

L'aide juridique
et les pauvres

Rapport du
Conseil national du bien-être social

Hiver 1995

Canada

L'AIDE JURIDIQUE ET LES PAUVRES

**Rapport du
Conseil national du bien-être social**

Hiver 1995

On peut obtenir des exemplaires de ce rapport au:
Conseil national du bien-être social
Immeuble Jeanne Mance
Ottawa K1A 0K9
(613) 957-2961

Also available in English under the title:
Legal Aid and the Poor

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1995
N° de cat. H-68-36/1995F
ISBN 0-662-99667-4

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1
I. POURQUOI LES PAUVRES ONT BESOIN D'AIDE JURIDIQUE	3
L'aide juridique en matière criminelle.....	4
L'aide juridique en matière non criminelle.....	10
Services d'aide juridique préventifs.....	16
II. COMMENT FONCTIONNE L'AIDE JURIDIQUE AU CANADA.....	19
Organisation des programmes d'aide juridique.....	20
. Organismes chargés de l'administration.....	21
. Ressources financières.....	22
. Modes de prestation des services.....	26
III. LA QUALITÉ DES SERVICES D'AIDE JURIDIQUE AU CANADA.....	32
Reconnaître qu'un problème a une dimension juridique.....	32
Savoir que l'aide juridique est disponible.....	34
Être prêt(e) à faire une demande d'aide juridique.....	34
Obtenir l'aide juridique et trouver un(e) avocat(e).....	36
Admissibilité financière.....	39
Genres de services offerts.....	44
Qualité et rentabilité des services.....	57
IV. COMMENT AMÉLIORER L'AIDE JURIDIQUE.....	70
Utiliser les modes de prestation des services les plus rentables.....	70
Chercher des solutions non traditionnelles.....	74
Avoir une bonne gestion.....	79
Mettre en oeuvre une bonne entente fédérale-provinciale de partage des coûts.....	81
Abolir l'emprisonnement pour défaut de payer des amendes.....	84
Diminuer le nombre de crimes.....	85
RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS.....	88
NOTES.....	92

INTRODUCTION

«La justice est accessible à tous - comme l'Hôtel Ritz.»

Anonyme, attribué à un juge britannique

L'aide juridique est en péril partout au Canada. Les coûts ont explosé à un point tel que les régimes provinciaux d'aide juridique menacent l'un après l'autre de réduire leurs services si les gouvernements n'augmentent pas leurs budgets. Les avocats de pratique privée qui font du travail d'aide juridique ont plusieurs fois retiré leurs services (une façon polie de dire qu'ils ont fait la grève) afin d'obtenir des hausses d'honoraires ou afin d'éviter que leurs honoraires soient réduits. Une foule de gens à faible revenu ayant de petits, de moyens et même de graves problèmes juridiques se voient refuser des services dans plusieurs provinces.

Le Conseil national du bien-être social s'est toujours intéressé à la question des services juridiques pour les personnes défavorisées. Au début des années 70, quand les régimes d'aide juridique canadiens ont été institués sous leur forme actuelle, de nombreuses discussions de principe ont eu lieu sur les meilleures façons d'offrir ces services. Le Conseil y a pris une part active en publiant en 1971 un rapport intitulé La controverse au sujet des services juridiques : Examinons les preuves.

Suite aux difficultés que connaissent les régimes d'aide juridique ces dernières années, plusieurs évaluations et propositions ont été mises de l'avant. La plupart envisagent le problème du point de vue de l'un ou l'autre des deux intervenants les plus puissants, les avocats et les gouvernements. Les avocats veulent que les budgets soient augmentés et dépensés de façons qui ne profiteraient pas nécessairement aux pauvres. On se rappelle qu'aux débuts de l'aide juridique, certains critiques ont prévenu que les nouveaux régimes d'aide juridique étaient «mis sur pied par les avocats, au bénéfice des avocats, sans aucune considération pour le client pauvre».¹ Quant aux gouvernements, ils veulent surtout contrôler ou réduire les dépenses.

Le présent rapport a pour but d'établir la mesure dans laquelle les services d'aide juridique répondent aux besoins des pauvres et de voir comment ces services pourraient être améliorés. Nous expliquons d'abord pourquoi les services juridiques sont importants pour les

personnes à faible revenu et décrivons leurs besoins à ce chapitre. Nous analysons ensuite comment fonctionnent les programmes d'aide juridique au Canada à l'heure actuelle et nous évaluons leurs services à la lueur des besoins.

Cette évaluation démontre que les programmes canadiens d'aide juridique ne répondent pas aux besoins des pauvres. Des milliers de personnes à faible revenu, particulièrement les petits salariés, n'ont pratiquement jamais accès à l'aide juridique. Les services dans le domaine du droit de la pauvreté, qui sont de loin les plus importants pour la population pauvre, passent en dernier dans les priorités de presque tous les régimes d'aide juridique. À plusieurs endroits, la manière d'offrir les services juridiques est inefficace, gaspille énormément d'argent et s'avère même nuisible pour les clients, surtout dans le domaine du droit criminel.

De façon générale, nous concluons que le problème principal des régimes d'aide juridique n'est pas tant le manque d'argent que la mauvaise gestion. Nous suggérons d'importantes améliorations afin d'assurer que les principaux bénéficiaires de l'aide juridique ne soient plus les avocats, mais plutôt les Canadiens à faible revenu.

I. POURQUOI LES PAUVRES ONT BESOIN D'AIDE JURIDIQUE

Pour les personnes qui n'ont pas d'argent pour payer des frais judiciaires ou pour retenir les services d'un avocat qui les conseillera et les représentera, le droit à des services juridiques subventionnés est le plus fondamental d'entre tous. À quoi sert une Charte des droits et libertés qui garantit le droit à la vie et à la liberté, la liberté de parole ou l'égalité devant la loi si vous ne pouvez pas vous défendre contre des accusations illégales ou un traitement discriminatoire? À quoi bon des lois qui donnent droit à des paiements comme l'assurance-chômage ou une pension alimentaire, si les administrateurs du programme ou votre ex-conjoint savent que vous n'avez pas les moyens d'interjeter appel ou d'intenter une poursuite pour faire respecter vos droits?

Selon l'ancien ministre de la Justice Mark MacGuigan, la loi est «le régulateur fondamental de la société», un ensemble complexe de règles qui enveloppent nos vies quotidiennes. Si ces règles n'existaient pas, ajoutait-il, la situation deviendrait anarchique : les gens seraient menacés par la force brutale et arbitraire de quiconque pourrait obtenir le pouvoir, et nous n'aurions aucun cadre pour asseoir nos plans ou nos attentes.²

Avant que l'aide juridique soit mise sur pied, la grande majorité des Canadiens économiquement faibles, c'est-à-dire tous ceux qui ne connaissaient pas la loi et n'avaient pas assez d'éloquence pour se défendre eux-mêmes, ne pouvaient guère faire autrement que de se passer de la protection de la loi. S'ils étaient persécutés ou trompés par un policier, une agence de recouvrement ou un usurier, un conjoint exploiteur, un propriétaire ou un fonctionnaire, par exemple, ils étaient impuissants et incapables de faire valoir les droits qu'ils pouvaient avoir. Comme l'a déclaré Robert F. Kennedy en 1964 alors qu'il était procureur général des États-Unis, à propos d'une situation semblable dans son pays, il s'en est suivi que «Le pauvre considère la loi non pas comme une amie, mais comme une ennemie. La loi est toujours en train de lui enlever quelque chose».³

À quel moment les pauvres ont-ils absolument besoin de conseils juridiques et de représentation par un avocat? Nous allons examiner la question dans différents contextes, à commencer par celui où une personne à faible revenu est accusée d'avoir commis une infraction criminelle.

L'aide juridique en matière criminelle

Lorsque des non-spécialistes discutent de l'aide juridique en matière criminelle, ils ont généralement peu d'indulgence envers ceux qui sont accusés d'avoir commis un délit ou un crime. Après tout, de l'avis de beaucoup de gens, la plupart des accusés sont probablement coupables de toute façon, et ceux qui commettent des actes criminels, surtout avec violence, s'en tirent déjà à trop bon compte. Plusieurs personnes pensent que si l'aide juridique n'existait pas, plus de criminels seraient punis et nos villes seraient des endroits moins dangereux.

Une façon d'amener les gens à changer leur point de vue est de leur faire remarquer que 90 p. 100 des violations du Code criminel qui sont portées à la connaissance des policiers au Canada sont des infractions non violentes et que les auteurs de crimes avec violence sont dans une large mesure des connaissances, des amis ou des membres de la famille des victimes, et non des criminels endurcis. La majorité des infractions au Code Criminel qui sont signalées concernent des crimes contre les biens (55 p. 100, dont la moitié sont des vols de moins de 1 000 \$). Les deux autres grandes catégories d'infractions sans violence sont les dommages matériels mineurs de moins de 1 000 \$ (appelés méfaits mineurs, ils représentent 15 p. 100 des infractions) et les infractions liées à la conduite d'un véhicule (7 p. 100, la plupart pour conduite en état d'ébriété).⁴

Le changement d'attitude le plus rapide à l'égard de la représentation par un avocat survient lorsqu'un de vos proches ou vous-même êtes accusé d'un acte criminel. Vous constatez alors qu'une affaire fort simple peut se révéler extrêmement complexe, et que les milieux policier et judiciaire sont si intimidants pour le non-initié que même un suspect intelligent et bien renseigné qui fait face à des accusations criminelles sans l'aide d'un avocat peut être reconnu coupable d'un acte qu'il n'a pas commis. Dans la plupart des poursuites criminelles, l'accusé est pauvre et peu instruit, et il ne comprend guère ou pas du tout ce qui se passe.

