

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ  
À LA COMMISSION  
DES INSTITUTIONS LORS  
DE LA CONSULTATION  
GÉNÉRALE SUR LE RÉGIME  
D'AIDE JURIDIQUE  
AU QUÉBEC**

**DÉCEMBRE 1993**

*Conseil du statut  
de la femme*

**Québec** 

Le présent document a été adopté par les membres du Conseil du statut de la femme  
à l'assemblée du 10 décembre 1993.

Les membres du Conseil sont Marie Lavigne, présidente, Lucie Dagenais, Pierrette Dupont,  
José Gauvreau, Tassia Helen Giannakis, Andrée Noël, Christine Marchildon,  
Anne Saint-Onge, Claire Sylvain, Hélène Tremblay et Claire Vaive.

Rédaction et recherche  
**Francine Lepage et Guylaine Bérubé**

Secrétariat  
**Francine Bérubé**

Révision linguistique  
**Éliane de Nicolini**

Production  
**Direction des communications**

Dépôt légal - Bibliothèque nationale du Québec, 1993  
ISBN : 2-550-28569-7  
© Gouvernement du Québec

*Le Conseil du statut de la femme est un organisme de consultation et d'étude créé en 1973. Il donne son avis sur tout sujet soumis à son analyse relativement à l'égalité et au respect des droits et du statut de la femme. L'assemblée des membres du Conseil est composée de la présidente et de dix femmes provenant des associations féminines, des milieux universitaires, des groupes socio-économiques et des syndicats.*

## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE PREMIER - LES PRINCIPES À PROMOUVOIR .....	5
1.1 L'aide juridique doit continuer d'assurer gratuitement la défense des droits et des intérêts fondamentaux des personnes démunies de notre société .....	5
1.2 L'État doit viser à améliorer l'accès à la justice pour les personnes disposant d'un revenu inférieur à la moyenne, no- tamment lorsque les frais en cause sont importants .....	6
1.3 L'État doit favoriser une organisation efficace des services juridiques .....	8
CHAPITRE 2 - L'ÉTENDUE DES SERVICES OFFERTS PAR L'AIDE JURIDIQUE ...	11
2.1 La situation actuelle .....	11
2.1.1 La description des services offerts .....	11
2.1.2 Le coût des services .....	12
2.1.3 La problématique .....	14
2.2 L'analyse .....	16
2.3 Les recommandations .....	19
CHAPITRE 3 - L'ACCROISSEMENT DE LA POPULATION ADMISSIBLE, LES AVAN- TAGES ACCORDÉS ET LE FINANCEMENT DU RÉGIME .....	25
3.1 Le choix de la formule .....	25
3.1.1 L'ajout d'un volet contributif .....	26
• Les seuils de gratuité .....	27
• Les seuils d'admissibilité .....	28
• La définition du revenu .....	28
• Le taux servant à établir la capacité de payer .....	29
• La définition des conjoints .....	29
• Les frais d'ouverture de dossier .....	30
• Le remboursement des frais .....	30
• Les coûts de gestion .....	30
3.1.2 La voie fiscale .....	31

3.2	Les autres sources de financement .....	32
	• La contribution des dispensateurs de services .....	32
	• Les intérêts provenant des comptes en fidéicommiss ...	32
3.3	Les recommandations .....	33
CHAPITRE 4 - L'ORGANISATION ET LA GESTION DE L'AIDE JURIDIQUE .....		35
4.1	L'organisation .....	35
4.2	L'information .....	36
4.3	Les mesures accessoires .....	37
	• Un fonds d'aide pour la promotion des droits des femmes .....	37
	• De nouveaux mécanismes en matière matrimoniale .....	39
4.4	Les recommandations .....	40
CONCLUSION .....		41
LISTE DES RECOMMANDATIONS .....		43
BIBLIOGRAPHIE .....		47

## INTRODUCTION

Au Québec, l'aide juridique est une mesure qui permet aux citoyennes et aux citoyens économiquement défavorisés de faire valoir et d'assurer la défense de leurs droits. Institué en 1972, ce régime a fait l'objet de plusieurs études ces dernières années. En juin 1991, le Groupe sur l'accessibilité à la justice y consacrait une partie importante de son rapport intitulé *Jalons pour une plus grande accessibilité à la justice* (aussi appelé *Rapport Macdonald*)<sup>1</sup>. Lors du Sommet de la justice qui a suivi en février 1992, des discussions ont également eu cours sur le régime d'aide juridique, et le ministre de la Justice a déposé une proposition de réforme<sup>2</sup>. Enfin, en juin 1993, le ministre de la Justice a publié un document de consultation portant entièrement sur l'aide juridique, intitulé *L'aide juridique au Québec : une question de choix, une question de moyens*<sup>3</sup>, et a convoqué les personnes et les groupes intéressés à une commission parlementaire.

Si l'accessibilité à la justice est une question fondamentale dans notre société<sup>4</sup>, le débat actuel sur l'aide juridique revêt aussi une dimension économique importante. En effet, à l'heure actuelle, à peu de choses près, seules les personnes bénéficiaires de la sécurité du revenu ou ayant des revenus équivalents à celles-ci sont admissibles au programme d'aide juridique sur la base des critères réguliers. De plus, aucune autre forme d'aide n'est généralement prévue en faveur des personnes ayant des revenus allant au-delà de ces seuils, bien que ces personnes puissent être amenées à consacrer une part importante de leurs ressources à la défense de leurs droits en raison du coût élevé des services juridiques.

Le document gouvernemental de consultation reprend donc cette préoccupation, déjà présente dans le mandat donné au Groupe de travail sur l'accessibilité à la justice ainsi qu'au Sommet de la justice, soit celle

---

<sup>1</sup> Groupe de travail sur l'accessibilité à la justice, *Jalons pour une plus grande accessibilité à la justice*, gouvernement du Québec, juin 1991. Cité plus bas comme étant le *Rapport Macdonald*.

<sup>2</sup> Sommet de la justice (1992, Québec), *La justice : une responsabilité à partager : Actes du Sommet*, Québec, ministère de la Justice, 1992.

<sup>3</sup> Ministère de la Justice, *L'aide juridique au Québec : une question de choix, une question de moyens*, gouvernement du Québec, Québec, 1993, 57 p. et annexes.

<sup>4</sup> Groupe de travail sur l'accessibilité à la justice, *op. cit.*, p. 3.

d'assurer l'accessibilité de la justice aux plus démunis tout en se souciant du sort réservé aux personnes de la classe moyenne. Il ajoute cependant au débat un élément de taille : la réforme devrait être effectuée sans injection de fonds nouveaux de la part du gouvernement (p. 57). Selon les auteurs du document, l'amélioration des conditions rattachées à l'aide juridique devrait en conséquence passer, soit par l'affectation de ressources financières additionnelles autres que gouvernementales, soit par une remise en question de certains aspects du régime comme son mode d'organisation et de gestion, l'ensemble des services offerts et l'étendue des bénéfices accordés.

Du document gouvernemental, il ressort que le régime d'aide juridique québécois offre la gamme de services la plus étendue au Canada, mais comporte les critères d'admissibilité les plus bas. Plusieurs questions sont formulées dans cette étude comme autant de remises en question.

Sur le chapitre de la clientèle admissible, les auteurs se demandent, par exemple, si le niveau actuel des seuils compromet l'accès à la justice d'une partie de la clientèle et s'il existe des solutions de rechange. Ils se demandent également si la gratuité des services constitue l'essence même du régime ou si, au contraire, il serait opportun que les bénéficiaires contribuent au coût des services qui leur sont dispensés. Dans l'affirmative, on s'interroge sur la formule à privilégier.

Au sujet des services offerts par l'aide juridique, est-il nécessaire de les maintenir en certaines occasions? Doit-on les remettre en cause, par exemple, lorsque la valeur du service requis est minime, en l'absence de conséquences sérieuses telles que l'emprisonnement ou quand le bénéfice escompté est inférieur au coût du service requis? Faut-il garder la couverture du régime lorsque le requérant est en mesure d'assumer sa défense ou de faire valoir ses droits lui-même devant un tribunal où la représentation n'est pas du ressort exclusif d'un avocat ou, encore, lorsqu'il s'agit d'un dossier où un avocat accepterait d'agir moyennant des honoraires professionnels déterminés en fonction de la somme en litige?

Quant à l'organisation et à la gestion du régime, on souhaiterait savoir, entre autres, s'il faut conserver l'actuelle structure décentralisée des corporations d'aide juridique, le double mandat d'information et de représentation des avocats de l'aide juridique et le principe du libre choix de l'avocat par le bénéficiaire.

Enfin, à propos du financement, les auteurs du document se demandent s'il serait opportun que soient mis à contribution les professionnels du droit ou leurs corporations ou, encore, les bénéficiaires des services juridiques eux-mêmes par l'imposition de frais d'ouverture de dossier.

En bref, les auteurs du document gouvernemental souhaitent que la population admissible à l'aide juridique augmente, sans élévation de coûts pour l'État et se demandent, à cette fin, s'il serait possible :

- de retirer du panier des services assurés ceux qui sont moins importants;
- d'imposer des frais à l'ouverture d'un dossier;
- de faire participer les bénéficiaires moins démunis au financement des services reçus;
- de réaliser des économies dans l'organisation et la gestion des services juridiques.

Ces interrogations sont majeures. Le Conseil du statut de la femme trouve donc primordial de faire entendre sa voix au cours de la présente consultation. En partant de la situation et des besoins de la population féminine, le premier chapitre de ce mémoire expose les principes que toute réforme de l'aide juridique devrait promouvoir. Le deuxième examine l'étendue des services offerts par le régime. Le troisième chapitre traite de la population qui devrait être touchée, des avantages accordés et du financement. Enfin, le dernier chapitre porte sur le mode d'organisation des services.



## CHAPITRE PREMIER - LES PRINCIPES À PROMOUVOIR

Bien que le contexte budgétaire soit difficile, le Conseil du statut de la femme estime que l'aide juridique représente un acquis pour la société dont il importe de préserver l'essentiel.

Comme le mentionne le *Rapport Macdonald*, avec la mise sur pied du régime d'aide juridique au Québec en 1972, l'aide juridique n'était plus alors un acte charitable, mais un droit pour les plus démunis d'obtenir les outils nécessaires à la revendication et à la défense de leurs droits. L'État québécois s'inscrivait ainsi dans un courant voulant que les gouvernements agissent de façon positive pour remédier aux discriminations sociales et économiques et, dans ce cas, pour garantir l'application effective des droits des plus démunis de la société.

Ces justifications sont toujours valables aujourd'hui, tout particulièrement dans le contexte social et économique actuel. Selon nous, les principes qu'il importe de mettre de l'avant touchent au «qui», au «quoi» et au «comment» de l'aide juridique.

