

UNE PETITE HISTOIRE DE L'AIDE JURIDIQUE

Texte préparé par:

**Me Monique Jarry
Commission des services juridiques**

Novembre 2005



Le réseau de l'aide juridique a maintenant 33 ans. Créé dans l'enthousiasme, il s'est consolidé au fil des années pour devenir un incontournable dans le paysage juridique. Incontournable ne veut cependant pas dire immobile. Il a été plusieurs fois remis en question, mais il est demeuré présent et actif. Son mandat fondamental n'a pas changé, mais plusieurs modifications législatives l'ont forcé à revoir sa façon de faire. On ne peut donc comprendre où en est l'aide juridique sans en connaître un peu l'histoire.

La création du réseau de l'aide juridique

C'est en 1972 que la *Loi sur l'aide juridique*¹ a été adoptée. Cette loi s'inscrivait dans la foulée des lois à caractère social qui ont vu le jour au début des années 1970.

À cette époque, la mise en place de politiques sociales s'était traduite par une activité législative exceptionnelle. Il faut se rappeler qu'en moins de deux ans, l'Assemblée nationale adoptait la *Loi sur l'assurance-maladie*², la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*³, la *Loi sur la protection du consommateur*⁴ et la *Loi favorisant l'accès à la justice*⁵.

¹ L.Q. 1972, c. 14

² L.Q. 1970, c. 37

³ L.Q. 1971, c. 18

⁴ L.Q. 1971, c. 74

⁵ L.Q. 1971, c. 86

La création du réseau de l'aide juridique, tel qu'on le connaît aujourd'hui, est le résultat d'un long processus qui visait à offrir des services juridiques aux personnes économiquement défavorisées. Dès 1951, le Barreau de Québec avait mis sur pied le Service d'assistance judiciaire. En février 1956, le Barreau de Montréal créait le Bureau d'assistance judiciaire. Les avocats, huissiers et sténographes y offraient leurs services gratuitement alors que les déboursés étaient, en majeure partie, assumés par le Barreau du Québec. C'est seulement au milieu des années 1960 que le ministère de la Justice du Québec a commencé à subventionner les frais d'opération de ces services⁶. Au début des années 1970, on voit apparaître les Cliniques juridiques communautaires dans certaines régions du Québec, en particulier à Montréal, Québec, Hull et Sherbrooke. Ces cliniques avaient pour but initial de :

1. rejoindre le citoyen dans son milieu naturel,
2. donner des services juridiques,
3. encourager et promouvoir toutes législations ou autres mesures qui pourraient aider les personnes économiquement faibles,
4. sensibiliser et informer la population du quartier desservi afin que cette dernière puisse défendre ses droits de façon adéquate.

Finalement, le Barreau et le ministère de la Justice signent, en 1971, deux conventions par lesquelles le Barreau accordait, suivant un tarif en matière criminelle et pénale et gratuitement en matière civile, une assistance judiciaire gratuite aux démunis.

⁶ Grenier, B., « La justice accueillante à tous », [1966] *Thémis* 365 à 398, p. 371 et ss.

C'est la complexité croissante des lois et les besoins accrus des personnes économiquement défavorisées qui ont incité le législateur à créer le réseau de l'aide juridique. Les besoins juridiques des personnes défavorisées sont alors reconnus comme des besoins fondamentaux.

Le ministre de la Justice de l'époque, le ministre Choquette l'a d'ailleurs reconnu lors de l'étude du projet de loi. Il mentionne alors :

« Après tout, en 1972, tout Québécois qui est dans une situation économique déplorable a droit à l'aide sociale et tout Québécois a le droit de consulter un médecin et d'être traité à l'hôpital sans désastre financier. N'avons-nous pas le même devoir fondamental de voir à ce que, sur le plan juridique, ceux qui ont un urgent besoin de défense dans le système juridique et l'appareil judiciaire complexe que nous connaissons se voient reconnaître le droit à la consultation et à l'assistance alors que leur situation financière ne leur permet pas de jouir de la plénitude de leurs droits comme êtres humains⁷? »

On visait à mettre sur pied un réseau spécialisé en droit social et à l'écoute d'une clientèle confrontée à la pauvreté. Le réseau avait donc pour mandat de répondre à un besoin particulier :

