

Rapport du JBM SUR LE SYSTÈME D'AIDE JURIDIQUE QUÉBÉCOIS



JEUNE BARREAU DE MONTRÉAL
YOUNG BAR OF MONTREAL



TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	2
1. INTRODUCTION	8
2. MÉTHODOLOGIE, DÉMARCHES DU COMITÉ ET MISE EN CONTEXTE DES DONNÉES	10
3. HISTORIQUE DE L'AIDE JURIDIQUE ET POINTS SAILLANTS DE RAPPORTS ANTÉRIEURS	11
3.1. RAPPORT MACDONALD (1991)	12
3.2. RAPPORT SCHABAS (1995)	13
3.3. RAPPORT SAUVÉ (1997)	14
3.4. RAPPORT MOREAU (2005)	14
3.5. RAPPORT DU BARREAU DU QUÉBEC (2010)	16
3.6. CONCLUSION	17
4. CONSTATS ISSUS DES TRAVAUX DU COMITÉ ET AMÉLIORATIONS PROPOSÉES	18
4.1. LES SEUILS D'AMISSIBILITÉ ET LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE	18
4.1.1. LES CHANGEMENTS RÉCENTS	18
4.1.2. LES AVIS DES RÉPONDANTS	19
4.2. L'INSUFFISANCE DE LA COUVERTURE	20
4.3. LES TARIFS POUR LES AVOCATS DANS LE SECTEUR PRIVÉ	22
4.3.1. COMMENTAIRES PAR CHAMP DE PRATIQUE	24
4.3.2. LES CONSIDÉRATIONS SPÉCIALES	28
4.3.3. PROBLÈMES SYSTÉMIQUE ENGENDRÉS PAR LES TARIFS	29
4.3.4. CONSTATS ET RECOMMANDATIONS	31
4.4. LES EXPERTISES ET LES AUTRES DÉBOURSÉS	34
4.4.1. LES EXPERTISES	34
4.4.2. LES AUTRES DÉBOURSÉS	35
4.4.3. RECOMMANDATIONS	36
4.5. L'OBTENTION ET LA GESTION DES MANDATS	37
4.6. L'EXEMPLE DE L'ONTARIO	40
5. CONCLUSION	43
6. REMERCIEMENTS	44
ANNEXE A – RAPPORT DU RESPOSABLE DU COMITÉ DU 4 MARS 2013	45
ANNEXE B – QUESTIONS DANS LA PRÉPARATION DE LA TABLE RONDE	52
ANNEXE C – QUESTIONNAIRE DISTRIBUÉ	56
ANNEXE D – ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DANS LE SECTEUR PRIVÉ	63

Ces nouveaux spécialistes deviendront experts dans les questions de droit qui touchent spécialement la condition du pauvre. Ces « avocats sociaux » seront des juristes œuvrant à temps plein en milieu défavorisé en consacrant leur carrière à rendre la loi accessible aux plus démunis.

— Jérôme Choquette
Ministre de la Justice
Le 25 octobre 1971¹

Vers la fin des années 1950, sous la présidence de Me Jérôme Choquette qui deviendra plus tard ministre de la Justice, le Jeune Barreau de Montréal (JBM) a été l'instigateur du premier Bureau d'assistance judiciaire au Québec dans le cadre duquel les membres du JBM représentaient de façon bénévole les moins fortunés. Ce Bureau d'assistance judiciaire a ensuite été nationalisé par le ministre Choquette qui en a fait le système d'aide juridique d'aujourd'hui. Force est de constater que le fonctionnement du système d'aide juridique actuel pose de plus en plus problème. Non seulement les citoyens y ont difficilement accès, mais les avocats en pratique privée qui doivent accepter des mandats d'aide juridique ont plus de difficulté que jamais à composer avec ce système administratif rendu inadéquat et désuet par la force du temps. Étant le précurseur du système d'aide juridique, le JBM est d'autant plus préoccupé par l'impact de cette situation sur le travail des jeunes avocats et donc, indirectement, sur l'accessibilité et la qualité des services juridiques rendus aux citoyens les plus démunis. C'est la raison pour laquelle le JBM a mis sur pied un Comité de réflexion sur le système d'aide juridique (le Comité) ayant pour mission de rendre compte des améliorations pouvant être apportées au système actuel afin d'en faciliter le fonctionnement.

Le Comité a été formé suite à plusieurs plaintes reçues des membres du JBM dénonçant des difficultés liées au fonctionnement actuel du système d'aide juridique. La majorité des plaintes soulevaient des difficultés vécues par les avocats de la pratique privée qui effectuent des mandats d'aide juridique. Les mandats privés d'aide juridique forment 52,5 % de l'offre d'aide juridique au Québec². Considérant l'augmentation des seuils d'admissibilité qui causera inévitablement une hausse des demandes à l'aide juridique, il est urgent de s'intéresser à leur réalité. De surcroît, dans la mesure où les difficultés vécues entraînent les avocats de la pratique privée à délaisser les mandats d'aide juridique, les avocats du secteur public devront nécessairement composer avec plus de demandes.

Le Comité est préoccupé par la pérennité du régime. Entre 1989 et 2015, le taux d'avocats en pratique privée est passé de 3,83 à 2,59 avocats par 10 000 habitants, **soit une baisse d'un tiers de la proportion d'avocats acceptant des dossiers d'aide juridique en 25 ans**³. On note aussi un net vieillissement des procureurs et donc un problème de relève : **le nombre moyen d'années de pratique est passé de 12 à 16,5 entre 1998-99 et 2014-15**⁴. Le sous-financement est certainement un facteur déterminant et fait en sorte que, contrairement à l'exemple de l'Ontario que nous présenterons plus amplement à travers le présent rapport, les avocats et avocates de la pratique privée ne peuvent pas se spécialiser dans des causes

¹ Cité dans Groupe de travail sur la révision du régime d'aide juridique au Québec, *Pour une plus grande accessibilité à la justice*, Québec, Ministère de la Justice, 2005 (« Rapport Moreau »), en ligne :

<http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/pdf/aide-jur0505.pdf>, p. 8.

² Commission des services juridiques, 43^e Rapport annuel de gestion 2014-2015, en ligne : https://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/_pdf/RapportAnnuel2015.pdf à la p. 59.

³ Voir les notes de bas de page 14, 22 et table 3. à l'annexe D.

⁴ Voir table 3. à l'annexe D.



d'aide juridique, tel que l'avait voulu le ministre Choquette à la fondation du régime. En effet, si le régime ontarien finance à environ la même hauteur que le Québec son réseau public, **le réseau privé d'aide juridique y bénéficie d'un financement plus que deux fois plus important, relatif à sa population : en 2013-14, l'Ontario finançait le secteur privé à raison de 13,44 \$ par habitant, le Québec n'y consacrait que 6,46 \$**⁵. Or, même au niveau de l'admissibilité, les seuils d'admissibilité sont comparables en Ontario pour ce qui est des mandats privés, et ils sont **bien plus généreux pour ce qui est du réseau public**⁶. Comme le recommandait le Barreau du Québec en 2010, il faudrait **immédiatement commencer par bonifier le financement de la pratique privée avec des « investissements additionnels récurrents de près de trente millions de dollars par année »**⁷.

Dans ce contexte, la hausse des seuils d'admissibilité, bien que nécessaire, ne permet pas d'améliorer à elle seule l'accessibilité à la justice pour la population la plus vulnérable.

Le Comité aurait souhaité dresser un portrait de l'ensemble du fonctionnement du système d'aide juridique (offre publique et privée). Cependant, outre les données publiques de la Commission des services juridiques qui étaient accessibles au Comité, il a été impossible d'obtenir, dans le cadre de ses consultations, la participation des avocats du secteur public. Ce rapport vise donc principalement à rendre compte des différents obstacles rencontrés par les avocats de la pratique privée en ayant pour objectif de bien cerner leurs difficultés pour mettre de l'avant des pistes de solution concrètes et adaptées afin d'assurer leur rétention et la qualité de leur travail.

Dans le cadre de ses travaux, le Comité a notamment consulté les avocats concernés afin de relever les enjeux saillants liés au fonctionnement du système. Ensuite, il a procédé, avec plusieurs intervenants, à la concertation de ces enjeux. Le Comité a également consulté, par la voie d'un questionnaire, quelques centaines d'avocats qui réalisent des mandats d'aide juridique. Finalement, le Comité a procédé à une comparaison du système du Québec à celui de l'Ontario.

Voici les principaux constats dégagés :

Les tarifs de l'aide juridique pour les avocats de la pratique privée sont trop bas

Le rapport annuel 2014-2015 de la Commission des services juridiques rapporte que 52,5 % des dossiers d'aide juridique ont été effectués par les avocats de la pratique privée. Concrètement, ces avocats ont touché un peu plus de 46 millions de dollars en honoraires. Dans le secteur public, c'est un montant de plus de 55 millions de dollars qui a été déboursé, c'est-à-dire près de 10 millions de dollars de plus, pour traiter 47,5 % des dossiers. Il y a donc certainement une forme de sous-financement relatif de la pratique privée qui est certes un des acteurs majeurs dans l'offre de services d'aide juridique et l'accessibilité à la justice.

Selon les témoignages reçus et les consultations effectuées par le Comité sur une période de quelques années, les tarifs sont au cœur du problème. Ils causent notamment quatre grands problèmes systémiques :

1. une instabilité financière pour les praticiens;
2. la dévalorisation de leur travail;

⁵ Voir table 1. p. 41.

⁶ Voir table 2. p. 42.

⁷ Voir la note de bas de page 39.



3. une augmentation des tensions dans les relations avec les clients;
4. et, dans certains cas, une atteinte à l'éthique professionnelle.

Les plaintes se rapportant aux tarifs sont nombreuses. Les répondants font état de divers actes non ou mal payés menant à un évitement systématique de certains types de dossiers.

Dans le contexte actuel, les tarifs obligent les avocats de la pratique privée à travailler en partie bénévolement afin de consacrer tout le temps nécessaire aux mandats confiés et le problème s'accroît plus le temps à investir est important. Les effets pervers sont nombreux et graves, même si le Comité est persuadé de la bonne foi, de la diligence et de l'expertise de la vaste majorité des intervenants. Plusieurs ont néanmoins soulevé le fait qu'il n'est pas rentable de procéder au fond dans un dossier en droit criminel, par exemple, et que la structure des tarifs incite fortement les avocats à encourager leurs clients à plaider coupable. D'autres ont même indiqué savoir que certains avocats incitent leurs clients à enregistrer un plaidoyer de culpabilité pour cette raison. On nous a en outre rapporté des pratiques de facturation illégale de clients de l'aide juridique en raison des tarifs dérisoires. Ces problématiques découlent directement d'un sous-financement des tarifs d'aide juridique, ce qui compromet l'accès à une justice de qualité pour la population. Bien qu'il ne soit pas aisé d'admettre cet état de fait, cette situation doit être dénoncée et rectifiée.

Le mode de fonctionnement du système d'aide juridique est complexe

Au-delà des tarifs trop bas, les avocats et avocates de la pratique privée rencontrent des obstacles à la réalisation des mandats d'aide juridique. Celles-ci incluent notamment des difficultés systémiques indues à obtenir les mandats, les faibles tarifs octroyés aux experts et la difficulté à en trouver dans ces conditions, le non-remboursement d'importants frais pourtant défrayés, la complexité et les longs délais de facturation et l'arbitraire et la quasi-absence de considérations spéciales pour des dossiers complexes.

Dans certains dossiers, des considérations spéciales peuvent s'appliquer afin d'obtenir des honoraires additionnelles, mais uniquement pour des mandats ayant un « caractère exceptionnel », un critère qui est appliqué de façon extrêmement étroite. Ces montants auraient pu être une façon de pallier aux lacunes des tarifs et de permettre aux avocats d'être compensés adéquatement pour leur travail, mais dans les faits, ils sont rares, peu élevés et octroyés aux termes d'un processus long et ardu, ce qui oblige l'avocat à financer l'ensemble du processus judiciaire. En outre, les montants sont souvent négociés sur la base des résultats obtenus dans les dossiers, plutôt qu'en prenant en considération le travail réellement effectué. Il est difficile de comparer la situation avec celles des avocats du secteur public qui, eux, bénéficient d'un salaire annuel fixe et d'avantages sociaux, en plus d'avoir accès à des ressources telle une adjointe, un service de recherche, des locaux, un ordinateur, etc.

Quant aux frais divers que doivent déboursier les avocats dans le cadre de leur pratique, les montants payés par l'État ne les compensent pas adéquatement et plusieurs répondants dénoncent en particulier les frais d'expertise qui ne correspondent pas à ce que ces experts facturent réellement. Ce dernier problème semble endémique dans les deux secteurs de l'aide juridique. En particulier, on a fait valoir que les experts qui acceptent le taux horaire payé par l'aide juridique se font rares et qu'ils seraient à risque d'être « surutilisés ». En effet, si ce sont toujours les mêmes experts qui acceptent des mandats aux tarifs de l'aide juridique, leur crédibilité en vient à s'effriter devant le tribunal. Enfin, pour certaines spécialités, telles que la rhumatologie par exemple, il est tout simplement impossible de trouver un expert aux tarifs payés par l'aide juridique.



LES RECOMMANDATIONS

S'inspirant directement des commentaires et suggestions des avocates et avocats de la pratique privée, le JBM recommande :

1. Admissibilité

Recommandation 1 : De revenir à une période de référence qui compte des aléas propres aux fluctuations salariales fréquentes des individus que le régime d'aide juridique souhaite protéger.

2. Couverture

Recommandation 2 : De revenir à une logique d'intégralité en fonction des besoins judiciaires des populations économiquement défavorisées en abolissant les exceptions ajoutées lors de la réforme de 1996.

3. Rémunération

Recommandation 3 : D'augmenter les tarifs pour tenir compte de la valeur du travail réalisé, notamment en s'inspirant du régime ontarien.

Recommandation 4 : De créer une procédure afin d'établir, dès le début du mandat, le nombre d'heures que l'avocat pourra facturer dans un mandat donné et permettre que cette évaluation puisse être revue en cours de mandat en cas d'imprévus ou de complexités inattendues (considérations spéciales).

Recommandation 5 : De permettre la facturation intérimaire afin de soutenir l'avocat tout au long du dossier.

Recommandation 6 : De créer un manuel de facturation et de le rendre disponible aux avocats de la pratique privée afin de rendre le processus plus transparent.

4. Expertises et déboursés

Recommandation 7 : D'augmenter la tarification pour les experts afin de refléter les coûts du marché.

Recommandation 8 : De rembourser intégralement les frais d'experts autorisés par le tribunal.

Recommandation 9 : D'harmoniser les critères d'octroi des expertises.

Recommandation 10 : De rembourser intégralement les frais effectivement payés par l'avocat de la pratique privée ou de prévoir une rémunération supplémentaire pour les frais de bureau.



5. Obtention et gestion des mandats

- Recommandation 11: De réduire les délais d'obtention des mandats d'aide juridique.
- Recommandation 12: D'évaluer la possibilité de donner le mandat le jour même des services rendus pour éviter des interventions effectuées, mais non payées.
- Recommandation 13: De dispenser les clients bénéficiaires de l'aide sociale d'obtenir un mandat avant qu'un avocat puisse intervenir dans leur dossier.
- Recommandation 14: Dans des cas d'urgence, d'établir un sursis judiciaire tant qu'aucun mandat d'aide juridique n'a été émis afin que l'avocat puisse respecter les délais imposés par la loi sans préjudice pour lui-même ou son client, ou prévoir un mécanisme de rémunération d'interventions urgentes que le mandat soit accepté ou non.
- Recommandation 15: De diminuer les délais pour les visites des techniciens en prison.
- Recommandation 16: De créer un outil permettant aux avocats de la pratique privée de vérifier l'admissibilité du bénéficiaire en cours de mandat.
- Recommandation 17: De prévoir une obligation du bureau d'aide juridique de confier le dossier d'un bénéficiaire à un avocat permanent dans le cas où aucun avocat de la pratique privée n'a accepté son mandat d'aide juridique, afin de s'assurer que le bénéficiaire puisse faire valoir ses droits.

Pour la grande région de Montréal,

- Recommandation 18: De décentraliser l'obtention des mandats afin de rendre le processus plus accessible;
- Recommandation 19: De permettre aux divers bureaux de la région de représenter des clients ayant des intérêts opposés, tant que ce n'est pas au sein du même bureau.
- Recommandation 20: D'implanter des « guichets uniques » régionaux qui auraient comme mandat de trouver un avocat ou une avocate pour le bénéficiaire, que ce soit dans le secteur public ou privé.
- Recommandation 21: D'assurer la confidentialité du mandat d'aide juridique dans les dossiers de la cour, afin d'éviter la formation de préjugés.



Remerciements

Le JBM tient à remercier toutes les personnes ayant participé à la réalisation de ce rapport qui s'est étendue sur quatre ans, sous la supervision de quatre différents administrateurs responsable du Comité Affaires publiques du JBM, soit M^{es} Frédéric Pagé (2012-2013), Maude Grenier (2013-2014), Samuel Bachand (2014-2016) et Sophia Rossi (2016). Le JBM remercie particulièrement M^{es} Cory Verbauwhede et Liane Roy-Castonguay, co-responsables du Comité de réflexion sur le système d'aide juridique québécois pour leur travail de recherche et de rédaction rigoureux de même que pour la coordination du Comité. Nous soulignons l'apport important de M^e Maude Grenier à la confection du rapport intérimaire, M^{es} Christine Paquin et Valérie Gobeil pour leur travail de rédaction et de synthèse exceptionnel sur le rapport final et pour la recherche effectuée sur le régime d'aide juridique ontarien, ainsi que M^e Catherine Ouimet pour ses commentaires et corrections.

Enfin, le JBM tient également à remercier l'apport des personnes interviewées, des participants à la table ronde et des répondants au questionnaire.

Bonne lecture,

Le Jeune Barreau de Montréal

1. INTRODUCTION

Le Comité de réflexion sur le système d'aide juridique (« le Comité ») a été mis en place en août 2012. Sa formation faisait suite à plusieurs plaintes reçues par des membres du Jeune Barreau de Montréal (« JBM ») relativement aux problèmes de fonctionnement de l'aide juridique⁸. La majorité de ces plaintes concernaient les difficultés vécues par les avocats en pratique privée lors de l'acceptation et la réalisation de mandats d'aide juridique. Le JBM a donc confié le mandat au Comité de mener une réflexion, par l'entremise d'entrevues et de visites de terrain, sur les éléments suivants :

1. Les seuils d'admissibilité;
2. La diminution de la couverture depuis 1996;
3. Les tarifs pour les avocats dans le secteur privé;
4. La charge de travail pour les avocats dans le secteur public; et
5. Le mode de fonctionnement.

Par la force des choses, le présent rapport rend principalement compte du point de vue des avocats et des avocates de la pratique privée qui acceptent des mandats d'aide juridique. En effet, en raison de la faible participation d'acteurs du secteur public aux diverses activités de recherche organisées par le Comité, nous n'avons pas pu recueillir les données et avis nécessaires pour pouvoir faire état de la situation et de la charge de travail pour les avocats dans le secteur public ni, faute de vision sur la moitié publique du système, sur sa viabilité dans son ensemble⁹. Notons à cet effet que la Commission des services juridiques a décliné l'invitation de participer à la table ronde du 26 avril 2013. De plus, le Syndicat des avocates et avocats de l'aide juridique, après plusieurs démarches s'étalant sur deux ans – indirectement par l'une de ses membres qui était aussi membre du Comité, et par contact direct – a finalement refusé de nous rencontrer. Dans le contexte de pénurie que ce rapport s'efforce de mettre au clair, le JBM considère ces refus de participer comme symptomatique d'un service public qui est sur la défensive et qui doit d'urgence être revalorisé.

⁸ À titre d'illustration et pour plus d'éléments concernant le contexte de la mise en place du comité, voir le rapport de son responsable du 4 mars 2013, produit à l'annexe A.

⁹ Nous avons toutefois réussi à nous entretenir avec quelques avocats et avocates salariés, nous avons reçu un questionnaire rempli par une employée de l'aide juridique (plusieurs autres répondants du secteur public n'ont pas dépassé les questions démographiques), et les Services juridiques communautaires de Pointe-Saint-Charles et Petite-Bourgogne ont commenté un projet de rapport. Nos quelques entrevues avec des intervenants de ce secteur ont permis de constater une diminution des assignations aux procès criminels de longue durée, ce qui suggère, sans le confirmer, un manque de moyens. Par ailleurs, les réponses des deux avocates ayant fourni des réponses aux questions ouvertes relatif au secteur public (une avocate entre 23 et 34 ans pratiquant en droit familial et administratif et une avocate ayant entre 35 et 49 ans pratiquant en droit criminel et familial) concordent :

Trop grande charge de travail au public. RDV aux 15 minutes : 18 RDV par jour, sans pause.

Au public, je devais faire mes entrevues aux 15 minutes et mes clients étaient bousculés. De plus, ils n'avaient pas accès direct à ma boîte vocale et je n'avais pas beaucoup de temps pour répondre à leurs questions.