La représentation par un avocat est presque toujours essentielle dans les causes criminelles à cause du caractère contradictoire de la procédure. Le rôle de la poursuite, qui fait appel aux ressources considérables de la police, est de présenter les faits qui établiront la culpabilité de l'accusé. Une fois ces faits présentés, c'est au tour de la défense de présenter des faits contraires ou de plaider que la preuve de la poursuite est insuffisante. Le juge et les

membres du jury sont des arbitres neutres qui évaluent les faits présentés mais ne font pas enquête eux-mêmes sur les faits.⁵

Étant donné qu'un pouvoir public illimité peut facilement devenir un outil d'oppression et que notre société croit qu'il vaut mieux laisser certains criminels en liberté que condamner un innocent, une foule de règles ont été élaborées au cours des siècles pour protéger les droits des accusés. Ainsi, les confessions obtenues par la violence physique ne sont pas acceptables, le droit à un procès devant jury est garanti lorsqu'il s'agit d'infractions plus graves, la preuve d'une intention coupable est exigée dans bien des cas, et il doit y avoir un minimum d'éléments de preuve de culpabilité pour prononcer une condamnation. Le fait que ces règles sont extrêmement complexes et obligent l'accusé à défendre ses droits à chaque étape de la procédure et à faire de nombreux choix stratégiques importants a amené la Cour suprême des États-Unis à déclarer, dans les années 50 :

Le bon sens et la réflexion exigent qu'on reconnaisse que, dans notre système contradictoire de justice criminelle, toute personne traduite en justice qui est trop pauvre pour retenir les services d'un avocat ne peut être assurée d'avoir un procès équitable à moins qu'on ne lui fournisse un avocat [...] Les autorités des États et les autorités fédérales dépensent à juste titre des sommes considérables afin d'établir un mécanisme pour juger les personnes accusées d'un crime [...] Le fait que le gouvernement engage des avocats pour tenter des poursuites et que les accusés plus fortunés confient leur défense à des avocats démontre que la représentation par un avocat dans une poursuite pénale n'est pas un luxe, mais une nécessité [...] Dès le début, notre constitution et nos lois nationales ainsi que celles des États ont accordé beaucoup d'importance aux garanties concernant le fond et la procédure propres à assurer des procès équitables devant des tribunaux impartiaux où chaque accusé est égal devant la loi. Ce noble idéal ne peut être réalisé si l'indigent accusé d'un crime doit affronter ceux qui l'accusent sans l'aide d'un avocat.⁶

La Cour suprême du Canada n'a pas encore pris position sur la question de savoir si la Charte canadienne des droits et libertés, dont les articles pertinents sont entrés en vigueur en 1982, accorde aussi aux Canadiens économiquement faibles le droit d'être représentés par un avocat payé par l'État dans un procès au criminel. Les cours d'appel provinciales qui ont examiné la question en sont venues à la conclusion que, bien que ce droit ne soit pas expressément prévu dans la Charte, il se peut qu'il soit indirectement garanti par l'article 7 et l'alinéa 11 d). Ces dispositions accordent à tous le droit d'être présumé innocent ainsi que le

droit à la vie, à la liberté, et à la sécurité de la personne, auquel il ne peut être porté atteinte qu'à la suite d'un procès équitable.⁷

Dans plusieurs jugements émis ensemble en septembre 1994, la Cour suprême s'est penchée sur le droit à des services juridiques gratuits dans le cas de personnes qui viennent de se faire arrêter parce qu'on les soupçonne d'avoir commis une infraction criminelle.⁸ L'une des questions qui se posaient était de savoir si l'alinéa 10 b) de la Charte des droits, qui donne aux gens arrêtés ou détenus le droit «d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informé de ce droit», oblige les gouvernements à fournir des services d'aide juridique «de garde» vingt-quatre heures par jour partout au Canada. Selon la Cour suprême, l'alinéa 10 b) ne rend pas ces services obligatoires mais exige que les détenus soient immédiatement et adéquatement informés de la disponibilité des services d'aide juridique dans la région, et qu'on leur donne l'occasion de communiquer avec ces services là où ils existent.

La Cour a bien précisé dans ces jugements qu'elle ne statuait pas sur la question de savoir si la Charte garantit le droit à des services juridiques gratuits lors d'un procès ou en appel. Si cette question plus large lui était posée, il est probable que la Cour suprême se reporterait au Pacte international relatif aux droits civils et politiques dont le Canada est signataire. L'article 14 du pacte précise que toute personne accusée d'un acte criminel a droit «si elle n'a pas de défenseur, à être informée de son droit d'en avoir un, et, chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige, à se voir attribuer d'office un défenseur, sans frais, si elle n'a pas les moyens de le rémunérer». Bien que le Pacte n'ait pas force exécutoire au Canada, pareilles conventions internationales peuvent jouer un rôle important parce que nos tribunaux les utilisent souvent pour interpréter des lois comme la Charte des droits.

Les adolescents de douze à dix-huit ans ont déjà un droit garanti à l'assistance d'un avocat en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants, qui est entrée en vigueur en 1984. Aux termes de cette loi, les policiers qui procèdent à l'arrestation et les fonctionnaires judiciaires doivent, à chaque étape de la procédure, aviser les adolescents de leur droit aux services d'un avocat et leur donner l'occasion d'exercer ce droit. Si un adolescent veut être représenté et qu'il n'y a pas d'aide juridique disponible, la Loi sur les jeunes contrevenants prévoit que le juge du tribunal pour adolescents doit désigner un avocat qui sera rémunéré par le procureur général de la province si le régime d'aide juridique ne paie pas ce service.⁹

Il y a un autre argument convaincant en faveur des services juridiques gratuits pour les pauvres en matière criminelle : le fait que notre système de justice criminelle est discriminatoire envers les personnes défavorisées. Cette discrimination découle en partie de la loi même. L'infraction au Code criminel qui consiste à «troubler la paix», par exemple, et les lois provinciales quasi-criminelles sur les alcools interdisent de nombreux types de comportement dans un endroit public, notamment consommer de l'alcool dans la rue et dans d'autres endroits publics qui n'ont pas de permis, crier, jurer, flâner et se comporter en ivrogne. Ces lois visent surtout les pauvres; certains d'entre eux n'ont pas de domicile et beaucoup d'autres passent leur temps dans la rue ou dans d'autres endroits publics pour ne pas rentrer dans le logement exigu et sans confort où ils habitent. Au Canada en 1992, ces lois ont été invoquées pour porter plus de 100 000 accusations contre des hommes et plus de 10 000 accusations contre des femmes,¹⁰ ce qui nous rappelle le célèbre adage selon lequel «la loi, dans son auguste égalité, interdit au riche comme au pauvre de dormir sous les ponts, de mendier dans les rues et de voler du pain».¹¹

La prostitution est un autre bon exemple. La prostitution entre des adultes consentants n'a jamais été un crime au Canada, mais le Code criminel interdit de communiquer avec autrui dans des endroits publics dans le but de se livrer à la prostitution. Il s'ensuit que le grand nombre de prostitué(e)s qui travaillent dans des maisons closes, dans des studios de massage, dans des bars et pour des agences d'«escorte» ne sont presque jamais inquiété(e)s.¹² Au Canada en 1992, quelque 5 000 accusations ont été portées contre des prostituées qui faisaient le trottoir, dont plusieurs vivent au jour le jour.¹³

Néanmoins, la discrimination contre les pauvres n'est pas tant dans la loi que dans sa mise en vigueur. Il existe plusieurs étapes entre le moment où un crime est commis et celui où son auteur est condamné, et le pourcentage de personnes économiquement faibles augmente à chaque niveau. Voici comment un sénateur américain a décrit la situation :

La justice a deux courroies de transmission, l'une pour les riches et l'autre pour les pauvres. La courroie de transmission pour les pauvres fonctionne plus facilement sans s'enrayer et le prévenu aboutit plus vite en prison. La courroie de transmission pour les riches est un peu plus lente et passe devant d'innombrables stations où les sorties sont tentantes et opportunes.¹⁴

D'abord, la plupart des crimes ne sont jamais signalés à la police. Dans les villes canadiennes, même des crimes graves comme les agressions sexuelles, les autres voies de fait et les vols ne sont pas signalés dans plus de la moitié des cas.¹⁵ On a découvert que la mine du délinquant est l'un des facteurs qui incitent une victime à signaler un crime à la police. En effet, les témoins d'un crime sont plus susceptibles de le signaler si son auteur est d'une autre race qu'eux ou porte des vêtements qui trahissent son appartenance à une classe sociale inférieure. Les délits des cols blancs, y compris la plupart des petits larcins, des fraudes et des détournements de fonds commis par des employés, sont rarement signalés parce que beaucoup d'entreprises préfèrent s'en occuper elles-mêmes. Les crimes qu'on associe à la classe inférieure, comme les cambriolages et les vols de voitures sont habituellement signalés parce que cette déclaration est nécessaire pour être dédommagé par l'assureur.¹⁶

Au cours des étapes postérieures à la déclaration d'un crime, les effets discriminatoires du système de justice sont encore plus visibles. Le criminologue Jeffery Reiman a résumé le problème tant aux États-Unis qu'au Canada (et probablement dans tous les autres pays) en ces termes :

Pour le même comportement criminel, les pauvres sont plus susceptibles d'être arrêtés; s'ils le sont, ils sont plus susceptibles d'être accusés; s'ils sont accusés, ils sont plus susceptibles d'être reconnus coupables; s'ils le sont, ils sont plus susceptibles de se voir imposer une peine d'emprisonnement; et s'ils sont condamnés à la prison, ils sont plus susceptibles d'être incarcérés plus longtemps que des membres des classes moyenne et supérieure. En d'autres termes, l'image de la population carcérale qu'on voit dans les prisons du pays est une image dénaturée par la forme même du système de justice criminelle. C'est le visage du mal reflété dans un miroir de carnaval, mais il n'y a pas de quoi rire.¹⁷

Selon le criminologue canadien Thomas Gabor, le mécanisme qui donne ce résultat est la forte diminution du nombre de causes criminelles qui se produit à chaque étape de la procédure judiciaire. Il ressort d'une étude faite par le gouvernement fédéral en 1987 qu'au plus 8,5 p. 100 des infractions signalées à la police franchissent toutes les étapes et débouchent sur l'imposition d'une sentence.¹⁸ La raison la plus importante de cette diminution énorme est que plus de la moitié des plaintes concernant des actes criminels demeurent «non classées», en grande partie parce que l'identité des criminels n'est jamais établie. De plus, les policiers et les procureurs de la Couronne ont un vaste pouvoir discrétionnaire de décider si une poursuite sera

intentée ou non, si bien qu'aucune accusation n'est portée dans environ le tiers des affaires classées.¹⁹

Les critères utilisés par les policiers et les procureurs pour déterminer si une affaire sera poursuivie ou abandonnée sont semblables aux critères des témoins lorsqu'il s'agit de signaler un crime. Les suspects qui correspondent à l'idée que se fait la population du criminel, à savoir un jeune célibataire autochtone ou noir, débraillé, irrespectueux et situé au bas de l'échelle sociale, ont beaucoup moins de chances de ne pas être poursuivis. Selon des études portant sur les jeunes contrevenants, les jeunes issus de la classe inférieure sont beaucoup plus susceptibles de comparaître devant un tribunal pour adolescents que les jeunes issus de familles aisées, dont le cas est plus souvent réglé discrètement, par exemple en remettant le jeune à ses parents. Sauf lorsqu'elles adoptent une conduite «contraire aux bonnes moeurs» comme la prostitution, la plupart des filles - mais peut-être pas la plupart des Autochtones ou des Noires - sont relâchées sans être accusées, en particulier lorsqu'il y a aussi des suspects de sexe masculin. Les suspects de «bonne famille» sont rarement sinon jamais maltraités par les policiers.²⁰

Le traitement différent dont les accusés économiquement faibles font l'objet se poursuit pendant leur procès et lors du prononcé de la sentence. Les accusés sans ressources sont plus susceptibles d'être gardés en prison, tandis que les mieux nantis sont relâchés jusqu'au procès. Une étude menée à Halifax sur l'issue de procès criminels a permis de constater que les gens qui occupaient un emploi et qui avaient été reconnus coupables d'infractions mineures se voyaient imposer des sentences beaucoup plus légères que les gens qui avaient un casier judiciaire similaire mais étaient en chômage. Pire encore, cette étude a révélé que, parmi les délinquants qui avaient été reconnus coupables d'une première infraction mineure, 23 p. 100 des Blancs avaient été libérés tandis qu'aucun Noir ne l'avait été.²¹