### 1.1 L'aide juridique doit continuer d'assurer gratuitement la défense des droits et des intérêts fondamentaux des personnes démunies de notre société

Les femmes sont surreprésentées parmi les personnes démunies de notre société. En se basant sur la proportion de femmes qui se situent sous les seuils de faible revenu de Statistique Canada, le Conseil national du bien-être social établit que la pauvreté frappait tout particulièrement trois catégories de femmes au Québec en 1990 : les femmes seules âgées de moins de 65 ans (39,1 %), les mères sans conjoint âgées de moins de 65 ans (59 %) et les femmes seules âgées de 65 ans et plus (68,9 %) <sup>5</sup>. Le Conseil du statut de la femme estime donc, en premier lieu, que l'accès à la justice en ce qui touche la défense des droits et des intérêts fondamentaux des personnes à faible revenu ne doit pas être réduit à la faveur d'une réforme de l'aide juridique. C'est là, en effet, la première raison d'être du régime.

---

<sup>5</sup> Conseil national du bien-être social, *Profil de la pauvreté, 1980 à 1990*, Ottawa, 1992, p. 74.

Plus précisément, il nous semble que des services en matière juridique devraient toujours être offerts lorsque sont en cause la liberté d'une personne, sa sécurité, y compris sa sécurité économique, sa santé et son intégrité, le bien-être des enfants et le droit au logement. De plus, il apparaît nécessaire que ces critères soient évalués à la lumière de la situation particulière des personnes en cause au lieu d'être établis à l'aune de la population en général. Enfin, il importe que l'on demeure sensible aux besoins de la population féminine qui, sans être souvent du même ordre que ceux de la population masculine, n'en sont pas moins importants.

À l'heure actuelle, les femmes forment une bonne partie des personnes admissibles sur la base de leur revenu, bien qu'elles ne constituent pas la clientèle majoritaire du régime. En 1991-1992, par exemple, elles ont formulé 41 % des demandes reçues. Si elles ne représentaient que 12 % des dossiers en matière criminelle et pénale, elles comptaient, en revanche, pour environ 70 % de la clientèle en matière matrimoniale, un domaine où il est capital pour elles de faire valoir leurs droits. Par exemple, comment celles qui se retrouvent en situation économique précaire après un divorce ou une séparation pourraient-elles espérer obtenir un règlement satisfaisant sans le secours de l'aide juridique?

**1.2 L'État doit viser à améliorer l'accès à la justice pour les personnes disposant d'un revenu inférieur à la moyenne, notamment lorsque les frais en cause sont importants**

Le programme d'aide juridique ne rejoint plus toute la clientèle à laquelle il s'adressait à l'origine en raison de la stagnation des seuils d'admissibilité. Comme on sait, ces seuils ne sont pas indexés annuellement et la dernière modification, effectuée en faveur des familles seulement, date de 1985. Exprimés sur une base annuelle, les seuils correspondent à des revenus de 8 870 \$ pour une personne seule, de 10 960 \$ pour un couple sans enfant et de 12 760 \$ pour un couple ayant deux enfants, selon le document de consultation sur l'aide juridique soumis par le ministère de la Justice du Québec. Cette stagnation des seuils d'admissibilité est d'autant plus regrettable que le revenu des personnes seules et des familles s'est en moyenne très peu accru ces dernières années.

Les statistiques sur le revenu des Québécoises montrent bien que les critères d'admissibilité actuels de l'aide juridique limitent la portée

effective du programme auprès d'une clientèle potentiellement importante de femmes. Nous pensons donc que l'État doit, en second lieu, viser à améliorer l'accès à la justice pour les personnes qui disposent d'un revenu inférieur à la moyenne, notamment lorsque les frais en cause sont importants, sans, cependant, remettre en question pour autant les acquis fondamentaux des personnes plus démunies.

La non-indexation des seuils ne facilite effectivement pas l'accès au système juridique pour les femmes qui, sans avoir véritablement les moyens de payer les services qu'elles requièrent, ont un revenu jugé trop élevé pour bénéficier de la gratuité. Nous pensons, bien sûr, à celles qui font partie d'un couple disposant d'un revenu modeste, mais qui dépasse la limite établie. Le recensement canadien de 1991 indique qu'au Québec, en 1990, plus de 382 000 familles époux-épouse<sup>6</sup> (23,7 %) avaient touché un revenu se situant entre 10 000 \$ et 29 999 \$<sup>7</sup>.

En outre, nous songeons particulièrement aux travailleuses à faible salaire qui vivent seules ou sont responsables de familles monoparentales ainsi qu'aux retraitées sans conjoint disposant d'un petit revenu. Étant donné que les salaires féminins sont généralement inférieurs aux salaires masculins, on peut penser que le non-relèvement des seuils laisse dans ces catégories plus de femmes que d'hommes dans une situation vulnérable.

De façon générale, pour ce qui est des personnes seules, des statistiques sur leur répartition selon la tranche de revenu indiquent notamment que 36,5 % des Québécoises (environ 180 000 femmes) contre 26,5 % des Québécois (quelque 110 000 hommes) disposaient d'un revenu oscillant entre 10 000 \$ et 19 999 \$ en 1991. Les femmes seules touchaient en moyenne un revenu de 18 675 \$ cette année-là, tandis que les hommes seuls recevaient en moyenne 23 173 \$<sup>8</sup>.

Par ailleurs, les données du recensement canadien de 1991 sur le revenu d'emploi des personnes sans conjoint montrent que l'écart de revenu entre les sexes était sensiblement plus important dans le cas des personnes qui

---

<sup>6</sup> Familles comprenant deux conjoints (mariés ou en union de fait), avec ou sans enfants.

<sup>7</sup> Statistique Canada, *Certaines statistiques du revenu*, n° 93-331 au catalogue, 1993, p. 161. (Série «Le pays»).

<sup>8</sup> Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1991*, n° 13-207 annuel au catalogue, 1992, p. 99.

avaient déjà été mariées que dans le cas des célibataires. En effet, alors que les femmes et les hommes célibataires qui avaient un revenu d'emploi en 1990 avaient gagné en moyenne respectivement 14 237 \$ et 15 587 \$, les gains moyens des femmes veuves, séparées ou divorcées s'établissaient entre 17 215 \$ et 21 914 \$, pendant que ceux des hommes veufs, divorcés ou séparés variaient entre 28 253 \$ et 30 925 \$<sup>9</sup>.

Les statistiques du recensement de 1991 révèlent de plus que 31,4 % des familles monoparentales dirigées par un parent de sexe féminin (69 400 familles) disposaient d'un revenu total qui, tout en étant supérieur à 15 000 \$, ne dépassait pas 29 999 \$<sup>10</sup>.

Bien que l'on n'ait pas de précisions sur leur état matrimonial, signalons enfin que 60,2 % des femmes de 65 ans et plus (près de 250 000 femmes) recevaient un revenu se situant entre 9 000 \$ et 19 999 \$ au Québec en 1990<sup>11</sup>.

Le document de consultation (p. 36) indique bien qu'un accroissement de la population admissible entraînerait une augmentation significative du nombre de dossiers dans les matières civiles, notariales, matrimoniales, etc., ce qui se traduirait, selon nous, par une plus grande accessibilité pour la population féminine.

### 1.3 L'État doit favoriser une organisation efficace des services juridiques

Dans un contexte où les besoins sont grands et les ressources limitées, l'État doit favoriser, en troisième lieu, une organisation efficace des services juridiques. Bien sûr, cette efficacité doit être mesurée en fonction des ressources consenties, mais également des objectifs atteints.

À cet égard, on doit se préoccuper que les personnes se prévalant de l'aide juridique soient bien représentées devant les tribunaux, et ne pas mésestimer le rôle joué par l'information. Il importe de se soucier de la disponibilité géographique des services et d'abaisser les autres

---

<sup>9</sup> Statistique Canada, *op. cit.*, 1993, p. 86-87.

<sup>10</sup> Statistique Canada, *op. cit.*, 1993, p. 161.

<sup>11</sup> Statistique Canada, *op. cit.*, 1993, p. 31.

barrières qui peuvent, au-delà des considérations financières, limiter l'accès aux services. Ainsi, les personnes âgées, moins scolarisées que le reste de la population, sont généralement moins bien renseignées sur leurs droits (*Rapport Macdonald*, p. 373). De leur côté, les membres des communautés culturelles connaissent mal le système judiciaire et ne savent pas toujours où trouver les informations et les services offerts (*Rapport Macdonald*, p. 438). Quant aux personnes handicapées, elles peuvent rencontrer des difficultés variant selon leurs limitations fonctionnelles. En dernier lieu, les autochtones se heurtent à des obstacles particuliers en raison de différences culturelles et linguistiques et de l'absence d'organisation matérielle et logistique satisfaisante (*Les Actes du Sommet*, p. 513).

Enfin, la réforme de l'aide juridique ne peut se faire dans un vacuum, sans prendre en considération les autres voies qui peuvent mener à une meilleure accessibilité à la justice. À ce titre, à l'enseigne du *Rapport Macdonald*, il faut continuer d'explorer des avenues comme la mise au point de solutions de rechange pour le règlement des litiges. Il faut également se demander s'il n'y aurait pas lieu d'adopter des mécanismes visant à faciliter l'application des lois et des jugements rendus, notamment en matière matrimoniale à l'égard de la fixation, de l'ajustement et de la perception des pensions alimentaires. N'y aurait-il pas là une façon de réduire les coûts financiers et humains associés aux litiges familiaux?



## CHAPITRE 2 - L'ÉTENDUE DES SERVICES OFFERTS PAR L'AIDE JURIDIQUE

Au regard de la réforme envisagée, le Conseil du statut de la femme a mis de l'avant un premier principe selon lequel l'aide juridique devait continuer d'assurer la défense des droits et des intérêts fondamentaux des plus démunis. À partir de la gamme des services offerts, il convient donc de se demander s'il en est de moins essentiels, s'ils pourraient être supprimés sans causer un tort important à la clientèle traditionnellement desservie, si l'imposition de frais d'ouverture de dossier est une avenue envisageable et, enfin, si les économies et les rentrées escomptées permettraient de hausser de façon significative les seuils d'admissibilité à l'aide juridique. Ce deuxième chapitre porte donc sur l'ensemble des services offerts. Nous présentons la situation actuelle, en faisons l'analyse et formulons des recommandations.

### 2.1 La situation actuelle

#### 2.1.1 La description des services offerts

La *Loi sur l'aide juridique* (L.A.J.) définit l'aide juridique comme tout avantage accordé en vertu de cette loi à une personne économiquement défavorisée et ayant pour objet de lui faciliter l'accès aux tribunaux, aux services professionnels d'un avocat ou d'un notaire et à l'information nécessaire sur ses droits et obligations<sup>12</sup>. Dès 1973, les services en matière notariale, criminelle, civile et administrative constituaient l'éventail des services accordés aux bénéficiaires<sup>13</sup>.

Par ailleurs, le *Règlement sur les services couverts par l'aide juridique et sur les conditions de paiement des frais d'experts* précise que le bénéfice de l'aide juridique s'étend à l'ensemble des services juridiques à l'exception des suivants :

- 1° une action en diffamation ou une action en libelle, en demande seulement;
- 2° toute procédure, représentation, négociation ou consultation en relation avec une élection;

---

<sup>12</sup> *Loi sur l'aide juridique*, L.R.Q., c. A-14, art. 1c.

<sup>13</sup> Document de consultation, p. 31.

