



AFEAS

Association Féminine d'Éducation
et d'Action Sociale

L'aide juridique au Québec
*une question de choix,
une question de moyens.*



Mémoire présenté au ministre de la Justice
à l'occasion de la consultation portant
sur l'aide juridique

Siège social

5999 rue de Marseille

Montréal (Québec)

H1N 1K6

Téléphone: (514) 251-1636

Télexcopieur: (514) 251-9023

Rédigé par Michelle Houle-Ouellet
15 décembre 1993

Sommaire

Présentation	1
Introduction	2
L'accès à l'aide juridique	3
Sur l'ensemble du territoire du Québec	3
Aux organismes sans but lucratif	4
Les seuil d'admissibilité	5
Les critères d'admissibilité	8
La période de référence	8
Les besoins spécifiques	9
La détermination de la clientèle admissible	10
L'indexation	10
Les services offerts	11
L'organisation du régime	12
La structure	12
Le libre choix	13
Représentation de la population	13
Liste des recommandations	14
Références	16

Présentation

Fondée en 1966, l'Association féminine d'éducation et d'action sociale (AFEAS) regroupe 25 000 membres, réparties dans 500 groupes locaux à travers le Québec. Au fil des années, l'AFEAS est demeurée fidèle à sa mission d'améliorer les conditions de vie des femmes.

L'AFEAS poursuit sans relâche son action d'éducation et de sensibilisation. De plus, elle incite ses membres à s'engager dans leurs milieux respectifs en leur fournissant les ressources nécessaires: dossiers d'étude, sessions de formation, revue, etc. L'AFEAS pilote aussi de grands dossiers, reflets des réalités sociales québécoises. Elle intervient régulièrement auprès des autres partenaires sociaux et participe aux consultations publiques présentant des enjeux pour les femmes.

Il y a plus de 20 ans, notre association faisait connaître à ses membres le tout nouveau régime d'aide juridique. Aujourd'hui, nous tenons à transmettre notre satisfaction générale pour les services offerts depuis cette époque. Cependant, l'effritement qu'a subi le programme depuis son établissement a grandement compromis les objectifs qui étaient alors visés. C'est pourquoi, la présente consultation *L'aide juridique au Québec: une question de choix, une question de moyens* s'avère nécessaire.

L'AFEAS souhaite que les commentaires et les recommandations, formulées au nom de ses 25 000 membres, soient écoutés et pris en considération dans les décisions qui découleront des présentes audiences.

Comité responsable:

Jacqueline Nadeau-Martin, présidente
Noëlle-Ange Laramée-Arès, conseillère
Me Patricia Rodrigue, personne-ressource
Michelle Houle-Ouellet, rédactrice

Introduction

La mise sur pied du programme d'aide juridique en 1972, a contribué à l'égalité des personnes devant la loi. L'accès à la justice devenait alors une réalité car, même avec de faibles revenus, il était désormais possible de faire valoir ses droits.

Pour nous, à l'AFEAS, l'existence du programme d'aide juridique ne doit pas être remis en cause. Cependant, à cause de l'effritement graduel de l'admissibilité pour une part importante de la clientèle originale, et à cause des coûts sans cesse croissants des procédures judiciaires, nous jugeons nécessaire que soient révisées certaines règles de ce régime.

Nos recommandations porteront sur les aspects suivants:

- l'accès à l'aide juridique;
- les seuils d'admissibilité;
- les critères d'admissibilité;
- les services offerts;
- l'organisation du régime.

L'accès à l'aide juridique

Sur l'ensemble du territoire du Québec

L'accès à la justice pour les citoyennes et citoyens défavorisés, partout à travers le Québec, représente pour nous un élément essentiel qui doit caractériser le programme de l'aide juridique. Notre sensibilité vis-à-vis cet aspect n'a pas de quoi surprendre: en effet, les membres de notre association étant répartis sur l'ensemble du territoire du Québec, nous comprenons les besoins exprimés par les personnes vivant dans les régions éloignées.

