\]](#)
5. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Briller parmi les meilleurs. La vision et les priorités d'action du gouvernement du Québec*, 2004, p. 161. [\[retour au texte\]](#)
6. COMMISSION DES SERVICES JURIDIQUES, *31e Rapport annuel*, Québec, 31 mars 2003, p. 49. [\[retour au texte\]](#)
7. Idem, p. 42. [\[retour au texte\]](#)
8. Idem, p. 49. [\[retour au texte\]](#)
9. *Code civil du Québec*, L.Q., (1991), c. 64. [\[retour au texte\]](#)
10. *Loi sur les accidents du travail et maladies professionnelles*, L.R.Q., c. A-3-001, art. 117 à 118. [\[retour au texte\]](#)
11. *Loi sur le régime des rentes du Québec*, L.R.Q., c. R-9, art. 119. [\[retour au texte\]](#)
12. *Tarifs judiciaires en matière pénale*, c. C-25.1, r. 2, art. 16. [\[retour au texte\]](#)
13. *Règlement sur l'admissibilité à l'aide juridique*, L.R.Q., c. A-14, r. 0.1 (remplacé). [\[retour au texte\]](#)
14. Idem, p. 61. [\[retour au texte\]](#)
15. MINISTÈRE DU REVENU DU QUÉBEC, *Le programme de perception des pensions alimentaires*, Rapport annuel de gestion 2002-2003, Québec, p. 29. [\[retour au texte\]](#)
16. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Briller parmi les meilleurs. La vision et les priorités d'action du gouvernement du Québec*, Québec, 2004, p. 153. [\[retour au texte\]](#)

[Haut de la page](#)