Dès sa création, le régime d'aide juridique a prévu explicitement un système par lequel des avocats du privé peuvent obtenir des mandats, tout comme le font leurs collègues des bureaux d'aide juridique. Selon le rapport de 2014-2015 de la Commission des services juridiques (« CSJ »), 2 135 avocats du secteur privé ont dispensé des services en vertu du régime d'aide juridique et se sont occupés de 52,5 % des dossiers¹⁰. Ils ont touché pour ce faire 46 240 087 \$ en honoraires – frais d'opération inclus (ex. bureau, ordinateur, télécopieur, etc.) – alors que 55 667 473 \$ ont été versés en traitement et en charges sociales pour les avocats et avocates du secteur public¹¹. Ces derniers reçoivent leur salaire annuel et les avantages sociaux afférents et ils ont accès à des ressources telles qu'une adjointe, un service de recherche, un local, un ordinateur, etc. C'est donc dire que les avocates et avocats du privé sont indispensables à l'heure actuelle pour combler la demande de mandats d'aide juridique, mais qu'ils n'ont pas accès aux mêmes ressources que leurs consœurs et confrères du public, même si certaines fonctions, telles que la vérification de l'admissibilité et l'émission des mandats, ne sont remplies que par le côté public.

Si les services des avocats et avocates du privé forment une grande partie de l'offre de l'aide juridique, les revenus de l'aide juridique ne représentent dans la majorité des cas qu'une petite portion de leurs revenus totaux. En effet, 85 % des avocats du secteur privé font moins de 50 000 \$ d'honoraires provenant de l'aide juridique : 69 % gagnent moins de 20 000 \$ et il n'y a que 6 % des avocats qui ont des revenus de l'aide juridique qui dépassent 100 000 \$¹². Ces tendances se retrouvent au niveau des répondants des questionnaires, puisque seuls 12 sur 88 (soit 13,6 %) des répondants du questionnaire envoyé par le Comité à l'automne 2014 (voir la section 2 sur les démarches du Comité ci-dessous) et ayant fourni des informations sur leurs revenus ont indiqué que les mandats d'aide juridique représentaient « entre 75 % et 100 % » de leurs dossiers, pour un revenu total moyen de 65 400 \$. Ces chiffres reflètent le fait que les dossiers d'aide juridique ne représentent qu'une partie de la pratique pour la majorité d'avocats et d'avocates de la pratique privée. Dans plusieurs cas, il s'agit d'experts dans leur domaine qui ne prennent que quelques dossiers d'aide juridique chaque année.

Le sous-financement du régime privé paraît indéniable. Or, au 1^{er} janvier 2016 le seuil de revenus pour avoir accès à l'aide juridique a été augmenté pour atteindre « le montant correspondant au revenu annuel d'une personne travaillant au salaire minimum à raison de 35 heures par semaine, puis [sera] ensuite indexé annuellement »¹³. Cette augmentation des seuils d'admissibilité entraînera une hausse des demandes à l'aide juridique et il convient plus que jamais de s'intéresser à la réalité des praticiens. Dans la mesure où les effectifs du secteur privé ont diminué de 33 % relatif à la population depuis la fin des années 1980¹⁴, tant le secteur public que le secteur privé devront composer avec une demande accrue mais avec des ressources plus ou moins constantes. Or, si beaucoup a été dit sur les seuils d'admissibilité, très peu de considération a été portée sur les conditions de travail de celles et de ceux qui représentent les personnes admissibles. Dans la mesure

¹⁰ Commission des services juridiques, 43^e Rapport annuel de gestion 2014-2015, en ligne :

<https://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/pdf/RapportAnnuel2015.pdf>, pp. 40 & 59.

¹¹ Ce sont les montants des états financiers qui combinent le volet gratuit et le volet contributif, sans la rémunération des notaires (*ibid.*, pp. 90-91).

¹² *Ibid.*, p. 42.

¹³ Communiqué du ministère de la Justice du 5 décembre 2013, <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?aiquillage=diffuseurs&listeDiff=49&type=1&Page=3&idArticle=2112058022>. Voir aussi le Règlement modifiant le Règlement sur l'aide juridique, édicté par le Décret 1280-2013 du 4 décembre 2013, arts 5-9. Initialement prévue pour le 1^{er} juin 2015, l'augmentation a été reportée au mois de janvier 2016 en février 2015. Voir le communiqué de presse de la CSJ concernant le report de la hausse : <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?idArticle=2302257719>.

¹⁴ Voir la note 22 et le tableau évolutif à l'annexe D. Le taux d'avocats acceptant des dossiers d'aide juridique au privé a baissé de 3,83 à 2,59 par 10 000 habitants entre 1989 et 2015, soit une diminution de 33 %.



où le service reçu est directement relié au travail effectué par ces avocats et avocates, il s'agit d'une lacune importante.

À notre connaissance, ce rapport est le premier à rendre compte des différents obstacles rencontrés ainsi que des améliorations souhaitées du point de vue des praticiens eux-mêmes. Nous présenterons d'abord la méthodologie et la démarche du Comité, pour ensuite faire un bref historique de l'aide juridique et des principaux rapports la concernant depuis son instauration en 1972. Nous ferons ensuite état de ce qui ressort des commentaires des personnes qui ont été consultées et de nos recommandations pour améliorer le régime.

2. MÉTHODOLOGIE, DÉMARCHES DU COMITÉ ET MISE EN CONTEXTE DES DONNÉES

Afin de réaliser son mandat, le Comité a procédé en plusieurs étapes :

1. Une étape de *préparation* à l'automne 2012 et au printemps 2013, lors de laquelle :
 - a. nous avons consulté une dizaine d'avocates et d'avocats pratiquant tant dans le secteur privé que dans le secteur public afin de relever les enjeux saillants; et
 - b. nous avons pris connaissance des rapports antérieurs sur l'aide juridique et en avons dressé un portrait que nous exposerons dans la section suivante;
2. Une étape de *concertation* au printemps 2013, lors de laquelle une quinzaine d'intervenants ont répondu à l'invitation à une table ronde pour discuter et débattre des problèmes relevés;
3. Une étape de *consultation*, lors de laquelle nous avons envoyé à l'automne 2014 un questionnaire basé sur l'information recueillie lors des premières étapes aux membres du JBM et à d'autres avocats et avocates du Québec, notamment grâce à la liste d'envoi du Comité de la pratique privée du Barreau du Québec; et enfin
4. Une étape de *comparaison* à l'été 2015, lors de laquelle nous avons demandé à quelques avocats ontariens de commenter les résultats de nos recherches et de les comparer avec le système d'aide juridique ontarien – les résultats de ce dernier exercice sont certes embryonnaires, mais non moins parlants.

Tout au long du processus, nous avons tenté de rejoindre le plus possible d'intervenants, en passant par les réseaux du JBM, du Comité de la pratique privée du Barreau du Québec et de plusieurs organismes actifs dans la défense des droits de populations défavorisées, ainsi qu'en suivant les recommandations de celles et de ceux à qui nous avons parlé. Les questions envoyées pour préparer la table ronde ainsi que celles composant



le questionnaire envoyé et auquel environ 120 personnes ont utilement répondu sont reproduites aux Annexes B et C du présent rapport¹⁵.

Mise en contexte des données

Les commentaires auxquels ce rapport donne voix sont nécessairement subjectifs et partiels. La frustration y est palpable et nous avons voulu garder le ton original des interventions en utilisant des citations le plus possible. Si ces témoignages ne peuvent certes rendre compte de toute la réalité de la pratique dans le secteur privé, le JBM estime qu'ils constituent des données essentielles à une compréhension adéquate des problèmes qui affectent le régime québécois d'aide juridique. En outre, le fait que certains des répondants se trompent parfois quant à leur droit de réclamer ou non des montants est en soi révélateur. Il est à souhaiter que ces recherches puissent être étendues et raffinées et qu'un travail similaire pourra être entrepris dans le secteur public. Il en va des droits et libertés des personnes les plus vulnérables de notre société, et de façon incidente des conditions de travail des avocats et avocates qui les défendent.

3. HISTORIQUE DE L'AIDE JURIDIQUE ET POINTS SAILLANTS DE RAPPORTS ANTÉRIEURS

Le régime d'aide juridique a été créé en 1972 par l'adoption de la *Loi de l'aide juridique*, L.Q. 1972, c. 14. Lors de sa création, deux conditions devaient être remplies pour être admissible. Premièrement, la personne devait démontrer qu'elle avait un **droit vraisemblable** à faire valoir ou qu'elle avait **besoin** d'un service juridique. Deuxièmement, en tenant compte de sa situation familiale, son revenu devait être inférieur aux barèmes établis. Comme le signale la citation du ministre Choquette, l'intention de départ était de créer, tant du côté public que privé, une spécialisation dans des secteurs du droit affectant particulièrement les personnes défavorisées, lesquels étaient délaissés sans financement public. Selon les témoignages que nous avons reçus de praticiens ayant connu le régime d'avant 1996, le critère de la vraisemblance était appliqué avec souplesse et la couverture était plutôt généreuse au niveau des types de dossiers acceptés.

À l'origine, c'est la CSJ qui établissait les critères d'admissibilité à l'aide juridique, y inclus les barèmes. Des hausses ont ainsi été accordées en 1975, et de 1978 à 1982¹⁶. Cependant, en 1982, l'Assemblée nationale a

¹⁵ Plus de 180 personnes ont répondu au questionnaire, mais plusieurs dizaines d'entre elles ont cessé de répondre après les questions démographiques.

¹⁶ Voir Groupe de travail sur l'accessibilité à la justice, *Jalons pour une plus grande accessibilité à la justice*, Québec, Ministère de la Justice, 1991 (« Rapport Macdonald »), p. 46, pour la liste des règlements adoptés par la CSJ.

repris ce pouvoir réglementaire par une modification de l'article 80 de la *Loi sur l'aide juridique*¹⁷. Suite à ce transfert, une seule augmentation a eu lieu, en 1985, pour les familles. Déjà en 1991, le rapport Macdonald soulignait ce « régime amaigrissant sévère » subi par l'aide juridique depuis 1982¹⁸.

Plusieurs travaux ont été réalisés depuis l'instauration du système d'aide juridique québécois, souvent dans des contextes de coupures budgétaires. Outre les seuils d'admissibilité et les services couverts, la période de référence pour la détermination des revenus, le principe du libre choix à l'avocat, la structure de la Commission des services juridiques et ses relations avec les bureaux locaux d'aide juridique ont tous fait l'objet d'analyse et de propositions par les différents comités. Nous considérons qu'il est important de comprendre le cheminement de ces travaux afin de saisir le sens des transformations de l'aide juridique québécoise à travers les années et ainsi d'avoir une meilleure compréhension de l'origine des problèmes actuels. Nous relevons ci-dessous les parties des rapports Macdonald (1991), Schabas (1995), Sauvé (1997), Moreau (2005) ainsi que de celui du Barreau du Québec (2010) qui traitent des réalités budgétaires et des différents problèmes de fonctionnement rencontrés depuis la création du régime.

Bien que ces rapports aient tous été réalisés dans des contextes distincts et que nous ne faisons référence dans chaque cas qu'à quelques éléments de ceux-ci, nous les croyons pertinents pour nos fins, puisqu'ils énoncent des problèmes ou expriment des réflexions qui sont toujours d'actualité et qui sont donc utiles pour saisir la portée des données recueillies auprès des avocats et avocates sondés qui seront présentées dans les sections suivantes. La liste n'est cependant pas exhaustive et l'objectif n'est pas ici de dresser un portrait complet de l'évolution du régime d'aide juridique au Québec, mais plutôt de situer le présent rapport dans le contexte plus large des réflexions et débats du passé. La réforme fondamentale de 1996 n'a jamais véritablement été remise en cause par les comités chargés de faire le point sur le système d'aide juridique québécois depuis. Nous en verrons les implications dans la section 4.2 sur l'insuffisance de la couverture actuelle.

3.1. Rapport Macdonald (1991)

Le rapport du Groupe de travail sur l'accessibilité à la justice¹⁹ traitait de la question de l'accessibilité à la justice au sens large, l'aide juridique ne représentant que le volet « classique » de celle-ci. Les recommandations la concernant visaient surtout à restaurer les critères d'admissibilité à leur générosité originale. En effet, l'objectif de l'aide juridique, qui consiste à faciliter l'accès aux services d'un avocat ou d'un notaire aux personnes économiquement défavorisées, n'était selon le groupe pas atteint pour plusieurs personnes, dont les chômeurs, les accidentés du travail, les personnes âgées et les travailleurs à faible revenu. Faute d'indexation annuelle, les barèmes d'admissibilité étaient devenus inadéquats : contrairement à l'état des faits lors de l'instauration du régime, en 1991 une personne seule travaillant à temps plein au salaire minimum n'était plus admissible à l'aide juridique. Le groupe de travail prônait le retour à l'admissibilité de toute la clientèle qui était admissible en 1972, avec une révision annuelle du barème d'admissibilité afin de s'assurer que cela continuerait d'être le cas²⁰. Le rapport recommandait également d'établir un volet contributif consistant à rendre admissibles certaines personnes aux services de l'aide juridique moyennant une certaine contribution

¹⁷ *Loi modifiant la Loi sur l'aide juridique*, L.Q. 1982, c. 36, art. 9.

¹⁸ Rapport Macdonald, *op. cit.* note 16, p. 58.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*, p. 56.



financière, afin d'assurer l'accès au régime à un plus grand nombre de personnes à faible revenu, tout en limitant l'injection de fonds par le gouvernement²¹.

Par ailleurs, le rapport identifiait ce que le groupe de travail considérait être certaines forces du système d'aide juridique, dont notamment le « *libre choix* » à l'avocat par le bénéficiaire entre secteurs public et privé²².

3.2. Rapport Schabas (1995)

Dans un contexte de stress financier important suite à une diminution historique des transferts fédéraux dans le domaine social et à un climat d'austérité budgétaire au niveau provincial, le Comité de travail sur la réforme de l'aide juridique a reçu le mandat d'examiner la couverture des services, les seuils d'admissibilité et la question d'accès à la justice. Le comité a d'abord constaté que la couverture des services était presque complète, se demandant notamment si « *le régime incite à la consommation de services juridiques* »²³. Face à la certitude de coupures, il mettait en opposition deux choix : l'accessibilité du régime à un plus grand nombre de personnes (c'était le cas ailleurs au Canada, selon le Comité) *versus* une couverture de services plus large (comme au Québec). Entre ces deux options, il favorisait la première. À cet effet, le comité reprenait la recommandation du rapport Macdonald de créer un volet contributif et de réduire les services couverts.

Sur le plan du fonctionnement, le comité s'est étonné que les frais d'experts engagés par les avocats permanents de l'aide juridique étaient presque trois fois moindres que ceux des avocats de la pratique privée avec le même nombre de dossiers et recommandait une uniformisation des tarifs des experts et l'utilisation du pouvoir de négociation du régime afin de faire baisser les prix²⁴. Par ailleurs, le comité a rejeté une inquiétude soulevée par certains intervenants concernant la tarification en matières criminelles, dont on alléguait qu'elle incitait les avocats à multiplier les procédures inutiles, au motif qu'il s'agirait d'une contravention au *Code de déontologie des avocats* et que le syndic du Barreau du Québec devrait donc enquêter sur cette pratique jugée illégale²⁵.

Le comité proposait un financement de la part des avocats afin d'éviter une diminution trop poussée de la couverture des services offerts²⁶. Il recommandait par ailleurs une réduction de services en droit civil, en droit criminel et pénal et en droit carcéral, mais pas dans le domaine du droit social, au motif que l'« *État doit être particulièrement sensible au fait que les litiges en droit social se produisent généralement entre le citoyen et l'État et qu'il importe donc d'apporter une attention spéciale à l'égalité entre les parties* »²⁷.

²¹ *Ibid.*, p. 63.

²² Le rapport note que, pour l'exercice financier 1989-1990, 2 671 avocats de la pratique privée ont fourni des services aux bénéficiaires. On notera pour notre part que, pour l'année 2014-2015, ce nombre a diminué de plus de 500 professionnels, soit une diminution de 20 %, alors que la population du Québec s'est accrue pendant cette même période de plus d'un million de personnes (source : Institut de la statistique du Québec). On est donc passé d'un taux de 3,83 à 2,6 avocats par 10 000 habitants, **soit une baisse d'un tiers du nombre d'avocats acceptant des dossiers d'aide juridique au privé depuis 1990**. Voir le tableau traçant l'évolution des effectifs dans le secteur privé à l'annexe D.

²³ Comité de travail sur la réforme de l'aide juridique, *Rapport*, Québec, Ministère de la Justice (« Rapport Schabas »), en ligne : http://www.csj.qc.ca/sitecomm/w2007english/.%5C_Pdf%5CSchabas.pdf, p. 3.

²⁴ *Ibid.*, pp. 7-8.

²⁵ *Ibid.*, pp. 10-13.

²⁶ *Ibid.*, pp. 14-15.

²⁷ *Ibid.*, pp. 21-22.

Enfin, le comité recommandait l'annualisation des revenus aux fins de l'admissibilité financière, estimant que la norme hebdomadaire était inéquitable, même si ce changement aurait pour effet de faire perdre l'accès au régime à plusieurs bénéficiaires²⁸. Voici le résumé des économies de 14 millions \$ anticipées par le Comité, ce qui selon lui était possible « *sans aucune réduction de services* »²⁹ :

1. annualisation de la période de référence (2 millions \$ d'économies);
2. réduction des coûts des expertises (1 million \$);
3. rationalisation de la gestion (2 millions \$);
4. réduction du nombre de dossiers en matières criminelles (0,5 à 1 million \$);
5. tarifs forfaitaires pour la rémunération matières criminelles (2,9 à 3,8 millions \$);
6. contribution par les professionnels du droit d'une contribution annuelle (5,1 millions \$).

3.3. Rapport Sauvé (1997)

Suite à un rapport du Vérificateur général qui se désolait du fait qu'aucun suivi n'était effectué auprès des avocats de la pratique privée et que moins de la moitié des centres communautaires visités exigeaient des avocats permanents une feuille de temps qui aurait permis de constater le travail réalisé, la CSJ a formé un comité de trois personnes qui a déposé un rapport en 1997³⁰.

Depuis les coupures importantes de 1996, une situation conflictuelle existait entre la CSJ, personne morale autonome soumise à des exigences législatives et réglementaires, et les centres régionaux. Certains centres refusaient de donner accès aux demandes d'aide juridique accordées, ce qui empêchait la Commission de rendre des comptes au ministre de la Justice, avec qui elle transigeait pour les questions de financement. Le comité situait le problème dans le fait que la Commission n'avait pas le pouvoir d'émettre de directives impératives et qu'elle ne pouvait donc réellement contrôler les budgets des centres communautaires. La création des centres communautaires correspondait à la volonté législative de régionalisation de l'aide juridique et d'une certaine emprise locale de ces structures étatiques, mais dans un contexte de réductions budgétaires, ces autonomies étaient devenues suspectes. À défaut de solution négociée, le comité recommandait un changement de la loi pour rendre les bureaux régionaux redevables à la CSJ.

3.4. Rapport Moreau (2005)

En décembre 2003, le ministre de la Justice confiait un mandat large au groupe de travail qui a donné lieu au dépôt en 2005 du Rapport Moreau, qui traitait du fonctionnement du régime, des services couverts et des seuils d'admissibilité³¹.

Parmi les prises de position notables, le rapport a mis en doute l'efficacité du volet contributif, puisqu'en 2003-2004, il ne représentait que 6 224 demandes sur 217 268 : les seuils d'admissibilité n'ayant pas été indexés à

²⁸ *Ibid.*, p. 7.

²⁹ *Ibid.*, pp. 14-15.

³⁰ CSJ, *Rapport à la Commission des services juridiques du comité composé de M^{es} Robert Sauvé, François Aquin et Jacques Gilbert*, Québec, 1997, en ligne : https://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/_pdf/Sauve.pdf.

³¹ *Op. cit.* note 1.



l'inflation, ils étaient tombés si bas que la contribution, si minime soit-elle, a fini par constituer un réel obstacle financier à l'accès à l'aide juridique pour les personnes n'ayant pas droit aux services gratuits.

Par ailleurs, le groupe de travail s'opposait à l'idée de fermer des bureaux régionaux, au motif que cela accroîtrait les demandes sur le secteur privé et que l'« État perdrait le contrôle de l'enveloppe globale du système d'aide juridique »³², puisque, contrairement au secteur public, au privé l'enveloppe budgétaire est ouverte vu la tarification à l'acte et l'impossibilité de prévoir le nombre d'actes à l'avance.

Les autres arguments du groupe de travail pour le maintien d'une structure décentralisée incluaient « l'importance du maintien du caractère mixte du système », « l'indépendance et l'autonomie des avocats permanents de l'aide juridique, l'autonomie des corporations régionales » et « la proximité des services offerts aux personnes démunies »³³.

Le groupe de travail estimait que la décentralisation du système pouvait entraîner un manque d'uniformité et des incohérences dans l'admissibilité, mais en jugeait l'effet négligeable. Il s'est en outre opposé à la centralisation des attestations d'admissibilité pour éviter un contrôle trop étroit par l'État sur leur processus d'émission, tout en évitant l'engorgement du système dans l'hypothèse où la Commission était responsable de l'admissibilité³⁴. La proposition de confier l'étude d'admissibilité aux avocats de pratique privée a été rejetée puisque selon le groupe de travail elle poserait des problèmes de conflits d'intérêts entre la protection du régime public et l'octroi de mandats particuliers.