« En matière d'assistance juridique, je suis d'avis que la présente décennie sera caractérisée par une prise de conscience plus vive des problèmes et un intérêt accru ainsi qu'un engagement plus profond dans la lutte contre la pauvreté. Je prévois que se constitue de façon analogue au droit des sociétés, au droit fiscal et au droit criminel, une autre spécialisation de la science juridique. Ces nouveaux spécialistes deviendront experts dans les questions de droit qui touchent spécialement la condition du pauvre. Ces "avocats sociaux" seront des juristes oeuvrant à temps plein en milieu

⁷ Ministre Jérôme Choquette, *Journal des débats de l'Assemblée nationale - Commission parlementaire*, 29^e législature, 3^e session, Projet de loi 10, vendredi le 7 juillet 1972, p. 2082

défavorisé en consacrant leur carrière à rendre la loi accessible aux plus démunis⁸. »

La *Loi sur l'aide juridique* fut donc déposée en mars 1972 et sanctionnée le 7 juillet de la même année. Elle mettait de l'avant une structure décentralisée offrant des services accessibles dans toutes les régions de la province. Cette structure a d'ailleurs été maintenue à ce jour par le législateur. Des corporations régionales ayant leur propre conseil d'administration fournissent les services dans leurs bureaux locaux. Elles administrent leur budget dans le cadre de la loi et du règlement et rendent compte de leur gestion à la Commission des services juridiques. La Commission quant à elle, veille au financement des corporations régionales et nomme les membres de leur conseil d'administration. Outre différents mandats d'ordre administratif, elle traite les demandes d'aide juridique des non-résidents et voit à l'existence du comité de révision. Dès l'année 1974, le réseau d'aide juridique compte 11 corporations régionales, 53 bureaux permanents, 20 bureaux à temps partiel et 5 corporations locales ou cliniques subventionnées.

L'aide juridique était alors offerte aux personnes dont les revenus étaient inférieurs aux barèmes d'admissibilité. A l'époque, le barème pour une personne seule était légèrement supérieur au revenu hebdomadaire d'un travailleur au salaire minimum, qui s'élevait alors à 1,60\$/heure. Le règlement prévoyait qu'on devait tenir compte, mais de manière générale, des biens disponibles et de l'état d'endettement des requérants. Les barèmes de revenu hebdomadaire ont été augmentés régulièrement jusqu'en 1981. Une dernière augmentation, avant la réforme de 1996, a eu lieu en 1985 pour les

⁸ Ministre Jérôme Choquette, allocution devant les membres de l'Association du jeune Barreau de Montréal, 25 octobre 1971

personnes et les couples avec des dépendants. Une admissibilité exceptionnelle était cependant possible lorsque l'avocat considérait que le refus d'aide juridique constituait une injustice grave ou pouvait entraîner un tort irréparable⁹. C'est ce qu'on appelait, à l'époque, le règlement 3.

La couverture de services était quasi totale. En fait, la loi mentionnait les mêmes services exclus que ceux qu'on connaît aujourd'hui soit :

1. une action en diffamation ou en libelle, en demande;
2. une action en contestation d'élection;
3. une action pour se pourvoir en cas d'usurpation de charge ou de franchises;
4. une action en dommages pour rupture injustifiée de promesse de mariage, en demande;
5. une action en dommages pour aliénation d'affection, en demande;
6. une poursuite en vertu de laquelle une amende était susceptible d'être payable au poursuivant, en poursuite seulement;
7. toute défense relative aux infractions, aux lois et aux règlements concernant le stationnement.

La limite prévue à l'article 69 de la loi, soit le refus avec possibilité de demande rétroactive, existait dès cette époque. Toute personne financièrement admissible à l'aide juridique pouvait obtenir gratuitement des conseils juridiques et être représentée devant les tribunaux judiciaires ou quasi-judiciaires.

⁹ *Règlement d'application de la Loi de l'aide juridique*, A.C. 1798-73 du 16 mai 1973, (1973) 105 G.O. 1973, p. 2313, art 3.15

La genèse de la réforme

En juillet 1989, le ministre de la Justice a mis sur pied un groupe de travail sur l'accessibilité à la justice présidé par le professeur Roderick A. Macdonald. Le but de ce groupe était de tenter d'identifier des mesures facilitant l'accès à la justice à l'ensemble de la population, avec une insistance particulière pour les personnes économiquement défavorisées et celles de la classe dite moyenne. Il devait aussi revoir le système québécois d'aide juridique et suggérer des modifications susceptibles de le bonifier¹⁰.