Le plus accablant au sujet du caractère discriminatoire de notre système de justice, ce sont les chiffres concernant les détenus dans les prisons canadiennes. Les Autochtones représentent environ 3 p. 100 de la population du Canada, mais ils forment environ 11 p. 100 de toutes les personnes admises dans des établissements fédéraux et 15 p. 100 des femmes. La situation est encore pire dans les provinces de l'Ouest, surtout en Saskatchewan. Dans cette province, les Autochtones représentent 7 p. 100 de la population totale et 60 p. 100 des personnes admises dans des prisons provinciales.²²

La preuve ultime que le système de justice du Canada est manifestement injuste envers les personnes à faible revenu est que 35 p. 100 des personnes admises dans des prisons provinciales et territoriales au Canada s'y trouvent parce qu'elles ont omis de payer des amendes; le pourcentage va d'un minimum de 14 p. 100 à Terre-Neuve à un maximum de 44 p. 100 au Québec.²³ Il ressort d'une étude des admissions en 1982-1983 que 76 p. 100 des personnes admises dans des prisons de la Saskatchewan pour défaut de paiement d'amendes étaient des Autochtones et qu'en Ontario 60 p. 100 des admissions d'Autochtones pour défaut de paiement d'amendes découlaient de violations de la Loi sur les alcools.²⁴

Que peuvent faire les programmes d'aide juridique pour corriger ces injustices? S'ils étaient bien conçus et bien structurés, ils pourraient être à même de provoquer d'importantes réformes. À tout le moins, ils peuvent faire une différence cruciale dans beaucoup de situations particulières. Il ressort en effet d'une étude menée à Toronto que les accusés qui n'étaient pas représentés par un avocat étaient plus susceptibles d'être reconnus coupables, et que dans les nombreux cas où des personnes étaient accusées de plusieurs infractions connexes, celles qui n'étaient pas représentées avaient plus de chances d'être reconnues coupables de l'infraction la plus grave.²⁵ L'étude menée à Halifax qui a été mentionnée ci-dessus a démontré que les accusés qui n'avaient jamais été condamnés auparavant se voyaient imposer des peines moins lourdes lorsqu'ils étaient représentés par un avocat.²⁶

L'aide juridique en matière non criminelle

Bien que les services d'aide juridique en matière criminelle soient essentiels pour fournir le traitement égal le plus élémentaire aux personnes économiquement faibles, ces services ne sont d'aucune utilité pour la plupart des pauvres. En effet, même si les démunis, en particulier les jeunes hommes célibataires démunis, sont largement surreprésentés parmi ceux qui sont accusés d'actes criminels, ces accusés ne constituent qu'un infime pourcentage des Canadiens à faible revenu. La plupart des pauvres n'ont jamais eu et n'auront probablement jamais d'ennuis avec la loi. Ce dont ils ont besoin, ce sont de bons services en matière de droit civil.

Selon l'opinion traditionnelle, même si très peu de gens à faible revenu ont besoin d'aide juridique en matière criminelle alors que beaucoup d'entre eux ont besoin de services en droit civil, l'aide juridique en matière criminelle devrait quand même avoir la priorité. On mentionne

à l'appui que les conséquences d'un manque de représentation dans une cause civile sont moins graves (pas d'emprisonnement) et que le déséquilibre est beaucoup plus marqué dans une poursuite criminelle, où la partie opposée est l'État avec son arsenal de ressources.²⁷

Cette vision de longue date de l'importance secondaire des causes civiles a été contestée ces dernières années. On a fait remarquer que l'État est aussi l'adversaire dans de nombreux litiges de nature civile, notamment dans tous ceux qui se rapportent à des prestations versées dans le cadre de programmes gouvernementaux. Quant aux conséquences, elles peuvent être tout aussi graves en matière civile qu'en matière criminelle. Considérons par exemple le retrait d'un enfant du domicile de ses parents dans les affaires de protection de l'enfance, l'hospitalisation involontaire de patients psychiatriques et la déportation de réfugiés.²⁸ Selon un employé d'un régime d'aide juridique, la décision d'un tribunal à savoir si une veuve aura ou n'aura pas une pension de retraite est plus importante à long terme que la question de savoir si un homme accusé pour la seconde fois de conduite en état d'ébriété passera ou ne passera pas une courte période de temps en prison.²⁹

On a aussi fait remarquer que la grande majorité des clients de l'aide juridique en matière criminelle sont des hommes, alors que la plupart des bénéficiaires en matière civile sont des femmes. Par conséquent, dit-on, il se peut que la préférence actuelle en faveur de l'aide juridique en matière criminelle aille à l'encontre des dispositions de la Charte des droits et libertés concernant l'égalité des services pour les deux sexes.³⁰ En plus de diminuer les chances que les femmes reçoivent des services adéquats dans les domaines déjà couverts, l'emphase actuelle sur le droit criminel accapare des fonds qui pourraient être consacrés à des services innovateurs à l'intention des femmes, tel que l'aide juridique aux victimes de violence familiale.

Outre le fait que les gens à faible revenu ont de plus grands besoins au civil qu'au criminel, ils ont un besoin de services juridiques en matière civile qui dépasse largement celui des gens de la classe moyenne. Selon une récente étude, la moitié des adultes en Ontario ont eu recours à des services juridiques professionnels trois fois ou moins dans leur vie. Les consultations les plus fréquentes se rapportaient à des opérations immobilières (44 p. 100), à des successions et des testaments (18 p. 100) ou à des divorces et d'autres questions relatives au droit de la famille (8 p. 100).³¹ La plupart des pauvres ont des besoins juridiques beaucoup plus importants. En effet, «être pauvre veut dire que vous dépendez de la loi, des règlements

et des bureaucraties pour les choses nécessaires de la vie». ³² Il y a de fortes chances que vous vous heurtiez à un moment ou à un autre - et fort probablement à maintes reprises - à des difficultés qui exigeront une connaissance des lois et des règlements concernant votre principale source de revenu, par exemple l'aide sociale, l'assurance-chômage, l'indemnisation des victimes d'accidents du travail, les prestations d'invalidité ou les régimes de pensions pour les personnes âgées sans ressources.

Les personnes à faible revenu sont aussi plus susceptibles d'avoir besoin d'aide juridique en tant que consommateurs. ³³ Elles sont en effet les principales victimes de fraudes car des commerçants malhonnêtes profitent de leur vulnérabilité ou de leurs handicaps pour présenter sous un faux jour le prix ou la qualité des marchandises qu'ils vendent. Les frais de crédit relatifs à une vente ou un emprunt sont masqués pour duper les personnes peu instruites. Les cours des petites créances, qui étaient au départ considérées comme des «tribunaux populaires», sont en réalité des agences de recouvrement où des compagnies et des professionnels (77 p. 100 des demandeurs selon une étude faite à Windsor en Ontario) obtiennent des jugements sans opposition contre des défendeurs à faible revenu. ³⁴ Les mesures de recouvrement contre les pauvres sont draconiennes et souvent illégales.

Le logement est l'autre domaine dans lequel beaucoup de personnes économiquement faibles ont besoin de services juridiques, en partie parce qu'«il est bien connu que les propriétaires de taudis négligent souvent de respecter leurs obligations de fournir des services et d'effectuer des réparations». ³⁵ Les coquerelles et les installations électriques dangereuses foisonnent dans les quartiers pauvres des villes, et les infractions impunies aux codes du bâtiment sont la règle plutôt que l'exception. Les querelles entre propriétaires et locataires au sujet des réparations et des hausses illégales de loyer s'enveniment souvent, menant au refus de payer le loyer et à des avis d'expulsion. La discrimination à l'égard des assistés sociaux, des parents ou des membres de minorités visibles qui se cherchent un logement est aussi un problème fréquent, et les femmes chefs de famille monoparentale sont particulièrement vulnérables au harcèlement sexuel de la part de leur propriétaire ou du concierge de l'immeuble où elles habitent. ³⁶

Selon des avocats qui ont aidé à mettre sur pied des services d'aide juridique en matière civile dans des quartiers pauvres, le fait d'avoir «des avocats de son bord» peut avoir des répercussions énormes au sein d'une collectivité. ³⁷ Les responsables de l'aide sociale, dont la principale préoccupation était jusqu'alors d'économiser de l'argent en versant les prestations

les plus basses possibles, commencent à faire davantage attention aux droits des prestataires en vertu des règlements. Les agences de recouvrement s'empressent moins de reprendre possession de biens ou de saisir des meubles. Certains propriétaires effectuent des réparations plus rapidement. Les travailleurs des services de protection de l'enfance se posent plus de questions avant d'enlever un enfant à ses parents. Une mère assistée sociale à qui l'on a demandé ce qu'elle pensait des changements que l'aide juridique avait apportés dans son quartier a répondu que depuis que l'aide juridique était là, elle se sentait «comme un être humain».³⁸

En plus de ces problèmes très répandus, il y a des besoins qui sont propres à différents groupes de personnes défavorisées.

Les femmes - Comme les femmes représentent près de 60 p. 100 des pauvres,³⁹ leurs problèmes particuliers jouent un rôle important dans la prestation des services d'aide juridique. La plupart de ces problèmes se rapportent aux unions existantes ou antérieures des femmes. Les femmes chefs de famille monoparentale et certaines femmes qui vivent encore avec leur mari ont besoin d'aide juridique pour des questions relevant du droit de la famille comme la séparation et le divorce, le partage des biens familiaux, la garde d'enfants et le droit de visite ainsi que les pensions alimentaires. Certaines femmes ont aussi des questions à caractère juridique sur leur rôle en tant que mère, par exemple des problèmes avec les services de protection de l'enfance ou la nécessité d'obtenir une reconnaissance légale de paternité à l'égard d'un enfant.

Dans un autre ordre d'idées, les femmes ont besoin d'aide juridique en tant que victimes de crimes de violence. Bien que les hommes (en particulier les jeunes hommes) soient aussi susceptibles d'être victimes de ces agressions, les femmes sont généralement agressées par leur mari ou leur ex-mari, tandis que les hommes le sont généralement par des étrangers.⁴⁰ Selon une récente enquête nationale, trois femmes sur dix ont été violentées au moins une fois par leur mari ou leur partenaire, dont 15 p. 100 par leur conjoint actuel.⁴¹ Les femmes et les jeunes filles sont beaucoup plus susceptibles d'être victimes d'agressions sexuelles et d'inceste que les hommes et les jeunes garçons.⁴²

Même si la plupart des femmes violentées ne déposent pas de plaintes au criminel, elles veulent souvent avoir des conseils juridiques - habituellement sur des questions touchant tant le droit de la famille que le droit criminel - pour comprendre les choix qui s'offrent à elles. Celles

qui décident de signaler une agression veulent être renseignées sur leurs droits et leurs responsabilités en tant que plaignantes et témoins, sur le fonctionnement du système de justice criminelle et la procédure en salle d'audience, ainsi que sur l'évolution de leur cause (elles veulent notamment savoir si des accusations officielles ont été portées et quand le procès et le prononcé de la sentence sont censés avoir lieu). Beaucoup de femmes veulent être accompagnées lorsqu'elles vont rendre témoignage en cour.