Déjà en 2001-2002, le montant moyen dépensé par dossier au Québec (546 \$) était largement inférieur au reste du Canada, et particulièrement à celui de l'Ontario (1 426 \$) et à celui de la Colombie-Britannique (1 919 \$), deux provinces où il y a peu d'avocats permanents. Plutôt qu'un sous-financement structurel du régime, le groupe de travail estimait que le caractère mixte permettait d'offrir des services de qualité et de créer une « saine émulation » entre les avocats permanents et ceux de la pratique privée³⁵.

Au niveau des seuils d'admissibilité, en 2005 la dernière hausse pour une personne seule datait de 1981 et les seuils étaient devenus les plus bas au Canada. Le groupe de travail a noté que « *sans l'exception prévue dans la loi, les personnes seules atteintes de contraintes sévères bénéficiant du programme de sécurité du revenu ne seraient pas admissibles gratuitement à l'aide juridique* »³⁶. Il en allait de même pour les personnes âgées recevant la pension de la Sécurité de la vieillesse et le montant maximum du supplément de revenu garanti, alors que « *[c]es deux groupes s'inscrivent certainement parmi les groupes les plus vulnérables de notre société* »³⁷. Le groupe de travail a donc recommandé l'actualisation et l'ajustement ponctuel des seuils d'admissibilité, mais dans les limites de budgets publics à nouveau sous pression, plutôt que du rétablissement du panier de services original, refusant ainsi de revenir sur les coupes de 1996.

Enfin, le groupe de travail a constaté que, de 1992 à 2003, la permanence de l'aide juridique avait subi de nombreuses compressions dans l'atteinte du déficit zéro et en a conclu que des compressions dans le secteur

³² *Ibid.*, p. 15.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, p. 19.

³⁵ *Ibid.*, p. 18.

³⁶ *Ibid.*, p. 31.

³⁷ *Ibid.*, p. 31.

public créaient indéniablement un transfert des coûts au secteur privé et « *affaibli[ssaient] la compétitivité* » des avocats permanents³⁸.

3.5. Rapport du Barreau du Québec (2010)

En 2010, le Barreau du Québec a déposé un rapport afin de rappeler au gouvernement ses engagements de 2005³⁹. En ce qui concerne le budget, le ministre de la Justice avait alors annoncé « *qu'à terme, ces changements nécessiter[aient] des investissements additionnels récurrents de près de trente millions de dollars par année* »⁴⁰.

Ce rapport contient également trois scénarios réalisées par les professeurs Lefebvre et Merrigan afin de démontrer qu'il était possible d'augmenter les seuils d'admissibilité pour qu'une personne seule rémunérée à un taux équivalant au salaire minimum soit admissible à l'aide juridique gratuitement, et ce à un coût raisonnable⁴¹.

Le Barreau du Québec notait par ailleurs un manque d'investissement du gouvernement provincial québécois dans la justice par rapport à l'Ontario : **le Québec recevait plus de demandes que l'Ontario et en acceptait plus, mais son régime était pourtant moins bien financé**⁴². Le Barreau a alors affirmé qu'« *[e]n 2007-2008, le Québec a investi 127 millions pour répondre à 215 324 demandes (590 \$ par demande) tandis que l'Ontario a déboursé 332 millions pour répondre à 126 969 demandes (2 615 \$ par demande)* », mais ces chiffres ne donnent pas un portrait exact de la situation. En effet, le rapport annuel d'Aide juridique Ontario de 2007-2008⁴³ indique **107 299** mandats privés (appelés « *certificates* »), pour un coût moyen de **1 529 \$** par dossier⁴⁴. À cela, il faut notamment ajouter, dans le réseau public :

1. **1 078 703** « *prestations d'aide juridique* » d'« *avocats de service* »;
2. **17 781** dossiers, **29 304** « *services sommaires* » et **100 420** « *conseils* » dans les cliniques juridiques communautaires⁴⁵.

³⁸ *Ibid.*, p. 32.

³⁹ Barreau du Québec, *L'accessibilité à la justice est en danger! L'aide juridique au Québec: une hausse des seuils d'admissibilité est toujours nécessaire*, Montréal, Barreau du Québec, 2010 (« Rapport du Barreau »).

⁴⁰ Cité dans Barreau du Québec, *ibid.*, p. 7.

⁴¹ *Ibid.*, p. 9. Trois simulations avaient été réalisées par les professeurs Lefebvre et Merrigan :

1. Hausse des seuils d'admissibilité pour une personne seule en fonction du salaire minimum pour 35 h/semaine & hausse des seuils pour les familles en fonction l'écart actuel des barèmes. Coûts : 13,1 millions par année. Nombre de bénéficiaires : 300 000 supplémentaires.
2. Hausse des seuils d'admissibilité pour une personne seule en fonction du salaire minimum pour 35 h/semaine & hausse des seuils pour les familles de 25,2 %. Coûts : 16,1 millions par année. Nombre de bénéficiaires : 450 000 supplémentaires.
3. Hausse générale de 50 % pour toutes les catégories. Coûts : 28,2 millions par année. Nombre de bénéficiaires : plus de 750 000 supplémentaires.

⁴² *Ibid.*, p. 18.

⁴³ Aide juridique Ontario, *2008 Annual Report*, disponible en ligne : http://www.legalaid.on.ca/fr/publications/downloads/annualreport_2008.pdf.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 14.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 15.



Nous reviendrons sur l'exemple de l'Ontario dans la section 4.6, où nous démontrerons que la différence entre le financement des deux régimes se trouve au niveau de la pratique privée, dont le financement par habitant au Québec est moins que la moitié de celui de l'Ontario, alors qu'au niveau du secteur public, il est similaire⁴⁶. L'engagement du gouvernement d'investir dans l'aide juridique n'ayant pas été respecté, le Barreau recommandait de majorer les seuils d'admissibilité en fonction du salaire minimum, ce qui entraînerait une augmentation de citoyens admissibles à l'aide juridique gratuitement et aurait nécessairement un impact sur le volet contributif. Enfin, le Barreau recommandait que la période de référence utilisée dans la détermination de l'admissibilité financière soit modifiée afin d'être la même partout au Canada, soit sur une base mensuelle plutôt qu'annuelle⁴⁷.

3.6. Conclusion

Sauf pour décrier des seuils d'admissibilité trop bas, dont l'absence d'indexation impliquait un régime de moins en moins accessible, la plupart des interventions par des comités d'étude depuis l'instauration de l'aide juridique au Québec ont eu lieu dans des contextes de restrictions budgétaires. Tout au plus, les rapports plus récents proposent-ils certaines mesures timides pour compenser les années de « déficit zéro ». Si les seuils ont enfin été augmentés à un niveau proche du niveau de départ de 1972 en janvier 2016, d'autres mesures restrictives, telles que l'annualisation de la période de référence et la diminution du panier de services, restent intactes. Par ailleurs, si des obstacles perdurent dans le fonctionnement interne, notamment en raison de tarifs qui n'ont pas suivi le cours de l'inflation, le fait qu'il y ait un meilleur accès ne fera que repousser le problème. En effet, être admissible est une chose, mais avoir concrètement accès à un avocat dans des conditions optimales et selon ses besoins réels en est une toute autre. C'est cet aspect qualitatif, du point de vue des praticiens, que la prochaine section tentera d'élucider.

⁴⁶ Voir table 1. p. 41.

⁴⁷ AJO, *op. cit.* note 43, p. 9.



4.CONSTATS ISSUS DES TRAVAUX DU COMITÉ ET AMÉLIORATIONS PROPOSÉES

Note au lecteur : les citations entre crochets font référence soit à la table ronde du 26 avril 2013 (« [tr] »), aux entrevues menées par les membres du Comité (« [ent] »), à des échanges de courriels (« [crl] ») ou aux questionnaires (« [quest] »). Dans ce dernier cas, s'il s'agit d'une réponse d'un individu, seul le numéro du répondant est cité.

4.1. Les seuils d'admissibilité et la période de référence

4.1.1. Les changements récents

Le JBM a publié un rapport intérimaire en septembre 2013 en prévision d'une intervention gouvernementale au niveau des seuils d'admissibilité⁴⁸, ce qui est maintenant chose faite. Rappelons qu'au 1^{er} janvier 2016 le seuil a augmenté pour atteindre « le montant correspondant au revenu annuel d'une personne travaillant au salaire minimum à raison de 35 heures par semaine » et qu'il sera indexé annuellement par la suite⁴⁹. Le JBM salue cette intervention que plusieurs rapports ont demandée depuis au moins 1991, tout en notant qu'en raison de la fluctuation du nombre d'heures prévues par la *Loi sur les normes du travail*, un répondant indique qu'il aurait été préférable que les seuils suivent automatiquement les montants du salaire minimum qu'édicte cette loi [crl].

Cependant, tout comme le Barreau, le JBM avait recommandé une diminution de la période de référence annuelle, ou à tout le moins une meilleure adaptation à la réalité changeante des revenus, mais il n'y a pas eu de changement sur ce plan. En outre, la période de référence annuelle mène à des iniquités selon la période de l'année à laquelle le bénéficiaire potentiel a des revenus. Bien que peu de répondants se soucient des effets de la période de référence actuelle, dans certains domaines, sa modification a eu des effets radicaux : selon un répondant qui se spécialise depuis longtemps dans les appels en matière d'assurance chômage et qui affirme n'avoir jamais refusé de mandat d'aide juridique, la proportion de ces dossiers au sein de sa pratique est passée de 70 % à 2 % du jour au lendemain [ent].

Admissibilité

RECOMMANDATION 1 : Le JBM recommande donc à nouveau un changement de la période de référence de manière à tenir compte des aléas propres aux fluctuations salariales fréquentes des individus que le régime d'aide juridique souhaite protéger et de la grande incertitude de leurs gains futurs, notamment en cas de perte d'emploi. Selon plusieurs intervenants rencontrés, la période d'une semaine appliquée sous l'égide de l'ancienne loi devrait être privilégiée. Le Barreau du Québec préconisait quant à lui une période de référence d'un mois, ce qu'il affirmait être la pratique dans les autres provinces⁵⁰. Une étude doit être faite afin d'identifier la méthode de calcul, incluant la période de référence, qui réduirait les iniquités et aurait pour effet de couvrir la population ciblée en entier.

⁴⁸ Le rapport intérimaire est disponible en ligne : <http://www.ajbm.qc.ca/fr/presse/rapport-interiminaire-214>.

⁴⁹ Voir ci-haut, note 13.

⁵⁰ Rapport du Barreau, *op. cit.* note 39.



Faute de modification de la période de référence, le JBM recommande qu'à tout le moins soit mise en place une solution plus adaptée à la détermination des revenus réels, notamment en prévoyant des exceptions à l'année de référence : actuellement, en cas de changement de revenus depuis l'année antérieure, le règlement permet seulement la prise en compte de tous les revenus de l'année en cours. Alors qu'une personne dont les revenus ont été stables durant la dernière année pourrait transmettre sa dernière déclaration d'impôts, la personne dont la situation économique est instable devrait voir le traitement de sa demande mieux refléter les fluctuations récentes et futures. En ayant une période de référence rigide, le régime actuel néglige de considérer globalement la situation financière des gens et exclut des personnes qui n'ont pas les moyens d'être représentées par avocat devant les tribunaux.

4.1.2. Les avis des répondants

Nous avons demandé aux répondants en quoi l'augmentation des seuils annoncée par le gouvernement allait modifier la pratique. La question formulée était « *Les seuils vont être augmentés pour permettre à une personne qui travaille à temps plein au salaire minimum d'avoir accès à l'aide juridique. Comment cela affectera-t-il votre pratique ?* ».

Il ressort des réponses que plusieurs avocats de la pratique privée envisagent une augmentation des dossiers provenant de mandats d'aide juridique [36, 39, 97, 138]. Cependant, en l'absence de tarifs décents, ils estiment que leurs revenus demeureront insuffisants. Tel que décrit explicitement par l'un des répondants :

Le problème n'est pas le seuil d'admissibilité, ce sont les tarifs qui sont trop bas!! [137].

Plusieurs n'envisagent donc aucun changement réel à leur pratique [63, 101, 102].

Si certains voient dans l'aide juridique une garantie d'être payé [27, 75, 87, 130, 157], d'autres croient plutôt que le faible montant des tarifs fait en sorte qu'un avocat n'acceptera pas nécessairement plus de dossiers. Un répondant affirme :

Nous aurons plus de clients qui sont admissibles à l'aide juridique, cependant, nous continuerons de refuser des dossiers compte tenu des faibles honoraires qui nous seront versés [106].

Cette perception que l'augmentation des seuils ne mènera qu'au refus d'un plus grand nombre de dossiers par les avocats de la pratique privée est partagée par plusieurs autres répondants [10, 13, 78, 82, 86, 99].

Dans ce contexte de sous-financement généralisé, certains voient d'un mauvais œil le fait que des clients qui auraient pu avoir les moyens et donc auraient accepté de payer des tarifs plus élevés seront désormais éligibles à l'aide juridique [25, 30, 68, 151, 153]. En effet, la hausse des seuils pourrait rendre plus difficile l'équilibre entre les mandats privés et les mandats de l'aide juridique, puisque les premiers subventionnent en quelque sorte les derniers. Un des avocats présente la situation ainsi :

Plus de gens admissibles augmenteront mes dossiers bénéficiant de l'aide juridique et moins me paieront à mon taux horaire. Je ferai donc le même travail pour, en bout de ligne, moins d'honoraires [104].

Se plaçant dans la perspective du client, plusieurs répondants saluent cette augmentation qui permettra une représentation à des clients qui n'en auraient pas eu les moyens autrement [95, 111, 132, 134, 140, 180, ent].

Ainsi, sans une bonification des tarifs, les avocats de pratique privée n'accepteront pas nécessairement plus de clients. Il reste à voir si, du côté de la pratique publique, les budgets seront bonifiés afin de répondre à l'augmentation de la demande ou si cela se traduira plutôt par une détérioration des conditions de travail.

4.2. L'insuffisance de la couverture

Tout citoyen a le droit de connaître ses droits, sans exception, et de les faire reconnaître par les tribunaux. On ne saurait se hasarder à définir ce qui constitue un droit essentiel. Le résultat d'un tel exercice conduirait inévitablement à une catégorisation des services dans le but de restreindre la couverture de l'aide juridique. [...] Réduire les services offerts risquerait inévitablement de causer à plus ou moins long terme des impacts sociaux, des coûts indirects futurs, qu'il est difficile voire quasi impossible d'évaluer. Afin d'assurer l'accessibilité à la justice à toutes les personnes économiquement défavorisées et à une justice qui soit la même pour tout citoyen, le Groupe de travail est d'avis que le bénéfice de l'aide juridique doit s'étendre à l'ensemble des services juridiques dans sa forme actuelle. La réduction de la couverture des services est incompatible avec un objectif d'une meilleure accessibilité à la justice.

— Rapport Macdonald⁵¹

La réforme majeure du régime d'aide juridique survenue en 1996 marque l'avènement d'une nouvelle philosophie : alors que l'aide juridique voulait à l'origine protéger toute « *personne économiquement défavorisée qui peut établir la vraisemblance d'un droit ou, selon le cas, le besoin d'un service juridique* »⁵², sont maintenant visées seules les « *personnes financièrement admissibles* »⁵³. La soustraction de certains types de dossiers fait en sorte que la relative générosité du régime de départ, qui trouvait son origine dans le critère de la vraisemblance de droit, est chose du passé. L'accent n'est plus mis sur les besoins, dans la perspective de s'assurer du développement d'une expertise dans des domaines délaissés par le marché, mais plutôt sur les seuls critères de l'admissibilité financière. Suite à cette réforme, une pratique du droit social à temps plein n'apparaît possible que pour un avocat permanent de l'aide juridique.

La diminution du panier de services couverts se fait notamment sentir en matières pénales et criminelles. Depuis 1996, pour les adultes, seuls les dossiers d'infractions poursuivies par acte criminel sont couverts automatiquement. Pour les infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, il doit exister un risque d'emprisonnement, ou, de façon exceptionnelle, de « *perte de moyens de subsistance* » ou encore que « *l'intérêt de la justice* » soit en jeu⁵⁴. Or, le risque d'emprisonnement n'est pas le seul enjeu majeur dans ces dossiers : avoir un casier judiciaire entraîne des conséquences graves et souvent permanentes pour un citoyen. De plus, la non-représentation des citoyens, même dans des dossiers où le risque d'emprisonnement est absent, constitue une entorse majeure à l'objectif premier de la loi : assurer une représentation par avocat aux personnes défavorisées et leur permettre de faire valoir leurs droits. Ce problème est d'autant plus aigu que les contestations d'interventions policières lors de manifestations publiques, qui dans la grande majorité des cas n'emportent aucun risque d'emprisonnement, ne cessent d'augmenter⁵⁵.

⁵¹ *Op. cit.* note 16, p. 79.

⁵² *Loi de l'aide juridique*, L.Q. 1972, c. 14, art. 4.

⁵³ *Loi modifiant la Loi sur l'aide juridique*, L.Q. 1996, c. 23, art. 2, para. 2.

⁵⁴ *Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques*, L.R.Q., c. A-14, art. 4.5.

⁵⁵ Voir à cet effet le rapport de la Ligue des droits et libertés, *Manifestations et répressions. Points saillants du bilan sur le droit de manifester au Québec*, Montréal, Ligue des droits et libertés, 2015, en ligne : http://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/rapport_manifestations_repressions_ldl.pdf.



Par ailleurs, les avocats se plaignent du manque de couverture des suivis nécessaires à la préparation d'un dossier (consultations, lettres, appels, rencontres, etc.), de la sous-valorisation ou de l'absence de couverture de services essentiels en droit civil (p. ex. par l'aide à la préparation de dossiers aux petites créances), en droit familial, en droit social et en droit de l'immigration. Plusieurs indiquent une frustration de ne pas pouvoir prendre en main l'ensemble des problèmes juridiques d'un client admissible. 60 % des répondants indiquent vouloir ajouter des services couverts par l'aide juridique, alors que seulement 12 % pensent que certains services devraient être retirés [quest].

Nous avons demandé aux répondants ce qu'ils pensaient des services couverts par l'aide juridique. Plusieurs soulignent leur insuffisance [10, 23, 99, 130, 149] et le caractère discrétionnaire de la détermination des matières couvertes [21]. D'abord, selon certains avocats, plusieurs services en immigration ne sont pas couverts alors qu'ils devraient l'être [149, 167, 169]. En matières criminelles, plusieurs déplorent les conditions préalables du risque d'emprisonnement ou bien de l'existence d'antécédents judiciaires pour qu'une personne soit admissible pour des infractions sommaires [57, 68, 86, 87, 98, 150, 157, 168]. On représentera donc plus facilement quelqu'un qui a déjà un casier que quelqu'un qui n'en a pas. Des lacunes sont également rapportées au niveau civil, et un répondant affirme :

Plusieurs dossiers ont des ramifications dans plusieurs domaines et on devrait pouvoir avoir les mandats nécessaires pour régler l'ensemble des problèmes de la personne une fois qu'elle a été reconnue comme étant admissible [23].

Selon plusieurs répondants, les poursuites en dommages devraient être couvertes [36, 42, 80, 99, 180]. De façon assez isolée, un répondant caractérise la couverture de l'aide juridique de « *trop large* » [140]. Un répondant prétend qu'il y a possibilité d'abus en matières familiales et que la gratuité peut aller de pair avec la multiplication des procédures. Il affirme :

Je trouve que parfois certains clients, surtout en matières familiales, se comportent de façon déraisonnable parce que ça ne leur coûte rien, chose qu'ils ne feraient pas s'ils devaient payer de leur poche. Je pense ici à des demandes de divorce/désistement, requêtes pour changement de garde et pension, requêtes futiles à répétition. La médiation familiale est souvent écartée de façon sommaire... il y a du gaspillage de ressources [21].

Lorsqu'on demande aux répondants quels services devraient être retirés, les abus en matières familiales sont identifiés pour justifier que certains services devraient être limités [111]. En matières criminelles, on relève la conduite avec facultés affaiblies [140] et les dossiers qui impliquent la saisie par les autorités de sommes importantes issues de la criminalité [180] comme des cas exceptionnels de domaines qui pourraient être exclus de la couverture. Le Comité estime pour sa part que les abus devraient être traités autrement que par une exclusion totale de certains types de dossiers et que la logique d'*intégralité* devrait être rétablie afin d'éviter de nombreuses injustices que la citation en exergue du rapport Macdonald laisse deviner.

À la question de savoir quels services devraient être spécifiquement ajoutés, un répondant affirme :

Certains des services exclus ou discrétionnaires concernent des dossiers qui peuvent autant affecter la vie des personnes. Par exemple : se faire évincer de son logement. Aussi, certaines de ces causes peuvent avoir un aspect de services publics et impliquer un principe. La primauté du droit doit valoir dans tous les domaines du droit [68].

L'assistance juridique générale aux clients plus démunis est revendiquée [23] et plusieurs sont d'avis que les infractions sommaires devraient à tout le moins être couvertes pour eux [98; voir aussi 130, 150]. Un répondant s'est fait plus catégorique en mentionnant que devrait être couvert « *tout ce qui a trait au Code criminel* » [150]. Dans le domaine de l'immigration, les répondants croient que les demandes de parrainages devraient être couvertes [153, 170]. Pour nombre d'avocats, ils ont un devoir d'assistance aux plus démunis qui devrait être considéré dans l'octroi du mandat d'aide juridique. C'est ainsi que, bien que ces services soient formellement couverts, plusieurs se plaignent de ne pas toujours avoir accès à des services de traduction [115], de ne pas pouvoir facilement facturer une consultation [121] et se demandent pourquoi toute remise [36] ou vacation [57] n'est pas automatiquement payée.