Le groupe de travail, après avoir fait un bilan positif de l'aide juridique, recommandait dans son rapport en juin 1991, une augmentation des critères d'admissibilité financière à l'aide juridique, afin que la clientèle admissible lors de la création du régime continue de bénéficier de ce service, et l'instauration d'une échelle progressive de participation aux coûts selon les revenus du bénéficiaire de l'aide juridique. Quant aux services offerts, on suggérait le maintien total de la couverture.

En février 1992, dans le cadre du Sommet de la justice, l'admissibilité financière et la couverture des services à l'aide juridique furent à nouveau examinées. Le ministre de la Justice déposa alors une proposition qui devait servir de base à une discussion plus poussée. On suggérait une augmentation des critères d'admissibilité financière à l'aide juridique. Le régime comporterait un volet gratuit pour les citoyens ayant des revenus

¹⁰ *Rapport du groupe de travail sur l'accessibilité à la justice. Jalons pour une plus grande accessibilité à la justice*, juin 1991, avant-propos, page XXIII.

tels qu'ils n'ont pas d'impôt à payer et un volet contributif pour les citoyens dont les revenus sont en deçà d'un montant maximum. La détermination de l'admissibilité se ferait sur la base des revenus de l'année précédente, ou de l'année courante si des changements significatifs étaient survenus. Quant aux services couverts, outre les services déjà exclus, l'aide juridique ne serait plus offerte pour les demandes de changement de nom ainsi que pour les accusations portées en vertu de lois fédérales, provinciales ou municipales, lorsque qu'il n'y a aucun risque d'emprisonnement.

En 1993, le ministre de la Justice réitère sa volonté de revoir l'ensemble du régime et convoque une commission parlementaire qui doit se pencher sur les modifications à apporter à la loi afin d'assurer une meilleure accessibilité à l'aide juridique en tenant compte, toutefois, de la capacité financière du gouvernement. Le document de travail¹¹ déposé par le ministre à cette occasion fait le constat que le régime québécois d'aide juridique comporte les critères d'admissibilité les plus bas au Canada mais la couverture de services la plus étendue. Plusieurs scénarios de modifications y sont prévus ainsi que leurs coûts afférents.

À la suite de ces nombreuses études, le 11 mai 1995 le ministre de la Justice dépose le *Projet de loi 87 (Loi modifiant la Loi sur l'aide juridique)*. Les modifications prévues à ce projet de loi sont importantes. Ainsi, en matières criminelles ou pénales, la couverture de services devient discrétionnaire lorsque l'infraction est punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. En matière civile, toute la couverture de services

¹¹ *L'aide juridique au Québec : une question de choix, une question de moyens*, juin 1993

devient discrétionnaire, à l'exception de certaines procédures identifiées qui continuent d'être complètement couvertes principalement :

- a) les affaires en matière familiale;
- b) les affaires relatives à une tutelle au mineur, à un régime de protection du majeur, à un mandat donné en prévision de l'incapacité ou à une affaire fondée sur l'article 865.2 du *Code de procédure civile*.

Le projet de loi ne prévoit aucune modification significative des seuils d'admissibilité financière. L'article 3 du *Règlement d'application de Loi sur l'aide juridique*¹² permettant une admissibilité financière exceptionnelle est incorporé à la loi, mais elle est conditionnelle à l'approbation du comité administratif du centre régional.

Le Projet de loi 87 soulève un sérieux questionnement dans la communauté juridique et au sein des différents organismes qui oeuvrent auprès des démunis. C'est dans cette perspective que, le 18 octobre 1995, le ministre de la Justice crée un comité de travail, présidé par le professeur William A. Schabas, qui a pour mandat de prendre connaissance des commentaires et observations formulés par les principaux groupes au sujet du Projet de loi 87 et de formuler des recommandations qui doivent tenir compte des observations obtenues ainsi que des impératifs budgétaires. Le comité doit se prononcer notamment sur les seuils d'admissibilité à l'aide juridique, la couverture des services et l'accès à la justice. Dans son rapport final, le comité Schabas souligne que l'accès à l'aide juridique au plus grand nombre de personnes doit être une priorité. Les seuils d'admissibilité financière doivent nécessairement être augmentés. On prévoit entre autres l'ajout d'un volet contributif pour les personnes à revenu modeste. Quant à la couverture de services, afin de tenir compte des ressources budgétaires disponibles

¹² R.R.Q. 1981, c. A-14, r. 1

et d'augmenter les seuils d'admissibilité, certains services pourraient être supprimés, principalement en droit civil et en droit criminel et pénal. Le Comité, devant un choix difficile, favorise une augmentation des barèmes.