- 3° une action pour se pourvoir en cas d'usurpation de charges ou de franchises visée au chapitre II du titre VI du livre V du *Code de procédure civile*;
- 4° une action en dommages pour rupture injustifiée de promesse de mariage, en demande seulement;
- 5° une action en dommages pour aliénation d'affection, en demande seulement;
- 6° une poursuite en vertu de laquelle une amende est susceptible d'être payable au poursuivant totalement ou partiellement, en poursuite seulement;
- 7° toute défense relative à une infraction aux lois ou aux règlements concernant le stationnement<sup>14</sup>.

En outre, l'article 69 de la L.A.J. prévoit que le directeur général doit refuser l'émission d'une attestation d'admissibilité dans un cas où, à cause du fondement du droit et du montant en litige, un avocat de pratique privée accepte d'agir comme procureur et de faire une entente concernant ses honoraires extrajudiciaires selon l'article 126 de la *Loi sur le Barreau*<sup>15</sup>. Cette disposition a pour objet de rendre non admissible la personne qui pourra assumer les frais judiciaires en raison du montant qu'elle obtiendra vraisemblablement dans sa cause. À titre d'exemple, une personne intentant une action en dommages-intérêts de 50 000 \$ serait ainsi exclue (*Rapport Macdonald*, p. 92).

Enfin, le *Règlement sur le remboursement des coûts de l'aide juridique* prévoit le remboursement du coût des services lorsque le bénéficiaire de l'aide juridique a obtenu un bien ou un droit de nature pécuniaire qui le rend inadmissible et qu'il a, à cette fin, bénéficié de services rendus par un avocat en matière alimentaire, matrimoniale, successorale, testamentaire ou de donation ou de services rendus par un notaire<sup>16</sup>.

### 2.1.2 Le coût des services

Le document de consultation du ministère de la Justice nous informe que, pour l'année financière 1991-1992, les cas en matière criminelle et pénale

---

<sup>14</sup> R.R.Q., 1981, c. A-14, r. 6.2, art. 1.

<sup>15</sup> L.R.Q., c. B-1. Il s'agit d'une entente basée sur le «quantum meruit».

<sup>16</sup> Décret 943-83, (1983) 115 G.O. 2, 2347.

ont totalisé 42,4 % des dossiers, les matières civiles, 28,1 %, le domaine matrimonial, 27 % et les services de nature notariale, 2,5 %. Plus particulièrement, le Ministère évalue ainsi le coût des services offerts :

Code criminel	22 182 818 \$
Divorce	17 173 772 \$
Immigration	7 576 670 \$
Droit civil	6 930 032 \$
Tribunaux administratifs	5 508 816 \$
Jeunesse, Tutelle	4 447 610 \$
Jeunes contrevenants	2 487 270 \$
Droit pénal (fédéral)	1 856 995 \$
Droit pénal (provincial)	1 499 737 \$
Consultations	1 437 738 \$
Droit notarial	969 081 \$

Selon le document de consultation, une dizaine de types de dossiers constituent à eux seuls 43,5 % du total des dossiers admis. Par ordre décroissant, on retrouve les catégories suivantes : vol, pension alimentaire, immigration, consultation en matière civile, protection de la jeunesse, garde d'enfant(s), jeunes contrevenants, divorce en demande, autres, mises en demeure et aide sociale.

### 2.1.3 La problématique

Selon des analyses comparatives, le Québec possède l'un des systèmes d'aide juridique les plus complets<sup>17</sup>. Mentionnons que toutes les provinces offrent des services en matière de droit criminel et en matière pénale mais, dans certains cas, de façon partielle, notamment lorsqu'il y a risque d'emprisonnement pour les personnes poursuivies. Toutes les provinces couvrent le droit matrimonial soit totalement, soit de façon partielle ou conditionnelle. La grande majorité des provinces dispensent des services en matière civile, la plupart avec certaines restrictions. Enfin, le Manitoba, la Colombie-Britannique et l'Ontario offrent certains services en matière de droit administratif<sup>18</sup>.

Certaines provinces définissent de façon très générale les services inclus dans leur programme d'aide juridique. Ainsi, en Alberta, des services sont offerts si, entre autres, la cause est fondée ou a des chances de succès ou les deux. La cause doit avoir été introduite ou contestée par une personne raisonnable ayant des revenus modestes et les coûts à cet égard doivent être raisonnables comparativement à l'aide demandée. Il semble qu'en pratique la majorité des causes civiles ont trait au divorce et à d'autres questions conjugales (*Manuel de l'aide juridique*, Alberta, p. 5.1). Pour ce qui est de l'administration, onze bureaux régionaux reçoivent des demandes et délivrent des certificats aux avocats de pratique privée. Il peut y avoir appel par des clients dont la demande a été rejetée à un comité régional et, ultimement au Comité d'appel du conseil d'administration (*Manuel de l'aide juridique*, Alberta, p. 4.1 et 4.2).

Par ailleurs, ces dernières années, des provinces ont restreint les services proposés par leur régime d'aide juridique. Ainsi, l'île-du-Prince-Édouard qui assure des services seulement en matière criminelle et, pour les adolescents, dans les cas d'infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, a limité l'aide juridique en matière familiale aux causes relatives à la violence familiale. Le Nouveau-Brunswick n'a

---

<sup>17</sup> *Rapport Macdonald*, p. 35 référant à P.L. Brantingham et P.J. Brantingham, «L'aide juridique au Canada, en Angleterre et aux États-Unis : une comparaison», (1989) 5 *Revue de droit pénal et de criminologie* 445, p. 450.

<sup>18</sup> *Manuel de l'aide juridique. L'aide juridique au Canada, Description des opérations*, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada.

fourni des services en droit civil qu'entre 1981 et 1988. Depuis lors, un petit nombre de certificats ont été émis pour des causes relevant du droit de la famille dans les cas de violence familiale et de tutelle. Enfin, en Colombie-Britannique, en 1983, le régime a tenté de réduire la gamme des services en excluant les infractions punissables sur déclaration sommaire susceptibles d'entraîner une peine d'emprisonnement. Cette décision a été annulée par les tribunaux en raison des termes de la loi provinciale sur l'aide juridique<sup>19</sup>.

Le document de consultation sur l'aide juridique envisage plusieurs pistes de réflexion portant sur les services actuels. Il énumère plusieurs situations où pourraient être reconsidérés les services juridiques offerts. Par exemple, est-il opportun de maintenir la couverture du régime d'aide juridique lorsque la valeur du service juridique demandé est minime? Lorsque l'issue de la cause ne risque pas d'entraîner de conséquences sérieuses, notamment l'emprisonnement? Lorsque, dans des cas semblables, les personnes qui ne bénéficient pas de l'aide juridique ne recourent pas elles-mêmes aux services d'un juriste?

En 1991, le *Rapport Macdonald* a recommandé de maintenir l'éventail actuel des services juridiques. Le rapport indique, d'une part, qu'on ne saurait se hasarder à définir ce qui constitue un droit essentiel et, d'autre part, que le fait de ne soustraire que certains actes «moins prioritaires» n'entraînerait pas d'économies significatives. Par ailleurs, les auteurs appréhendaient les conséquences sociales à plus ou moins long terme, des coûts indirects futurs, que pourrait entraîner une réduction des services offerts (p. 79).

Par contre, lors des travaux préparatoires au Sommet, les participants et participantes au groupe de travail sur les aspects économiques de la justice pour le citoyen ont majoritairement appuyé une proposition voulant que l'on prenne en considération divers moyens, dont la diminution de la couverture des services, afin de permettre à la clientèle qui était admissible lors de la création du régime d'aide juridique en 1972 d'être à nouveau admise.

---

<sup>19</sup> *Manuel de l'aide juridique, op. cit.*, note 26.

## 2.2 L'analyse

Les femmes sont moins nombreuses que les hommes à requérir les services de l'aide juridique, à tout le moins pour l'année 1991-1992. Dans les dossiers où le sexe est indiqué, elles ont constitué 70 % de la clientèle en matière matrimoniale, représenté un peu moins de 50 % des dossiers en droit civil, 60 % de la clientèle en matière notariale et 12 % des dossiers en droit criminel et pénal<sup>20</sup>. La répartition du nombre de dossiers admis selon le sexe pour cette année-là est la suivante :

Nombre de dossiers admis	Masculin	Féminin	Non défini	Total
Familial	23 500	55 307	1 905	80 712
Civil et autre	44 096	39 571	261	83 928
Notaire	2 989	4 437	24	7 450
Criminel et pénal	92 692	13 072	20 929	126 693
<b>TOTAL</b>	<b>163 277</b>	<b>112 387</b>	<b>23 119</b>	<b>298 783</b>

Traditionnellement, on a davantage mis l'accent sur l'aide juridique en matière criminelle qu'en matière civile. Cette différence se justifiait, d'une part, par le fait qu'en matière criminelle les personnes risquent de perdre leur liberté et leurs moyens de subsistance et, d'autre part, par le fait que l'autre partie au procès, l'État, bénéficie de ressources importantes.

Au regard de cette importance accordée au droit criminel, une étude a fait état de l'opinion de certains selon laquelle plusieurs personnes désirant obtenir l'aide juridique en matière civile se trouvent dans des situations où est en cause leur bien-être économique. Les conséquences de la pauvreté peuvent alors être comparables, pour ces personnes, à la perte de la liberté pour l'individu qui demande de l'aide juridique en matière pénale.

Par ailleurs, selon cette même étude, au Canada, des femmes ont critiqué le financement disproportionné de l'aide juridique en matière criminelle

<sup>20</sup> Données transmises par la Commission des services juridiques.

puisque les hommes en bénéficient davantage, alors que les femmes requièrent davantage des services d'aide juridique en matière civile et en droit de la famille. Des femmes ont également indiqué que ce financement disproportionné perpétue l'exclusion des femmes par le système de justice en favorisant le domaine de la vie publique au détriment de la vie privée. Enfin, certaines ont mentionné que l'accès des femmes à l'aide juridique, à titre de victimes, est, semble-t-il, plus restreint que l'accès des hommes à titre de contrevenants.

Le rapport de l'Association du Barreau canadien sur l'égalité des sexes dénonce aussi le manque de financement de l'aide juridique en droit de la famille. On y fait état de l'existence d'un écart flagrant entre les ressources de l'aide juridique au criminel et les sommes beaucoup plus réduites de l'aide juridique en droit de la famille, sauf au Québec. Selon ce rapport, les inquiétudes les plus graves tiennent au fait que le tarif de l'aide juridique est parfois beaucoup plus élevé au criminel qu'en droit de la famille et qu'on ne tient pas compte des débours spéciaux pour les témoins experts nécessaires en droit familial et des autres dépenses supplémentaires dans les cas de litiges civils (Rapport de l'A.B.C., p. 225).