Les autochtones - Nous avons vu que les autochtones sont surreprésentés parmi ceux qui ont affaire aux tribunaux en matière criminelle. Ils sont non seulement plus susceptibles d'aller en prison, mais aussi d'être accusés d'actes criminels et d'en être trouvé coupables. Certaines de ces infractions criminelles, par exemple des voies de fait contre une conjointe ou un enfant, produisent des besoins d'aide juridique civile pour leurs victimes. Pour plusieurs raisons auxquelles nous reviendrons plus tard, le taux de violence familiale atteint des «proportions épidémiques» dans les familles autochtones.⁴³ En plus de ces questions, et de la multitude de conflits causés par le fait que les autochtones sont les plus pauvres parmi les pauvres, leur problème principal est la difficulté ou même l'impossibilité d'avoir accès à des services juridiques quand on demeure dans une région rurale ou dans le Grand Nord.

Immigrants et réfugiés - Selon une enquête faite en 1993 sur des immigrants et des réfugiés qui ont eu recours aux services d'organismes de services sociaux multiculturels de Vancouver, les trois quarts des personnes observées ont signalé au moins un problème comportant un ou plusieurs aspects juridiques. Seulement 9 p. 100 des problèmes signalés étaient de nature criminelle (ce chiffre comprend les victimes et les délinquants). Les deux seules grandes catégories de problèmes concernaient les prestations gouvernementales de remplacement du revenu (comme l'aide sociale et l'indemnisation des victimes d'accidents du travail, soit 30,4 p. 100) et les questions relatives au statut de réfugié, à l'immigration, à la citoyenneté et aux passeports (29,5 p. 100).⁴⁴

Cette étude a aussi fait ressortir des différences marquées dans les besoins juridiques selon le statut et la durée du séjour au Canada. Parmi les nouveaux arrivants, les revendicateurs du statut de réfugié ont désespérément besoin d'être admis légalement au Canada. Après la période initiale d'établissement, les immigrants et les réfugiés ont besoin d'aide dans une foule de situations comme des difficultés avec l'assurance-chômage (en particulier les travailleurs saisonniers) et d'autres prestations gouvernementales, des querelles avec un propriétaire ou un

employeur, et le racisme dont les membres des minorités visibles font l'objet. Viennent plus tard les ennuis avec la citoyenneté et le parrainage de membres de la famille qui sont encore à l'étranger. Les problèmes d'ordre criminel, principalement l'agression d'une conjointe et les accusations portées contre les jeunes, se trouvent presque uniquement parmi ceux qui sont au Canada depuis assez longtemps.⁴⁵

Personnes atteintes d'un handicap - Selon la juge Rosalie Abella, l'accès à des services juridiques est vital pour les personnes atteintes d'un handicap car il est synonyme d'intégration dans la vie normale.⁴⁶ Cela veut dire avoir la possibilité de faire respecter des lois en matière d'égalité comme les codes des droits de la personne et la Charte canadienne des droits et libertés qui prévoient la fourniture d'installations - par exemple, des rampes pour fauteuils roulants, des appareils téléphoniques spéciaux pour les malentendants, des manuels enregistrés sur cassette ou imprimés en braille pour les malvoyants - permettant aux personnes atteintes d'un handicap d'avoir accès aux services que les autres membres de la société prennent pour acquis.

Les personnes les plus démunies parmi celles qui sont atteintes d'un handicap sont les malades mentaux qui font face à un internement involontaire dans un établissement de santé mentale. Le simple fait que l'internement est involontaire signifie qu'il existe un conflit juridique entre le personnel médical et le patient.⁴⁷ Souvent impuissants à faire valoir leur point de vue et étiquetés d'une manière qui détruit leur crédibilité, les malades mentaux ont besoin d'une forme particulière d'aide juridique, à la fois sensible à leurs besoins et très spécialisée.

Personnes âgées - Les personnes de 85 ans et plus qui souffrent d'infirmités graves sont tellement nombreuses que plus de 40 p. 100 des femmes de cet âge et environ 30 p. 100 des hommes vivent dans des institutions.⁴⁸ Les personnes âgées qui vivent dans des centres d'accueil et d'autres maisons d'hébergement sont très exposées aux mauvais traitements et ont besoin de quelqu'un pour défendre leurs droits. L'exploitation financière par un membre de la famille immédiate est un autre danger contre lequel les personnes âgées qui souffrent d'un handicap mental ou physique ont besoin d'être protégées.

Dans son rapport, le groupe de travail Macdonald sur l'accessibilité à la justice (Québec) a déclaré que les personnes de plus de 65 ans sont le plus fréquemment victimes de crimes économiques ou de fraudes.⁴⁹ Selon le groupe de travail, cette situation est attribuable au fait

que les personnes âgées sont moins scolarisées que le reste de la population et sont généralement moins bien renseignées sur leurs droits et les recours possibles. Il n'est pas étonnant que les voleurs soient particulièrement attirés par des personnes qui sont peu renseignées sur les questions d'argent et qui ont un compte en banque modeste mais consistant. Les personnes âgées qui ont des économies peuvent aussi avoir besoin d'aide pour faire leur testament. Le petit nombre de personnes économiquement faibles que ce service intéresse ont beaucoup moins de chances que les gens âgés de la classe moyenne d'être capables d'utiliser les ouvrages que l'on trouve dans beaucoup de librairies sur la façon de rédiger soi-même son testament.

Enfin, tous les groupes défavorisés dont il est question dans le présent rapport pourraient tirer profit de poursuites en justice visant à préciser leurs droits en vertu des dispositions sur les droits à l'égalité de la Charte canadienne des droits et libertés qui sont entrées en vigueur en 1985. La Charte peut être invoquée pour rendre une loi inopérante ou pour annuler toute politique ou mesure gouvernementale qui ne respecte pas le droit des membres de groupes vulnérables d'être traités également.

Services d'aide juridique préventifs

Beaucoup de pauvres qui demandent de l'aide juridique sont aux prises avec un problème urgent : ils viennent de se faire arrêter, ils ont reçu un avis d'expulsion de leur propriétaire, leurs prestations d'aide sociale ont été interrompues, un jugement a été rendu contre eux, leur enfant doit être retiré du foyer familial le lendemain, et ainsi de suite. Une telle urgence est normale en matière criminelle, mais au civil elle est très différente de la façon dont procèdent les gens plus à l'aise. Les Canadiens à revenu supérieur qui sont mêlés à des différends sérieux obtiennent habituellement des conseils juridiques sans délai, négocient par l'entremise de leurs avocats avant d'intenter une poursuite et concluent un règlement hors cour dans 90 p. 100 des cas.⁵⁰

Une partie du problème réside dans le fait que les personnes à faible revenu, qui sont les moins scolarisées, qui mènent souvent une vie isolée et qui ont habituellement été victimes de nombreuses injustices au cours de leur vie, sont si mal renseignées qu'elles ne savent pas qu'elles ont des droits et ne pensent pas en avoir. Ainsi, par exemple, des locataires pauvres qui habitent un immeuble dont le propriétaire refuse de réparer le système de chauffage tombé

en panne en plein hiver peuvent bien ne même pas soupçonner qu'ils ont d'autres recours que de cesser de payer leur loyer, ce qui aura presque inmanquablement l'effet d'empirer leur situation. Pour cette raison, il est essentiel que les services d'aide juridique comportent un important volet d'information.

Par ailleurs, les responsables de l'aide juridique peuvent aider les collectivités à former des groupes de pression pour défendre leurs droits. Les avocats fournissent des services semblables à leurs clients nantis en les aidant à mettre sur pied des organismes comme l'Association des manufacturiers canadiens et le Conseil canadien des chefs d'entreprises. Parmi les groupements de personnes à faible revenu, il y a des associations de locataires, de femmes chefs de famille monoparentale, de retraités, d'immigrants, d'assistés sociaux et de sans-abri. Les démarches collectives entreprises par ces groupes sont beaucoup plus efficaces. Au lieu d'intenter une ou deux actions au nom des locataires les moins timides de l'immeuble dont le propriétaire refuse de réparer le système de chauffage en hiver, par exemple, il est de loin préférable qu'une association de locataires communique avec tous les locataires de l'immeuble afin de réunir leurs plaintes en une action collective plus puissante.

Le fait d'envisager des questions sous une perspective collective permet aussi de trouver des solutions nouvelles et plus constructives. À London, Ontario, en 1992-1993, par exemple, la clinique d'aide juridique a constaté avec inquiétude qu'une cinquantaine de familles à faible revenu étaient expulsées de leur logement chaque semaine, ce qui bouleversait considérablement leur vie. Dans beaucoup de cas, ni l'une ni l'autre partie ne voulait une expulsion, mais c'était la seule solution que les tribunaux avaient à offrir. Dans l'espoir de trouver une solution plus satisfaisante, la clinique a mis sur pied un projet pour étudier la possibilité d'offrir un service de médiation aux propriétaires et aux locataires au moyen duquel les parties pourraient arriver à des compromis moins radicaux.⁵¹

La cause type est un autre genre de démarche collective. Il s'agit d'une poursuite en justice intentée par une seule personne, mais dont l'issue peut toucher beaucoup de gens. Les causes types peuvent nécessiter des ressources considérables parce qu'elles se rendent souvent jusqu'à la Cour suprême. La contestation devant les tribunaux ontariens de la règle de «l'homme-dans-la-maison» en est un bon exemple. Dans cette affaire, on a jugé qu'une assistée sociale ne pouvait être privée de ses prestations pour la seule raison qu'elle cohabitait avec son ami, lorsque celui-ci ne contribuait pas à l'entretien du ménage.⁵² Dans un autre exemple,

l'affaire Finlay, il s'agissait d'un assisté social de Winnipeg auquel on avait versé des prestations trop élevée par erreur. La question en cause était de savoir si le fait de réduire les prestations d'un assisté social pour se rembourser d'une erreur passée allait à l'encontre des dispositions du Régime d'assistance publique du Canada.⁵³ Jim Finlay a perdu sa cause mais quatre juges de la Cour suprême sur neuf étaient d'accord avec lui.

D'autres activités sont encore plus importantes à long terme. Les avocats qui défendent les pauvres peuvent suivre l'exemple de leurs collègues qui font des pressions auprès des gouvernements et d'autres organismes décisionnels au nom des compagnies et des gens riches qui sont leurs clients. Le lobbying en vue de faire modifier des lois et des programmes est l'action juridique préventive ultime. En effet, comme l'ancien ministre de la Justice Mark MacGuigan l'a confirmé, le législateur obéit à la règle voulant que soient huilées les roues qui grincent le plus bruyamment et le plus longtemps.⁵⁴ Si les personnes à faible revenu ne participent pas au processus décisionnel, le législateur continuera d'adopter des lois contraires à leurs intérêts, ce qui rendra leur vie encore plus difficile et les obligera à recourir plus souvent à l'aide juridique pour se sortir du pétrin. Par contre, un geste du législateur en faveur des pauvres, comme l'adoption d'une loi établissant un mécanisme efficace et automatique de recouvrement des pensions alimentaires, permet d'éviter des milliers de poursuites individuelles et de réduire sensiblement les besoins en matière de services d'aide juridique.