La réforme

Toutes ces études et recommandations ont pavé la voie au Projet de loi 20 déposé le 14 mai 1996. Ce projet de loi marque un changement important dans le régime d'aide juridique, particulièrement quant à la détermination de l'admissibilité financière des requérants et la couverture des services offerts.

L'admissibilité financière

L'admissibilité financière d'un requérant à l'aide juridique est dorénavant déterminée en tenant compte de trois éléments : le revenu annuel, la valeur des biens et la valeur des liquidités. Il s'agit de tenir compte du portrait financier complet d'un requérant. On voit apparaître le volet contributif. Ce volet contributif devait permettre à près de 1 500 000 personnes d'être admissibles à l'aide juridique, soit un accroissement de 650 000 personnes.

Les services couverts

Le Projet de loi 20 marque aussi un changement dans la couverture des services offerts en matière criminelle, administrative et civile. La nouvelle loi maintient les exclusions prévues avant la réforme et prévoit de nouveaux motifs de refus.

Les effets de la réforme

Le législateur voulait permettre à un plus grand nombre de personnes à faible revenu d'avoir des services juridiques gratuits ou à moindre coût. Cette volonté devait cependant tenir compte de la situation financière de l'État. L'augmentation des seuils d'admissibilité devait en partie être compensée par une diminution des services.

À la suite de l'entrée en vigueur des modifications au régime de l'aide juridique, on a assisté à une diminution significative des demandes qui s'est accompagnée d'une augmentation du nombre de refus. Alors que durant les années précédant la réforme le pourcentage de refus pour tous les motifs prévus par la loi oscillait autour de 10 pour cent, il se maintient à 18 pour cent depuis 1998.

L'instauration du volet contributif ne semble pas avoir eu l'impact prévu. Pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1998, 4 575 requérants furent acceptés avec le paiement d'un volet contributif alors que, pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2005, ce nombre s'élève à 6 524. Le nombre de dossiers à volet contributif ne représente que 2,8 pour cent des demandes acceptées durant le dernier exercice financier.

L'avenir de l'aide juridique

Un groupe de travail sur l'aide juridique présidé par Monsieur Pierre Moreau a été formé le 9 février 2004 par le Ministre de la Justice. Ce groupe avait pour mandat de :

1. examiner le rôle et les fonctions exercés par la Commission des services juridiques et les corporations régionales d'aide juridique;
2. examiner la couverture des services offerts par le régime, les coûts qu'il engendre ainsi que la tarification des avocats et notaires exerçant en pratique privée;
3. reconsidérer les seuils d'admissibilité au service d'aide juridique ainsi qu'évaluer les effets du régime en ce qui a trait au volet contributif;
4. revoir les mécanismes de prestation des services d'aide juridique;
5. examiner les structures de fonctionnement et de financement du programme.

Le rapport de ce groupe a été déposé le 1^{er} juin dernier. On y recommande le maintien de la structure, le maintien de la détermination de l'admissibilité par la permanence et le maintien du panier de services. Les principales modifications suggérées sont :

1. une hausse des seuils d'admissibilité;
2. un rajustement ponctuel des seuils d'admissibilité qui tient compte de la capacité de payer de l'État, et comparable à celui des autres régimes sociaux québécois;
3. le maintien du volet contributif et son rajustement aux nouveaux seuils;
4. la mise en place en temps opportun, par la Commission des services juridiques, d'une équipe suffisante d'avocats salariés assignés à temps plein aux comparutions téléphoniques la fin de semaine et les journées fériées.

Le 21 octobre dernier, le Ministre de la Justice annonçait une augmentation des seuils d'admissibilité échelonnée sur cinq ans ainsi qu'une indexation qui fera en sorte que les seuils d'admissibilité à l'aide juridique s'harmoniseront aux seuils du Programme

d'assistance-emploi s'appliquant aux personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi.

Ces augmentations devraient permettre d'augmenter progressivement la clientèle d'environ 900 000 nouveaux bénéficiaires.

Comme on peut le constater, l'aide juridique a connu d'importants changements depuis sa création mais son réseau est demeuré fort et dynamique. Tout au long de l'existence du réseau, les avocats et les avocates avec l'appui des centres communautaires et avec l'aide de la Commission des services juridiques ont dénoncé des situations qui touchaient en particulier leur clientèle. On peut penser à titre d'exemple à la campagne d'information sur les ventes pyramidales (1974), au dossier noir sur les coupures d'électricité (1982), au dossier sur les pré-arrangements funéraires (1990), à l'élaboration et à la diffusion du mandat en prévision de l'incapacité (1991), au contrat de colocation (1992) et à la carte des jeunes (1997).