Par ailleurs, il faut noter que, selon les prévisions du ministère de la Justice du Québec, un accroissement de la population admissible entraînerait une augmentation du nombre de dossiers dans les matières civiles, notariales, matrimoniales, etc., à l'exception des services couverts en matière criminelle, en immigration, et des services relatifs aux jeunes contrevenants. Des critères d'admissibilité plus souples profiteraient proportionnellement plus aux femmes et permettraient d'établir une certaine équité dans les services juridiques dispensés aux hommes et aux femmes. Par contre, une réduction des services notariaux et touchant le droit de la famille pénaliserait collectivement davantage les femmes.

Dans le contexte actuel, qu'est-ce qui peut être considéré comme moins important, eu égard à la population desservie? Quelles économies faut-il attendre d'une éventuelle réduction de services?

Lors du Sommet, le ministre de la Justice a proposé d'exclure des services offerts, les demandes de changement de nom ainsi que les accusations portées en vertu des lois fédérales, provinciales ou municipales lorsque la peine ne comporte qu'une amende ou ne comporte pas d'emprisonnement. D'autres s'interrogent sur l'à-propos d'offrir des services relatifs à la

régie du logement ou à la sécurité routière. À notre avis, le choix d'exclure certains services doit être basé sur l'importance des enjeux et des conséquences de chaque type de dossier.

Les types de dossiers énumérés en annexe au document de consultation ne permettent pas nécessairement de porter un jugement sur la nature des enjeux en cause. Certaines rubriques comme, par exemple, la CSST et l'assurance-automobile, peuvent à la fois englober des cas où les enjeux sont peu importants et d'autres qui mettent en cause le bien-être économique des personnes. Ainsi, peut être en cause le droit à une rente d'invalidité ou le montant d'une indemnité jugée trop basse de quelques dollars.

Cependant, certains types de dossiers nous paraissent plus fondamentaux que d'autres. Ainsi, les services liés à la rupture d'union, aux pensions alimentaires, aux enfants, nous semblent particulièrement importants, puisqu'ils touchent la sécurité économique et le bien-être des femmes, des hommes et, le cas échéant, de leurs enfants.

Rappelons que l'inégalité économique entre les hommes et les femmes est accentuée encore davantage par le divorce ou la séparation. Selon les données du Conseil national du bien-être social, 58 % des femmes divorcées et 71 % des femmes séparées vivent avec leurs enfants sous le seuil de la pauvreté, même après avoir ajouté la pension à leur revenu, et ce, pour différentes raisons. Les conséquences d'une telle pauvreté affectent les femmes et les enfants dans leur vie quotidienne et dans leur capacité d'accéder à une meilleure qualité de vie. À cet égard, il nous semble opportun de rappeler les propos de l'honorable juge Claire L'Heureux-Dubé, dans le jugement Moge c. Moge, où elle reprend ce qu'elle affirmait quelques années auparavant quand elle siégeait à la Cour d'appel. L'honorable juge déplorait alors les carences dans l'administration de la preuve en matière familiale et indiquait que ce genre de laisser-aller se retrouve beaucoup moins fréquemment en droit civil qu'en droit matrimonial. Elle soulignait qu'en droit familial, l'issue d'un procès est sûrement plus dramatique.

Les litiges dont l'enjeu porte sur la sécurité économique obtenue au moyen du remplacement du revenu nous semblent également prioritaires, d'autant plus que les justiciables doivent souvent s'opposer à l'État.

Par contre, d'autres services, comme ceux visés par la mention «testament/codicille», n'ont objectivement pas le même caractère fondamental, d'autant plus qu'une information adéquate permettrait vraisemblablement à plusieurs personnes de rédiger elles-mêmes leurs dernières volontés. Dans d'autres cas, les services d'un avocat n'ont peut-être aucun effet prévisible sur le résultat de la cause. Enfin, dans quelques cas, le bénéfice escompté peut être dérisoire en lui-même.

Par ailleurs, il y a des zones grises où les enjeux sont modestes mais présentent une importance certaine pour la personne en cause. Nous pensons ici aux situations où un individu avec des revenus moyens ne retiendrait pas les services d'un avocat en raison des coûts impliqués eu égard aux pertes ou aux bénéfices éventuels. Cependant, ces enjeux peuvent être autrement plus importants pour une personne économiquement défavorisée.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que les services juridiques ne sont qu'une partie du problème ou de la situation. La personne déclarée coupable ou qui perd sa cause devra néanmoins en subir les conséquences.

### 2.3 Les recommandations

Le Conseil du statut de la femme préfère que soit maintenue dans l'ensemble la couverture actuelle des services juridiques. En effet, d'une part, une réduction de services affecterait les personnes les plus économiquement défavorisées de la société et, d'autre part, l'exclusion de services moins essentiels ne semble pas permettre d'effectuer des économies significatives, tel que le souligne d'ailleurs le Rapport Macdonald.

Néanmoins, le Conseil reconnaît que les services ne présentent pas tous le même degré de nécessité et qu'il peut y avoir des matières moins importantes. Il est également sensible au désir du ministre de la Justice d'accroître le bassin de la clientèle admissible à l'aide juridique. Même s'il ne croit pas que l'exercice permettra de dégager des sommes substantielles, le Conseil croit qu'un examen attentif de la gamme des services offerts peut être utile dans les circonstances.

Le document de consultation du ministère de la Justice ne permet pas de mesurer l'importance des enjeux présents dans plusieurs des catégories de services énumérées. D'ailleurs, il nous semble qu'une détermination des situations entraînant des conséquences importantes requiert une connaissance approfondie de la pratique liée à l'aide juridique et de la population desservie. Pour éviter que les réductions de services aient lieu de façon ponctuelle et sans vision globale, il nous semble préférable qu'un tel examen se fasse dans les plus brefs délais et en concertation avec les principaux intervenants et intervenantes des milieux intéressés.

En conséquence, le Conseil du statut de la femme recommande :

1. **Que le ministère de la Justice mette rapidement sur pied un comité de travail composé de représentants de la Commission des services juridiques, du Barreau du Québec, de la Chambre des notaires, du ministère de la Justice, de citoyennes et citoyens ayant comme mandat d'examiner la gamme des services offerts par le programme d'aide juridique, dans le but de voir s'il en est qui pourraient être éliminés sans conséquences sérieuses pour la clientèle.**
2. **Que le comité soit composé en parts égales d'hommes et de femmes.**

L'opportunité de maintenir ou de supprimer des services devrait être évaluée en fonction des enjeux et des conséquences de chaque type de dossiers. À cet égard, nous croyons que devraient être maintenus les services juridiques touchant les droits et les intérêts fondamentaux. Nous recommandons donc :

3. **Que soit maintenue la gamme des services juridiques en ce qui a trait, entre autres, aux matières ayant des conséquences sur la liberté des personnes, sur leur sécurité, y compris leur sécurité économique, sur leur santé et leur intégrité, sur le bien-être des enfants, de même que sur le droit au logement.**

Cependant, le caractère de nécessité de certains services peut varier selon la situation des personnes en cause, et l'on ne peut prévoir tous ces cas. Nous croyons donc que, malgré les inconvénients qui y sont liés, il y aurait lieu d'examiner l'attribution d'un pouvoir discrétionnaire permettant d'offrir des services juridiques qu'on aura exclus lorsque les circonstances le justifient. En conséquence, le Conseil recommande :

4. **Que puissent être dispensés de façon discrétionnaire des services en matière juridique qu'on aura exclus lorsque, eu égard à la situation du requérant ou de la requérante, ces derniers peuvent avoir un effet important sur ses conditions de vie.**

Par ailleurs, les auteurs du document de consultation se demandent s'il est approprié de maintenir la couverture du régime d'aide juridique lorsqu'il s'agit d'un dossier où un avocat accepterait d'agir moyennant des honoraires professionnels déterminés en fonction de la somme en litige. Cette question concerne l'application de l'article 69 de la *Loi sur l'aide juridique* ainsi que les conventions d'honoraires conditionnels que pourraient conclure les avocats de pratique privée. Elle touche également une proposition que le Barreau du Québec a adoptée à son conseil général du 12 décembre 1991 demandant que soit appliqué intégralement l'article 69, particulièrement en matière matrimoniale.

L'article 69 de la *Loi sur l'aide juridique* prévoit que le directeur général doit refuser l'émission d'une attestation d'admissibilité quand, à cause du fondement de son droit et du montant en litige, un avocat de pratique privée accepte d'agir comme procureur et de faire une entente concernant ses honoraires extrajudiciaires selon l'article 126 de la *Loi sur le Barreau*<sup>21</sup>. Cet article a pour objet d'exclure la personne qui peut assumer les frais judiciaires à même le montant qu'elle peut percevoir vraisemblablement dans sa cause. Une directive précise de plus que l'article 69 s'applique aux affaires matrimoniales au regard desquelles les facultés du conjoint permettent de présager l'attribution d'une pension alimentaire d'un montant supérieur aux critères d'admissibilité à l'aide juridique<sup>22</sup>.

Nous croyons que l'application de l'article 69 de la *Loi sur l'aide juridique* ne doit pas avoir pour effet d'exclure le domaine matrimonial de l'aide juridique. Selon l'opinion émise par des avocates et des avocats de la Commission des services juridiques et de bureaux d'aide juridique dans *Commentaires sur l'application de l'article 69 de la Loi sur l'aide juridique*, agir ainsi reviendrait à nier aux femmes le droit à l'aide juridique et l'accès à la justice. S'il est normal que certaines causes génératrices d'argent soient exclues du champ d'application de la *Loi sur l'aide juridique*, l'article 69 ne saurait trouver d'application générale

---

<sup>21</sup> L.R.Q., c. B-1. Il s'agit d'une entente basée sur le «quantum meruit».

<sup>22</sup> *Rapport Macdonald*, p. 92.

en matière matrimoniale, compte tenu des effets du partage du patrimoine familial et des régimes matrimoniaux<sup>23</sup>.

D'abord, il est bien difficile de déterminer a priori le montant du litige puisque, souvent, le partage du patrimoine et la fin du régime matrimonial ne donnent pas lieu à un bénéfice en argent, mais davantage à un partage ou à une redistribution de biens ou de droits. Puis, comme il y a rarement des grandes sommes en jeu, l'article 69 ne s'applique donc que de façon exceptionnelle. Dans le document cité plus haut, on peut lire (p. 5) :

[...] Les directeurs généraux ont d'ailleurs reconnu unanimement que les dispositions sur le patrimoine familial ne rendaient pas les conjoints inadmissibles à l'aide juridique puisque, de façon globale, il n'y avait pas d'argent disponible, qu'il s'agissait davantage de partager des biens ou des droits existants et que le refus systématique à l'aide juridique aurait pour conséquence d'annuler les effets bénéfiques de la *Loi sur le patrimoine familial* qui se voulait avant tout remédiateur.

C'est donc davantage le *Règlement sur le recouvrement de certains frais* qui devrait s'appliquer, s'il y a lieu. Le Conseil du statut de la femme soucrit à ce point de vue et recommande :

5. Que le domaine matrimonial continue de faire partie du champ d'application de l'aide juridique, que, lorsque le divorce ou la séparation donne lieu à la récupération d'un bien ou d'un avantage de nature pécuniaire le justifiant, ce soit, règle générale, le *Règlement sur le recouvrement de certains frais* qui s'applique et, enfin, que l'article 69 de la *Loi sur l'aide juridique* ne soit invoqué que dans des cas d'exception.