Pour bon nombre des répondants, le mandat d'aide juridique devrait dépasser les seuls actes juridiques. De façon générale, en ce qui a trait aux types d'actes, ont notamment été nommés spécifiquement les appels téléphoniques et la rédaction de documents juridiques autres que ceux qui sont homologués par la cour [75].

Ainsi, la majorité des répondants estime que la couverture actuelle des services par le régime d'aide juridique est insuffisante et que les lacunes ont des répercussions néfastes sur les droits des justiciables.

Couverture

RECOMMANDATION 2 : De revenir à une logique d'intégralité en fonction des besoins judiciaires des populations économiquement défavorisées en abolissant les exceptions ajoutées lors de la réforme de 1996.

4.3. Les tarifs pour les avocats dans le secteur privé

Deux nouvelles ententes portant sur les tarifs dans le secteur privé de l'aide juridique ont été ratifiées en 2013, l'une pour les dossiers civils et matières diverses et l'autre pour les dossiers criminels et pénaux⁵⁶. Nous avons déjà fait état des commentaires des répondants mettant en lumière l'insuffisance de la couverture. Ce manque existe également au plan des tarifs. Certains vont jusqu'à demander qu'ils soient doublés par rapport à leur niveau actuel.

Les plaintes se rapportant aux tarifs sont nombreuses. Les répondants font état de divers actes non ou mal payés menant à un évitement systématique de certains types de dossiers. Plusieurs nous ont dit qu'il n'est pas rentable de faire un procès au criminel et que la structure des tarifs incite fortement à encourager les clients à plaider coupable. D'autres ont indiqué savoir que certains incitent leurs clients à enregistrer un plaidoyer de culpabilité pour cette raison. On nous a rapporté des pratiques de facturation illégale de clients de l'aide juridique en raison des tarifs dérisoires. Le domaine de l'immigration serait particulièrement affecté par cette pratique. À l'inverse, en droit familial, il serait moins rentable de régler, puisque les heures de négociation ne sont pas comptabilisées. On a fait valoir que la multiplication des procédures puisse en découler et que la relation entre les parties risque de s'envenimer inutilement de ce fait.

⁵⁶ Entente entre le ministre de la Justice et le Barreau du Québec concernant le tarif des honoraires et les débours des avocats dans le cadre du régime d'aide juridique et concernant la procédure de règlement des différends, RLRQ c. A-14, r. 5.1 (« Tarif civil ») et Entente entre le ministre de la Justice et le Barreau du Québec concernant le tarif des honoraires et les débours des avocats rendant des services en matières criminelles et pénales et concernant la procédure de règlement des différends, RLRQ c. A-14, r. 5.2 (« Tarif criminel »).



Les répondants s'entendent globalement sur le fait que les tarifs sont inadéquats. Un répondant va jusqu'à affirmer que d'« *accepter un mandat d'aide juridique, c'est accepter d'être sous-rémunéré* » [48]. Plusieurs déplorent qu'aucun honoraire ne soit prévu dans leur domaine pour la préparation des audiences et qu'il en résulte que la majeure partie des heures consacrées à un dossier n'est pas rémunérée [10, 27, 35, 36, 43, 86, 95]. Il n'est pas étonnant que pour les gens que nous avons sondés, cet aspect semble être le cœur du problème. Dans le contexte actuel, les tarifs ne permettraient pas aux avocats de la pratique privée de consacrer tout le temps nécessaire aux mandats confiés et le problème s'accroîtrait plus le temps à investir est important. Un avocat affirme ainsi que « *c'est la raison pour laquelle [il] n'accepte que très rarement les mandats d'aide juridique* » [9].

Un autre répondant se désole du fait que « *tous les actes sont sous-évalués [et qu']en civil, c'est indécent* » [26]. On affirme que le service à la clientèle est négativement affecté en raison du volume nécessaire de dossiers que l'avocat devra prendre en charge afin de pouvoir en vivre. Un des répondants affirme :

La tarification en matière sociale a régressé de façon importante (plus de 30 %) et les ajustements subséquents n'ont pas permis de rattraper la régression sans compter l'augmentation des frais liés à la pratique [41].

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que les avocats évaluent chaque dossier selon sa rentabilité avant de l'accepter :

Évidemment, cela fait en sorte que je refuse des dossiers sur mandat d'aide juridique quand je vois que le travail à faire serait démesuré par rapport aux honoraires que j'en recevrais [141].

Une personne s'avance et affirme que son salaire pour des mandats de l'aide juridique ne représente que 50 % de son salaire horaire [114]. Une autre avocate va plus loin et dit que son salaire s'assimile presque à du *pro bono* [78]. De façon similaire, on peut lire :

Je trouve les tarifs dérisoires et insultants! Je veux offrir de la qualité, mais je dois le faire à mes dépens. J'avais un revenu supérieur lorsque j'étais étudiante. Cela est choquant. Dans le reste du pays, les tarifs à l'aide juridique sont à l'heure et il n'y a aucune raison que ce soit différent au Québec [170].

Comparant son travail pour les mandats d'aide juridique avec sa clientèle privée, une avocate affirme :

Pour mes mandats au privé, je peux être payée convenablement pour une grande partie du temps investi, peut-être pas à 100 % quand il est évident que le client n'aurait pas les moyens que je facture chaque minute accordée à son dossier, mais au moins je ne suis pas exploitée, j'obtiens un revenu décent pour ce que je donne! [82]

C'est donc dire que les répondants sont très clairs quant aux lacunes et à l'insuffisance des tarifs.

4.3.1. Commentaires par champ de pratique

4.3.1.1. En droit civil

Dans le domaine civil, des qualificatifs tels que « *ridicules* » [32] et « *indécents* » [3] ont été utilisés pour décrire les tarifs. Un répondant élabore :

Au civil, la rémunération est ridicule.

Si on souhaite mettre autant de temps que nécessaire dans un dossier de litige, la rémunération est au final à peine le salaire minimum. Parfois, les mémoires de frais, eux-mêmes très bas, sont plus intéressants à obtenir que la rémunération à forfait, ce qui semble une aberration. Je ne crois pas que je prendrais encore un mandat d'aide juridique pour un dossier civil et je le déconseillerais à tout avocat [32].

Un autre répondant affirme que les dossiers au civil sont « *toujours mal rémunérés par rapport au temps mis* » [99]. Or, en matière de responsabilité civile, l'article 69 de la *Loi sur l'aide juridique* empêche les avocats du côté public de prendre de tels dossiers, à moins que la personne démontre qu'elle est dans l'impossibilité de trouver un avocat au privé qui accepte de prendre le dossier à pourcentage [ent].

4.3.1.2. En droit criminel

En matières criminelles, plusieurs répondants ont dénoncé que des plaidoyers de culpabilité seraient enregistrés en raison d'un incitatif à ne pas aller à procès vu le tarif [3, 30, 106, 128]. Un répondant le dit sans ambiguïté :

En criminel, il faut théoriquement que les gens plaident coupable pour que ça soit rentable [3].

En guise d'explication, on pourra lire :

Donc, déjà en partant, faire un procès et faire acquitter son client est très sous-rémunéré. L'honoraire forfaitaire pour une cause sommaire est de 330 \$ et pour une cause par acte criminel c'est 550 \$. Faire un procès pour 550 \$, c'est travailler pour 20 \$ l'heure. Maintenant, imaginez quand on attend jusqu'à 14 h 30 et que le tribunal remet le procès pour encombrement du rôle. Vu qu'aucune audience n'a été tenue, on ne peut pas charger l'aide juridique 275 \$ pour une demi-journée. On a droit à seulement 100 \$ pour l'impossibilité du tribunal de procéder constatée en présence des parties [68].

Il ajoute :

Par contre, certains avocats ratoureux qui recrutent beaucoup de clients et les font plaider coupable peuvent faire 200 000 \$ par année [68].

Selon un autre répondant :

Trois heures maximum dans le dossier incluant la présence à la cour, les rencontres avec le client et la négociation ou le procès! C'est aberrant [35].



Après avoir reconnu que les dossiers de meurtres et de méga-procès étaient convenablement rémunérés, une avocate en droit criminel affirme :

Pour le reste, on fait rire de nous [57].

4.3.1.3. En immigration

Dans le domaine de l'immigration, la frustration est palpable. Un avocat affirme :

Je trouve que les tarifs d'aide juridique sont carrément risibles. 200 \$ pour une demande de résidence pour raisons humanitaires constitue du vol qualifié. C'est au moins 10 h de travail si c'est fait comme il faut. De même pour les tarifs en droit des réfugiés [149].

Spécifiquement en rapport avec les demandes d'asile, un répondant affirme :

Les honoraires payés lors des procès de demande d'asile sont sous-évalués. Avec les modifications à la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, on doit préparer les dossiers dans un délai de deux mois. Il faut faire plusieurs étapes par exemple, remplir le formulaire [requis ...] réviser les preuves du client et, le cas échéant, trouver un interprète pour traduction ou communiquer avec le client, informer le client du déroulement de l'audience et la vacation à la cour. Le tarif forfaitaire de 330 \$ ne représente pas la réalité du travail qu'on doit faire dans le cadre d'une demande d'asile. On doit faire au moins 10 h de travail pour préparer le dossier, donc on termine avec un tarif d'environ 30 \$ de l'heure. Un autre problème, c'est de trouver un traducteur-interprète qui accepte les mandats d'aide juridique, le prix de 10 \$ par feuille traduite est un facteur démotivant pour les traducteurs [178].

Et un autre en dit autant :

Pour ne citer que quelques exemples de mandats sous-payés : [...] 475 \$ pour une demande de résidence permanente pour motifs humanitaires, entre 12 h et 25 h de travail. 400 \$ pour une demande d'évaluation des risques avant renvoi, entre 12 h et 25 h de travail. 400 \$ pour une requête en sursis à la Cour fédérale, entre 15 h et 30 h (ce montant inclut la préparation et la tenue de l'audience) [70].

4.3.1.4. En droit des personnes

Un répondant dit éviter complètement les dossiers dans le domaine du droit des personnes, affirmant que, par exemple, la somme de 190 \$ défrayée pour une garde en établissement est ridiculement basse si on tient compte des expertises qu'il y a à faire [10]. Un autre avocat dit éviter de prendre ces dossiers alors qu'un autre encore dit transférer ce type de dossier à de jeunes avocats [128, 139].

4.3.1.5. En droit du logement

En droit du logement, un avocat rapporte avoir été payé qu'une seule fois alors qu'il a effectué deux mandats distincts le même jour [13]. Cependant, un répondant affirme que les tarifs pour les dossiers à la Régie du logement lui semblent acceptables [32]. Si un avocat va même jusqu'à dire que les dossiers de la Régie du logement sont bien payés, il affirme qu'il en va tout autrement pour les dossiers de révision [63].

4.3.1.6. En matières familiales

En matières familiales, un avocat rapportera toucher 100 \$ pour une contestation de paternité payée sur un mandat d'aide juridique plutôt que les 2 000 \$ qu'il pourra toucher au privé [15]. Selon une avocate, un dossier de divorce se terminant avec un consentement après plusieurs heures de négociations et de travail donnera 380 \$ au procureur de la partie défenderesse alors que si le tout s'était rendu à procès ce montant serait plutôt d'un minimum de 850 \$ [27]. À l'inverse,

pour les ordonnances intérimaires, la différence entre un consentement ou les représentations devant la Cour est de 50 \$ alors qu'un consentement nécessite la rédaction et libère les procureurs et les parties avant l'heure du dîner comparativement à l'enquête qui nécessite préparation, rédaction d'affidavits et peut facilement prendre toute la journée. [Par ailleurs, l]es honoraires pour les procédures en appel en matières familiales sont nettement insuffisants pour la charge de travail que cela occasionne [27].

Il résulte de cela que plusieurs n'accepteront tout simplement pas de mandats d'aide juridique en matières familiales si le dossier est complexe [91, 95]. Une avocate écrit ainsi :

Je ne prends plus de dossiers de divorce lorsqu'il est assuré que tout sera contesté, long et compliqué [91].

Plusieurs autres répondants disent hésiter avant de prendre en charge les dossiers contestés, ou les refusent tout simplement [167, 174]. En général, un avocat expliquera qu'il en va de la survie de son bureau de sélectionner avec soin ses dossiers :

Je prends les mandats qui peuvent se régler facilement. Pas de divorce avec expertise psychosociale pour les enfants et où nous devons faire plusieurs requêtes et passer beaucoup de temps avec les clients. Ni des auditions où il y a plus de deux témoins car mon bureau ne pourrait survivre si je le faisais. En début de pratique je prenais tout et rapidement je me suis rendu compte que si je voulais réussir je devais arrêter cela [111].

Une autre avocate revient par ailleurs sur l'abus possible en raison des tarifs :

Je considère que le tarif encourage l'abus car si nous n'obtenons pas de jugement nous ne sommes pas payés donc certains avocats multiplient les intérimaires bidons [111].

Quant à la représentation d'enfants, notons que deux répondants ont affirmé que les cas de protection de la jeunesse sont plus rentables puisque le temps investi à la cour est plus important par rapport à la préparation nécessaire [82, 183]. Par contre, un autre répondant dira l'inverse, rapportant que la représentation des parents dans ces dossiers peut nécessiter de longues heures de préparation notamment lorsque des expertises ont été préparées [138]. Un autre encore estime que :

Dans les cas de représentation d'enfant, le tarif est nettement insuffisant puisque cela demande de rencontrer les enfants à plusieurs reprises et lorsqu'il y a audition cela dure facilement une journée sans compter les conférences téléphoniques venant des juges et des procureurs des parties alors que nous ne sommes payés que pour deux jugements seulement 300 \$ sans contestation et 350 \$ avec contestation, cela n'est même pas le tarif des jugements en matière familiale [134].



4.3.1.7. En matières administratives

En matières administratives, un avocat nous explique que la tarification n'est pas à niveau :

Manifestement, les avocats en droit administratif sont sous-payés par l'aide juridique. Un mandat donne 500 \$ pour aller plaider un dossier à la Commission des lésions professionnelles ou au Tribunal administratif du Québec. Les dossiers ont régulièrement plus de 500 pages et souvent plus de 1 000 pages. Certains dossiers sont contenus dans des caisses tellement ils sont volumineux. Il faut lire les dossiers, établir des stratégies, préparer les demandes d'expertise, rencontrer les clients parfois à quelques reprises, plaider les dossiers, etc. Il est régulier que nous passions 50 heures et plus dans un dossier qui rapportera 500\$. À titre comparatif, les experts en psychiatrie ou en orthopédie sont payés 1 500 \$ pour 2 ou 3 heures de travail pour leur expertise. Il s'agit d'un domaine spécialisé qui nécessite des connaissances particulières pour avoir du succès pour les clients auprès des organismes visés [151].

Sur les cas à la Commission des lésions professionnelles (« CLP ») :

Je ne fais plus de mandats d'aide juridique à la CLP car c'est une vraie moquerie... environ 350 \$ pour plusieurs jours d'audience plus la préparation des dossiers. Cette représentation équivaut à travailler en dessous du salaire minimum horaire qui est d'environ 10 \$ de l'heure [163].

D'autres abondent dans le même sens quant à la nécessité d'augmenter les tarifs dans les dossiers au TAQ ou à la CLP [94, 151].

4.3.1.8. En appel

En matière d'appel, les avocats prennent un risque pécuniaire considérable, puisque le travail de soumission est effectué avant l'octroi du mandat et n'est pas payé. Un répondant explique :

Ils demandent qu'on fournisse le brouillon de l'avis/requête d'appel avant d'émettre le mandat et ils se permettent de juger si l'appel est solide ou pas. Donc, il faut travailler substantiellement avant même de savoir si on va avoir le mandat [68].

4.3.1.9. Autres commentaires notables

Il est également problématique que les avocats qui n'ont pas terminé le dossier soient payés seulement 65 \$, soit pour la comparution :

Cela donne envie de régler pour être certain de terminer le dossier avant que le client, souvent instable et impatient, ait le temps d'aller voir quelqu'un d'autre [68].

En effet, dans les cas où une personne ne se présente pas à la cour et pour lesquels l'avocat ne sera pas rémunéré par l'aide juridique, le client pourra tenter de retenir les services d'un avocat qui acceptera de recevoir une somme additionnelle et de le représenter. En fait, on explique que les remises ne sont pas payées [120], pas plus que la gestion d'instance et la fixation d'une date d'audience [132]. Cela est aussi vrai pour certaines procédures telles que les demandes de signification par les journaux [64]. D'autres remettent en

question le fait que la CSJ assume les coûts des honoraires pour des mégaprocès, qu'elle gère des programmes tels que le SARPA⁵⁷ et le SAH⁵⁸ mais néglige les avocats pour les autres causes [ent].

4.3.2. Les considérations spéciales

Les articles 7 et 14 des ententes en matières civiles et criminelles, respectivement, permettent des considérations spéciales afin d'octroyer des dépassements d'honoraires, mais uniquement pour des mandats ayant un « caractère exceptionnel en raison des circonstances de son accomplissement ou de la complexité de l'affaire »⁵⁹. Les circonstances de l'accomplissement du mandat ou la complexité du dossier justifient une demande à la CSJ qui déterminera les honoraires de l'avocat. Ces demandes pourraient être une façon de pallier aux lacunes des tarifs et de permettre aux avocats d'être compensés adéquatement pour leur travail. Dans les faits, les dépassements d'honoraires suite à une considération spéciale sont rares. Lorsqu'ils sont octroyés, les montants sont bas et sont souvent négociés sur la base des résultats obtenus dans les dossiers, plutôt qu'en prenant en compte le travail réellement effectué. Plusieurs répondants indiquent ne jamais avoir réussi à obtenir de considération spéciale et 85 % des répondants ont indiqué rencontrer des difficultés lors de telles demandes [quest].

Nous avons demandé aux répondants de donner des exemples des difficultés qu'ils ont pu rencontrer. Nous vous reproduisons ici quelques-unes des réponses notables :

Il faut se battre pour avoir une considération spéciale. Souvent, le dossier est banalisé ou bien on se fait dire qu'on en fait trop pour un client [23].

C'est systématique : il faut aller se faire humilier en conciliation et sortir de là avec une entente qui nous donne un taux horaire de 20 \$ l'heure [57].

Les demandes de considération spéciale – où l'avocat explique les raisons de lui accorder un montant additionnel pour le travail non compris dans le tarif : ex, 100 h d'analyse X son taux horaire – sont systématiquement coupées au tiers de la réclamation par un avocat de la Commission des services juridiques, sans explication. Si l'avocat demande la révision, le processus est humiliant et on lui répond que son travail ne vaut pas si cher que ça [136].

La perception générale auprès des répondants semble être que les chances de succès d'obtenir une considération spéciale sont faibles ou nulles [75, 106, 114, 180] et que le fait d'en faire la demande constitue « une perte de temps » [82]. Il y a aussi une perception que les décisions sont hautement subjectives [174]. Les descriptions suivantes par deux répondants sont particulièrement révélatrices :

Considérations spéciales : c'est un rêve. Des 5 ou 6 que j'ai demandées en plus de 20 ans de pratique, on ne m'a jamais accordé une, alors je n'en demande plus [167];

Les considérations spéciales sont une farce. On doit aller débattre devant une personne qui nous « paternalise » et ne connaît rien à l'immigration pour négocier des pécadilles. C'est humiliant de devoir se justifier ainsi devant une personne qui ne sait pas de quoi elle parle [170].

⁵⁷ Service administratif de rajustement des pensions alimentaires pour enfants.

⁵⁸ Service d'aide à l'homologation.

⁵⁹ Op. cit. note 56.



De plus, la longueur et la complexité des démarches devant être effectuées ont un effet dissuasif [26, 43, 150]. Les heures consacrées pour la préparation de la demande constituent des heures non rémunérées [41, 153] qui sont investies pour un résultat incertain. L'absence d'assistance ou de cadre de référence disponible à l'avocat qui effectue ces demandes fait en sorte qu'il est difficile pour lui de s'y retrouver. Dans les cas où la demande est finalement acceptée, les montants octroyés sont considérés trop bas par les répondants [69, 97, 104, 136, 150].

Vu la description donnée par l'un des répondants de situations où il s'est vu refusé une demande considérations spéciales, il y a lieu de se demander ce qu'il faut faire pour pouvoir en bénéficier :

Cela m'est arrivé à 2 occasions dans des causes d'agressions sexuelles, où la cause avait été longue, l'enquête préliminaire a été tenue, le travail de comparatif des différentes déclarations des plaignantes laborieux, où il y a finalement eu entente sur des plaidoyers moindres inclus la veille de la tenue du procès [qui avait été dûment préparé] et finalement pour lesquels il y a eu des représentations sur sentence contestées qui ont occasionné un délibéré avec une présence additionnelle à la cour pour la décision. J'ai présenté une demande de considération spéciale avec ma facture détaillée à l'appui s'élevant à près de 15 000 \$. L'aide juridique m'a répondu tout simplement que ces dossiers ne justifiaient pas de considérations spéciales [140].