Les avocats et les avocates du réseau se sont aussi distingués lors de grands dossiers qui ont marqué le droit. On ne peut malheureusement les nommer tous mais permettez-moi d'en mentionner quelques uns.

En droit civil :

1. la poursuite sur le week-end rouge alors que des clients avaient tout perdu dans des incendies lors de la grève illégale des pompiers en 1975 ([1983] C.A. 183);
2. l'arrêt *Gareau auto inc. c. Banque canadienne impériale de commerce* devant la Cour d'appel sur la notion de lésion en protection du consommateur ([1989] R.J.Q. 1091;);

En droit familial et en droit de la jeunesse :

1. les dossiers de filiation et de preuve par test d'ADN qui ont pavé la voie à une modification législative de 2002;
2. les dossiers en matière de durée de pension alimentaire et d'intérêt de l'enfant;
3. l'obtention, pour la première fois, de dommages à un enfant pour lésion de droit au sens de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (C.A. (Montréal) 500-08-000123-994, 12 septembre 2000 ; REJB 2000-25600 ;)

En droit administratif :

1. l'affaire *Tanguay* en matière de remboursement à l'aide sociale d'une somme reçue pour perte d'intégrité physique (C.S.(Montréal) 500-05-012470-884, le 31 mai 1990 ;). À la suite à cette cause, la loi fut modifiée;
2. l'affaire *Touat* sur l'admissibilité en preuve d'enregistrement mécanique (J.E. 92-1786; (1992) R.J.Q. 2904 ;) qui a été le prélude à la nouvelle disposition du *Code civil du Québec* en 1994;
3. l'affaire *Tremblay* plaidée en Cour suprême sur l'indépendance des tribunaux administratifs ([1992] 1 R.C.S. 952);
4. l'affaire *Sponner* sur l'obligation de la SAAQ de verser des indemnités dans l'attente de la détermination d'un emploi convenable (J.E. 2000-980; 2000 R.J.Q. 1349; REJB 2000-18001;) ;
5. les dossiers de parrainage plaidés à la Cour d'appel (2000 à 2004) qui ont clarifié les obligations des garants;
6. l'affaire *Gosselin* sur le droit à l'aide sociale pour les moins de trente ans (J.E. 2003-126; REJB 2002-36302; (2002) 4 R.C.S. 429) ;
7. et plus près dans le temps, les dossiers d'appel en matière de Commission d'examen et le dossier *Charkaoui* en matière d'immigration.

En droit criminel :

1. l'arrêt *Vaillancourt* sur l'inconstitutionnalité de l'article du *Code criminel* traitant du meurtre par interprétation ([1987] 2 R.C.S. 636);
2. l'arrêt *Laperrière* sur les retraits de plaider ([1996] 2 R.C.S. 284;)
3. l'arrêt *Pelletier* sur l'aide au suicide, en 2004 (C.A. (Québec) 200-10-001614-044, le 17 juillet 2004)
4. l'arrêt *R. c. G.R.* sur les infractions incluses à l'accusation d'inceste (J.E. 2005-1373; (2005) CSC 45).

Les avocats et avocates de l'aide juridique ont aussi toujours été très actifs au sein de leurs Barreaux locaux et du Barreau du Québec en occupant différents postes de direction et en participant à de nombreux comités.

Le réseau de l'aide juridique a, de plus, constamment représenté les intérêts de sa clientèle lors de l'élaboration ou de la modification de législations. En effet, les différents comités de la Commission formés d'avocats et avocates de toutes les régions présentent, en effet, régulièrement des mémoires au législateur dans les domaines qui touchent la clientèle de l'aide juridique.

Finalement, les avocats et les avocates du réseau sont présents dans leur communauté par leur implication dans plusieurs organismes à titre de membre ou de conseiller juridique.

L'histoire de l'aide juridique c'est plus que l'histoire d'un gros cabinet d'avocats. C'est l'histoire d'une institution dont la vocation particulière s'est maintenue au cours des années. C'est aussi l'histoire de l'implication de centaines d'avocats qui ont crû contre vents et marées qu'ils pouvaient faire une petite différence.

Novembre 2005