II. COMMENT FONCTIONNE L'AIDE JURIDIQUE AU CANADA

Aux termes de la Constitution canadienne, le gouvernement fédéral et les provinces se partagent la responsabilité en matière d'aide juridique. Le rôle du gouvernement fédéral dans ce domaine s'explique le plus souvent en invoquant la compétence fédérale en matière de droit criminel et la responsabilité fédérale de mettre en oeuvre les dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés relatives au droit à un procès impartial. Les gouvernements provinciaux ont une responsabilité plus globale parce qu'ils sont chargés de l'administration de la justice et des questions relatives à la propriété et aux droits civils.

En pratique, les provinces (et les territoires depuis 1971) ont exercé un contrôle complet sur l'administration des programmes d'aide juridique en matière tant civile que criminelle. Le gouvernement fédéral a cependant joué un rôle majeur parce que les contributions financières qu'il a versées aux programmes ont eu une influence considérable sur les services fournis. La plupart des contributions fédérales sont faites dans le cadre de deux programmes : 1) les ententes fédérales-provinciales négociées par le ministère de la Justice, aux termes desquelles le gouvernement fédéral a assumé entre 45 p. 100 et 55 p. 100 (entre 75 p. 100 et 90 p. 100 dans les provinces maritimes) du coût des services d'aide juridique en matière criminelle qui satisfont à certains critères, et 2) le Régime d'assistance publique du Canada, dans le cadre duquel le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (maintenant le ministère du Développement des ressources humaines) a assumé la moitié du coût des services d'aide juridique en matière civile fournis aux nécessiteux. Dans le cas des territoires, les ententes du ministère de la Justice couvrent tant les matières civiles que criminelles.

Par suite de décisions mises en oeuvre dans le budget fédéral de 1990, la part des coûts de l'aide juridique prise en charge par le gouvernement fédéral a progressivement diminué ces dernières années. Les paiements effectués dans le cadre des ententes conclues par le ministère de la Justice ont été bloqués aux montants versés en 1989-1990, ce plafond ayant ensuite été légèrement relevé de manière à permettre une augmentation de 1 p. 100 au cours de chaque année subséquente. L'augmentation des paiements effectués dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada a été limitée à 5 p. 100 par année pour les provinces «riches», soit l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique. Combiné au fait que les coûts de l'aide juridique continuent de monter en flèche - ils ont augmenté de 101 p. 100 de 1988-1989 à 1992-

1993⁵⁵ - ce retrait partiel du gouvernement fédéral a provoqué une crise majeure dans ce domaine partout au Canada.

En cessant effectivement de contribuer à de nouvelles dépenses au titre de l'aide juridique en matière civile dans trois provinces, le gouvernement fédéral s'est retiré de nombreux secteurs qui relèvent de sa compétence, les plus visibles étant le divorce, l'assurance-chômage et les pensions. Cependant, les pires disputes soulevées par ce retrait ne se rapportent pas à ces matières, mais à l'aide juridique pour les réfugiés et les immigrants. L'Ontario et la Colombie-Britannique, qui reçoivent le gros des nouveaux arrivants au Canada, soutiennent que le retrait fédéral est particulièrement inacceptable parce que la plupart des lois et des procédures en matière d'immigration et de détermination du statut de réfugié, qui peuvent avoir des répercussions importantes sur les coûts de l'aide juridique, proviennent du gouvernement fédéral.⁵⁶

En plus des contributions régulières qu'il verse aux provinces en matière d'aide juridique, le gouvernement fédéral administre deux régimes spécialisés d'aide juridique. Le premier est le Programme de contestation judiciaire, dont le but est de subventionner des particuliers et des groupes sans but lucratif qui veulent intenter des causes types ayant une importance nationale, surtout dans le domaine de la Charte canadienne des droits et libertés. Ce programme a été supprimé en 1992, mais vient d'être remis sur pied. Le second est le Programme de financement des causes types pour les Indiens, dont l'objectif est de financer les appels de causes portant sur des questions juridiques importantes mais non réglées concernant les Autochtones, par exemple l'interprétation de la Loi sur les Indiens et de traités sur les Indiens.

Organisation des programmes d'aide juridique

Toutes les provinces et les deux territoires ont des programmes en vertu desquels les personnes qui ont des droits légitimes à défendre ou à exercer se soumettent d'abord à une évaluation financière; celles qui sont jugées admissibles reçoivent des services juridiques qui sont subventionnés en totalité ou en partie. En dehors de cette ressemblance fondamentale, les divers régimes d'aide juridique présentent d'énormes disparités à tous les égards. Ils sont administrés par différents types d'organismes, leur financement varie énormément et ils offrent leurs services de façons différentes.

Organismes chargés de l'administration - La plupart des régimes d'aide juridique canadiens sont extrêmement fiers de leur indépendance. Voici comment le comité de liaison de l'aide juridique de l'Association du Barreau canadien explique pourquoi cette caractéristique est si importante :

Il est important que les régimes d'aide juridique ne soient manifestement pas les agents de l'État, de la profession juridique ou d'un groupe d'intérêt.

Ils doivent être indépendants de l'État parce qu'ils représentent très souvent la partie adverse dans les causes d'aide juridique qu'ils défendent, qu'il s'agisse de protection de l'enfance, de comparution devant un tribunal administratif ou de poursuites criminelles. Quant à la profession juridique, elle ne devrait pas contrôler directement l'aide juridique parce qu'on peut trop facilement penser qu'elle recherche un avantage personnel dans le niveau des honoraires [versés aux avocats du secteur privé] et dans les choix de modes de prestation des services [...] Enfin, il faut veiller à ce que l'administration de l'aide juridique ne soit pas dominée par un secteur quelconque de la collectivité [...]

Néanmoins, l'État, la profession juridique et la collectivité sont tous directement concernés par l'aide juridique. Il s'ensuit que l'aide juridique devrait être administrée par des organismes indépendants créés par la loi et dirigés par des conseils d'administration qui reflètent une représentation équilibrée des intérêts de l'État, de la profession juridique et de la collectivité.⁵⁷

En théorie, tous les régimes d'aide juridique sauf ceux de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard sont dirigés par des commissions autonomes dont les décisions sont prises indépendamment du gouvernement et des associations d'avocats (appelées barreaux).⁵⁸ En pratique, la plupart des membres de ces commissions sont nommés par les gouvernements provinciaux ou territoriaux et les barreaux, et l'indépendance de certains de ces régimes est plus apparente que réelle. En Colombie-Britannique, la moitié des administrateurs du régime d'aide juridique sont nommés par le Barreau; lors de récents conflits, plusieurs personnes ont accusé le régime d'être contrôlé par les avocats criminalistes de la province.⁵⁹ En Alberta, le Barreau nomme directement deux des quinze membres du conseil et participe à la nomination de dix autres membres. Au Québec, le régime d'aide juridique est tellement intégré à la fonction publique provinciale que la commission ne peut pas engager de personnel sans l'approbation du Conseil du trésor.⁶⁰

Les régimes d'aide juridique les moins indépendants sont ceux de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard. En Ontario et au Nouveau-Brunswick, l'aide juridique est sous le contrôle direct des barreaux. L'Île-du-Prince-Édouard est la seule province dont les services d'aide juridique ne fonctionnent pas à distance du gouvernement. Le directeur de l'aide juridique de cette province relève directement du sous-procureur général.

Ressources financières - Les gouvernements sont la principale source de financement de tous les régimes d'aide juridique au Canada. Comme on peut le voir dans le tableau 1 ci-après, le gouvernement fédéral et les provinces fournissent 89 p. 100 de tous les fonds; ce pourcentage va d'un minimum de 81 p. 100 au Nouveau-Brunswick à un maximum de 100 p. 100 à l'Île-du-Prince-Édouard et au Québec. Parmi les sources secondaires de financement des régimes, il y a les contributions des clients, une partie des intérêts gagnés sur les sommes que les avocats détiennent en fiducie pour leurs clients, les contributions des avocats et divers dons et subventions.⁶¹

Le tableau 1 indique aussi les pourcentages des montants d'aide juridique versés par les gouvernements provinciaux et territoriaux et par le gouvernement fédéral. Les contributions fédérales les plus élevées, exprimées en pourcentage, ont été versées à la Nouvelle-Écosse et à la Saskatchewan, soit respectivement 68 p. 100 et 55 p. 100 des fonds reçus. Les contributions fédérales les moins élevées, exprimées en pourcentage, ont été versées à l'Ontario et à l'Alberta (21 p. 100 dans chaque cas) et à la Colombie-Britannique (24 p. 100). Dans l'ensemble, le gouvernement fédéral a contribué en moyenne à 28 p. 100 des budgets totaux alloués à l'aide juridique en 1992-1993. En 1989-1990, c'est-à-dire la dernière année avant les coupures fédérales, ce pourcentage s'élevait à 39 p. 100. De toute évidence, les mesures d'austérité fédérales ont eu un impact considérable.⁶²

Une autre façon d'envisager les montants alloués à l'aide juridique consiste à calculer la contribution fédérale par habitant, c'est-à-dire le montant de la contribution fédérale divisé par la population de chaque province et territoire. Comme la dernière colonne de chiffres l'indique, les provinces et les territoires où la contribution fédérale par habitant est le plus élevée sont les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon (respectivement 26,10 \$ et 13,02 \$), suivis de la Nouvelle-Écosse (7,61 \$) et du Québec (6,34 \$). L'Ontario et la Colombie-Britannique figuraient encore parmi les principaux bénéficiaires (soit 6,17 \$ chacune) même si les fonds versés ont été moins élevés qu'en vertu des accords de financement fédéraux d'avant 1990.

L'Île-du-Prince-Édouard est la province dont la contribution par habitant a été le moins élevée (1,61 \$).