Ensuite, les auteurs de ces commentaires font part de leur inquiétude à l'égard du système de facturation des honoraires extrajudiciaires que certains avocats de pratique privée appliquent en matière matrimoniale. Ils écrivent à ce sujet (p. 7) :

Actuellement, il n'y a pas de balises. L'avocat charge souvent un pourcentage du montant obtenu sans tenir compte du résultat concret. Ex. : La part du patrimoine familial ou de la communauté qui revient au client est évaluée à 50 000 \$.

---

<sup>23</sup> M<sup>es</sup> Monique JARRY, Jean-Pierre SÉNÉCAL, Claude HARGREAVES et Suzanne PILON, *Commentaires sur l'application de l'article 69 de la Loi sur l'aide juridique*, Commission des services juridiques et Bureaux d'aide juridique de Saint-Hyacinthe et de Montréal, document de travail, 8 p.

Dans les faits, le client a reçu les meubles, l'auto et un transfert de droits à la retraite; aucune somme d'argent. Fréquemment l'avocat facturerait quand même sur la base de la valeur des biens reçus. Le client sera incapable de payer, n'ayant aucune liquidité. Il faudrait des règles plus précises.

Nous pouvons même nous interroger à l'instar d'autres personnes, sur la pertinence dans certains cas, du système de facturation au pourcentage utilisé par les avocats de pratique privée en matière familiale. En effet, certains y voient un conflit d'intérêt potentiel qui irait à l'encontre de notre Code de déontologie.

Rappelons que le *Rapport Macdonald* suggérait que le droit matrimonial soit explicitement exclu du champ d'application des conventions d'honoraires conditionnels (p. 330). Le Conseil du statut de la femme croit que le Barreau devrait faire une réflexion à ce sujet.

Enfin, nous pensons que l'imposition de frais d'ouverture de dossier à la clientèle qui bénéficie actuellement de la gratuité des services à l'aide juridique n'est pas une avenue à retenir.

Les seuils qui donnent accès au régime indiquent bien qu'il s'agit là d'une population très défavorisée sur le plan économique. De tels frais risquent donc de mener à une diminution de la demande. Malgré leurs besoins effectifs, des personnes renonceront à se prévaloir de leurs droits ou retarderont à le faire, ce qui pourra nécessiter des interventions plus coûteuses par la suite. De façon plus pragmatique, l'imposition de frais d'ouverture de dossier constitue une pratique qui ne nous semble pas adaptée à la réalité des personnes requérantes. Par exemple, avant d'entendre sa requête, exigera-t-on un dépôt de 20 \$ de la femme victime de violence, du jeune contrevenant, de la personne sans revenu à qui l'on vient de refuser une prestation de dernier recours, de la personne mise sous arrêt en quête d'un avocat?

Le retrait des actes moins importants du panier des services assurés, s'il y a lieu, et l'application des règles habituelles d'admissibilité à l'aide juridique nous semblent des mécanismes plus valables pour contrer les dépenses inutiles que ne le serait l'imposition de mesures ayant l'effet d'un ticket modérateur. Rappelons que, pour être admise à l'aide juridique, une personne doit établir la vraisemblance d'un droit ou le besoin d'un service juridique et n'avoir pas les moyens suffisants pour exercer ce droit, etc., sans se priver des choses essentielles à sa subsistance.

Le Conseil du statut de la femme recommande donc :

6. **Qu'aucuns frais d'ouverture de dossier ne soient imposés à la clientèle de l'aide juridique qui bénéficie actuellement de la gratuité des services.**

Selon le deuxième principe préconisé par le Conseil du statut de la femme, l'État doit viser à améliorer l'accès à la justice pour les personnes disposant d'un revenu inférieur à la moyenne, notamment lorsque les frais en cause sont importants. Le Conseil doute cependant que cet objectif puisse être atteint sans fonds additionnels de la part de l'État.

Comme nous l'avons déjà dit, si quelques économies sont susceptibles d'être réalisées par le retrait de la gamme des services offerts d'éléments peu importants, il ne s'agit pas de services très coûteux, et il serait illusoire d'en attendre des économies substantielles qui permettraient d'améliorer l'accessibilité pour la classe moyenne. Par ailleurs, nous n'appuyons pas l'idée d'imposer des frais d'ouverture de dossier à la clientèle traditionnelle de l'aide juridique ni ne pensons qu'on puisse épargner beaucoup sur le plan de l'organisation et de la gestion des services.

Ces réserves étant faites, il faut reconnaître que certains des scénarios de modifications présentés dans le document de consultation (ceux basés sur la contribution des bénéficiaires à revenu plus élevé) ne requerraient pas des sommes énormes pour leur réalisation (p. 55, 1.3).

Dans l'hypothèse où le gouvernement irait de l'avant, le troisième chapitre traite de l'accroissement de la population admissible, des avantages accordés et du financement du régime. À partir des éléments soumis dans le document gouvernemental de consultation, nous discutons du choix de la formule et des autres sources de financement et formulons des recommandations.

### **3.1 Le choix de la formule**

Deux grandes avenues s'offrent dans le but d'accroître l'accessibilité économique à la justice. La première porte sur l'ajout d'un volet contributif au régime actuel, selon l'une ou l'autre des formules dont traite le document de consultation. La seconde emprunte plutôt la voie fiscale pour améliorer l'accessibilité à l'aide juridique tout en conservant la gratuité intégrale des services à l'aide juridique.

### 3.1.1 L'ajout d'un volet contributif

L'ajout d'un volet contributif à l'actuel volet gratuit de l'aide juridique apparaît une façon réaliste d'accroître la clientèle admissible au régime, compte tenu des contraintes financières évoquées. En raison des coûts en cause, il semble en effet que l'on ne pourrait pas aller très loin, pour ce qui est de l'augmentation de la population concernée, si l'on ne devait miser que sur l'extension du volet gratuit.

Si l'on optait pour cette voie, quelle forme devrait donc prendre le volet contributif à l'aide juridique? Le document de consultation présente deux grandes formules qui prévoient, toutes deux, une zone de gratuité, suivie d'une zone qui amène la personne bénéficiaire à payer une partie du coût des services reçus.

Inspirée du *Rapport Macdonald*, la première formule implique une participation du bénéficiaire aux coûts des services, selon un taux dépendant du revenu ou établi par palier de revenu. Une catégorie de personnes disposant d'un revenu un peu plus élevé est également admise à l'aide juridique, mais elles doivent alors payer l'entièreté des services reçus. Présentée par le ministre de la Justice au Sommet de la justice, la seconde formule établit la capacité contributive du bénéficiaire. Ce dernier assume les coûts qui sont égaux ou inférieurs à sa capacité de payer, l'aide juridique absorbant tout excédent, s'il y a lieu.

Chacune de ces propositions a ses mérites. La première garantit aux personnes admises au volet contributif qu'une proportion constante du coût des services reçus sera assumée par le régime. En revanche, dans l'hypothèse de coûts élevés, elle ne les prémunit pas contre le risque de déboursés importants. Par ailleurs, cette participation proportionnelle aux frais est probablement susceptible d'inspirer une attitude de modération au justiciable.

En vertu de la seconde proposition, l'individu admis théoriquement à l'aide juridique pourra avoir à payer la totalité des coûts suscités par sa cause si ceux-ci s'avèrent égaux ou inférieurs à sa capacité de payer, telle qu'elle est établie par le régime. En revanche, quelle que soit l'ampleur des frais occasionnés, il est assuré que sa contribution ne dépassera pas le montant correspondant à sa capacité de payer. Cette deuxième formule est susceptible de retenir l'individu qui serait tenté

de recourir à l'aide juridique pour des interventions de moindre importance, ce dernier sachant qu'il peut alors être appelé à en assumer la totalité des coûts.

Notre préférence va à la deuxième formule, notamment parce qu'elle offre une meilleure protection à la personne qui doit faire face à des frais juridiques importants.

#### - Les seuils de gratuité

Quels niveaux de revenu devraient donner droit à la gratuité des services à l'aide juridique? La deuxième formule est fondée sur le seuil d'imposition nulle des ménages, c'est-à-dire le revenu limite sur lequel aucun impôt n'est perçu au moment de la déclaration de revenus.

L'utilisation de ce point de référence, appelé «crédits d'impôt personnels majorés», nous semble plus logique que le recours au MGA, comme le suggère la première proposition<sup>24</sup>. Dérivés de la loi fiscale québécoise, les crédits d'impôt personnels majorés se rapportent à la notion de revenu nécessaire à la subsistance et prennent en considération la situation des personnes (type de ménage, présence d'enfants, vieillesse, invalidité, etc.). De plus, leur utilisation comme revenu de référence à l'aide juridique permettrait d'aller dans le sens de l'harmonisation des lois sociales au Québec.

Cependant, comme il s'agit de seuils qui s'appliquent à des besoins très élémentaires, il apparaît nettement que les personnes qui touchent un revenu légèrement supérieur à ceux-ci n'ont pas les moyens financiers d'assumer des frais juridiques, même minimaux. Nous proposons donc que l'on étende un peu plus loin la gratuité, par exemple, à un niveau représentant 120 % des crédits d'impôt personnels majorés.

Étant donné le rôle de point de référence donné aux crédits d'impôt personnels majorés, il faudrait s'assurer qu'ils reflètent bien le niveau des besoins essentiels des ménages ainsi que leurs particularités (familles monoparentales, charge des enfants, statut d'invalidité, etc.). De plus,

---

<sup>24</sup> Rappelons que le MGA, ou maximum de gains admissibles, est un revenu-étalon utilisé par le régime de rentes. Il correspond à la moyenne des traitements et salaires hebdomadaires dans l'ensemble de l'industrie canadienne.

il serait souhaitable que ces crédits soient annuellement indexés à la hausse du coût de la vie, comme cela a été l'usage jusqu'à cette année (ce ne sera pas le cas en 1994). Sinon, le programme d'aide juridique perdrait peu à peu de son importance.

- **Les seuils d'admissibilité**

Dans la deuxième proposition, on considère que la population pourrait être admissible à l'aide juridique (en incluant le volet contributif) jusqu'à un niveau de revenu correspondant à un certain pourcentage du MGA, par exemple, 80 %, 100 % ou 120 % du MGA. Pour les mêmes raisons que celles évoquées auparavant, il semblerait préférable que l'on parte, pour fixer les barèmes d'admissibilité, du même point de référence que l'on a utilisé pour établir les seuils de gratuité, c'est-à-dire des niveaux de revenu correspondant aux crédits d'impôt personnels majorés. Les barèmes d'admissibilité devraient correspondre à un multiple de ces revenus étalons. Par exemple, ils pourraient équivaloir au double des crédits d'impôt personnels majorés, ce qui permettrait de toucher un nombre plus élevé de familles monoparentales et biparentales que ne le feraient des barèmes correspondant à 100 % du MGA (voir le document de consultation, p. 27). Quoi qu'il en soit, il faudrait s'assurer que le multiple choisi permette d'englober la population souhaitée.