Même s'il ne peut y avoir des bureaux de l'aide juridique dans toutes les municipalités du Québec, il est important que la population vivant en dehors des grands centres soit desservie. Ces contribuables paient des taxes au même titre que les résidents des centres urbains et semi-urbains. Ils ont aussi les mêmes besoins bien réels, face à la "reconnaissance, à la revendication et à la défense de leurs droits".⁽¹⁾

Il est par conséquent nécessaire d'informer la population qui n'est pas directement desservie, sur les services offerts par l'aide juridique, sur son fonctionnement ainsi que sur la manière d'y avoir accès.

Pour ces raisons, l'AFEAS recommande:

- 1. Que les services d'aide juridique soient accessibles sur l'ensemble Québec.*

Aux organismes sans but lucratif

Actuellement, les groupes et les corporations sans but lucratif sont pratiquement exclus de l'aide juridique. Ces organismes sont souvent composés de bénévoles qui, individuellement, ne sont pas nécessairement admissibles à l'aide juridique, exigence requise pour bénéficier des services offerts. Cependant, ces bénévoles ne peuvent non plus être contraints d'assumer le coût des démarches judiciaires effectuées au nom de leur groupe ou de ses membres.

Les organismes sont ainsi privés des recours, parfois indispensables, pour faire valoir leurs droits, ceux de leur clientèle ou pour défendre une cause-type en lien avec les objectifs poursuivis. Pour corriger cette situation, l'aide juridique doit être offerte aux organismes voués à la défense des clientèles défavorisées et/ou discriminées dans leurs droits. Il est important que des associations comme la nôtre qui militent pour l'égalité des droits pour les femmes soient admissibles à l'aide juridique. Il deviendrait alors possible, selon les besoins, d'entreprendre des procédures au nom des membres pour défendre leurs droits, en demander le respect ou pour établir des causes-types. Ces dernières démarches sont, la plupart du temps, impossibles à entreprendre par une personne seule, faute de support moral, de ressources professionnelles adéquates ou de moyens financiers suffisants.

L'exclusion des organismes du régime d'aide juridique les prive d'un mécanisme essentiel de défense des droits de leurs membres. Leur admissibilité à ce régime favoriserait l'atteinte de leurs objectifs tout en offrant une nouvelle voie d'accès à la justice pour les personnes défavorisées ou discriminées qu'ils regroupent.

Dans cet esprit, l'AFEAS recommande:

- 2. Que l'aide juridique soit accordée à un groupe ou une association sans but lucratif lorsque, d'une part, les ressources financières de ce groupe ou de cette association sont insuffisantes et ce, sans égard aux ressources financières de ses membres et lorsque, d'autre part,:*

- *l'objectif poursuivi par ce groupe ou association est de venir en aide aux personnes économiquement défavorisées ou discriminées et de défendre leurs droits;*
- *le but du service demandé est en relation avec l'objectif poursuivi.*

Que ces groupes ou associations puissent non seulement obtenir l'aide juridique pour des mandats en demande, en défense, mais aussi pour des mandats de recherche et pour établir des causes-types.

Les seuils d'admissibilité

L'AFEAS considère qu'une révision des seuils d'admissibilité à l'aide juridique s'impose. Ceci pour répondre à l'objectif initial qui visait à rendre la justice accessible aux personnes financièrement démunies, objectif actuellement gravement compromis pour une partie de cette clientèle.

Le rapport Macdonald fait clairement état de l'unanimité qui s'est dégagée de ses consultations: "La très grande majorité des mémoires reçus et des personnes ou groupes rencontrés n'ont pas souhaité de bouleversements majeurs au système actuel. On semble prendre pour acquis qu'à sa base même, le système est bon et fonctionne relativement bien dans son ensemble... Là où le bât blesse davantage, où l'unanimité est acquise, c'est au niveau des critères économiques d'admissibilité à l'aide juridique, la pierre d'achoppement du système actuel. Tous réclament l'actualisation des seuils d'admissibilité, qui stagnent depuis plusieurs années"⁽²⁾.