TABLEAU 1				
PRINCIPALES SOURCES DE FINANCEMENT DES PROGRAMMES D'AIDE JURIDIQUE, 1992-1993⁶³				
	% des fonds provenant des gouvernements provinciaux et territoriaux	% des fonds provenant du gouvernement fédéral	Total des fonds provenant des gouvernements	Contribution fédérale par habitant
Terre-Neuve	56 %	42 %	98 %	4,59 \$
Île-du-Prince- Édouard	63 %	37 %	100 %	1,61 \$
Nouvelle-Écosse	29 %	68 %	97 %	7,61 \$
Nouveau-Brunswick	34 %	47 %	81 %	2,16 \$
Québec	58 %	42 %	100 %	6,34 \$
Ontario	63 %	21 %	84 %	6,17 \$
Manitoba	46 %	39 %	85 %	5,24 \$
Saskatchewan	41 %	55 %	96 %	4,40 \$
Alberta	65 %	21 %	86 %	2,44 \$
Colombie-Britannique	70 %	24 %	94 %	6,17 \$
Territoires du Nord-Ouest	65 %	34 %	99 %	26,10 \$
Yukon	56 %	42 %	98 %	13,02 \$
CANADA	61 %	28 %	89 %	5,71 \$

En ce qui concerne les dépenses au titre de l'aide juridique, on constate qu'elles varient aussi considérablement selon la province ou le territoire. Comme on peut le voir dans le tableau 2 ci-après, les dépenses totales relatives à l'aide juridique se sont élevées à plus de 603 millions de dollars en 1992-1993. L'Île-du-Prince-Édouard est la province où les dépenses ont été le moins élevées, soit 569 000 \$, et l'Ontario est la province où elles ont été le plus élevées, soit un peu plus de 321 millions de dollars. L'Ontario, où vit 37 p. 100 de la population canadienne, a dépensé 53 p. 100 des sommes totales allouées à l'aide juridique.⁶⁴

Lorsqu'on regarde les dépenses par habitant dans la deuxième colonne, on s'aperçoit qu'elles ont été de loin le plus élevées dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon (respectivement 66,45 \$ et 33,75 \$). Ce n'est pas étonnant car les coûts qu'ils doivent supporter pour des dépenses comme le transport sont beaucoup plus élevés qu'ailleurs. Viennent ensuite l'Ontario (29,74 \$) et la Colombie-Britannique (25,22 \$). Les provinces qui ont dépensé le moins sont l'Île-du-Prince-Édouard, soit 4,31 \$ par habitant, et le Nouveau-Brunswick, soit 4,46 \$ par habitant. Nous verrons plus loin dans le présent rapport que si des dépenses très modestes dénotent généralement des services insuffisants, des dépenses élevées ne sont pas nécessairement synonymes de services juridiques de meilleure qualité.

Si on ajuste les dépenses par habitant pour éliminer l'effet de l'inflation, on s'aperçoit que les dépenses ont bondi dans la décennie qui a suivi les débuts de l'aide juridique vers 1980, puis ont monté beaucoup plus lentement au cours des années subséquentes, augmentant de 30 p. 100 seulement entre 1978-1979 et 1986-1987.⁶⁵ Les dépenses ont de nouveau monté en flèche au cours des années suivantes, augmentant de 175 p. 100 en dollars réels et de 100 p. 100 après l'inflation entre 1986-1987 et 1992-1993. Comme on le voit dans la troisième colonne du tableau 2, les provinces où les coûts ont augmenté le plus abruptement entre 1986-1987 et 1992-1993 sont la Colombie-Britannique (336 p. 100) et l'Ontario (254 p. 100). Un examen plus attentif révèle que plus de 80 p. 100 des augmentations s'expliquent par des paiements faits à des avocats du secteur privé.⁶⁶ L'augmentation annuelle la plus spectaculaire s'est produite en 1991 en Colombie-Britannique, où les honoraires versés pour les services d'aide juridique ont été majorés de 100 p. 100 à la suite d'une grève des avocats du secteur privé.⁶⁷

Une comparaison des deuxième et troisième colonnes du tableau 2 confirme que la plus grande partie des dépenses supplémentaires n'a pas servi à fournir plus de services juridiques. Alors que les dépenses totales ont augmenté de 175 p. 100 entre 1986-1987 et 1992-1993, le

nombre total de causes traitées n'a augmenté que de 52 p. 100. L'écart le plus prononcé a été enregistré en Colombie-Britannique, où les dépenses ont augmenté de 336 p. 100 et le nombre de causes de 67 p. 100. Au Nouveau-Brunswick, les coûts ont augmenté de 56 p. 100 alors que le nombre de causes a chuté de 24 p. 100.

TABLEAU 2				
DÉPENSES AU TITRE DE L'AIDE JURIDIQUE AU CANADA⁶⁸				
	Dépenses totales en 1992-1993	Dépenses par habitant en 1992-1993	Augmentation des dépenses de 1986-1987 à 1992-1993	Augmentation des causes acceptées de 1986-1987 à 1992-1993
Terre-Neuve	5 508 000 \$	9,49 \$	145 %	38 %
Île-du-Prince-Édouard	569 000 \$	4,31 \$	112 %	57 %
Nouvelle-Écosse	10 527 000 \$	11,38 \$	99 %	13 %
Nouveau-Brunswick	3 347 000 \$	4,46 \$	56 %	- 24 %
Québec	113 680 000 \$	15,73 \$	78 %	26 %
Ontario	321 044 000 \$	29,74 \$	254 %	126 %
Manitoba	15 117 000 \$	13,53 \$	52 %	14 %
Saskatchewan	7 926 000 \$	7,91 \$	21 %	18 %
Alberta	30 410 000 \$	11,38 \$	96 %	49 %
Colombie-Britannique	90 029 000 \$	25,22 \$	336 %	67 %
Territoires du Nord-Ouest	4 180 000 \$	66,45 \$	175 %	60 %
Yukon	1 097 000 \$	33,75 \$	21 %	33 %
CANADA	603 434 000 \$	20,90 \$	175 %	52 %

Modes de prestation des services - Les trois principaux modes de prestation des services d'aide juridique sont les suivants : 1) le système de type «judicare», où les requérants qui satisfont aux critères d'admissibilité sont dirigés vers des avocats du secteur privé qui font le nécessaire et facturent le régime d'aide juridique selon un tarif d'honoraires préétabli; ces honoraires sont fixés par les gouvernements, sauf en Colombie-Britannique et en Saskatchewan où ils sont établis par la direction de l'aide juridique;⁶⁹ 2) le système d'avocats salariés, où les requérants ne sont pas référés à des avocats du secteur privé, mais bénéficient des services d'avocats salariés employés par le régime d'aide juridique; et 3) le système des cliniques communautaires, qui sont des bureaux de quartier indépendants où travaillent des avocats salariés; ces cliniques sont habituellement gérées par des conseils d'administration composés d'avocats et de membres de la collectivité.

Deux autres éléments sont dignes de mention : les services d'avocats «nommés d'office» et les techniciens en droit. En plus de leurs services courants, la plupart des régimes d'aide juridique offrent des services d'avocats nommés d'office auprès des tribunaux criminels et de certains tribunaux civils afin de fournir des services instantanés aux personnes qui ont besoin d'être conseillées ou représentées; ces avocats fournissent aussi des conseils téléphoniques aux personnes détenues par la police. Les services d'avocats nommés d'office peuvent être dispensés par des avocats du secteur privé ou par des avocats salariés. Les techniciens en droit, qu'on appelle aussi des techniciens juridiques ou des paralégaux ou des travailleurs juridiques communautaires, sont des personnes qui ne sont pas des avocats mais qui soit fournissent directement des services juridiques aux citoyens à faible revenu ou secondent les avocats qui travaillent dans des cliniques communautaires. Les techniciens en droit sont souvent recrutés parmi la population locale à cause de leur connaissance approfondie des problèmes et des besoins de la collectivité. Leur formation scolaire et leur expérience varient beaucoup.⁷⁰

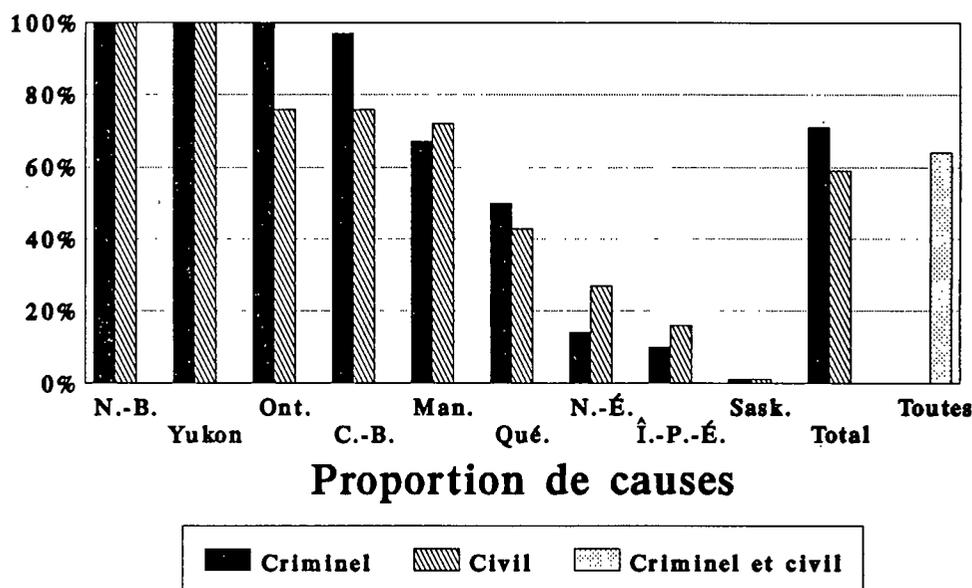
En pratique, la plupart des régimes d'aide juridique canadiens débordent ces catégories bien définies. Le Québec, par exemple, fournit des services à même 148 bureaux dirigés par des avocats salariés, mais tous les clients ont le choix entre un avocat salarié et un avocat du secteur privé et il y a aussi deux cliniques communautaires. En Ontario, toutes les causes criminelles et la plupart des causes en droit familial sont confiées à des avocats du secteur privé, tandis que la plupart des autres causes civiles admissibles vont à des avocats salariés répartis dans plus de 72 cliniques communautaires. Certaines de ces cliniques sont spécialisées et se consacrent aux besoins d'une clientèle particulière, par exemple le Advocacy Centre for the

Elderly, le Advocacy Resource Centre for the Handicapped et la clinique Justice for Children and Youth. Le régime de la Colombie-Britannique confie la plupart des causes aux avocats du secteur privé, mais il a aussi vingt bureaux dirigés par des avocats salariés et onze cliniques communautaires, en plus d'une quinzaine de bureaux d'aide juridique autochtones qui sont administrés par des collectivités autochtones.

Pour avoir une vue complète des modes de prestation utilisés au Canada, il faudrait connaître, pour chaque province et chaque territoire, les proportions des causes criminelles, des causes de droit de la famille et des autres causes civiles qui sont confiées à des avocats du secteur privé, à des avocats salariés engagés par le régime d'aide juridique et à des avocats salariés travaillant dans des cliniques communautaires. Malheureusement, ces renseignements ne sont pas disponibles. La meilleure approximation, présentée dans le graphique A, est la proportion des causes criminelles et des causes civiles (c'est-à-dire le total pour le droit de la famille et les autres causes civiles) qui ont été confiées à des avocats du secteur privé dans chaque province et territoire en 1992-1993.⁷¹ Ces renseignements ne sont pas disponibles pour l'Alberta, qui transmet presque toutes les causes à des avocats du secteur privé, pour Terre-Neuve, qui se sert surtout d'avocats salariés, et pour les Territoires du Nord-Ouest où l'on se sert des trois méthodes. Sept p. 100 seulement des causes d'aide juridique proviennent de ces provinces.⁷²

Le graphique A montre que le système de type «judicare» domine l'aide juridique au Canada. Le Nouveau-Brunswick et le Yukon ont confié toutes les causes d'aide juridique à des avocats du secteur privé. L'Ontario et la Colombie-Britannique ont confié toutes ou presque toutes les causes criminelles et la plupart des causes civiles à des avocats du secteur privé. À l'autre extrême, il y a la Saskatchewan, où des avocats salariés engagés par le régime d'aide juridique se sont occupés de 99 p. 100 des causes criminelles et de 98 p. 100 des causes civiles. Au Québec, des avocats du secteur privé se sont occupés de près de la moitié des causes tant civiles que criminelles. Au total, près des deux-tiers de toutes les causes (64 p. 100 excluant l'Alberta, Terre-Neuve et les Territoires du Nord-Ouest) ont été confiées à des avocats du secteur privé en 1992-1993.