Enfin, selon nous, il faudrait que la personne déclarée admissible à l'aide juridique en raison de son revenu se voie appliquer les tarifs et les honoraires prévus à l'aide juridique, même si, compte tenu du coût de sa cause et de sa capacité de payer, elle est par la suite amenée à assumer la totalité des frais.

- **La définition du revenu**

Le revenu utilisé pour juger de l'admissibilité d'une personne devrait s'apparenter au revenu net tel qu'il est établi dans la déclaration des revenus, c'est-à-dire au revenu brut réduit de certaines dépenses engagées pour le travail (cotisations sociales, frais de garde, etc.). Comme le propose le document de consultation, on pourrait ajouter à ce revenu les prestations de remplacement de revenu qui ne sont pas imposables (indemnités du régime des accidents de travail, prestations de dernier

recours, etc.). On pourrait également tenir compte d'une façon réaliste d'une partie des actifs des personnes.

En revanche, certaines sources de revenu devraient être ignorées : prestation fiscale pour enfants, allocations familiales, allocations pour jeunes enfants et allocations de naissance, aide financière à la garde, crédits de taxe de vente provincial et fédéral, remboursement d'impôts fonciers, allocations provenant du programme Logirente, etc.

L'admissibilité à l'aide juridique devrait être fixée selon le revenu annuel de l'année précédente (celui de la dernière déclaration des revenus, par exemple), tout en prévoyant des possibilités d'ajustement si la situation financière présente a changé.

- **Le taux servant à établir la capacité de payer**

Dans la proposition exposée dans le document de consultation, un taux de 7,5 % est appliqué sur le revenu qui excède le seuil de gratuité afin d'établir la capacité de payer des personnes admises au volet contributif du régime. Le choix de ce taux est capital puisqu'il détermine la partie des coûts que le bénéficiaire devra assumer avant que le régime lui vienne en aide.

Plus élevé est le taux fixé, plus la capacité de payer des bénéficiaires éventuels sera jugée élevée et moins souvent le régime d'aide juridique n'aura à participer financièrement. Par exemple, pour une cause exigeant des honoraires inférieurs à 300 \$, le choix d'un taux de 7,5 % amènera la personne dont le revenu dépasse de 4 000 \$ le seuil de gratuité à assumer l'entièreté des coûts. À titre d'information, signalons que les deux tiers des dossiers à l'aide juridique en 1990-1991 avaient entraîné des honoraires inférieurs à 300 \$ (document de consultation, p. 15). Même si ces statistiques datent un peu, on voit l'importance qu'il faut attacher à la détermination de ce taux.

- **La définition des conjoints**

Le Règlement sur l'admissibilité à l'aide juridique entend par « couple » un homme et une femme qui sont mariés et cohabitent ou vivent ensemble maritalement. Cette définition est plus limitative que celle appliquée

par la *Loi sur la sécurité du revenu* dans le cas des conjoints de fait qui n'ont pas d'enfants communs (reconnaissance après douze mois de cohabitation). Par souci d'harmonisation, nous pensons que le régime d'aide juridique devrait adopter la définition de «conjoints» qui est en vigueur dans la *Loi sur la sécurité du revenu*.

- **Les frais d'ouverture de dossier**

L'imposition de frais d'ouverture de dossier figure parmi les sources de financement entrevues dans le document de consultation. Nous avons déjà recommandé que ce mode de financement ne soit pas retenu dans le cas de la clientèle bénéficiant de la gratuité des services. Nous pensons également qu'il ne devrait pas être appliqué, non plus, aux personnes admissibles au volet contributif, puisque celles-ci seront appelées à effectuer des déboursés pour les services reçus.

- **Le remboursement des frais**

Comme nous l'avons vu, le *Règlement sur le remboursement des coûts de l'aide juridique* prévoit qu'une personne qui a obtenu un bien et un service de nature pécuniaire en raison des services rendus par un avocat ou un notaire peut avoir à rembourser le coût des services reçus. L'application d'une formule basée sur la capacité de payer donnerait des assises plus sûres à toute démarche de remboursement.

- **Les coûts de gestion**

L'élargissement de la clientèle de l'aide juridique avec l'introduction d'un volet contributif accroîtra le volume des demandes d'admissibilité à l'aide juridique et en aloudira la gestion.

Il y aura donc lieu d'utiliser les méthodes de gestion les plus efficaces possible et, notamment, de faire appel à du personnel technicien et du personnel de bureau plutôt qu'aux avocats salariés à toutes les fois que cela sera possible.

Lors du Sommet de la justice, le ministre de la Justice a soutenu l'idée que les services offerts aux bénéficiaires de l'aide juridique appelés à

contribuer à une partie des coûts devraient obligatoirement être confiés aux avocats de la pratique privée. Il se disait notamment désireux d'éviter les coûts associés à un système de facturation par les avocats salariés et d'assurer aux avocats de pratique privée une clientèle additionnelle. La dernière raison nous semble moins importante que la première, puisque l'accroissement de la clientèle de l'aide juridique, si elle n'est pas suivie par une augmentation équivalente du nombre des avocats salariés, devrait de toute façon entraîner une hausse des mandats d'aide juridique confiés aux avocats de la pratique privée. La première raison est plus sérieuse. Il est certain que la mise sur pied, dans le réseau de l'aide juridique, d'un système de facturation avec le suivi des comptes à payer et le risque des mauvaises créances entraînerait des coûts.

Comme nous en traiterons plus longuement au chapitre suivant, le Conseil du statut de la femme considère que le libre choix entre l'avocat salarié et l'avocat de pratique privée fait partie des caractéristiques de notre système qu'il faut à tout prix préserver. Il faut donc doter le réseau de l'aide juridique du système de facturation le plus efficace possible. Pourrait-on, par exemple, envisager des économies en confiant au ministère du Revenu le soin de percevoir les sommes dues au nom de l'aide juridique?

### 3.1.2 La voie fiscale

Une troisième formule pourrait être explorée qui remet en question tout le volet contributif discuté jusqu'à maintenant, dans le but premier de faire l'économie du système comptable que requerrait, quelle que soit l'option choisie, l'adoption d'un volet contributif à l'aide juridique. Dans cette troisième voie, on se contente de relever (et on corrige, s'il y a lieu) les seuils de revenu qui permettent un accès gratuit à l'aide juridique et l'on maintient le pouvoir discrétionnaire du directeur d'admettre un bénéficiaire, tel qu'il existe aujourd'hui. Puis, on accorde à la population non admissible à l'aide juridique un crédit d'impôt remboursable qui donne droit, selon un taux décroissant en fonction du revenu, à un remboursement des frais juridiques engagés auprès d'un avocat de la pratique privée.

On pourrait alors s'inspirer des paramètres discutés au préalable pour établir les seuils de revenu permettant d'obtenir des services gratuits, définir le revenu et, pour terminer, la zone de revenu jusqu'où s'appliquerait le crédit d'impôt remboursable. Il faudrait encourager toutes les initiatives susceptibles de mener à des coûts moindres chez les avocats de la pratique privée (publicité, tarification globale, etc.).

Conséquences négatives de cette option, les personnes non admissibles à l'aide juridique ne profiteraient pas des tarifs qui sont négociés avec le gouvernement et elles devraient avoir préalablement acquitté la facture avant de pouvoir réclamer un crédit d'impôt. L'aide reçue serait donc moins immédiate.

### **3.2 Les autres sources de financement**

À part la contribution des usagers et celle des gouvernements, existe-t-il d'autres sources de financement de l'aide juridique qui pourraient être mises à profit?

#### **- La contribution des dispensateurs de services**

Devrait-on, comme le fait l'Ontario, amener les dispensateurs de services à participer au financement de l'aide juridique au moyen d'une réduction selon un certain pourcentage de leurs comptes payables (5 % en Ontario) et imposer à tous les avocats actifs (et même à tous les notaires au Québec) une contribution annuelle (240 \$ en Ontario)? Nous ne croyons pas qu'il soit opportun d'obliger ainsi ces professionnels à supporter le coût de l'aide juridique alors que cette contrainte n'est imposée aux membres d'aucune autre profession qui exercent dans le cadre d'un programme public.

#### **- Les intérêts provenant des comptes en fidéicomis**

Le document de consultation mentionne que six provinces canadiennes utilisent un pourcentage des intérêts reçus sur les comptes en fidéicomis pour financer leur régime d'aide juridique. Ces comptes sont ouverts par les avocats qui y déposent les avances d'honoraires et de déboursés reçus

de leurs clients ainsi que des sommes d'argent détenues au nom de ceux-ci. Au Québec, les intérêts tirés de ces comptes sont utilisés par le Barreau et par la Chambre des notaires pour financer diverses activités : recherche, information juridique, formation des membres, soutien aux bibliothèques de droit. Ces sommes appartenant au public, l'affectation d'une partie des intérêts produits par ces comptes au financement de l'aide juridique est une avenue qui pourrait être explorée.

### 3.3 Les recommandations

Le Conseil du statut de la femme a proposé un second objectif selon lequel l'État devait viser à améliorer l'accès à la justice pour les personnes disposant d'un revenu inférieur à la moyenne, notamment lorsque les coûts en cause sont importants.

À cette fin, le Conseil recommande :

7. Que soit ajouté au volet gratuit actuel de l'aide juridique un volet contributif.
8. Que les crédits d'impôt personnels majorés découlant de la loi fiscale québécoise soient utilisés comme revenu étalon servant à établir les barèmes de revenu correspondant aux seuils de gratuité et d'admissibilité à l'aide juridique pour les différentes catégories de ménages.
9. Considérant que les crédits d'impôt personnels majorés reflètent uniquement les besoins essentiels des personnes seules et des familles; que le volet gratuit à l'aide juridique s'étende jusqu'à des revenus équivalant à environ 120 % de ces crédits; et, enfin, que le volet contributif s'étende jusqu'à des revenus équivalant au double de ces crédits.
10. Que la participation financière exigée des personnes admises au volet contributif de l'aide juridique soit établie à partir d'une formule basée sur la capacité de payer.
11. Que le revenu annuel de l'année précédente serve généralement à déterminer l'admissibilité à l'aide juridique et que des possibilités d'ajustement soient prévues s'il y a modification de la situation présente.