L'AFEAS partage ce point de vue. Les membres de notre association souhaitent l'élargissement des seuils d'admissibilité. Nous réclavons le maintien du principe de la gratuité pour, au moins, la clientèle qui était admissible en 1972 et, idéalement, pour toute la portion de la population dont les revenus se situent en deçà du seuil de faible revenu de Statistique Canada. Nous sommes également favorables à l'instauration d'une contribution financière progressive en fonction des

revenus et de la situation familiale, pour une autre partie de la population, celle dont les revenus se situent jusqu'à cent vingt pour cent (120%) du maximum des gains admissibles (MGA).

Les femmes se retrouvent en majorité dans la population la plus pauvre. Il est en effet reconnu que la pauvreté se féminise. "En 1987, au Canada, plus d'un million et demi de femmes étaient économiquement faibles. Entre 1971 et 1986, le nombre de femmes pauvres s'est accru de cent pour cent (100%), comparativement à vingt-quatre pour cent (24%) chez les hommes). Les revenus des femmes sont moins élevés que ceux des hommes: une femme ne touche que soixante-cinq cents et neuf dixièmes (65.9 cents) pour chaque dollar gagné par un homme. La présence des femmes sur le marché du travail est moins forte et elles y occupent plus souvent des emplois à temps partiel. Le salariat économiquement faible s'accroît cinq fois plus rapidement chez les femmes que chez les hommes. Même si elles occupent des emplois à plein temps, à temps partiel ou saisonnier, six cent mille (600 000) femmes vivent sous le seuil de la pauvreté. À la retraite, leurs rentes reflètent cette situation. Par ailleurs, quatre-vingt-cinq pour cent (85%) des familles monoparentales ont à leur tête une femme, et près de soixante pour cent (60%) d'entre elles vivent sous le seuil de la pauvreté".⁽³⁾

Pour nos membres, la gratuité totale devrait s'appliquer minimalement à toutes les femmes et tous les hommes dont les revenus se situent en deça du quatre-vingt pour cent (80%) du maximum des gains admissibles (MGA). Au fil des années, c'est une partie importante de cette clientèle rejointe au moment de l'instauration du régime qui en a été exclue. Il importe de corriger cette situation. De plus, aucune contribution, aucun ticket modérateur, frais d'ouverture de dossier ou autres ne devraient être imposés à la clientèle admise gratuitement à l'aide juridique.

Cependant, ce n'est plus uniquement la clientèle à faibles revenus qui a des problèmes d'accès à la justice. Les statistiques le démontrent, la classe moyenne s'appauvrit. La clientèle à revenus moyens n'a pas non plus les moyens de défendre ses droits et d'entreprendre des recours légaux aux coûts actuels de ceux-ci. Elle ne peut avoir accès à des services offerts aux personnes démunies. La présence d'enfants ne doit pas être non plus une barrière à l'admissibilité. Comparativement

aux provinces canadiennes, c'est le régime québécois qui présente le seuil d'admissibilité le moins élevé pour les couples avec deux enfants. Cette situation n'est pas acceptable.

Pour la clientèle dont les revenus se situent jusqu'à cent-vingt pour cent (120%) MGA, l'AFEAS préconise une ouverture du régime qui lui permette l'accès à l'aide juridique, quitte à devoir, progressivement, selon le revenu et en tenant compte de la situation familiale, rembourser en partie jusqu'à totalement (à 120% MGA) les services reçus. Même en payant partiellement ou en totalité les frais de l'aide juridique, il en coûterait ainsi moins cher et ces frais pourraient devenir envisageables pour la classe moyenne. Ne dit-on pas par exemple qu'un divorce coûte quatre cent cinquante dollars (450\$) par l'aide juridique comparativement à une moyenne se situant entre mille cinq cents (1500\$) et deux mille dollars (2000\$) par un avocat ou notaire sur mandat privé. Nous jugeons essentiel de combler, par cette gratuité partielle, les difficultés d'accès de la classe moyenne à la justice.