Ainsi, les avocats souhaitent que des balises claires soient établies pour les demandes de considérations spéciales [38] et que davantage de demandes soient acceptées [69]. Il a aussi été soulevé qu'il serait préférable que les avocats puissent savoir d'avance ce qui allait leur être accordé [table ronde]. Une transformation du système de demande de considérations spéciales serait donc nécessaire pour que celles-ci soient octroyées d'avance plutôt que *ex post facto*.

4.3.3. Problèmes systémiques engendrés par les tarifs

4.3.3.1. Valorisation du travail

Les tarifs sont souvent si bas que le sentiment de dignité des avocats peut en être affecté :

C'est une insulte aux compétences des avocats responsables qui prennent le temps de s'occuper adéquatement de leurs clients [70].

Ainsi, une avocate se dit humiliée par le processus de demande de considérations spéciales, dont nous traiterons dans la section 4.3.2 ci-dessous :

Si l'avocat demande la révision, le processus est humiliant et on lui répond que son travail ne vaut pas si cher que ça [136].

Un avocat dénonce l'absurdité d'une rémunération qui ne prend pas systématiquement en compte la complexité des dossiers :

Le principe du tarif fixe pour des actes qui peuvent varier en fonction de la complexité du cas n'est pas logique. Ces choix conduisent à des absurdités comme le fait d'être payé moins que le salaire minimum si les demandes de dépassement d'honoraires et de conciliation sont refusées. C'est simplement inacceptable [132].

Par ailleurs, un répondant prétend que les décisions de l'aide juridique à l'égard des avocats provenant de bureaux privés sont parfois arbitraires et il affirme soupçonner que certains bureaux ou avocats du privé pourraient être avantagés par rapport à d'autres [57].

4.3.3.2. Responsabilité professionnelle

L'insuffisance des tarifs doit être mesurée en tenant compte de la responsabilité professionnelle qui est engagée par les avocats lorsqu'ils acceptent un dossier. Comme l'affirme une avocate,

[i]l y a un écart important entre la pratique, la responsabilité que nous avons dans chacun de nos dossiers et le service à rendre alors que nous avons des dépenses mensuelles fixes [59].

Bien qu'il reconnaisse les disparités entre un mandat privé et un mandat d'aide juridique, un avocat exprime bien le jugement qui ressort des réponses quant à la qualité générale des interventions, à l'effet qu'une fois le mandat accepté, peu importe la nature dérisoire des montants payés, les avocats et avocates font le nécessaire :

Une fois ma charge de travail planifiée je m'adapte en fonction de mes engagements. La différence entre la représentation privée et les revenus tirés de l'aide juridique peut être dans un rapport de 10 à 1 respectivement. Il serait plus sain que cette différence soit comblée pour que la représentation des personnes ayant recours à l'aide juridique soit plus conséquente en fonction du temps passé sur un dossier lorsque l'on compare avec la représentation dans le privé [163].

Outre certains cas exceptionnels, l'impact se fera plutôt sentir au niveau d'un refus de traiter des dossiers trop complexes [106, 128]. Cela étant, plus le travail nécessaire s'éloigne du tarif prévu, plus il y aura de pression de faire une sélection [23, 82] :

Je ne fais pas de volume car je souhaite bien représenter mes clients. Je m'occupe aussi bien de mes clients sur l'aide juridique que de mes dossiers privés. Je sélectionne toutefois ma clientèle afin que celle-ci me ressemble et pense comme moi [113].

De façon similaire, un répondant en arrive à la conclusion qu'il ne peut pas prendre de mandats d'aide juridique :

Je ne prends pas de mandat. Si je prenais des mandats, alors par respect pour la clientèle et envers moi, je mettrais le même nombre d'heures que pour un dossier privé, et ma vie professionnelle et personnelle serait grandement affectée [179].

Ainsi, s'il faut traiter de la même manière un mandat d'aide juridique et au privé, les tarifs de l'aide juridique ne l'encouragent pas :

Ce tarif est frustrant, puisque cela n'encourage pas et ne récompense pas le travail de l'avocat dans le meilleur intérêt de son client [136].

Or, si les dossiers complexes posent un problème grave dans le secteur privé, le secteur public ne semble pas vouloir s'en occuper non plus :

De plus en plus de dossiers complexes et de longue durée sont envoyés par l'aide juridique permanente aux avocats de pratique privée, sans pour autant qu'un tarif pour la préparation du dossier et l'analyse



de la preuve policière (souvent au-delà de 200Go : .doc, PDF, rapports d'enquête, rapports d'experts, écoutes électroniques, logs, etc.) soit payé [136].

Il est à noter, par ailleurs, que pour les Services juridiques communautaires de Pointe-Saint-Charles et de Petite Bourgogne, organisme qui a un mandat plus large que les autres bureaux du côté public, on ne renvoie pas de dossiers complexes au privé, « *car nous croyons qu'une telle personne aura de toute façon de la difficulté à trouver un avocat de la pratique privée pour la représenter, vu les bas tarifs* » [ent].

4.3.3.3. Relations avec les clients

On rapporte également que la tarification peut avoir un impact au niveau de la relation entre le procureur et son client :

J'aime bien aider les gens ayant peu de moyens, mais pas à mon détriment et si je demande à un client sur l'aide juridique de solliciter moins de mon temps, il ne comprend pas et ne croit pas que je suis payée presque rien finalement si je calcule mes heures [82].

De plus, pour un répondant :

Le fait d'accepter des mandats fait en sorte que les gens [petite région] nous assimilent aux avocats de l'aide juridique et ceux qui n'y sont pas admissibles ne nous contactent plus [103].

Les avocats qui acceptent des mandats d'aide juridique pourraient ainsi compromettre leurs possibilités d'obtenir des mandats au privé et ainsi diminuer leur capacité à bien gagner leur vie, ce qui ne serait pas forcément un problème si les tarifs étaient plus raisonnables.

4.3.3.4. Stress financier

En dépit de la hausse du financement à l'occasion des nouvelles ententes, dont notamment l'ajout d'un montant forfaitaire de 50 \$ par dossier pour frais administratifs⁶⁰, le stress financier qu'engendrent les tarifs de l'aide juridique au privé est palpable dans un grand nombre de réponses reçues. Celui-ci est amplifié par le fait que les montants dus ne soient payés qu'à la toute fin du mandat [132] :

Le fait d'être rémunérée seulement à la fin d'un dossier peut causer des années angoissantes pour cause de revenus insuffisants [57].

4.3.4. Constats et recommandations

Les réponses obtenues indiquent que les tarifs ne sont pas adéquats. Si la réalité de certains domaines de pratique permet d'illustrer ces problèmes avec une acuité particulière – le droit criminel, le droit de l'immigration et le droit familial en sont trois exemples – le sous-financement semble généralisé et concerne tous les champs de pratique. Les avocats pratiquant dans divers domaines décideront de ne pas accepter des mandats d'aide juridique ou en payeront personnellement ou professionnellement le prix. S'ils acceptent des

⁶⁰ Tarif civil, art. 156; Tarif criminel, art. 60 (*op. cit.* note 56).

mandats d'aide juridique, ils doivent être conscients qu'ils ne seront pas payés pour une partie plus ou moins grande des heures consacrées au dossier.

Nous ne remettons pas en cause la bonne foi ni la compétence des avocats qui acceptent des mandats d'aide juridique, mais il nous paraît évident qu'un service public aussi important que la représentation juridique des plus démunis ne devrait pas se fonder sur le principe du *pro bono*. Il n'existe pas d'incitatifs financiers à agir dans le meilleur intérêt des clients et il faut donc s'en remettre à l'éthique personnelle des avocats. Or, plusieurs évoquent des dérives ponctuelles, particulièrement dans le domaine du droit criminel et de l'immigration. Les avocats vivent un stress financier et sentent que leur travail n'est pas valorisé. Dans ce contexte, la complexité du dossier sera nécessairement un facteur déterminant dans la décision d'un avocat d'accepter un mandat d'aide juridique ou non. Le citoyen avec un dossier complexe ne trouvera peut-être pas preneur, et il n'est pas sûr qu'il puisse se faire représenter dans le secteur public non plus. À cet égard, notons que certains répondants affirment qu'à défaut pour eux d'être mieux payés, il faudrait que les dossiers complexes soient traités par la permanence de l'aide juridique et que d'autres avocats soient embauchés [11, 42]. Le fait que les Services juridiques communautaires de Pointe-Saint-Charles et de Petite Bourgogne s'efforcent explicitement à *garder* les dossiers complexes eu égard à leur mission élargie par rapport aux autres bureaux d'aide juridique et aux tarifs trop bas de la pratique privée [ent] en dit long sur le sort qui doit vraisemblablement être réservé à ces dossiers dans d'autres districts.

4.3.4.1. Augmentation des tarifs

Face à cette situation, lorsqu'on demande aux répondants quelles améliorations doivent être faites au chapitre des tarifs, la réponse est claire, il faut les augmenter [3, 26, 27, 41, 42, 48, 64, 83, 94, 97, 98, 99, 101, 102, 106, 111, 115, 120, 128, 130, 137, 138, 140, 147, 150, 151, 154, 155, 161, 179, 180]. Deux répondants chiffrent cette augmentation souhaitée à 20 % [110, 164], d'autres les doubleraient [35, 87, 163], et un répondant suggère même que les tarifs soient multipliés par trois ou quatre [68]. On dira aussi qu'il faut les adapter selon le coût réel du marché et le temps passé sur le dossier [9, 10, 15, 75, 82, 83]. Il faudrait « *mieux évaluer la charge de travail que plusieurs dossiers requièrent et ajuster les tarifs en conséquence* » [27]. On suggère aussi une indexation au coût de la vie [41, 138]. Un répondant affirme, en faisant référence aux dossiers complexes, qu'« *il serait bien que ceux qui daignent les prendre soient rémunérés justement* » [43].

Certains répondants croient qu'il faudrait rémunérer les avocats pour les dossiers qui se règlent de la même façon que les dossiers qui se rendent à procès [32], alors que pour d'autres si les tarifs doivent être augmentés, la distinction demeure importante et il ne faut pas encourager des « *procès futiles* » [68]. Deux répondants font également une distinction entre les dossiers contestés et non contestés [32, 104]. En matières criminelles, plusieurs revendiquent un honoraire additionnel pour les dossiers qui se rendent à procès [111, 139, 140] et lorsqu'il y a enquête préliminaire ou représentations sur sentence [140].

Certains proposent l'augmentation ciblée de certains actes [150, 157]. Ainsi, on a suggéré qu'un tarif plus spécifique soit accordé pour toute demi-journée de cour [86] ou lorsque le procès dure plus de trois heures [134], pour une ordonnance de sauvegarde [103], pour la gestion [128, 132], pour la fixation d'une date d'audience [132] et pour les remises [132]. Un autre répondant estime que chaque intervention devrait être rémunérée, sans exceptions [157]. On nous met en garde cependant de ne pas récompenser une pratique à volume qui puisse être abusive [171].



4.3.4.2. Adoption d'un taux horaire

Certains ont suggéré l'adoption d'un taux horaire comme base de la tarification pour l'ensemble des dossiers [70, 102, 111, 120, 152, 153, 180]. D'autres croient qu'une tarification horaire pourrait être réservée pour certains mandats seulement [152, 153]. Un avocat s'appuie notamment sur la situation dans les autres provinces où les avocats seraient payés à un taux horaire raisonnable de 80 \$ à 120 \$ [70, 163]. L'exemple de l'Ontario est soulevé [163]. Sans mentionner le taux horaire explicitement, d'autres estiment que le nombre d'heures doit à tout le moins être pris en considération [106]. Une personne suggère qu'il faudrait évaluer le nombre d'heures requises avant même le début du dossier [135].

4.3.4.3. La facturation et le paiement

En plus de l'insuffisance des tarifs, la complexité du système de facturation est décriée par plusieurs répondants :

Le système de facturation est atrocement pénible et compliqué. Un dossier d'aide juridique reste intéressant puisqu'il s'agit de droit mais la facturation, elle, a un effet repoussant extrême, surtout considérant les sommes ridicules en jeu [32].

L'absence de manuels de facturation⁶¹ affecte négativement la perception de l'avocat de pratique privée quant au fonctionnement du système d'aide juridique :

Le processus de facturation est difficile à saisir, p. ex. : ce à quoi l'avocat a droit ou pas, puisque s'il oublie une vacation ou une conférence de gestion, ce travail ne lui sera jamais payé [136].

D'un autre côté, si la CSJ reçoit régulièrement des demandes imprécises elle n'a d'autre choix que d'agir en fonction de règles strictes.

Les règles sur la facturation devraient être clairement formulées et un guide serait certainement bénéfique [32]. La possibilité d'émettre des factures intérimaires est une suggestion intéressante qui permettrait à l'avocat d'avoir une certaine stabilité économique durant la réalisation des mandats [36]. À tout le moins, on comprend qu'une plus grande flexibilité est demandée et que les modes de paiement pourraient prendre en compte la spécificité des dossiers [117].

En effet, tel que déjà mentionné, les délais entre le moment où le mandat est octroyé et le moment où l'avocat reçoit le remboursement pour le travail effectué peuvent représenter un important stress financier. Rappelons qu'une des répondantes a affirmé que « le fait d'être rémunérée seulement à la fin d'un dossier peut causer des années angoissantes pour cause de revenus insuffisants » [57]. Les avocats devant attendre la fin du mandat pour être payés, ils peuvent difficilement prévoir un budget pour ses revenus d'aide juridique et le montant anticipé est nécessairement approximatif, particulièrement si une demande de considérations spéciales doit être faite.

Enfin, certains répondants déplorent le fait que les techniciens coupent fréquemment dans les montants réclamés [68]. Lorsque ceci se produit, les avocats doivent commander le procès-verbal ou l'enregistrement

⁶¹ Comme il en existe pour les médecins participants, par exemple : voir <http://www.ramq.gouv.qc.ca/fr/professionnels/medecins-omnipraticiens/manuels/Pages/facturation.aspx>.

sonore pour justifier les montants réclamés à la facture, sans pour autant être rémunérés pour ce temps et ces déboursés supplémentaires.

Rémunération

RECOMMANDATION 3 : D'augmenter les tarifs pour tenir compte de la valeur du travail réalisé, notamment en s'inspirant du régime ontarien.

RECOMMANDATION 4 : De créer une procédure afin d'établir, dès le début du mandat, le nombre d'heures que l'avocat pourra facturer dans un mandat donné et permettre que cette évaluation puisse être revue en cours de mandat en cas d'imprévu ou de complexités inattendues (considérations spéciales).

RECOMMANDATION 5 : De permettre la facturation intérimaire afin de soutenir l'avocat tout au long du dossier.

RECOMMANDATION 6 : De créer un manuel de facturation et de le rendre disponible aux avocats de la pratique privée afin de rendre le processus plus transparent.

4.4. Les expertises et les autres déboursés

4.4.1. Les expertises

Le rôle et la pertinence des experts ont fait l'objet de plusieurs débats dans les dernières années et le nouveau *Code de procédure civile* favorise le recours à un expert unique afin de réduire les frais de justice des parties. Il n'en reste pas moins que les experts coûtent cher et que d'obtenir une expertise au tarif octroyé par l'aide juridique pose d'importants défis. Dans bien des dossiers, l'expertise demeure déterminante et toute lacune à ce niveau peut avoir des effets très négatifs sur la conduite du dossier.

Il est possible de faire appel à un expert lorsqu'une personne obtient un mandat d'aide juridique. Cependant, les tarifs payés par l'État ne reflèteraient pas ceux du marché [23, 106]. Plusieurs répondants considèrent que les frais d'expertise autorisés et remboursés sont toujours plus bas que les coûts réels déboursés. Cette situation mène à ce que les experts abordables, en autant qu'ils existent, se font rares et qu'ils peuvent être « *surutilisés* » [tr]. En effet, si ce sont toujours les mêmes dix experts qui prennent des mandats aux tarifs de l'aide juridique, leur crédibilité peut finir par s'effriter devant le tribunal [tr]. Ce problème général serait aussi criant du côté public que du côté privé [ent]. En effet, pour certaines spécialités, telles que la rhumatologie, il serait tout simplement impossible de trouver un expert aux tarifs payés par l'aide juridique [ent].

Par ailleurs, l'expertise doit être autorisée par un avocat de la CSJ qui ne connaît pas le dossier et sa décision est sans appel. L'avocat doit démontrer que l'expertise est nécessaire et comporte une question importante. Comme l'affirme l'un des répondants:

L'avocat en pratique privée doit le convaincre que l'expertise est nécessaire dans le dossier et comporte une question importante; alors que cet avocat n'a pas analysé le dossier. Ce type de pré-autorisation



remet en question l'intégrité de l'avocat puisque c'est à lui qu'on a délégué le mandat de représenter les meilleurs intérêts du client [136].

On affirme aussi qu'il arrive que le personnel de l'aide juridique refuse d'autoriser l'expertise car il ne la juge pas utile, sans avoir une connaissance assez approfondie du domaine de pratique [151] et ce même si elle est acceptée par la cour [tr].

Encore une fois, ce travail de justification de la part de l'avocat n'est pas ou peu rémunéré au privé. L'avocate qui représente la partie bénéficiaire de l'aide juridique devra souvent se priver d'un expert ou prendre un expert dans un domaine moins spécialisé [ent]. Si elle juge qu'une expertise est primordiale, elle devra elle-même assumer la portion du coût non couvert par le régime d'aide juridique. Un des répondants exprime le dilemme auquel font face les avocats relativement aux expertises :

On doit les faire à perte et assumer la différence sans jamais être remboursé pour ces derniers ou ne pas en faire [10].

Si le fait pour un citoyen d'être privé d'un expert nuit à sa preuve, il en résulte un problème d'accès à une justice de qualité.

65 % des répondants ont indiqué avoir vécu des difficultés financières en raison des coûts associés aux expertises [quest] et seul un répondant a affirmé avoir toujours réussi à trouver des experts au tarif autorisé [57]. Il a cependant affirmé que s'il était du ressort de la CSJ d'autoriser plutôt que des bureaux locaux, comme c'est le cas actuellement, il s'attendrait à ce que ses demandes d'autorisation d'expertise soient refusées [57]. La démarche nécessaire, soit le formulaire à remplir et les motifs à fournir, pour justifier une expertise est aussi qualifiée d'« excessive » [43] et la longueur du délai de réponse a été déplorée [82, 104]. Dans certains dossiers tels que les accusations pour conduite avec facultés affaiblies, il semble difficile de convaincre l'aide juridique de couvrir les frais d'expertise, alors que dans d'autres dossiers qui demandent une expertise en santé mentale ou pour l'évaluation de la dangerosité d'un accusé, le budget serait trop limité [68, 174]. Enfin, l'insuffisance des frais accordés pour les expertises médicales a aussi été particulièrement soulignée [97, 114].

4.4.2. Les autres déboursés

Pour être prudent, un avocat doit faire autoriser tous les frais dans le dossier avant de les encourir et obtenir un mandat avant d'effectuer du travail. Si des demandes d'autorisation préalables sont possibles, on rapporte qu'elles sont souvent refusées. Même si elles sont acceptées, les répondants se plaignent de la lourdeur du processus.

Les répondants ont indiqué que de manière générale, les déboursés ne sont souvent pas remboursés adéquatement. Particulièrement, plusieurs répondants déplorent le fait que les frais pour certains déplacements et les coûts de stationnement ne soient souvent pas remboursés ou sont plafonnés [26, 43, 78, 98, 106, 120, 151]. En outre, les déplacements ne sont payés qu'à partir d'une distance de 25 km⁶². Ainsi, ce refus découragerait les avocats de la pratique privée d'accepter les mandats d'aide juridique. De plus, aucun montant n'est alloué spécifiquement pour la recherche, comme par exemple pour l'utilisation du moteur de

⁶² Tarif civil, art. 157; Tarif criminel, art. 61 (*op. cit.* note 56).

recherche Azimut ou pour la consultation du plumeur. Les frais administratifs pour les photocopies étant limités à la somme de 11 \$⁶³, tous les montants déboursés par l'avocat au-delà de cette somme doivent faire d'objet d'une spéciale, que l'avocat doit motiver. Les frais d'huissier reviennent souvent dans les commentaires : plusieurs répondants indiquent que le dépôt de procédures, les surplus de carburant et les frais de signification d'urgence (environ 75 \$ dans ce dernier cas) ne sont pas remboursés [22, 23, 110, 180], alors que souvent ces frais ne sont pas optionnels et l'avocat ne peut y échapper [138].

Les avocats de pratique privée doivent souvent avancer les sommes nécessaires pour les débours au client bénéficiaire de l'aide juridique alors qu'ils ignorent le traitement qui en sera fait à l'aide juridique [27]. Ils se voient alors notamment privés de possibilités de placement ou encore de l'opportunité d'utiliser cet argent à d'autres fins. Il existe aussi le risque que le client révoque le mandat ou que l'avocat doive cesser d'occuper pour des raisons hors de son contrôle. Dans ces cas, il risque de ne pas pouvoir recouvrer les frais déboursés puisque les frais administratifs ne sont remboursés qu'à la fin d'un mandat [22, 95] :

Je ne comprends pas pourquoi les frais administratifs sont payés uniquement à l'avocat qui termine le dossier : des frais sont également présents pour la personne qui a fait des interventions durant le mandat, sans l'avoir porté à échéance pour peu importe la raison.