12. Que le revenu considéré aux fins de l'aide juridique corresponde au revenu brut de la dernière déclaration des revenus duquel on aura retranché les dépenses engagées pour gagner ce revenu (cotisations sociales, frais de garde, etc.); qu'on tienne compte, s'il y a lieu, des prestations de remplacement de revenu non imposables reçues, comme l'indemnisation des accidents du travail et l'aide de dernier recours, mais non des prestations particulières de soutien à la famille; et, enfin, qu'une fraction de l'actif puisse être considérée.
13. Que le taux servant à établir la capacité de payer des personnes admises au volet contributif de l'aide juridique de même que la fixation des tarifs permettent une amélioration effective de l'accessibilité financière aux services juridiques.
14. Que les personnes admises à l'aide juridique se voient imposer les tarifs en vigueur à même si, compte tenu de leur capacité de payer et du coût de leur cause, elles sont par la suite amenées à assumer l'entièreté des coûts.
15. Qu'aucuns frais d'ouverture de dossier ne soient imposés aux personnes admises au volet contributif de l'aide juridique.
16. Par souci d'harmonisation avec les autres lois, que l'aide juridique adopte la définition des conjoints qui est en vigueur dans la *Loi sur la sécurité du revenu*.
17. Que le travail requis pour l'émission des attestations d'admissibilité à l'aide juridique soit confié à du personnel de bureau lorsqu'il n'est pas du ressort exclusif de la profession juridique et qu'il peut être réalisé de façon plus économe par ce personnel.
18. Que le principe du libre choix de l'avocat entre avocats salariés et avocats de pratique privée soit conservé, tant pour les bénéficiaires admis au volet gratuit de l'aide juridique que pour ceux admis au volet contributif.
19. Que, à l'égard de la contribution exigée des bénéficiaires, l'on se dote d'un système efficace de facturation et de perception et que, entre autres hypothèses, soit étudiée la possibilité de confier au ministère du Revenu le mandat de percevoir les comptes de l'aide juridique par la voie de la déclaration des revenus.

Le troisième principe que nous proposons a trait à la nécessité d'une organisation efficace des services juridiques.

Le régime d'aide juridique a entraîné des déboursés globaux de 105,6 millions de dollars en 1991-1992. La structure actuelle de l'aide juridique est formée de la Commission des services juridiques (niveau national), des centres communautaires juridiques (niveau régional) et des bureaux d'aide juridique et de cliniques (niveau local). Les services juridiques sont dispensés par les avocats salariés du réseau et par des avocats et notaires de la pratique privée.

Ce mode d'organisation est-il toujours pertinent ou y a-t-il lieu d'en revoir certaines caractéristiques?

En ce qui touche plus particulièrement le mandat d'information et de conseil, les auteurs du document de consultation se demandent s'il serait opportun de créer, au sein de l'aide juridique, deux structures parallèles, l'une qui ne s'occuperait que de la représentation des bénéficiaires, l'autre qui se verrait confier le mandat d'informer et de conseiller les bénéficiaires, et de les assister dans leurs démarches auprès des tribunaux administratifs. Que faut-il penser de cette avenue et de la mission plus large d'information en matière juridique?

Enfin, dans un contexte où les services juridiques et le recours aux tribunaux sont coûteux, il faut se demander si l'adoption de mesures visant à faciliter l'application des lois ne pourrait pas mener à une meilleure accessibilité à la justice.

Dans le présent chapitre, nous discutons de l'organisation des services juridiques, de l'information, de mesures accessoires et nous formulons des recommandations.

#### 4.1 L'organisation

Les auteurs du *Rapport Macdonald* donnent une bonne appréciation du système québécois dans son ensemble. La structure mixte de l'aide juridique représente, selon eux, une caractéristique intéressante du modèle en ce qu'elle assure le libre choix du bénéficiaire, favorise une saine

émulation entre les avocats salariés et les avocats de pratique privée et permet, finalement, que chacune des parties représente un secteur témoin pour l'autre.

Selon ce rapport, le réseau s'est acquitté avec succès de plusieurs missions : représentation des bénéficiaires, réponses aux besoins des clientèles défavorisées, développement de secteurs d'expertise peu explorés jusqu'à maintenant, information et prévention, engagement communautaire du personnel, etc. La répartition des services sur le territoire semble avoir permis de rejoindre assez bien la population. Enfin, la législation actuelle prévoit une certaine autonomie des composantes du réseau. Selon une étude commandée par le ministère de la Justice<sup>25</sup>, elle semble également donner à la Commission des services juridiques, comme au ministère de la Justice, tous les pouvoirs leur permettant d'assurer une saine gestion des fonds publics consentis.

En conséquence, le Conseil du statut de la femme ne croit pas que la réforme de l'aide juridique devrait entraîner des modifications majeures à l'organisation et à la structure du régime.

#### 4.2 L'information

La question de l'information est d'une importance capitale lorsque l'on parle d'accès à la justice. Comme on l'a déjà souligné, les femmes, notamment en raison de leur situation économique, sont plus vulnérables et nécessitent plus que d'autres des services d'information juridique qui favoriseraient la protection et la défense de leurs droits. Des besoins pressants d'information juridique se manifestent notamment dans le domaine du droit familial. De plus, certaines femmes font face à des barrières supplémentaires, que l'on pense à celles qui sont âgées ou membres de communautés culturelles, aux femmes handicapées ou aux femmes autochtones.

La loi actuelle définit l'aide juridique comme un avantage accordé à une personne économiquement défavorisée pour lui faciliter tant l'accès aux tribunaux et aux services professionnels d'un avocat et d'un notaire que l'accès à l'information nécessaire sur ses droits et obligations. En outre, la Commission des services juridiques a le mandat de promouvoir

---

<sup>25</sup> Raymond, Chabot, Martin et Paré, *Étude du réseau d'aide juridique*, Montréal, 1993, 51 p. et 3 annexes.

l'élaboration de programmes d'information destinés à renseigner les personnes économiquement défavorisées sur leurs droits et leurs obligations. Comme nous l'avons indiqué au premier chapitre, il nous apparaît important que, tout en offrant aux citoyens des services de représentation, le modèle garantisse un accès géographique suffisant de même que des services d'information à la population, objectifs que le modèle d'organisation actuel a permis d'atteindre. À l'heure où l'on vante les mérites du guichet unique dans divers domaines, nous ne croyons pas qu'il soit opportun de créer, au sein de l'aide juridique, deux structures parallèles, l'une qui ne s'occuperait que de la représentation des bénéficiaires, l'autre qui se verrait confier le mandat de les informer, de les conseiller et de les assister dans leurs démarches auprès des tribunaux administratifs.

La mission du réseau à l'égard de l'information sera particulièrement importante si l'on décide de réduire l'éventail des services assurés. Il faudra, en effet, s'assurer que cette réduction ne se fasse pas au détriment du respect des droits des personnes. Nous estimons également que les organismes communautaires, qui se donnent comme mission d'informer et de conseiller des clientèles particulières sur leurs droits, ont un rôle complémentaire important à jouer et qu'ils doivent être soutenus financièrement, comme le ministre de la Justice l'a fait récemment.

Rappelons que c'est principalement le ministère de la Justice qui doit dispenser l'information juridique. Il s'est engagé à élaborer une politique gouvernementale à cet égard. De façon plus sectorielle, les services et organismes gouvernementaux ont également le devoir de diffuser une information claire et complète sur les lois et les programmes qu'ils administrent. Il importe enfin que le Barreau et la Chambre des notaires continuent de se préoccuper d'information.

#### 4.3 Les mesures accessoires

##### - Un fonds d'aide pour la promotion des droits des femmes

La réforme de l'aide juridique peut conduire à une meilleure accessibilité à la justice. Elle ne peut cependant pas répondre à tous les besoins en matière d'aide financière reliée au domaine judiciaire. À cet égard, nous voudrions rappeler la recommandation effectuée par le Conseil du statut

de la femme à l'occasion du Sommet quant à une contribution financière du ministère de la Justice à la mise sur pied d'un fonds d'aide affecté spécifiquement à la promotion des droits et libertés mettant en jeu les droits des femmes.

Soulignons qu'un tel fonds d'aide a déjà existé au niveau fédéral et qu'il devrait être remis sur pied. Ce programme permettrait de financer les causes types découlant des lois fédérales qui ont trait aux droits linguistiques, à l'égalité et aux libertés fondamentales.

Comme l'a souligné le *Rapport Macdonald*, en matière de discrimination, une personne seule peut difficilement faire reconnaître ses droits devant les tribunaux; elle doit le plus souvent requérir le soutien d'un organisme public ou de groupes communautaires. Or, sans soutien financier, ces derniers ne peuvent entreprendre de longues poursuites judiciaires et les droits par ailleurs accordés demeurent lettre morte.

Même si le rôle de la Commission des droits de la personne a été modifié afin qu'elle prenne fait et cause pour la victime, nous partageons l'avis du groupe de travail sur l'accessibilité à la justice. Selon cet avis, la Commission ne peut gagner à elle seule la lutte contre la discrimination, et il importe de compléter le travail qu'elle effectue et de soutenir l'engagement des victimes de discrimination et des groupes qui leur viennent en aide.

Par ailleurs, la création d'un fonds d'aide devrait permettre, d'après nous, d'accorder une subvention financière au soutien de quelques causes types ayant des conséquences importantes pour les femmes.

Rappelons qu'à la suite des pressions exercées par divers groupes de femmes, le législateur a modifié un grand nombre de lois pour y introduire de nouveaux recours visant à améliorer leur situation juridique, comme, par exemple, la prestation compensatoire, le patrimoine familial, ainsi que l'inscription dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du harcèlement sexuel et de la grossesse comme motifs de discrimination. L'adoption de nouvelles dispositions législatives s'accompagne généralement d'une certaine incertitude sur le plan juridique favorisant le recours aux tribunaux pour préciser l'interprétation qui doit en être faite. Or, ces recours coûtent cher; les femmes sont souvent peu en mesure d'en

assumer les coûts et se retrouvent alors démunies et doublement pénalisées, ne pouvant adéquatement faire valoir les droits qui leur sont par ailleurs accordés<sup>26</sup>.

En conséquence, nous croyons que l'instauration d'un fonds d'aide, réclamé sous une forme ou une autre par divers intervenants lors du Sommet de la justice, est nécessaire pour favoriser une meilleure accessibilité des femmes à la justice. Nous réitérons donc notre recommandation quant à la mise sur pied d'un fonds d'aide affecté à la promotion des droits et libertés concernant les droits des femmes.

- De nouveaux mécanismes en matière matrimoniale

Alors que le nombre de divorces s'accroissait de 5 000 entre 1976 et 1991 au Québec (passant de 15 186 à 20 277), les dossiers en droit matrimonial à l'aide juridique augmentaient de plus de 41 000 entre 1976-1977 et 1991-1992 (allant de 39 071 à 80 712). Les cas de séparation, de divorce, de pension alimentaire et de garde d'enfants représentaient une partie importante de ces dossiers.

Dans les causes résultant de rupture d'union, il faut se demander si l'adoption de mécanismes visant à faciliter l'application des lois et des jugements rendus ne concourrait pas à réduire, en nombre et en durée, les recours nécessaires aux professionnels du droit ainsi qu'aux tribunaux. Les coûts pour l'aide juridique pourraient en être réduits, et d'aucuns font l'hypothèse qu'il y aurait globalement réduction des coûts humains et financiers associés aux ruptures d'union.

Selon nous, le développement sur une grande échelle des services de médiation familiale constitue un pas dans cette direction. Il faut se demander également si l'adoption de critères facilitant la fixation et la modification des pensions alimentaires de même que la mise en place d'un mécanisme plus efficace de perception des pensions alimentaires ne joueraient pas dans le même sens.

---

<sup>26</sup> Conseil du statut de la femme, *La situation des femmes dans l'administration de la justice*, novembre 1991, p. 19.