Le rapport Macdonald prône d'ailleurs cette solution: "Le programme d'aide juridique fait toute la différence entre la possibilité et l'impossibilité de recourir à la justice pour faire valoir ses droits. L'introduction d'une formule qui prévoit la participation du bénéficiaire au paiement du coût des services juridiques suivant le niveau de son revenu assure les services de l'aide juridique à une partie de la population à revenu modeste sans mettre en péril le système actuel."⁽⁴⁾

Considérant la nécessité de corriger la situation actuelle, l'AFEAS recommande:

3. *Que l'admissibilité à l'aide juridique soit élargie de façon à rejoindre un plus grand nombre de personnes qui n'ont pas, actuellement, les moyens financiers de défendre leurs droits.*
4. *Que la gratuité s'applique au moins à la clientèle admissible en 1972.*

5. *Que les autres personnes admissibles participent au remboursement des coûts selon une échelle progressive basée sur leurs revenus. Les personnes ayant les plus hauts revenus admissibles (120% MGA) pourront ainsi rembourser la totalité des frais encourus (ce qui serait moins onéreux que les frais d'avocat de mandat privé).*

Les critères d'admissibilité

La période de référence

Actuellement, lors d'une demande d'admissibilité à l'aide juridique, on tient compte des revenus hebdomadaires de l'unité familiale, au moment où la personne effectue une demande. Cette méthode traduit la situation financière du moment mais représente mal la situation financière réelle de la personne requérante.

Nous pensons qu'il y aurait avantage à tenir plutôt compte du revenu sur une base annuelle en se basant sur la déclaration de revenus de l'année précédente. Il va sans dire qu'il appartiendrait alors à la personne qui traite la demande de tenir compte des changements significatifs pouvant avoir modifié la situation financière de la personne requérante.

L'AFEAS propose:

6. *Que l'évaluation de l'admissibilité à l'aide juridique soit établie sur la base des revenus de l'année précédente.*

Les besoins spécifiques

Les familles ne doivent pas être pénalisées en regard de l'admissibilité à l'aide juridique. Pour cela, il apparaît nécessaire d'exclure du revenu annuel considéré pour juger de l'admissibilité, les allocations familiales et les autres allocations et crédits plus récents destinés à reconnaître l'importance du rôle de parents et celle de la présence des enfants dans la société. Ces mesures offrent un soutien financier aux parents, elles ne doivent pas, conséquemment, priver les plus défavorisés d'un autre avantage, celui de l'aide juridique. Il ne suffit pas que le gouvernement adopte une politique familiale. Cette politique doit se traduire dans des mesures cohérentes à travers l'ensemble des programmes qui s'appliquent aux familles.

Il en va de même des autres avantages fiscaux, tels le remboursement d'impôts fonciers, le crédit pour taxes de vente, etc., accordés aux personnes défavorisées, âgées, ou autres clientèles. Il serait incohérent qu'en s'ajoutant aux revenus ces sommes, accordées à titre de soutien financier, contribuent à priver ces mêmes personnes de l'accès à l'aide juridique.

En conséquence, l'AFEAS recommande:

- 7. Que soient exclus du calcul du revenu aux fins de l'admissibilité à l'aide juridique les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants, les allocations pour jeunes enfants, les allocations de naissance, la somme perçue à titre de remboursement d'impôts fonciers, les allocations du programme Logirente, le crédit fédéral pour taxes de vente, de même que les sommes perçues par une famille d'accueil pour assumer la responsabilité d'un adulte ou d'un enfant.*

La détermination de la clientèle admissible

Nous avons déjà signifié notre accord sur le principe de l'élargissement du seuil d'admissibilité au régime d'aide juridique pour rejoindre une plus grande partie de la population qui n'a pas actuellement la possibilité de défendre ses droits. En effet, ce ne sont plus seulement les personnes sous le seuil de faibles revenus de Statistique Canada qui sont privées d'accès à la justice, les personnes à revenus moyens en sont aussi privées.

En ce qui concerne la formule à utiliser pour déterminer l'admissibilité et la contribution qui pourra être requise de la personne qui demande les services de l'aide juridique, nous souhaitons que la formule retenue soit compréhensible et qu'elle s'administre sans occasionner des coûts exagérés.