D'autres exemples de frais qui ne sont pas remboursés incluent ceux engagés pour aller rencontrer un témoin expert [22], pour les frais de repas [22, 23] ou pour les frais supplémentaires pour un sténographe bilingue [23].

Ainsi, les avocats sondés s'entendent pour dire que tous les déboursés payés devraient être remboursés et qu'ils doivent inclure les frais des procédures. **80 % des répondants ont indiqué avoir déjà dû débours des montants pour leurs clients sans être remboursés par l'aide juridique et 69 % indiquent qu'ils éprouvent des difficultés financières liées aux frais et déboursés [quest]**. Le caractère très limité des remboursements fait en sorte que l'avocat décide parfois de ne pas se déplacer pour aller rencontrer un client, pour n'effectuer qu'un entretien téléphonique. Dans un dossier d'appel en matières criminelles lorsque la peine possible est élevée, une pratique que remet en question l'un des répondants [57].

4.4.3. Recommandations

Pour les répondants, la façon de corriger la situation en ce qui concerne les déboursés est simplement de s'assurer que la CSJ les assume tous [23, 64], y inclus par exemple la totalité des factures d'interprètes, les coûts de déplacements nécessaires, d'éventuels témoignages par visioconférence, etc. [tr]. Ainsi, comme le souligne un répondant, si l'article 158 du Tarif interdit à l'avocat de réclamer des frais qu'il n'a pas effectivement payés, l'inverse n'est pas vrai et il n'existe pas d'obligation pour la CSJ de rembourser les sommes qu'il a effectivement payées [23]. Les « *frais afférents au mandat* » de l'article 154 du Tarif seraient ainsi interprétés de façon beaucoup trop restrictive [23]. Les frais de photocopies et les frais de huissiers devraient certainement tous être pris en charge [134, 161].

Au plan des propositions pour faciliter l'obtention d'une expertise, les répondants ont mis de l'avant une augmentation des tarifs payés pour les mandats [48, 125]. Il a également été proposé qu'au minimum, les frais des expertises autorisées par la cour soient automatiquement remboursés par l'aide juridique [tr]. Une proposition notable consisterait à faire gérer toutes les expertises par le volet public, afin que les bénéficiaires du côté privé aient accès aux mêmes experts que du côté public [150]. Cela aurait comme avantage que

⁶³ Tarif civil, *ibid.*, art. 155.



l'avocat privé n'ait pas à gérer en plus les frustrations d'un mandat externe, en plus de minimiser les jalousies entre le secteur privé et le secteur public, ce dernier n'ayant pas forcément accès à de meilleurs experts [ent].

Expertises et déboursés

RECOMMANDATION 7 : D'augmenter la tarification pour les experts afin de refléter les coûts du marché.

RECOMMANDATION 8 : De rembourser intégralement les frais d'experts autorisés par le tribunal.

RECOMMANDATION 9 : D'harmoniser les critères d'octroi des expertises.

RECOMMANDATION 10 : De rembourser intégralement les frais effectivement payés par l'avocat de la pratique privée ou de prévoir une rémunération supplémentaire pour les frais de bureau.

4.5. L'obtention et la gestion des mandats

Avant d'obtenir officiellement un mandat, plusieurs étapes s'imposent. D'abord, l'avocat en pratique privée doit effectuer une analyse préliminaire du dossier, pour lui permettre de se familiariser avec celui-ci, de déterminer s'il accepte de le prendre et parfois de convaincre l'aide juridique du bien-fondé du dossier. Il devra ensuite attendre que le client prenne rendez-vous au bureau d'aide juridique, que le dossier soit traité afin de déterminer l'admissibilité du client et qu'une attestation d'admissibilité soit potentiellement émise à son nom par le bureau d'aide juridique.

Avant d'approuver le mandat, les bureaux d'aide juridique demandent parfois des précisions quant au mandat en passant par les techniciens. L'avocat doit alors prendre du temps pour justifier le mandat et il arriverait que les frais de 75 \$ demandés pour répondre à une demande de justification ne soient pas accordés [23].

Or, tout le travail qui peut avoir été accompli par l'avocat avant l'émission du mandat n'est pas compensé financièrement [57, 104, 106, 147, 163]. De plus, lorsque les mandats sont accordés, ils ne le sont pas toujours pour l'entièreté du service fourni et ce ne sont pas la totalité des frais utiles engagés qui sont remboursés.

En particulier, les situations d'urgence et l'appel d'une décision posent un dilemme à l'avocat. En appel, pour évaluer les chances de succès, l'avocat se doit d'étudier le dossier de première instance. Il prend donc le risque que le mandat lui soit refusé et qu'il ne puisse être remboursé pour le travail de révision du dossier réalisé [114]. De plus, en principe, l'appel doit se faire dans les trente jours. Si l'obtention du mandat est retardée, les avocats se trouvent dans une situation délicate puisqu'ils ont l'obligation de sauvegarder les droits des clients, mais n'auront aucune garantie que les dossiers soit considérés admissibles par l'aide juridique et, en cas de refus, ne seront pas compensés pour le travail effectué pour la sauvegarde des droits de leurs clients [167]. Ce risque est présent dans toutes les situations urgentes qui nécessitent l'intervention d'un avocat [27, 36]. Cette réalité est décrite ainsi par l'une des répondantes :

Le travail avant l'obtention du mandat est fait à nos risques et périls, carrément. Il sera payé si on a le mandat seulement. Dans certains cas, comme les appels, l'aide juridique demande qu'on travaille sans

garanties. En effet, il faut leur faire valoir la solidité du recours comme condition pour obtenir le mandat [68].

L'avocat en pratique privée dépend des bureaux d'aide juridique qui sont les seuls responsables de l'émission d'un mandat d'aide juridique. Les délais de traitement du côté de l'administration peuvent nuire à l'avocat, par exemple si le mandat est émis tardivement ou est refusé. Cette situation a été déplorée par plusieurs répondants qui ont affirmé avoir déjà fait beaucoup de travail qui s'avérerait nécessaire dans des dossiers, pour que le dossier soit finalement refusé par le bureau d'aide juridique et qu'ils ne soient pas payés [p. ex. 149].

Les avocats sont également vulnérables face aux clients, notamment lorsque ceux-ci négligent de se présenter à leur rendez-vous avec l'aide juridique ou de signer le mandat [120]. Dans ces cas, ils ne pourront pas représenter leurs clients et le travail déjà effectué, dont celui revêtant un caractère urgent, ne sera pas rémunéré [23, 75, 82]. De façon générale, on déplore la complexité de l'obtention d'un mandat d'aide juridique. Les bénéficiaires ne comprennent pas toujours le processus et le fonctionnement des bureaux d'aide juridique, ni pourquoi ils doivent se déplacer en personne. Il revient alors à l'avocat de gérer le client qui rencontre des difficultés.

70 % des répondants ont indiqué rencontrer des difficultés financières en raison du travail qui doit être effectué avant l'obtention d'un mandat [quest]. En droit criminel, le travail de l'avocat fait au stade de la comparution des détenus est un travail avant mandat et pose problème au niveau de la rémunération [157]. Pour qu'il soit payé pour son travail, il faudrait que l'avocat envoie un appel de comparution au bureau d'aide juridique correspondant au client, mais puisque le client ne sait parfois pas à quel bureau il doit se rapporter, l'avocat ne peut envoyer son document et n'est pas rémunéré [136].

Dans le cas de clients gardés dans des établissements de santé, un répondant a aussi déploré le fait que plusieurs techniciens tardaient parfois à se déplacer pour faire signer la demande d'aide juridique, de sorte que le client ne s'y trouvait plus. On se plaint aussi du défaut des techniciens de demander une preuve de revenus est aussi soulevé [10].

Ainsi, pour éviter d'effectuer du travail sans être payés, certains répondants affirment désormais refuser de travailler avant d'avoir obtenu un mandat [102, 134], aux risques de retarder le dossier. Il faut donc d'abord et avant tout faciliter l'obtention des mandats [149] et cela implique de réduire les délais et les formalités [68]. En particulier, la prise de rendez-vous devrait être plus rapide [155]. De plus, afin d'éviter que les avocats perdent une rémunération pour les services rendus avant l'obtention du mandat, une exigence pourrait être que le mandat soit donné au plus tard le jour même des services rendus. Un répondant voudrait par ailleurs qu'il soit possible pour les avocats de vérifier si leur client est toujours admissible en cours de dossier [103]. À l'heure actuelle, lorsque le client perd son admissibilité, l'avocat n'est souvent pas rémunéré pour le travail déjà accompli. En matières criminelles, les délais des visites des techniciens en prison devraient être diminués et un répondant affirme qu'à Montréal, il serait préférable qu'un mandat puisse être obtenu ailleurs qu'au bureau du 800, boul. de Maisonneuve [68].

Lors d'entretiens, des avocats ont suggéré la mise en place d'un sursis administratif, c'est-à-dire un sursis des délais d'appel, par exemple, le temps d'obtenir un mandat d'aide juridique, de sorte que les délais dans son émission ne puissent jamais causer un tort au citoyen ou à l'avocat. À tout le moins devrait-on trouver le moyen de rémunérer le travail de l'avocat en situation d'urgence, que la personne soit finalement admissible ou non.



De plus, pour obtenir un mandat, les clients bénéficiaires de l'aide sociale devraient uniquement avoir à présenter une preuve de leur prestation à l'avocat du privé qui les représenterait, sans avoir à passer par un bureau d'aide juridique au préalable. Il a également été recommandé que si un client échoue à obtenir les services d'un avocat au privé pour un mandat d'aide juridique, il y ait une obligation du bureau d'aide juridique de prendre en charge le dossier, afin d'éviter que des bénéficiaires admissibles n'arrivent pas à trouver une avocate ou un avocat qui accepte le mandat. Sur l'Île de Montréal, ceci pourrait être grandement facilité si l'on cessait de considérer tous les bureaux locaux comme un seul et unique cabinet pour les fins de représentation [ent]. On a enfin suggéré que le mandat, une fois obtenu, demeure confidentiel et qu'il ne soit pas versé au dossier de la cour afin que ni le client ni l'avocat ne soient victimes de préjugés et se sentent dévalorisés.

Enfin, le manque de coordination entre les secteurs public et privé fait en sorte que si, pour quelque raison que ce soit, le client ne retient pas les services d'un avocat dans le secteur public, il n'est pas garanti d'en trouver dans le secteur privé, de sorte qu'il est probable que de nombreux clients doivent tomber entre les mailles du filet. En matières familiales notamment, en raison des questions de conflits d'intérêts, il arrive que les parties n'aient d'autre choix que de retenir les services d'un avocat au privé, parce que la permanence d'un bureau d'aide juridique ne pourra représenter les deux parties d'un même litige. À cet effet, le Comité recommanderait l'implantation de « guichets uniques » régionaux qui auraient comme mandat de trouver un avocat pour le client, que ce soit dans le secteur public ou privé.

Obtention et gestion des mandats

RECOMMANDATION 11 : De réduire les délais d'obtention des mandats d'aide juridique.

RECOMMANDATION 12 : D'évaluer la possibilité de donner le mandat le jour même des services rendus pour éviter des interventions effectués, mais non payées.

RECOMMANDATION 13 : De dispenser les clients bénéficiaires de l'aide sociale d'obtenir un mandat avant qu'un avocat puisse intervenir dans leur dossier.

RECOMMANDATION 14 : Dans des cas d'urgence, d'établir un sursis judiciaire tant qu'aucun mandat d'aide juridique n'a été émis afin que l'avocat puisse respecter les délais imposés par la loi sans préjudice pour lui-même ou son client, ou prévoir un mécanisme de rémunération d'interventions urgentes que le mandat soit accepté ou non.

RECOMMANDATION 15 : De diminuer les délais pour les visites des techniciens en prison.

RECOMMANDATION 16 : De créer un outil permettant aux avocats de la pratique privée de vérifier l'admissibilité du bénéficiaire en cours de mandat.

RECOMMANDATION 17 : De prévoir une obligation du bureau d'aide juridique de confier le dossier d'un bénéficiaire à un avocat permanent dans le cas où aucun avocat de la pratique privée n'a accepté son mandat d'aide juridique, afin de s'assurer que le bénéficiaire puisse faire valoir ses droits.

Pour la grande région de Montréal,

RECOMMANDATION 18 : De décentraliser l'obtention des mandats afin de rendre le processus plus accessible ;

RECOMMANDATION 19 : De permettre aux divers bureaux de la région de représenter des clients ayant des intérêts opposés, tant que ce n'est pas au sein du même bureau.

RECOMMANDATION 20 : D'implanter des « guichets uniques » régionaux qui auraient comme mandat de trouver un avocat ou une avocate pour le bénéficiaire, que ce soit dans le secteur public ou privé.

RECOMMANDATION 21 : D'assurer la confidentialité du mandat d'aide juridique dans les dossiers de la cour, afin d'éviter la formation de préjugés.

4.6. L'exemple de l'Ontario

Tel que vu ci-haut, un des répondants a discuté de la situation en Ontario [163]. Puisque l'Ontario fait bonne figure en matière d'aide juridique, il nous importe de s'y attarder. Depuis 1998, suite à l'adoption de la *Loi sur les services d'aide juridique*, c'est *Aide juridique Ontario* (« AJO »), une société à but non lucratif autonome, qui administre le régime provincial d'aide juridique. AJO a plusieurs volets, mais en ce qui concerne la représentation par les avocats, la rémunération repose sur l'émission de certificats d'aide juridique qui sont l'équivalent des mandats du secteur privé au Québec. En 2015, ce sont près de 4 000 avocats qui ont participé au programme.

Dans le système d'aide juridique ontarien, la rémunération des mandats est généralement de loin supérieure à celle du Québec et on y procède par taux horaire plutôt que par acte ou par forfait. Le taux horaire effectif est plus intéressant qu'au Québec et c'est ainsi que l'avocat touchera entre 109 \$ et 136 \$ de l'heure, dépendant de son niveau d'expérience⁶⁴. On investit dans la couverture de façon continue et c'est ainsi qu'en 2010, le gouvernement s'engageait à hausser son financement de 5 % par année sur une période de sept ans de façon à élargir la couverture en droit criminel, en droit des réfugiés et en droit de la santé mentale. Lors de cette réforme, on a augmenté les tarifs et on a mis sur pied certains tarifs forfaitaires pour les actes criminels les plus communs. On a également décidé de prendre en compte la complexité des dossiers en droit criminel pour en établir la tarification. Parmi les facteurs qui peuvent entrer en ligne de compte, on retrouve la particularité du client ainsi que la longueur de l'enquête préliminaire. Le gouvernement ontarien affirme vouloir s'assurer d'une bonne administration des calendriers des paiements, bonifier les tarifs pour les experts en défense et mettre sur pied un mécanisme de contrôle de la qualité et d'imputabilité du travail des avocats. L'avocat sait à quoi s'attendre et les critères et les éléments à prendre en considération sont explicitement mentionnés dans le formulaire de paiement.

⁶⁴ Les avocats ayant entre 1 et 4 ans d'expérience sont payés 109,14 \$ de l'heure; ceux ayant entre 4 et 9 ans, 122,78 \$ de l'heure, alors qu'au-delà de 10 ans d'expérience, le tarif s'élève à 136,43 \$ de l'heure : http://www.legalaid.on.ca/en/info/tariff_billing.asp.



Un répondant qui est familier avec les deux systèmes a fait part au Comité des différences dans son domaine de pratique qui est le droit de l'immigration. Alors qu'au Québec, un avocat est payé à l'acte, sans prise en compte du nombre d'heures travaillées ni du nombre d'années d'expérience de l'avocat ou de la qualité de son travail, en Ontario, l'avocat est payé à l'heure, selon son expérience et une estimation préalable est faite du nombre d'heures qu'il devra travailler pour chaque acte. C'est ainsi que pour une révision judiciaire devant la Cour fédérale dans un dossier d'immigration, l'aide juridique en Ontario paiera l'avocat 27 heures à un taux entre 109 \$ et 136 \$ pour un total variant de 2946,78 \$ à 3683,61 \$ selon l'expérience de l'avocat, **alors que pour le même dossier au Québec, il recevra un montant forfaitaire de 1360 \$, soit entre deux et trois fois moins** [ent]⁶⁵.

Ce régime contraste fortement avec celui du Québec, qui paie un montant forfaitaire sans lien avec l'expérience de l'avocat ou le temps nécessaire à l'accomplissement du mandat, le tout sans ajustements possibles sauf dans des cas très exceptionnels. Les conditions de travail de l'avocat au privé dans le système ontarien sont donc certainement plus intéressantes qu'au Québec et il semble que les avocats n'aient pas les mêmes insatisfactions. Un avocat qui a travaillé en droit de l'immigration dans les deux systèmes résume la situation en affirmant qu'en Ontario, il est possible pour un avocat de gagner sa vie en basant sa pratique sur des mandats d'aide juridique tout en faisant un travail engagé et intéressant, alors que c'est impossible d'en vivre au Québec [crl].

Nous avons déjà vu (section 3.5), que le régime ontarien coûte plus cher que le régime québécois, ce qui va de soi vu les meilleures conditions de travail des avocats au privé. Sans aller jusqu'à un financement aussi généreux qu'en Ontario, il est à noter que même une simple augmentation du financement du secteur privé au niveau dépensé par l'Ontario par habitant permettrait de doubler les tarifs dans le secteur privé, qui est le secteur où l'écart de financement est le plus grand (voir la table Table 1).

**Table 1. Financement comparatif Ontario/Québec
(salaires, charges & débours), hors coûts d'administration⁶⁶**

	Coût (\$)	Dossiers	Coût Dossier	Coût Habitant
Ontario				
Public	148,8 millions	?	?	10,88\$
Privé	183,9 millions	83 658	2 198,24\$	13,44\$
Québec				
Public	83,8 millions	106 711	785,30\$	10,20\$
Privé	53,1 millions	118 529	447,99\$	6,46\$

Le 8 juin 2015, après avoir déjà investi une somme de 154 millions \$ dans le cadre de ses deux derniers budgets, le gouvernement ontarien annonçait une réforme historique qui rend admissibles à l'aide juridique 400 000 personnes de plus, ce qui représente une augmentation de 40 %. Les domaines touchés sont

⁶⁵ Pour l'Ontario : http://www.legalaid.on.ca/en/info/refugee_judicialreview.asp; pour le Québec : Tarif civil, *op. cit.* note 56, arts 126-130, 134-136 et 138.

⁶⁶ Sources : AJO, 2014 Annual Report, disponible en ligne : <http://www.legalaid.on.ca/en/publications/downloads/2013-14-LAO-Annual-Report.pdf>; et le rapport annuel de la CSJ de 2013-2014, précité, note 10. Le financement par habitant du volet public est similaire dans les deux provinces, mais pour le volet privé, le Québec dépense deux fois moins que l'Ontario.

principalement le droit criminel, l'immigration et le droit familial. Cette réforme a été mise sur pied en concertation avec les avocats, et depuis 2010 les avocats ont pris part à plus d'une cinquantaine de rencontres avec l'aide juridique. Fait intéressant, dans le cadre de cette nouvelle réforme, on souhaite assurer une couverture pour les actes criminels mineurs, mais qui pourraient avoir une conséquence secondaire néfaste telle que la perte d'un emploi, d'un logement ou encore de l'aide sociale. L'intention est claire : on vise à prendre en compte la situation globale du client. Quant aux seuils d'admissibilité à l'aide juridique en Ontario, dépendant de la composition familiale ou le type de service donné (public ou privé), ils peuvent être plus ou moins généreux que ceux du Québec, comme le démontre la table 2 ci-dessous⁶⁷. Enfin, mentionnons que AJO fournit une gamme variée de services dans le volet public, notamment via ses cliniques juridiques spécialisées, qui, avec les coûts d'administration du régime, accapare plus de 50 % de son budget total⁶⁸.

Table 2. Comparaison des seuils d'admissibilité à l'aide juridique au Québec et en Ontario, avant et après la hausse prévue pour le 1^{er} janvier 2016.

Seuils	Québec		Ontario		Écart	Écart	Écart
	2015	2016	Privé	Public	2015	2016	Public '16
Personne seule	16 306,00 \$	19 201,00 \$	12 135,00 \$	20 225,00 \$	4 171,00 \$	7 066,00 \$	-1 024,00 \$
Adulte + Enfant	19 948,00 \$	23 489,61 \$	20 993,00 \$	30 337,00 \$	-1 045,00 \$	2 496,61 \$	-6 847,39 \$
Adulte + 2 enf.	21 296,00 \$	25 076,93 \$	23 932,00 \$	34 832,00 \$	-2 636,00 \$	1 144,93 \$	-9 755,07 \$
Adulte + 3 enf.	21 296,00 \$	25 076,93 \$	33 843,00 \$	41 573,00 \$	-12 547,00 \$	-8 766,07 \$	-16 496,07 \$
Adulte + 4 enf.	21 296,00 \$	25 076,93 \$	38 157,00 \$	48 315,00 \$	-16 861,00 \$	-13 080,07 \$	-23 238,07 \$
Conjoints	22 691,00 \$	26 719,61 \$	20 993,00 \$	30 337,00 \$	1 698,00 \$	5 726,61 \$	-3 617,39 \$
Conj. + enf.	25 389,00 \$	29 896,61 \$	23 932,00 \$	34 832,00 \$	1 457,00 \$	5 964,61 \$	-4 935,39 \$
Conj. + 2 enf.	26 737,00 \$	31 483,94 \$	33 843,00 \$	41 573,00 \$	-7 106,00 \$	-2 359,06 \$	-10 089,06 \$
Conj. + 3 enf.	26 737,00 \$	31 483,94 \$	38 157,00 \$	48 315,00 \$	-11 420,00 \$	-6 673,06 \$	-16 831,06 \$

⁶⁷ Voir, pour l'Ontario : <http://www.legalaid.on.ca/en/getting/eligibility.asp> et <http://www.legalaid.on.ca/en/getting/certificateprogram.asp>. Pour le Québec, voir le Décret 1280-2013 et l'annonce du report de la hausse, précités, note 13. L'admissibilité avec contribution, qui existe dans les deux régimes, n'a pas été prise en compte.