Causes confiées à des avocats du secteur privé, 1992-93



Graphique A

Entre 1983 et 1993, la proportion des causes confiées à des avocats du secteur privé a augmenté dans toutes les provinces ayant un système mixte d'avocats du secteur privé et d'avocats salariés, sauf au Manitoba. Comme on le voit au tableau 3, les provinces où ce changement a été le plus marqué sont la Colombie-Britannique (où la proportion de causes confiées à des avocats du secteur privé est passée de 74 p. 100 en 1984-1985 à 89 p. 100 en 1992-1993) et l'Ontario (de 79 p. 100 à 86 p. 100). Le même changement s'est produit en Nouvelle-Écosse, au Québec et à l'Île-du-Prince-Édouard. Dans l'ensemble (excluant Terre-Neuve, l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest), le pourcentage des causes confiées à des avocats du secteur privé est passé de 55 p. 100 en 1986-1987 à 64 p. 100 en 1992-1993.⁷³

TABLEAU 3
POURCENTAGE DE CAUSES CONFIEES
À DES AVOCATS DU SECTEUR PRIVÉ⁷⁴

	1983-1984, 1984-1985 ou 1985-1986*	1987-1988	1992-1993
Terre-Neuve	p.d.	p.d.	p.d.
Île-du-Prince-Édouard	2 %	4 %	10 %
Nouvelle-Écosse	p.d.	11 %	20 %
Nouveau-Brunswick	100 %	100 %	100 %
Québec	40 %	42 %	46 %
Ontario	79 %	87 %	86 %
Manitoba	70 %	72 %	69 %
Saskatchewan	1 %	< 1 %	1 %
Alberta	100 %	100 %	p.d.
Colombie-Britannique	74 %	83 %	89 %
Territoires du Nord-Ouest	100 %	100 %	p.d.
Yukon	100 %	100 %	100 %

p.d. = pas disponible.

* La première colonne comprend plusieurs années parce que les chiffres manquent pour certaines. Pour le Nouveau-Brunswick, l'Ontario, l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest, les chiffres sont ceux de 1983-1984; pour l'Île-du-Prince-Édouard, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, 1984-1985; pour le Québec et le Manitoba, 1985-1986.

Il semble que ce déplacement vers le système «judicare» soit surtout attribuable au fait que les augmentations très faibles du personnel de l'aide juridique à partir du milieu des années 80 ont été insuffisantes pour répondre à la demande plus forte. On a donc dû restreindre le nombre de causes dans les domaines réservés aux avocats salariés, et un pourcentage grandissant d'autres causes ont été confiées à des avocats du secteur privé. Le nombre de causes d'aide

juridique a augmenté de 52 p. 100 entre 1986-1987 et 1992-1993. Pendant la même période, l'augmentation totale du personnel chargé de fournir des services d'aide juridique directs n'a été que de 6 p. 100. Ce chiffre comprend une augmentation de 18 p. 100 du nombre d'avocats salariés et une diminution de 18 p. 100 du nombre de techniciens en droit.⁷⁵

Les administrateurs du régime québécois d'aide juridique disent depuis longtemps que le manque de personnel pousse de plus en plus de causes vers le secteur privé dans cette province, et que lorsque le régime engage plus d'avocats, la proportion de causes allant aux avocats de l'extérieur diminue, ce qui a l'effet de réduire les dépenses d'aide juridique.⁷⁶ Le Conseil du trésor du Québec continue cependant de refuser qu'on engage plus d'avocats, et ce malgré le fait que le Conseil du trésor ait lui-même co-parrainé l'étude démontrant que le déplacement de causes vers les avocats du secteur privé finit par coûter plus cher à la longue.⁷⁷

En raison du manque de personnel, et peut-être d'autres facteurs inconnus, le nombre de causes dont le personnel de l'aide juridique s'est chargé a augmenté de 20 p. 100 «seulement» entre 1986-1987 et 1992-1993 (ce qui veut dire que le personnel doit maintenant être surchargé), alors que le nombre de causes transmises aux avocats du secteur privé s'est accru de 81 p. 100.⁷⁸ Il en a résulté un changement important d'attitude de la part des avocats du secteur privé vis-à-vis l'aide juridique, comme l'a décrit Timothy Agg:

On croit généralement que les avocats prennent chacun un petit nombre de causes de l'aide juridique dans le cadre de leur pratique; ils ne dépendent pas de l'aide juridique, mais considèrent ce travail comme un devoir et une contribution à la société. Les exceptions traditionnelles sont les nouveaux avocats qui prennent beaucoup de causes de l'aide juridique afin de bâtir leur pratique...

Deux tendances ont changé cette tradition. La première est cyclique et prévisible: la situation économique, et donc la vigueur de la demande privée pour les services juridiques, affecte le désir de prendre des causes de l'aide juridique. Dans plusieurs centres où la récession s'est fait sentir, les avocats sont plus intéressés à l'aide juridique qu'auparavant. L'augmentation des tarifs que l'aide juridique paie aux avocats a aussi accru leur participation.

La deuxième tendance semble refléter un changement permanent : il existe maintenant, dans les plus grands centres, des avocats qui travaillent surtout ou même seulement sur des causes de l'aide juridique... Les intérêts de ce groupe sont très différents de ceux du groupe plus grand pour lequel l'aide juridique n'est pas la source principale de revenu.⁷⁹

Le processus que M. Agg décrit est circulaire. Plus le nombre de causes d'aide juridique transmises aux avocats du secteur privé augmente, plus il y a d'avocats qui dépendent de l'aide juridique pour gagner leur vie. Plus il y a d'avocats qui comptent sur l'aide juridique pour vivre, plus les pressions sont fortes en vue d'accroître les tarifs de l'aide juridique pour les avocats du secteur privé. Et plus les tarifs de l'aide juridique sont élevés, plus il y a d'avocats du secteur privé qui veulent prendre ce genre de causes et qui font des pressions sur les dirigeants des programmes d'aide juridique afin qu'ils leur réfèrent plus de causes.

Tout récemment, comme nous le verrons plus loin dans ce rapport, plusieurs provinces et territoires ont pris des mesures plus ou moins vigoureuses selon les cas afin d'essayer d'enrayer ce cercle vicieux.

III. LA QUALITÉ DES SERVICES D'AIDE JURIDIQUE AU CANADA

Plusieurs conditions doivent être remplies si l'on veut offrir les meilleurs services d'aide juridique possible. Il faut trouver des moyens de faire comprendre aux personnes à faible revenu que leurs problèmes ont des aspects juridiques. Ils doivent également être informés de l'existence de l'aide juridique et surmonter les obstacles psychologiques et d'autre nature qui les empêchent de s'en prévaloir. Il doit y avoir des avocats ou autres experts en droit qui sont prêts à s'occuper de leurs problèmes. L'aide juridique doit être accessible à tous ceux qui ne peuvent pas se permettre de payer le coût de services juridiques, et doit offrir les services dont les personnes à faible revenu ont le plus besoin. Ces services doivent être fournis de la façon la plus rentable possible afin d'assurer que les sommes allouées à l'aide juridique serviront à améliorer les conditions de vie des pauvres.

Reconnaître qu'un problème a une dimension juridique

Comme nous l'avons vu au chapitre premier, on ne peut présumer que les personnes à faible revenu sont conscientes de leurs besoins juridiques. La plupart des pauvres sauraient qu'une accusation criminelle, par exemple, ou une dispute sur la garde d'un enfant sont des questions qui pourraient nécessiter l'aide d'un avocat, mais ils seraient bien moins nombreux à savoir que l'invasion régulière de coquerelles dans leur appartement, un achat imprudent auprès d'un vendeur itinérant ou le refus de prestations d'aide sociale constituent également des problèmes juridiques qui ont des solutions juridiques. Les personnes les moins bien informées de leurs besoins juridiques et de leurs droits sont celles qui ont le moins de scolarité et les plus hauts niveaux d'analphabétisme, y compris les personnes âgées et les gens atteints d'un handicap.

Il faut un type particulier d'éducation juridique pour remédier à ce problème. Les campagnes traditionnelles d'information, qui décrivent des problèmes juridiques communs tout en offrant des solutions, sont utiles pour certaines personnes à faible revenu mais n'ont généralement pas beaucoup d'effet, en partie parce que la plupart des pauvres ne se sentent pas concernés par l'information écrite ou les problèmes abstraits. Il est généralement admis qu'une certaine connaissance minimale de la loi est requise pour assimiler l'information juridique.⁸⁰ La plupart des gens à revenu moyen possèdent des rudiments de connaissances juridiques, même

si ce n'est que l'impression «qu'il doit bien y avoir une loi» pour empêcher tel ou tel résultat inéquitable.

La seule façon efficace d'informer les personnes défavorisées de leurs droits est de leur montrer ce qu'on peut faire avec la loi.⁸¹ Nous en avons vu un exemple au chapitre premier, où l'on a décrit les effets de la présence de cliniques juridiques communautaires dans les quartiers pauvres : en peu de temps, les responsables de l'aide sociale, les agences de recouvrement, les propriétaires d'immeubles et les policiers ont changé de conduite parce qu'ils ont compris que les démunis avaient des droits qui seraient protégés contre l'arbitraire et l'abus. Les personnes défavorisées qui ont été témoins de ces changements ont acquis un sens de leurs propres droits et le sentiment qu'après tout, le système judiciaire pourrait peut-être les aider elles aussi.

Les cliniques communautaires obtiennent ces résultats en étant présentes et visibles dans les quartiers pauvres, en approchant et en appuyant les groupes d'intervention en place (tels les associations de locataires et les groupes de défense des assistés sociaux), de même qu'en encourageant la formation de nouveaux groupes. Par contre, dans un système de type judiciaire fondé sur les avocats de pratique privée, ces avocats prennent quelques dossiers d'aide juridique en même temps que leurs dossiers plus payants, restent dans leurs bureaux du quartier des affaires et attendent passivement que les clients de l'aide juridique viennent les voir. Ces avocats privés comprennent rarement les problèmes des pauvres et présument que ceux-ci ont les mêmes problèmes juridiques que les gens plus à l'aise.⁸² Selon une étude de l'Association du Barreau canadien, le système judiciaire ouvre surtout la porte aux gens qui ont des problèmes en droit criminel ou familial, et bloque l'accès à l'aide juridique pour ceux qui ont d'autres types de problèmes juridiques.⁸³

Dans un système se servant d'avocats permanents qui ne sont pas dans des cliniques juridiques, la question de savoir si les gens deviennent ou non conscients de leurs besoins juridiques dépend de plusieurs facteurs: le nombre d'avocats permanents et de techniciens en droit, le nombre de bureaux où ces employés travaillent et l'endroit où ils sont situés, et la place qu'occupe l'éducation des clients dans les priorités du régime d'aide juridique. Les deux régimes canadiens d'aide juridique qui se fient le plus à du personnel permanent pour offrir leurs services, en Saskatchewan et à l'Île-du-Prince-Édouard, manquent tous deux tellement d'argent

et de personnel que leurs employés ne prennent aucun dossier dans des domaines non traditionnels.