Nous proposons:

8. *Que les formules retenues pour établir les seuils d'admissibilité soient facilement compréhensibles par la population et qu'il soit possible de les administrer sans occasionner une hausse importante des coûts de l'aide juridique.*

L'indexation

L'indexation automatique et annuelle des seuils d'admissibilité a été prônée dans toutes les recommandations acheminées par les divers intervenants au Sommet de la Justice.

Cette mesure permettrait de rejoindre la clientèle visée malgré les fluctuations du coût de la vie au cours des années. Elle éviterait que ne se renouvelle dans l'avenir, l'effritement qu'a connu l'admissibilité au régime depuis son établissement en 1972.

À cette fin, l'AFEAS recommande:

9. Que les seuils d'admissibilité soient indexés automatiquement et annuellement au coût de la vie.

Les services offerts

La couverture actuelle des services par l'aide juridique doit être maintenue intacte. Comme il est cité dans le rapport Macdonald, les membres de l'AFEAS reconnaissent que "l'étendue de la couverture des services constitue l'un des fondements du régime québécois d'aide juridique et l'une de ses plus grande caractéristiques".⁽⁵⁾

Nous nous rangeons aussi aux arguments invoqués par le groupe de travail sur l'accessibilité à la justice. "Tout citoyen a le droit de connaître ses droits, sans exception, et de les faire connaître par les tribunaux. Comment faire un choix entre les droits essentiels et ceux qui ne le sont pas? On ne peut envisager d'effectuer des coupures vis-à-vis les services les plus importants, selon l'utilisation faite par la clientèle".

Partageant les mêmes intentions que le groupe de travail, c'est-à-dire: "assurer l'accessibilité à la justice à toutes les personnes économiquement défavorisées et à une justice qui soit la même pour tout citoyen"⁽⁶⁾, l'AFEAS recommande:

10. Que soit maintenue la couverture actuelle des services offerts par le régime québécois d'Aide juridique.

L'organisation du régime

La structure

Le réseau d'aide juridique traite l'ensemble des demandes qui lui sont présentées. Pourtant, des distinctions existent quant à leur nature et il serait certainement possible de tenir compte de ces différences dans l'organisation des services.

Ainsi pourrait être maintenu le choix offert au bénéficiaire entre un avocat ou notaire de l'aide juridique ou ceux de pratique privée, pour toutes les demandes qui nécessitent une représentation devant les tribunaux.

Par contre, quand il s'agit de répondre aux demandes d'information sur des aspects légaux, le personnel de l'aide juridique (ce pourrait même être fait par des techniciens) pourrait en être responsable. De même, dans les circonstances où une représentation doit être faite pour régler des litiges devant une instance où la présence d'un avocat n'est pas indispensable. Exemple, pour aider un bénéficiaire de l'aide sociale à demander une révision de l'allocation reçue, celle-ci ne correspondant pas aux critères.

À l'instar de ce qui se fait déjà dans les autres provinces, l'AFEAS propose:

II. Qu'on distingue deux volets aux services d'aide juridique:

- *un premier, ayant pour fonction d'assurer la représentation des bénéficiaires devant les tribunaux;*
- *un deuxième ayant pour fonction de conseiller ou d'informer les bénéficiaires ou de les assister dans leurs démarches auprès des instances où la représentation des parties n'est pas du ressort exclusif de l'avocat.*

Le libre choix

Depuis sa mise sur pied de l'aide juridique, les bénéficiaires peuvent choisir l'avocat ou le notaire de leur choix pour les assister dans leurs démarches. Un tel choix peut être nécessaire à cause de la nature de la cause ou pour respecter les rapports qui s'établissent entre client et professionnel. Ce mode de fonctionnement est aussi vu comme une garantie de la qualité des services offerts par l'aide juridique comparativement avec le secteur privé.

Le libre choix du juriste est un principe à maintenir dans le système québécois d'aide juridique. L'AFEAS préconise le maintien de ce principe et demande:

12. Que le libre choix de l'avocat ou du notaire demeure un principe fondamental du programme de l'aide juridique.

Représentation de la population

À l'intérieur du système d'aide juridique, existent des instances administratives diverses: conseils d'administration, comités, commissions ou autres...