⁶⁸ AJO, 2014 Annual Report, précité, note 66, p. 65.

5.CONCLUSION

Ce rapport a voulu remédier aux lacunes des analyses antérieures, qui s'attardaient principalement à des facteurs d'accessibilité, sans trop se soucier des conditions dans lesquelles se rendent les services. Les nombreux témoignages recueillis des avocates et des avocats qui œuvrent tous les jours dans le système québécois d'aide juridique démontrent un profond problème, à tout le moins dans le secteur privé, qui rappelons-le représente au moins 50 % des services et dont l'existence est cruciale à la survie du système. Plusieurs répondants expriment la volonté louable d'aider une population démunie, mais nous croyons qu'un service public ne devrait pas dépendre du sentiment de charité de l'avocat pratiquant dans le secteur privé, un sentiment qui est par ailleurs très présent dans de multiples réponses aux questionnaires. Sans remettre en cause la compétence, la bonne foi et le dévouement des avocats et avocates du secteur privé, les situations rapportées permettent de conclure qu'un financement inadéquat en pratique privée, y compris pour couvrir les frais nécessaires tels que les expertises et les déboursés, risque d'affecter négativement le service au client, que ce soit au niveau de la couverture, de la qualité du service, ou des résultats. Par ailleurs, les citoyens qui ont des dossiers plus complexes sont les premières victimes de ce sous-financement aigu et tout indique qu'en raison de ses propres contraintes budgétaires, le secteur public n'est pas à même de pallier à ce grave problème de déni de justice.

Les avocates et avocats qui acceptent des mandats d'aide juridique subissent leurs propres injustices, notamment lorsqu'ils sont forcés de travailler pour des montants dérisoires, de défrayer des montants parfois importants sans garantie de remboursement, ou encore d'être mis dans une situation où ils ne peuvent donner tous les services qu'ils voudraient rendre. Les expertises sont un exemple particulièrement désolant de cet état des faits.

Le JBM est préoccupé par la pérennité du régime. Entre 1989 et 2015, le taux d'avocats en pratique privée est passé de 3,83 à 2,59 avocats par 10 000 habitants, **soit une baisse d'un tiers de la proportion d'avocats acceptant des dossiers d'aide juridique en 25 ans**⁶⁹. On note aussi un net vieillissement des procureurs et donc un problème de relève : **le nombre moyen d'années de pratique est passé de 12 à 16,5 entre 1998-99 et 2014-15**⁷⁰. Le sous-financement est certainement un facteur déterminant et fait en sorte que, contrairement à l'exemple de l'Ontario, les avocats et avocates de la pratique privée ne peuvent pas se spécialiser dans des causes d'aide juridique, tel que l'avait voulu le ministre Choquette à la fondation du régime. En effet, si le régime ontarien finance à environ la même hauteur son réseau public, **le réseau privé d'aide juridique y bénéficie d'un financement plus que deux fois plus important relatif à sa population : en 2013-14, l'Ontario finançait le secteur privé à raison de 13,44 \$ par habitant, le Québec n'y consacrait que 6,46 \$**⁷¹. Or, même au niveau de l'admissibilité, les seuils d'admissibilité sont comparables en Ontario pour ce qui est des mandats privés, et ils sont **bien plus généreux pour ce qui est du réseau public**⁷². Comme le recommandait le Barreau du Québec en 2010, il faudrait **immédiatement commencer par**

⁶⁹ Voir les notes de bas de page 14, 22 et la table 3. à l'annexe D.

⁷⁰ Voir la table 3. à l'annexe D.

⁷¹ Voir table 1. p. 41.

⁷² Voir table 2. p. 42.

bonifier le financement de la pratique privée avec des « investissements additionnels récurrents de près de trente millions de dollars par année »⁷³.

Ces inquiétudes se retrouvent dans les réponses des personnes ayant complété les questionnaires. Ainsi, plusieurs indiquent accepter de moins en moins de mandats et d'autres ne le font qu'« *exceptionnellement pour des dossiers intéressants* » [9]. Pour d'autres, la pratique de l'aide juridique dans le secteur privé semble devenir de plus en plus une étape « *pour se faire la main* » ou pour bâtir une pratique [15, 25, 26, 27, 30, 32, 48, 64, 96, 102, 132, 161, 164, 165]. Quelques répondants ont plaidé la nécessité [68, 71, 80, 150, 174]. Pour certains, les dossiers d'aide juridique sont incontournables dans leur domaine de pratique [23, 27, 56, 68, 97, 98, 109, 110, 119, 133, 134, 135, 137, 139, 158 171]. Ce serait le cas par exemple en droit criminel et en droit de l'immigration. Souvent, les mandats d'aide juridique sont un gagne-pain [60, 68, 76, 104, 144, 145, 150, 154] alors que certains les apprécient parce qu'ils représentent une façon de garantir d'être payé, même si les tarifs sont inadéquats [95, 130]. Nombreux sont les répondants qui ont invoqué des motifs qui ont trait au désir d'aider les plus démunis, au droit d'être représenté par avocat et à la justice sociale plus largement [13, 40, 41, 50, 57, 59, 63, 69, 70, 75, 78, 79, 83, 84, 86, 94, 101, 103, 115, 117, 132, 138, 147, 162, 173, 174, 180] et on voudra à tout le moins accommoder certains clients [128]. Dans tous les cas, cependant, les difficultés rapportées augurent mal pour la relève.

Face aux problèmes exposés dans le présent rapport, comment inciter les jeunes praticiens au privé à accepter des dossiers d'aide juridique? Comme l'indique un répondant, « *il est difficile voire impossible de rendre un service professionnel et consciencieux auquel le client a droit. Par respect et souci de rendre justice pour le client et par intégrité je ne peux accepter un mandat d'aide juridique* » [179]. Il est temps que le Québec réinvestisse pour protéger ses citoyens les plus démunis.

6. REMERCIEMENTS

Le JBM tient à remercier toutes les personnes ayant participé à la réalisation de ce rapport qui s'est étendue sur quatre ans, sous la supervision de quatre différents administrateurs responsables du Comité Affaires publiques du JBM, soit M^{es} Frédéric Pagé (2012-2013), Maude Grenier (2013-2014), Samuel Bachand (2014-2016) et Sophia Rossi (2016). Le JBM remercie particulièrement M^{es} Cory Verbauwhede et Liane Roy-Castonguay, co-responsables du Comité de réflexion sur le système d'aide juridique québécois pour leur travail de recherche et de rédaction rigoureux, de même que pour la coordination du Comité. Nous soulignons l'apport important de M^e Maude Grenier à la confection du rapport intérimaire, M^{es} Christine Paquin et Valérie Gobeil pour leur travail de rédaction et de synthèse exceptionnel sur le rapport final et pour la recherche effectuée sur le régime d'aide juridique ontarien, ainsi que M^{es} Dyane Perreault et Catherine Ouimet pour leurs commentaires et corrections.

Enfin, le JBM tient également à remercier l'apport des personnes interviewées, des participants à la table ronde, et des répondants au questionnaire.

⁷³ Voir la note de bas de page 40.

ANNEXE A

Rapport du responsable du Comité du 4 mars 2013

GRENIER VERBAUWHEDE |  VOCATS INC.

Montréal, le 4 mars 2013

Maître Marie COUSINEAU
Présidente
Association du Jeune Barreau de Montréal

Maître Frédéric PAGÉ
Administrateur
Comité affaires publiques
AJBM

Maître Liane CASTONGUAY-ROY
Vice-présidente
Comité affaires publiques
AJBM

Objet : Comité d'analyse de l'aide juridique
Rapport intérimaire du responsable

Maîtres,

Ce rapport intérimaire vous est envoyé pour vous donner un aperçu des travaux et réflexions en cours au sein du comité d'analyse de l'aide juridique. Ce n'est pas un rapport officiel du comité et n'engage que moi-même.

I. CRÉATION DU COMITÉ

La mise sur pied du comité fait suite à une expérience professionnelle particulièrement difficile dans le cadre de mandats d'aide juridique. Il est pertinent de faire un bref retour sur cette expérience, qui, bien que ce soit un cas extrême, illustre bien les problèmes que tentera d'aborder le comité.

Dans la cause qui a culminé avec l'arrêt *Droit de la famille — 111062*, 2011 QCCA 729 (CanLII) (autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée), il s'agissait d'une demande de retour immédiat d'enfant sous la *Loi sur les aspects civils de l'enlèvement international et interprovincial d'enfants*. Les enjeux étaient de taille : en cas de retour de l'enfant, notre cliente, qui avait demandé l'asile au Canada, perdait son enfant, sauf à vouloir se rendre aux autorités mexicaines afin d'être emprisonnée essentiellement à cause de son orientation sexuelle.

Les demandes de retour immédiat d'enfant bénéficient de l'urgence prévue au *Code de procédure civile* pour les demandes d'*habeas corpus*. Ainsi, la demande a été signifiée à notre cliente le 25 janvier 2010 et le procès de 6 jours a eu lieu entre le 19 avril et le 7 mai 2010. Cette urgence a mis en

.../2

5225, rue Berri
Bureau 304
Montréal (Québec)
H2J 2S4

Téléphone : 514 866.5599, poste 35
Télécopieur : 514 866.3151
cverbauwhede@grenierverbauwhede.ca



évidence la lourdeur administrative du régime privé d'aide juridique. Il fallait en effet commencer à travailler avant même de savoir si le mandat était accepté, engager des experts, faire traduire des centaines de pages et engager des frais divers sans savoir si ces dépenses seraient assumées par l'aide juridique, et en général, travailler de longues heures sans savoir si une exception aux montants de base dérisoires allait être octroyée en raison du caractère exceptionnel du dossier.

Les risques pris par le cabinet étaient bien réels : l'aide juridique a refusé de payer pour plusieurs des experts pourtant reconnus par la Cour, a laissé les frais de témoignage par visioconférence sur les épaules de notre cliente, et nous a laissés gérer l'interprète, qui malgré le fait qu'elle avait accepté les tarifs d'aide juridique (ce qui en soi semble rare), voulait être payée pour des journées qui avaient été amulées tardivement par la Cour.

Ainsi, la réponse à notre facture de 41 000 \$, dont 7 400 \$ de déboursés, était un paiement de 9 000 \$, tout inclus, pour la première instance, dont la préparation avait requis le travail à temps plein de deux avocats sur 6 semaines, en plus du procès de 6 jours étendu sur trois semaines. Le tarif normal de l'aide juridique pour les honoraires était d'un peu plus de 2 000 \$. On nous avait accordé un dépassement d'honoraires de 4 000 \$, ce qui impliquait un tarif horaire pour nos services d'environ 15 \$, sans compter les frais divers supportés par la cliente et le cabinet.

En séance de conciliation, on nous avisait que le fait d'accepter un mandat d'aide juridique impliquait l'acceptation de ces conditions de travail. Nous sommes allés en arbitrage, en attaquant notamment la validité constitutionnelle des dispositions du tarif qui limitaient les dépassements d'honoraires dans des cas où la liberté d'une personne était en jeu. Finalement, il y a eu un règlement hors cour. La leçon que notre cabinet a tirée de cette saga de plus de deux ans est de ne plus jamais prendre de mandats d'aide juridique. C'est une conclusion bien dommage, mais qui selon nous s'imposait en raison du système qui était en place, à moins de vouloir faire du bénévolat ou même de travailler à perte, ce que notre cabinet n'a pas les moyens de faire.

C'est suite à cette expérience révélatrice que j'ai voulu connaître le fonctionnement de l'aide juridique, tant du côté public que privé afin, premièrement, d'exposer la réalité de la pratique au sein de ce système, et ensuite, de proposer des pistes de réflexion pour l'amélioration du régime. Je me suis porté volontaire comme représentant du Barreau de Montréal au sein du Comité de la pratique privée et ai mis sur pied le présent comité avec l'aide de l'AJBM.

II. MANDAT DU COMITÉ

Le comité a commencé ses travaux à l'automne 2012, avec comme mission d'examiner les problèmes suivants, par l'entremise notamment d'entrevues et de visites de terrain :

.../3

- Les seuils d'admissibilité;
- La diminution de la couverture depuis 1996;
- Le mode de fonctionnement;
- Les tarifs pour les avocats privés conventionnés;
- La surcharge de travail pour les avocats salariés.

III. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES ET PISTES DE SOLUTIONS

Partant d'un certain idéal de *service public*, qui dans son expression absolue désigne un « service exigible, offert à l'ensemble de la population à des conditions uniformes, financé par l'État, géré par celui-ci ou par des organismes publics, selon des règles établies par loi ou règlement, sujet à examen par l'opposition et à l'accès à l'information, avec des recours des usagers »¹, il est possible de contraster la réalité vécue sur le terrain même au sein d'un service destiné à une tranche moins fortunée de la population, dont l'administration est partagée entre le domaine public et le domaine privé.

A. Observations concernant l'admissibilité et la couverture du régime

Première observation : *Le cœur de la non-accessibilité du régime réside dans la période de référence pour le calcul du revenu*

Selon l'un de nos répondants, qui a connu les multiples changements de régime depuis les débuts de l'aide juridique, au-delà de la non-indexation des seuils d'admissibilité, ce qui a vraiment fait mal au niveau de l'admissibilité était la modification de la période de référence pour comptabiliser les revenus d'une personne sur une période d'un an, plutôt que sur une semaine, comme c'était le cas avant les changements de 1996.²

Concrètement cela implique, pour un avocat de la pratique privée voulant se spécialiser dans des causes d'aide juridique, qu'il n'y a plus assez de cas pour pouvoir faire une pratique « à volume », qui était le seul moyen de faire un revenu décent dans ces domaines. Par conséquent, dans le cabinet du répondant en question, les avocats œuvrant dans le domaine de l'aide juridique sont subventionnés par les avocats prenant d'autres mandats. En somme, ce cabinet doit avoir recours à des principes charitables afin de pouvoir prendre des mandats d'aide juridique.

Deuxième observation : *Les seuils de couverture de l'aide juridique gratuite sont beaucoup trop bas et beaucoup de personnes n'arrivent pas à payer pour le volet contributif*

¹ Je dois cette définition à la professeure Andrée LAJOIE.

² Un rapport du Barreau du Québec recommande d'ailleurs de mensualiser la période de référence, ce qui serait déjà une avancée par rapport au système actuel.



L'admissibilité à l'aide juridique gratuite est présentement fixée à un revenu annuel de 13 910 \$, alors qu'une personne seule travaillant à temps plein au salaire minimum doit défrayer une contribution de 800 \$ pour être admis. Ces tickets modérateurs doivent être abolis pour rétablir l'accessibilité du régime.

Troisième observation : *L'exclusion de certains champs clés laisse pour compte des pans entiers de populations vulnérables*

Cet enjeu est présent surtout en droit administratif et en droit pénal. Les itinérants, par exemple, sont souvent contrôlés par l'utilisation de contraventions aux règlements municipaux ou au *Code de la sécurité routière*. Il en va de même pour les manifestants, ce que le « Printemps érable » a mis en évidence sur une grande échelle. Dans les deux cas, l'aide juridique ne couvre pas ces infractions alors même qu'il s'agit de populations qui ne sont pas susceptibles d'avoir les moyens de se défendre.

Cette défense, rappelons-le, est essentielle afin de protéger les citoyens d'une société démocratique contre d'éventuels abus policiers et d'assurer la protection *de facto* de certaines libertés fondamentales, telles la liberté de pensée, d'expression et d'association.

Quatrième observation : *Les tarifs insuffisants et les coupures budgétaires menacent les services pour les personnes qui franchissent le cap de l'admissibilité*

Sous-tendant les problèmes vécus par l'aide juridique se trouve une question de sous-financement chronique tant du côté public que du côté privé.³ Ainsi, rehausser les seuils d'admissibilité sans augmenter le financement du système mène nécessairement à des besoins non comblés de personnes pourtant admissibles. Dans le public, ceci se traduit très concrètement par une nette diminution des assignations aux procès longue durée, par exemple.

Du côté privé, la spécialisation des avocats dans les dossiers qui « payent », où le tarif est relativement élevé par rapport au travail à faire, continue aux dépens des besoins réels des personnes admissibles. Il y a des exemples concrets de dossiers pour lesquels, sauf rare exception, une personne admissible à l'aide juridique ne trouvera aucun preneur au privé.

Ainsi, le gel prolongé des tarifs fait en sorte que dans certains champs de pratique, la rémunération à l'acte a été coupée en deux, voire plus. Par exemple, une audience devant le Conseil arbitral en matière d'assurance-emploi était rémunérée à la hauteur de 262 \$ en 1984, soit 533,23 \$ une fois ajusté pour l'inflation. En contraste, le tarif actuel est de 235 \$. Une telle diminution de rémunération ne peut que faire baisser l'accessibilité.

³ Selon l'une de nos sources, celui-ci serait de l'ordre de 30 M \$ par an du seul côté privé, ce que les nouveaux tarifs ne pallient pas.

Du côté pénal, l'un de nos répondants nous informe que les dispositions concernant les méga-procès sont interprétées trop strictement par l'aide juridique, avec pour effet que les tarifs habituels sont appliqués dans des causes qui nécessitent des semaines et des semaines de préparation et de temps de cour.

Il est donc possible d'affirmer que plusieurs dossiers, pour lesquels le tarif est trop bas et où l'aide juridique publique n'intervient pas, tombent à travers les mailles du système. Dans les deux cas, une surcharge de travail par rapport à la rémunération mène nécessairement à des sacrifices, soit au niveau de la qualité des services fournis, soit au niveau du bien-être au travail du praticien.

Cinquième observation : *La philosophie du régime a fondamentalement changé en 1996*

Même si l'aide juridique n'a jamais été un régime universel, la philosophie d'origine donnait des droits étendus aux personnes visées, désignées alors comme des « personnes économiquement défavorisées ». L'interprétation de la loi suivait cette visée sociale large en se fondant sur deux critères : les moyens financiers et la « vraisemblance du droit », une condition que la jurisprudence considérait remplie dès lors que le citoyen en question avait « quelque chose à plaider ». En contraste, aujourd'hui, la loi désigne ses bénéficiaires comme des « personnes financièrement admissibles », en favorisant l'exclusion de la couverture.

Sixième observation : *Il y a un délaissement du système d'aide juridique en faveur du « pro bono », de l'économie sociale et de la charité*

Plusieurs faits semblent indiquer un délaissement de l'aide juridique par les jeunes avocats, à tout le moins du côté privé. Les barrières d'accès pour ces nouveaux avocats qui souhaitent prendre des mandats d'aide juridique sont très élevées, portant certains à préférer le *pro bono* à un mandat d'aide juridique, menant par conséquent à une offre de services bien moindre de la part de la relève et une diminution correspondante des droits des citoyens.

B. Observations concernant le fonctionnement du régime d'aide juridique

Première observation : *La division public/privé est difficile à lire pour les personnes admissibles*

Le système hybride a été mis en place afin de « favoriser une saine compétition entre le privé et le public », mais laisse d'importants trous dans la couverture et ne favorise pas une bonne gestion des ressources humaines au sein du système. Ainsi, par exemple, en matière pénale, la compétition entre le privé et le public (mais surtout entre avocats privés), mène à une confusion pour le bénéficiaire, qui a de multiples points d'accès (numéros d'appel différents, localisation de bureaux dispersée, démarche variable, etc.). Si le service doit être sensiblement le même pour tous les

.../6



bénéficiaires, ceux-ci devraient avoir accès à un seul et unique point d'accès pour les deux systèmes, afin de pouvoir décider en connaissance de cause. Dans le système actuel, il y a une grande partie du système qui est laissée au hasard, menant à une offre de service très inégale et à beaucoup de besoins non comblés.

Deuxième observation : *Il y a plusieurs changements simples qui pourraient avoir un grand impact sur la pratique au sein de l'aide juridique privée*

Le système d'aide juridique du côté privé manque d'outils simples à mettre en place, tels la prévisibilité des honoraires dans des cas complexes (plutôt que la négociation *ex post facto*), un système informatique plus performant et des rapports plus transparents avec l'administration, par exemple dans la forme de guides de facturation.

IV. TRAVAIL À VENIR ET PERSPECTIVES

Les observations préliminaires contenues dans ce rapport sont issues d'entrevues et de recherches menées dans le cadre du travail du comité. Le comité, qui a des ressources limitées, a commencé depuis le début 2013 à faire 2 à 4 entrevues par mois de praticiens tant du côté public que privé, mais aussi d'organismes communautaires dont la clientèle est susceptible de rencontrer des problèmes reliés au système d'aide juridique.