#### 4.4 Les recommandations

Pour soutenir son troisième principe selon lequel l'État devrait favoriser une organisation efficace des services juridiques, le Conseil du statut de la femme recommande :

20. Que la réforme de l'aide juridique ne donne pas lieu à des modifications majeures dans l'organisation et la structure du régime.
21. Que l'accessibilité géographique des services demeure une préoccupation importante en dépit des contraintes financières existantes.
22. Que les fonctions d'information, de conseils et de représentation des bénéficiaires devant les tribunaux continuent d'être exercées, comme elles le sont actuellement, à l'intérieur des structures de l'aide juridique.
23. Que le ministre de la Justice poursuive son appui financier aux groupes communautaires qui apportent de façon complémentaire information et conseils à des clientèles particulières.
24. Que le ministère de la Justice élabore une nouvelle politique gouvernementale en matière d'information juridique, comme il s'y est engagé.
25. Que les services et les organismes gouvernementaux se soucient de donner une information claire et complète sur les lois et les programmes qu'ils administrent.
26. Que le Barreau du Québec et la Chambre des notaires explorent divers moyens d'information juridique à la population.
27. Que soit mis sur pied un fonds d'aide affecté à la promotion des droits et libertés concernant les droits des femmes.
28. Que l'on évalue dans quelle mesure l'adoption de mesures visant à faciliter l'application des lois et des jugements rendus en matière matrimoniale (critères de fixation des pensions alimentaires, mécanisme plus efficace de perception, etc.) pourrait concourir à réduire les coûts humains et financiers associés aux ruptures d'union.

## CONCLUSION

À l'instar du *Rapport Macdonald*, le Conseil estime que le système d'aide juridique québécois est un bon régime. De façon efficace, il assure, en matière juridique, la défense des droits et des intérêts des plus démunis de la société. Le régime permet le libre choix de l'avocat ou de l'avocate, il s'applique à la très grande majorité des services juridiques, et offre des services dans plusieurs villes du Québec. De plus, le personnel du réseau effectue de nombreuses activités de nature informative et éducative. Cependant, nous constatons, comme la majorité des intervenants et des intervenantes, qu'il est accessible à de moins en moins de personnes en raison de la stagnation des critères économiques d'admissibilité à l'aide juridique.

La non-indexation des seuils d'admissibilité rend l'accès au système juridique difficile pour certaines femmes qui, sans avoir les moyens de payer les services qu'elles requièrent, ont un revenu jugé trop élevé pour bénéficier de la gratuité. Particulièrement en droit familial, où se retrouve à peu près la moitié de la clientèle féminine de l'aide juridique, les conséquences de l'absence de services juridiques peuvent être importantes. En effet, les services liés à la rupture d'union, aux pensions alimentaires, aux enfants, affectent la sécurité économique et le bien-être des femmes et, le cas échéant, de leurs enfants.

Enfin, l'amélioration de l'accessibilité à la justice ne se limite pas à une réforme de l'aide juridique. Cette dernière doit s'accompagner de mesures visant à faciliter à la population sa compréhension du système juridique, de l'adoption de mesures accessoires, telles la création d'un fonds d'aide affecté à la promotion des droits des femmes et de l'examen de mécanismes visant à faciliter l'application des lois et des jugements en matière matrimoniale.



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Que le ministère de la Justice mette rapidement sur pied un comité de travail composé de représentants de la Commission des services juridiques, du Barreau du Québec, de la Chambre des notaires, du ministère de la Justice, de citoyennes et citoyens ayant comme mandat d'examiner la gamme des services offerts par le programme d'aide juridique, dans le but de voir s'il en est qui pourraient être éliminés sans conséquences sérieuses pour la clientèle.
2. Que le comité soit composé en parts égales d'hommes et de femmes.
3. Que soit maintenue la gamme des services juridiques en ce qui a trait, entre autres, aux matières ayant des conséquences sur la liberté des personnes, sur leur sécurité, y compris leur sécurité économique, sur leur santé et leur intégrité, sur le bien-être des enfants, de même que sur le droit au logement.
4. Que puissent être dispensés de façon discrétionnaire des services en matière juridique qu'on aura exclus lorsque, eu égard à la situation du requérant ou de la requérante, ces derniers peuvent avoir un effet important sur ses conditions de vie.
5. Que le domaine matrimonial continue de faire partie du champ d'application de l'aide juridique, que, lorsque le divorce ou la séparation donne lieu à la récupération d'un bien ou d'un avantage de nature pécuniaire le justifiant, ce soit, règle générale, le *Règlement sur le recouvrement de certains frais* qui s'applique et, enfin, que l'article 69 de la *Loi sur l'aide juridique* ne soit invoqué que dans des cas d'exception.
6. Qu'aucuns frais d'ouverture de dossier ne soient imposés à la clientèle de l'aide juridique qui bénéficie actuellement de la gratuité des services.
7. Que soit ajouté au volet gratuit actuel de l'aide juridique un volet contributif.
8. Que les crédits d'impôt personnels majorés découlant de la loi fiscale québécoise soient utilisés comme revenu étalon servant à établir les barèmes de revenu correspondant aux seuils de gratuité et d'admissibilité à l'aide juridique pour les différentes catégories de ménages.
9. Considérant que les crédits d'impôt personnels majorés reflètent uniquement les besoins essentiels des personnes seules et des familles; que le volet gratuit à l'aide juridique s'étende jusqu'à des revenus équivalant à environ 120 % de ces crédits; et, enfin, que le volet contributif s'étende jusqu'à des revenus équivalant au double de ces crédits.

10. Que la participation financière exigée des personnes admises au volet contributif de l'aide juridique soit établie à partir d'une formule basée sur la capacité de payer.
11. Que le revenu annuel de l'année précédente serve généralement à déterminer l'admissibilité à l'aide juridique et que des possibilités d'ajustement soient prévues s'il y a modification de la situation présente.
12. Que le revenu considéré aux fins de l'aide juridique corresponde au revenu brut de la dernière déclaration des revenus duquel on aura retranché les dépenses engagées pour gagner ce revenu (cotisations sociales, frais de garde, etc.); qu'on tienne compte, s'il y a lieu, des prestations de remplacement de revenu non imposables reçues, comme l'indemnisation des accidents du travail et l'aide de dernier recours, mais non des prestations particulières de soutien à la famille; et, enfin, qu'une fraction de l'actif puisse être considérée.
13. Que le taux servant à établir la capacité de payer des personnes admises au volet contributif de l'aide juridique de même que la fixation des tarifs permettent une amélioration effective de l'accessibilité financière aux services juridiques.
14. Que les personnes admises à l'aide juridique se voient imposer les tarifs en vigueur à même si, compte tenu de leur capacité de payer et du coût de leur cause, elles sont par la suite amenées à assumer l'entièreté des coûts.
15. Qu'aucuns frais d'ouverture de dossier ne soient imposés aux personnes admises au volet contributif de l'aide juridique.
16. Par souci d'harmonisation avec les autres lois, que l'aide juridique adopte la définition des conjoints qui est en vigueur dans la *Loi sur la sécurité du revenu*.
17. Que le travail requis pour l'émission des attestations d'admissibilité à l'aide juridique soit confié à du personnel de bureau lorsqu'il n'est pas du ressort exclusif de la profession juridique et qu'il peut être réalisé de façon plus économe par ce personnel.
18. Que le principe du libre choix de l'avocat entre avocats salariés et avocats de pratique privée soit conservé, tant pour les bénéficiaires admis au volet gratuit de l'aide juridique que pour ceux admis au volet contributif.
19. Que, à l'égard de la contribution exigée des bénéficiaires, l'on se dote d'un système efficace de facturation et de perception et que, entre autres hypothèses, soit étudiée la possibilité de confier au ministère du Revenu le mandat de percevoir les comptes de l'aide juridique par la voie de la déclaration des revenus.

20. Que la réforme de l'aide juridique ne donne pas lieu à des modifications majeures dans l'organisation et la structure du régime.
21. Que l'accessibilité géographique des services demeure une préoccupation importante en dépit des contraintes financières existantes.
22. Que les fonctions d'information, de conseils et de représentation des bénéficiaires devant les tribunaux continuent d'être exercées, comme elles le sont actuellement, à l'intérieur des structures de l'aide juridique.
23. Que le ministre de la Justice poursuive son appui financier aux groupes communautaires qui apportent de façon complémentaire information et conseils à des clientèles particulières.
24. Que le ministère de la Justice élabore une nouvelle politique gouvernementale en matière d'information juridique, comme il s'y est engagé.
25. Que les services et les organismes gouvernementaux se soucient de donner une information claire et complète sur les lois et les programmes qu'ils administrent.
26. Que le Barreau du Québec et la Chambre des notaires explorent divers moyens d'information juridique à la population.
27. Que soit mis sur pied un fonds d'aide affecté à la promotion des droits et libertés concernant les droits des femmes.
28. Que l'on évalue dans quelle mesure l'adoption de mesures visant à faciliter l'application des lois et des jugements rendus en matière matrimoniale (critères de fixation des pensions alimentaires, mécanisme plus efficace de perception, etc.) pourrait concourir à réduire les coûts humains et financiers associés aux ruptures d'union.



## BIBLIOGRAPHIE

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, *La situation des femmes dans l'administration de la justice*, novembre 1991, 47 p.

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL, *Profil de la pauvreté, 1980 à 1990*, Ottawa, 1992, 82 p.

Décret 943-83, (1983) 115 G.O. 2, 2347.

GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ACCESSIBILITÉ À LA JUSTICE, *Jalons pour une plus grande accessibilité à la justice*, gouvernement du Québec, juin 1991.

M<sup>es</sup> Monique JARRY, Jean-Pierre SÉNÉCAL, Claude HARGREAVES et Suzanne PILON, *Commentaires sur l'application de l'article 69 de la Loi sur l'aide juridique*, Commission des services juridiques et Bureaux d'aide juridique de Saint-Hyacinthe et de Montréal, document de travail, 8 p.

*Loi sur l'aide juridique*, L.R.Q., c. A-14, art. 22.

*Loi sur le Barreau*, L.R.Q., c. B-1.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *L'aide juridique au Québec : une question de choix, une question de moyens*, gouvernement du Québec, Québec, 1992, 57 p. et annexes.

RAYMOND, CHABOT, MARTIN ET PARÉ, *Étude du réseau d'aide juridique*, Montréal, 1993, 51 p. et 3 annexes.

R.R.Q., 1981, c. A-14, r. 6.2, art. 1.

SOMMET DE LA JUSTICE (1992, QUÉBEC), *La justice : une responsabilité à partager : Actes du Sommet*, Québec, ministère de la Justice, 1992.

STATISTIQUE CANADA, *Certaines statistiques du revenu*, n° 93-331 au catalogue, 1993, 303 p. (série «Le pays»).

STATISTIQUE CANADA, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1991*, n° 13-207 annuel au catalogue, 1992, 217 p.

STATISTIQUE CANADA, *Manuel de l'aide juridique. L'aide juridique au Canada, Description des opérations*, Centre canadien de la statistique juridique, Ottawa.

STATISTIQUE CANADA, *Ressources et nombre de cas de l'aide juridique au Canada, 1991-1992*, Centre canadien de la statistique juridique, Ottawa, 144 p.