Nous souhaitons que des personnes représentant la population, et plus spécifiquement les besoins des femmes, siègent à ces instances afin de transmettre les besoins de ces clientèles et de manière à défendre spécifiquement leurs intérêts.

C'est pourquoi, nous préconisons:

13. Qu'aux instances administrées par un conseil d'administration (ex.: corporation locale d'aide juridique), des sièges soient prévus pour un-e représentant-e de la population et à une représentante des intérêts des femmes.

Liste des recommandations

L'accès à l'aide juridique

1. Que les services d'aide juridique soient accessibles sur l'ensemble du territoire du Québec.
2. Que l'aide juridique soit accordée à un groupe ou une association sans but lucratif lorsque, d'une part, les ressources financières de ce groupe ou de cette association sont insuffisantes et ce, sans égard aux ressources financières de ses membres et lorsque, d'autre part, :
 - l'objectif poursuivi par ce groupe ou association est de venir en aide aux personnes économiquement défavorisées et de défendre leurs droits;
 - le but du service demandé est en relation avec l'objectif poursuivi.

Que ces groupes ou associations puissent non seulement obtenir l'aide juridique pour des mandats en demande, en défense mais aussi pour des mandats de recherche ou pour établir des causes-types.

Les seuils d'admissibilité

3. Que l'admissibilité à l'aide juridique soit élargie de façon à rejoindre un plus grand nombre de personnes qui n'ont pas, actuellement, les moyens financiers de défendre leurs droits.
4. Que la gratuité totale s'applique au moins à la clientèle admissible en 1972.
5. Que les autres personnes admissibles participent au remboursement des coûts selon une échelle progressive basée sur leurs revenus. Les personnes ayant les plus hauts revenus admissibles (120% MGA) pourront ainsi rembourser la totalité des frais encourus (ce qui serait moins onéreux que les frais d'avocat de mandat privé).

Les critères d'admissibilité

6. Que l'évaluation de l'admissibilité à l'aide juridique soit établie sur la base des revenus de l'année précédente.
7. Que soient exclus du calcul du revenu aux fins de l'admissibilité à l'aide juridique les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants, les allocations pour jeunes enfants, les allocations de naissance, la somme perçue à titre de remboursement d'impôts fonciers, les allocations du programme Logirente, le crédit fédéral pour taxes de vente, de même que les sommes perçues par une famille d'accueil pour assumer la responsabilité d'un adulte ou d'un enfant.
8. Que les formules retenues pour établir les seuils d'admissibilité soient facilement compréhensibles par la population et qu'il soit possible de les administrer sans occasionner une hausse importante des coûts de l'aide juridique.
9. Que les seuils d'admissibilité soient indexés automatiquement et annuellement au coût de la vie.

Les services offerts

10. Que soit maintenue la couverture actuelle des services offerts par le régime québécois de l'Aide juridique.

L'organisation du régime

11. Qu'on distingue deux volets aux services d'aide juridique:
 - un premier, ayant pour fonction d'assurer la représentation des bénéficiaires devant les tribunaux;
 - un deuxième ayant pour fonction de conseiller ou d'informer les bénéficiaires ou de les assister dans leurs démarches auprès des instances où la représentation des parties n'est pas du ressort exclusif de l'avocat.
12. Que le libre choix de l'avocat ou du notaire demeure un principe fondamental du programme de l'aide juridique.
13. Qu'aux instances administrées par un conseil d'administration (ex.: corporation locale d'aide juridique), des sièges soient réservés à un-e représentant-e de la population et à une représentante des intérêts des femmes.

Références

- (1) *Jalons pour une plus grande accessibilité à la justice*, Rapport du groupe de travail sur l'accessibilité à la justice, Gouvernement du Québec, 1991.
- (2) (2)Ibidem (1).
- (3) (3)Actualité, *Communiqu'elles*, mai 1991, vol.18, no 3.
- (4) (4)Ibidem (1).
- (5) (5)Ibidem (1).
- (6) (6)Ibidem (1).