Nous estimons que ce travail prendra deux ans, après quoi il sera possible de faire circuler un rapport avec des propositions concrètes à faire valider par les intervenants. Le but premier est de faire le portrait des problèmes du système actuel et, dans la mesure du possible, proposer des pistes de solutions, étroites et larges, issues des milieux affectés.

En vue des observations contenues dans le présent rapport, de la proximité de l'AJBM au dossier de l'aide juridique et des engagements du présent gouvernement au niveau des seuils d'admissibilité, il serait dès maintenant intéressant que l'AJBM demande au ministre de la Justice si son gouvernement a l'intention de réinvestir dans ce service public crucial à notre État de droit.

Respectueusement soumis,

Maitre Cory VERBAUWHEDE

Responsable du comité d'analyse de l'aide juridique
Comité affaires publiques
Association du Jeune Barreau de Montréal



ANNEXE B

Questions dans la préparation de la table ronde



ASSOCIATION DU JEUNE BARREAU DE MONTRÉAL
YOUNG BAR ASSOCIATION OF MONTRÉAL

Lignes directrices

de la

Table de discussion sur le régime québécois d'aide juridique

Organisée par l'Association du Jeune Barreau de Montréal (AJBM) et son Comité de réflexion *ad hoc* sur le régime québécois d'aide juridique

Mise en contexte

L'AJBM a récemment mis sur pied un comité consultatif afin d'étudier les problèmes de fonctionnement et de financement vécus par le régime québécois d'aide juridique. Ce faisant, l'AJBM désire revisiter un des dossiers qui lui tient à cœur, soit la promotion et l'accessibilité à des services légaux de qualité pour les personnes à faible revenu.

Vers la fin des années 1950, sous la présidence de Me Jérôme Choquette qui deviendra plus tard ministre de la Justice, l'AJBM a été l'instigatrice du premier bureau d'assistance judiciaire au Québec dans le cadre duquel les membres de l'AJBM représentaient de façon bénévole les moins fortunés. Ce bureau d'assistance judiciaire a ensuite été nationalisé par le ministre Choquette qui en a fait le système d'aide juridique d'aujourd'hui.

Force est de constater que le fonctionnement du système d'aide juridique actuel pose de plus en plus problème. Non seulement les citoyens y ont difficilement accès dû aux seuils d'admissibilité trop peu élevés, mais les avocats en pratique privée qui doivent accepter des mandats d'aide juridique ont plus de difficulté que jamais à composer avec ce système administratif rendu inadéquat et désuet par la force du temps.

Étant le précurseur du système d'aide juridique, l'AJBM est d'autant plus préoccupée par l'impact de cette situation sur le travail des jeunes avocats et donc, sur la qualité des services juridiques rendus aux citoyens les plus démunis. C'est la raison pour laquelle l'AJBM a mis sur pied un Comité de réflexion *ad hoc* sur le système d'aide juridique ayant pour mission de rendre compte des améliorations pouvant être apportées au système actuel afin d'en faciliter le fonctionnement.

Des recommandations novatrices et concrètes seront soumises au ministre de la Justice du Québec sous forme de rapport afin que ce dernier puisse apporter des améliorations au régime. Ces améliorations, autant administratives que financières, contribueront à alléger le fardeau des avocats en pratique privée qui choisissent d'accepter des mandats relevant de l'aide juridique de même qu'à faciliter le travail des avocats à l'emploi de l'Aide juridique.

Objectifs

Lors d'une récente rencontre entre l'AJBM et le ministre de la Justice, Me Bernard St-Arnaud, ce dernier a fait part à l'AJBM de son grand intérêt à prendre connaissance de ses recommandations sur le système d'aide juridique. Il a notamment souligné qu'un rapport soumis avant le début de l'été 2013 lui serait d'autant plus utile qu'il comptait se pencher sur ce sujet en vue de la reprise des travaux en septembre 2013.

La présente Table de discussion est donc organisée afin de sonder l'opinion des membres de l'AJBM et de tout autre avocat ayant travaillé de près avec le système d'aide juridique québécois au cours des dernières années. Les discussions qui seront proposées dans le cadre de cette rencontre porteront sur les problèmes vécus et les améliorations possibles pouvant être proposées à court, moyen et long terme.





ASSOCIATION DU JEUNE BARREAU DE MONTRÉAL
YOUNG BAR ASSOCIATION OF MONTRÉAL

En discutant avec les acteurs de premier plan du régime d'aide juridique, l'AJBM s'assure ainsi d'émettre des recommandations pertinentes et réalisables tout en gardant à l'esprit les défis que leur implantation posera pour notre ministère.

À NOTER : les commentaires qui découleront de cette Table de discussion seront traités complètement anonymement. Les recommandations émises le seront au nom de l'AJBM et n'engageront qu'elle.

Pistes de réflexion en vue de la première rencontre

Nous avons préparé quelques questions afin d'orienter et de délimiter les discussions de la Table ronde. Cette liste de questions ne se veut certainement pas exhaustive, mais pourra nous aider à préparer notre rencontre. Nous vous invitons à réfléchir globalement à des situations problématiques liées aux questions ci-dessous que vous avez personnellement vécues ou entendues. Des exemples concrets seront demandés.

1. Général - Contextuel

- ☐ Selon vous, dans quel état se trouve le régime d'aide juridique québécois actuel?
- ☐ Quels sont les problèmes récurrents que vous avez rencontrés dans votre pratique à l'égard du régime d'aide juridique?
- ☐ La culture de plus en plus populaire du pro bono, de l'économie sociale et de la charité met-elle un frein ou ralentit-elle les améliorations possibles du système d'aide juridique?
- ☐ Y a-t-il un désintérêt des avocats envers les mandats d'aide juridique?

2. Le fonctionnement de l'aide juridique / Administration

- ☐ Le processus de demande de mandat par les avocats est-il problématique ?
- ☐ Les délais de réponse concernant l'admissibilité des clients posent-ils problème?
- ☐ Le mode de paiement des avocats privés pose-t-il problème?
- ☐ Les délais de paiement sont-ils problématiques? Si oui, comment peuvent-ils être améliorés?
- ☐ Le mode de communication entre le bureau d'Aide juridique et les avocats privés est-il adéquat? Comment pourrait-il être amélioré?
- ☐ Quels autres problèmes d'ordre administratif avez-vous vécus lors de mandats d'aide juridique?
- ☐ Est-ce que le processus de demandes de considération spéciale pose problème (demandes, délais, motifs, décisions, etc.)? Comment l'améliorer?
- ☐ Que pensez-vous de la nouvelle application des taxes sur les montants facturés à l'aide juridique?

3. Régime public / Régime privé

- ☐ La division public/privé pose-t-elle problème?
- ☐ La connaissance du régime double (public/privé) par les clients est-elle suffisante? Est-ce que la connaissance actuelle permet aux clients d'exercer adéquatement leur droit à l'avocat?
- ☐ Y a-t-il une surcharge de travail des avocats permanents de l'aide juridique? Si oui, quels impacts cela a-t-il sur le régime privé ou sur le fonctionnement global du système?
- ☐ Existe-t-il une injustice entre le traitement des dossiers des avocats publics et privés ?

4. Admissibilité et couverture du régime



ASSOCIATION DU JEUNE BARREAU DE MONTRÉAL
YOUNG BAR ASSOCIATION OF MONTREAL

- ☐ Quels sont les problèmes que peuvent causer le fonctionnement et le financement actuels de l'aide juridique à l'égard des clients?
 - ☐ La période de référence pour le calcul du revenu des clients est-elle problématique? Si oui, comment la situation pourrait-elle être améliorée?
 - ☐ Les seuils de couverture de l'aide juridique gratuite sont-ils adéquats?
 - ☐ Qu'en est-il du volet contributif?
 - ☐ Est-ce que certains actes juridiques qui ne le sont actuellement pas devraient être remboursés par l'aide juridique? Lesquels?
 - ☐ Avez-vous des exemples concrets de problématiques liées à l'exclusion de certains champs clés ?
 - ☐ Les tarifs insuffisants et les coupures budgétaires affectent-ils la qualité des services juridiques offerts aux clients admissibles autant par les avocats privés que publics, voire leur accessibilité?
5. Conséquences éthiques
- ☐ Est-ce que les avocats ont tendance à tourner les coins ronds dans leurs dossiers couverts par l'aide juridique?
 - ☐ Est-ce financièrement rentable pour un avocat à son compte d'accepter des mandats d'aide juridique? Si oui, dans quelles circonstances?
 - ☐ Est-ce que le droit à une défense pleine et entière est mis en jeu par le fonctionnement et le financement actuels de l'aide juridique?
6. Points positifs
- ☐ Quels sont les points positifs à conserver et à souligner?
7. Recommandations et améliorations
- ☐ Quelles sont les améliorations possibles à court, moyen et long terme?
 - ☐ Quelles recommandations sont prioritaires?

Nous espérons avoir l'occasion de discuter plus amplement avec vous lors de la rencontre de la Table de concertation qui aura lieu le vendredi 26 avril 2013.

Titre : Table de discussion sur le régime d'aide juridique québécois
Date : Vendredi 26 avril 2013
Durée : De 12h à 17h
Endroit : 1250, boul. René-Lévesque O., 25^e étage, Montréal



ANNEXE C

Questionnaire distribué

Questionnaire Aide juridique

#		TERMINÉ(E)(S) Collecteur : Commencé le : Dernière modification le : Temps passé : Adresse IP :
---	---	--

PAGE 1: QUESTIONS DÉMOGRAPHIQUES/PROFESSIONNELLES

Q1: Êtes-vous membre de l'AJBM (10 ans et moins de pratique)?
Q2: Âge
Q3: Sexe
Q4: Dans quel domaine de droit exercez-vous?
Q5: En quelle pratique travaillez-vous?

PAGE 2: QUESTIONS DÉMOGRAPHIQUES/PROFESSIONNELLES

Q6: Quel est votre taux horaire?
Q7: Acceptez-vous ou avez-vous déjà accepté des mandats d'aide juridique?

PAGE 3: QUESTIONS DÉMOGRAPHIQUES/PROFESSIONNELLES

Q8: Quelles sont les raisons qui vous ont poussé à ne pas prendre des mandats d'aide juridique?

PAGE 4: QUESTIONS DÉMOGRAPHIQUES/PROFESSIONNELLES

Q9: Quelles sont les raisons pour lesquelles vous acceptez ou avez déjà accepté des mandats d'aide juridique?

Questionnaire Aide juridique

Q10: En tenant compte de l'ensemble de votre pratique, à quel pourcentage correspondent ou corresponderaient les mandats d'aide juridique?

Q11: Quels sont ou quels étaient vos revenus annuels bruts provenant des mandats d'aide juridique?

PAGE 5: TARIFS ET CHARGE DE TRAVAIL

Q12: Quel type de mandat d'aide juridique effectuez-vous?

Q13: Vous arrive-t-il de refuser des mandats en raison de l'insuffisance des tarifs pour ce genre d'intervention ou pour d'autres raisons?

PAGE 6: TARIFS ET CHARGE DE TRAVAIL

Q14: Quelle est votre opinion sur les tarifs au privé ou la charge de travail au public? Donnez des exemples. - Au privé, des exemples concrets d'actes sous-évalués ou carrément non payés- Au publique, les conséquences d'une charge de travail inadéquate, le cas échéant Décrivez si possible ce que cela vous engendre comme inconvénients ou informez-nous si cela fait en sorte que vous évitez de certains dossiers.

Q15: Quelles sont les améliorations qui pourraient être apportées aux tarifs ou aux conditions de travail? Soyez précis.

PAGE 7: ORGANISATION



Questionnaire Aide juridique

Q16: Que pensez-vous de la division du système d'aide juridique au Québec entre pratique publique salariée et pratique privée à l'acte?

Q17: Selon vous, dans quelle mesure le citoyen est informé de la séparation publique-privée et du droit à l'avocat de son choix?

Q18: Dans quelle mesure le système public/privé permet d'assurer des services de qualité au citoyen?

Q19: Selon vous, quelle est la différence entre les services offerts au public et au privé?

Q20: Devrait-on faire un suivi systématique des bénéficiaires dans leurs démarches de recherche d'un avocat?

PAGE 8: ORGANISATION

Q21: Que verriez-vous comme solution pour ce faire?

PAGE 9: ACCESSIBILITÉ

Q22: Avez-vous des contraintes découlant de la non-admissibilité à l'aide juridique de clients?

Q23: Où envoyez-vous des clients non admissibles?

Q24: Selon vous, quels rôles pourraient jouer les étudiants en droit dans l'amélioration du système, le cas échéant?



Questionnaire Aide juridique

Q25: Les seuils vont être augmentés pour permettre à une personne qui travaille à temps plein au salaire minimum d'avoir accès à l'aide juridique. Comment cela affectera-t-il votre pratique?

Q26: Avez-vous rencontré des difficultés au niveau de la période de référence actuelle, c'est-à-dire la période d'un an pour déterminer l'admissibilité à l'aide juridique?

PAGE 10: ACCESSIBILITÉ

Q27: Que proposeriez-vous pour améliorer le système actuel au niveau de l'accessibilité?

PAGE 11: MISSION DE L'AIDE JURIDIQUE

Q28: Quel est l'objectif selon vous de l'aide juridique?

Q29: Pensez-vous que l'aide juridique est suffisamment valorisée?

PAGE 12: ADMINISTRATIF



Questionnaire Aide juridique

Q30: Dans vos dossiers d'aide juridique, rencontrez-vous des difficultés financières :

Pour les expertises?

Pour les frais et déboursés?

Pour les considérations spéciales?

Pour la préparation du dossier?

Pour la facturation après la réalisation du mandat?

Pour le travail avant l'obtention du mandat?

Pour tout autre aspect non énuméré?

Si vous avez répondu oui à une ou plusieurs des énumérations précédentes, veuillez donner des exemples

Q31: Avez-vous déjà dû déboursé de l'argent pour votre client sans vous attendre à être remboursé par l'aide juridique?

Q32: Qu'amélioreriez-vous au niveau du lien administratif avec la Commission (facturation, communications, etc.)? Donnez des exemples.

PAGE 13: PROVISIONS POUR FRAIS / ROWBOTHAM / NOUVELLE LOI SUR LES MÉGAPROCÈS

Q33: Que pensez-vous des régimes actuels pour les provisions pour frais, les requêtes Rowbotham et les mégaprocès?

PAGE 14: EXCLUSIONS DE LA LOI (Le panier de services couverts ou les services couverts)

Q34: Que pensez-vous des services couverts par l'aide juridique?

Q35: Des services devraient-ils être ajoutés?



Questionnaire Aide juridique

PAGE 15: EXCLUSIONS DE LA LOI (Le panier de services couverts ou les services couverts)

Q36: Lesquels et pourquoi?

Q37: **Des services devraient-ils être retirés?**

PAGE 16: EXCLUSIONS DE LA LOI (Le panier de services couverts ou les services couverts)

Q38: Lesquels et pourquoi?



2006-2007⁸⁴	2 216 privé : 53,9%	15,6	Privé : 39 813 230 \$ public : 39 908 315 \$	7 661 429	2,89
2007-2008⁸⁵	2 196 privé : 53,5%	15,7	Privé : 39 400 670 \$ ⁸⁶ public : 42 699 404 \$	7 725 359	2,84
2008-2009⁸⁷	2 260 privé : 52,9%	15,9	Privé : 41 122 717 \$ public : 43 259 579 \$	7 799 190	2,90
2009-2010⁸⁸	2 086 privé : 53,6%	16,07	Privé : 41 747 713 \$ public : 43 813 888 \$	7 885 853	2,65
2010-2011⁸⁹	2 066 privé : 53,5%	16,29	Privé : 42 374 645 \$ public : 42 655 605 \$	7 967 128	2,59
2011-2012⁹⁰	2 033 privé : 53,1%	16,56	Privé : 44 629 427 \$ public : 43 188 291 \$	8 042 659	2,53
2012-2013⁹¹	1 968 ou 2 049* (il y a deux données différentes dans le rapport) privé : 53,3%	16,73	Privé : 42 590 220 \$ public : 59 537 643 \$	8 116 672	2,52
2013-2014⁹²	2 058 privé : 52,6%	16,62	Privé : 43 518 893 \$ public : 54 375 478 \$	8 180 012	2,52
2014-2015⁹³	2 135 privé : 52,5%	16,47	Privé : 45 284 114 \$ public : 55 667 473 \$	8 240 494	2,59

⁸⁴ Commission des services juridiques, 35^e Rapport annuel de gestion 2006-2007, en ligne :

https://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/pdf/Rapport_annuel_2007.pdf

⁸⁵ Commission des services juridiques, 36^e Rapport annuel de gestion 2007-2008, en ligne :

https://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/pdf/Rapport_annuel_2008.pdf

⁸⁶ Ne comprend pas 2 520 061 \$ d'honoraires et un montant de 150 153 \$ de déboursés en lien avec les méga procès.

⁸⁷ Commission des services juridiques, 37^e Rapport annuel de gestion 2008-2009, en ligne :

https://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/pdf/Rapport_annuel_2009.pdf

⁸⁸ Commission des services juridiques, 38^e Rapport annuel de gestion 2009-2010, en ligne :

https://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/pdf/Rapport_annuel_2010.pdf

⁸⁹ Commission des services juridiques, 39^e Rapport annuel de gestion 2010-2011, en ligne :

https://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/pdf/Rapport_annuel_2011.pdf

⁹⁰ Commission des services juridiques, 40^e Rapport annuel de gestion 2011-2012, en ligne :

https://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/pdf/Rapport_annuel_2012.pdf

⁹¹ Commission des services juridiques, 41^e Rapport annuel de gestion 2012-2013, en ligne :

<https://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/pdf/RapportAnnuel2013.pdf>

⁹² Commission des services juridiques, 42^e Rapport annuel de gestion 2013-2014, en ligne :

<https://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/pdf/RapportAnnuel2014.pdf>

⁹³ Commission des services juridiques, 43^e Rapport annuel de gestion 2014-2015, en ligne :

<https://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/pdf/RapportAnnuel2015.pdf>



ANNEXE D

Évolution des effectifs dans le secteur privé

Table 3. Évolution des effectifs de l'aide juridique

Rapport annuel Commission des services juridiques	Nombre d'avocats participants	Moyenne nombre d'années de pratique	Budget total pratique privée/ avocats salariés (public)	Population totale du Québec ⁷⁴ (au 1 ^{er} janvier de la dernière année)	Taux d'avocats au privé / population (en ‰)
1998-1999⁷⁵	2 830 privé : 52%	12	Privé : 28 854 906 \$ public ⁷⁶ : 31 771 843 \$	7 310 238	3,87
1999-2000⁷⁷	2 798 privé : 52%	13	Privé : 29 680 070 \$ public : 31 678 345 \$	7 340 269	3,81
2000-2001⁷⁸	2 726 privé : 50,4%	13,6	Privé : 29 395 856 \$ public : 31 793 694 \$	7 373 978	3,70
2001-2002⁷⁹	2 645 privé : 51,1%	15,3	Privé : 39 929 706 \$ public : 36 411 035 \$	7 418 167	3,57
2002-2003⁸⁰	2 434 privé : 52,4%	14,9	Privé : 45 129 144 \$ public : 35 004 455 \$	7 461 291	3,26
2003-2004⁸¹	2 293 privé : 53,7%	15,2	Privé : 42 556 677 \$ public : 36 130 524 \$	7 510 158	3,05
2004-2005⁸²	2 243 privé : 54%	15,6	Privé : 39 729 969 \$ public : 45 302 721 \$	7 559 413	2,97
2005-2006⁸³	2 282 privé : 54,3%	15,7	Privé : 41 015 392 \$ public : 39 796 549 \$	7 604 132	3

⁷⁴ Le bilan démographique du Québec, Édition 2015, Institut de la Statistique du Québec, <http://www.stat.gouv.qc.ca/docs-hmi/statistiques/population-demographie/bilan2015.pdf#page=17>.

⁷⁵ Commission des services juridiques, 27^e Rapport annuel de gestion 1998-1999, en ligne : https://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/_pdf/Rapport_annuel_1999.PDF

⁷⁶ Le montant inclut les traitements et charges sociales des avocats.

⁷⁷ Commission des services juridiques, 28^e Rapport annuel de gestion 1999-2000, en ligne : https://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/_pdf/Rapport_annuel_2000.PDF

⁷⁸ Commission des services juridiques, 29^e Rapport annuel de gestion 2000-2001, en ligne : https://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/_pdf/Rapport_annuel_2001.PDF

⁷⁹ Commission des services juridiques, 30^e Rapport annuel de gestion 2001-2002, en ligne : https://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/_pdf/Rapport_annuel_2002.PDF

⁸⁰ Commission des services juridiques, 31^e Rapport annuel de gestion 2002-2003, en ligne : https://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/_pdf/Rapport_annuel_2003.PDF

⁸¹ Commission des services juridiques, 32^e Rapport annuel de gestion 2003-2004, en ligne : https://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/_pdf/Rapport_annuel_2004.pdf

⁸² Commission des services juridique, 33^e Rapport annuel de gestion 2004-2005, en ligne : https://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/_pdf/Rapport_annuel_2005.pdf

⁸³ Commission des services juridiques, 34^e Rapport annuel de gestion 2005-2006, en ligne : https://www.csj.qc.ca/SiteComm/W2007Francais/_pdf/Rapport_annuel_2006.PDF