Savoir que l'aide juridique est disponible

Le seul sondage qui a été fait au Canada pour savoir si les pauvres connaissaient l'aide juridique a été effectué au Québec en 1981.⁸⁴ Il a révélé qu'un nombre extrêmement élevé de gens à faible revenu, 93 p. 100, avaient entendu parler de l'aide juridique. Fait encore plus significatif, 42 p. 100 savaient où se trouvait le bureau d'aide juridique le plus proche. La connaissance de l'emplacement du bureau variait par contre énormément selon la région, les résidents des secteurs urbains étant les moins bien informés : seulement 26 p. 100 des Montréalais étaient au courant, contre 80 p. 100 des personnes défavorisées de la Gaspésie et de Sept-Îles.

Dans leurs commentaires sur ces résultats, les membres du comité d'aide juridique de l'Association du Barreau canadien ont précisé que le Québec n'est pas représentatif des autres provinces et territoires à cet égard parce que son régime d'aide juridique est reconnu pour ses vastes programmes d'information. La plupart des autres régimes font peu d'efforts pour sensibiliser leurs clients éventuels. Depuis que les compressions budgétaires se font de plus en plus sévères, tous les régimes ont avantage à éviter la publicité parce que bon nombre des nouveaux clients que cela pourrait attirer seraient refusés, ce qui ne ferait qu'augmenter la frustration et le ressentiment.⁸⁵ Il en résulte que les «pauvres chroniques», qui sont les plus susceptibles d'être isolés, avec peu sinon aucun ami ou membre de la famille pour les conseiller, ne connaissent probablement pas l'aide juridique.

Être prêt(e) à faire une demande d'aide juridique

La peur, l'ignorance et le fatalisme : selon une étude faite auprès d'agriculteurs à faible revenu de la Saskatchewan, ces mots résument bien les sentiments des pauvres envers le système judiciaire.⁸⁶ Plusieurs autres études ont trouvé une forte corrélation entre un faible niveau socio-économique et la passivité face aux problèmes juridiques.⁸⁷ Les personnes à faible revenu sont les moins susceptibles de faire une demande d'indemnisation auprès d'assureurs à

la suite de dommages. La réaction la plus fréquente des gens pauvres face à des problèmes de consommation est de ne rien faire. S'ils sont victimes d'abus ou de discrimination, ils ont souvent l'impression que leur situation est sans espoir et ne cherchent pas à y remédier parce qu'ils ont peur de s'attirer d'autres problèmes. Certains hommes et femmes à faible revenu accusés d'actes criminels, surtout les autochtones et les personnes accusées pour la première fois, refusent d'être représentés par un avocat parce qu'ils pensent que «ça ne sert à rien». Certains plaident coupable «pour en finir» même s'ils ont une défense à faire valoir, parce qu'ils ont peur de perdre leur revenu ou leur emploi s'ils s'absentent pour un procès, ou parce qu'ils ne comprennent pas les conséquences d'avoir un casier judiciaire.⁸⁸

Les femmes victimes de violence familiale sont probablement les personnes qui ont le plus peur et qui hésitent le plus à demander de l'aide juridique. Certaines ont honte ou craignent les représailles, ou d'autres conséquences sur leur relation avec leur conjoint.⁸⁹ Plusieurs femmes victimes d'agression, surtout les immigrantes, sont en plus extrêmement mal à l'aise de discuter de questions intimes avec des inconnus. Les femmes autochtones des réserves font face aux plus grands obstacles. Au Manitoba, l'Enquête sur l'administration de la justice et les autochtones a révélé que certains chefs et conseils de bandes ont un préjugé en faveur des agresseurs et découragent les femmes violentées de prendre des mesures pouvant mener à une intervention extérieure par la police ou par l'aide juridique.⁹⁰ Dans des cas extrêmes en Ontario, on a interdit à des femmes autochtones de quitter leur collectivité pour obtenir des conseils juridiques, et on rapporte même que des femmes ont été enlevées de force de l'avion.⁹¹

En plus de l'apathie et de la crainte, la plupart des personnes à faible revenu se sentent perdues dans un système de «justice» avec lequel elles ne s'identifient pas et qu'elles ne trouvent pas juste du tout. Elles se perçoivent comme des intruses qui ne sont pas les bienvenues dans un système où presque tous ceux qui sont en autorité sont des hommes blancs de classe moyenne.⁹² Il arrive que les membres de minorités visibles soient traités de façon raciste, et les concepts de base de notre droit criminel, comme la procédure contradictoire, n'existent pas dans la culture autochtone.⁹³ Les femmes séparées ou divorcées qui ont dû retourner plusieurs fois devant les tribunaux pour percevoir une pension alimentaire ont peu de respect pour un système qui protège les ex-maris en défaut de payer et qui place des mères à faible revenu dans une telle situation. Pour de nombreux accusés, surtout les jeunes contrevenants, les longs délais font perdre tout sens à la «justice» parce que le lien entre le crime et la peine est rompu.⁹⁴

L'aide juridique elle-même peut être très lente, certains accusés allant jusqu'à dire qu'il faut plus de temps pour obtenir le certificat d'aide juridique que pour purger sa peine.⁹⁵

La pire barrière psychologique qui empêche les personnes à faible revenu de recourir à l'aide juridique est peut-être l'antipathie et la méfiance qu'ils éprouvent envers la profession juridique. Pour les personnes à faible revenu, les avocats sont au mieux des personnes qui se comportent, s'habillent et parlent d'une façon étrange et qu'on retrouve surtout dans des milieux intimidants et éloignés qui exigent un «long voyage au centre-ville».⁹⁶ Au pire, les clients potentiels de l'aide juridique perçoivent les avocats comme des exploiters, des gens qui n'inspirent pas confiance, qui sont intimidants, méprisants, impatientes et impolis, qui manquent de sensibilité envers les femmes, les personnes d'autres cultures et les personnes défavorisées en général, et qui ne peuvent communiquer de façon directe, mais insistent pour vous parler dans un jargon incompréhensible.⁹⁷

À cause de leur expérience avec le système judiciaire de leur pays d'origine, certains immigrants hésitent énormément à faire confiance aux avocats, les jugeant trop près des autorités. Un autre obstacle empêchant le recours à l'aide juridique, selon une étude ontarienne des services fournis par les avocats de pratique privée, est la croyance quasi-universelle que ces avocats donnent de meilleurs services à leurs clients payants qu'à ceux qui proviennent de l'aide juridique.⁹⁸

Obtenir l'aide juridique et trouver un(e) avocat(e)

Faire une demande d'aide juridique paraît bien facile. C'est facile dans les conditions suivantes :

- * si le bureau (ou le bureau d'aide juridique et celui de l'avocat de pratique privée, s'il y a lieu) n'est pas éloigné et est ouvert à des heures accessibles;
- * si vous n'avez pas la responsabilité d'enfants ou d'autres personnes à charge nécessitant des soins constants;
- * si vous parlez le français ou l'anglais;

- * si votre état de santé vous permet de trouver le(s) bureau(x), de le(s) contacter et de vous y rendre;
- * si vous n'êtes pas retenu à la maison par une maladie ou une invalidité, ou en prison, ou interné dans un hôpital psychiatrique.

On n'a jamais tenté d'évaluer la proportion de personnes à faibles revenus qui ont ce genre de problèmes, mais comme les femmes chefs de famille monoparentale, les handicapés, les personnes âgées, les réfugiés et les Autochtones sont tous fortement représentés parmi les pauvres, l'impact global de ces barrières est probablement assez important.

Que peut-on faire pour surmonter ces obstacles?

- * mettre sur pied des locaux dotés de garderies dans des emplacements pratiques et accessibles par fauteuils roulants, de préférence dans les quartiers défavorisés, et s'assurer que les heures de bureau sont adaptées à la clientèle;
- * munir ces bureaux d'équipement téléphonique spécial pour les sourds et les malentendants, de même que du matériel sur ruban magnétique ou imprimé en braille pour les handicapés visuels;
- * embaucher un personnel multiculturel connaissant diverses langues, et offrir les services d'interprètes compétents (aussi pour les sourds) lorsqu'il le faut;
- * établir des programmes afin de visiter à domicile les personnes qui ne peuvent venir, et mettre sur pied des services d'extension (tels des avocats et des techniciens en droit itinérants) pour ceux qui habitent les collectivités rurales ou isolées.

Aucune étude n'a été faite pour établir la mesure dans laquelle les régimes d'aide juridique répondent à ces besoins. Dans un système fondé sur des avocats de pratique privée, où les services sont rendus dans des centaines sinon des milliers de bureaux privés, il est plus difficile, voire impossible, de réaliser ces objectifs.

Une fois qu'une personne a été acceptée par l'aide juridique, il faut lui trouver un avocat. Cela pose rarement un problème dans les systèmes ayant un personnel permanent (à moins d'avoir besoin d'un expert très spécialisé), car les clients voient habituellement un avocat ou autre expert qui travaille dans le bureau qui a approuvé la demande. Il peut y avoir de sérieuses difficultés lorsqu'on a recourt aux avocats de pratique privée, comme le rapportent les évaluations faites en 1991 et 1992 en Ontario et en Colombie-Britannique. Ces études ont révélé que dans certaines régions de chacune de ces provinces, les femmes ayant des problèmes de droit familial avaient de plus en plus de difficulté à trouver un avocat prêt à prendre leur cause.⁹⁹ On évitait en particulier les femmes victimes d'agression parce qu'elles sont des «clients difficiles» qui ont besoin de beaucoup d'explications et d'encouragements. Ce manque d'intérêt des avocats de pratique privée est plus rare en droit criminel parce qu'il y a moins de clients payants dans ce domaine qu'en droit familial, donnant ainsi moins de choix aux avocats. Aussi, les honoraires que l'aide juridique verse aux avocats privés pour les causes d'aide juridique sont plus élevés en droit criminel qu'en droit familial.

Les clients handicapés avaient des problèmes semblables. Ils sont aussi considérés comme étant des «clients difficiles» qui exigent plus de temps et d'efforts que les autres. Ils n'est donc pas étonnant qu'ils aient indiqué avoir de la difficulté à trouver et à garder un avocat.¹⁰⁰ Les agences ontariennes travaillant auprès des personnes handicapées ont mis au point une liste d'avocats «sympathisants», mais cela n'a pas suffi à résoudre le problème et les évaluateurs ont conclu que les personnes handicapées n'étaient pas particulièrement bien desservies par l'aide juridique. D'autre part, les services offerts aux personnes handicapées en Ontario étaient meilleurs que ceux de tous les autres régimes d'aide juridique fondés sur des avocats de pratique privée.

Selon l'évaluation ontarienne, il y aurait trois façons principales de rendre l'aide juridique plus accessible pour les personnes à faible revenu: augmenter les honoraires que l'aide juridique verse aux avocats de la pratique privée dans les domaines où ils sont réticents à prendre des causes; changer la loi pour permettre aux techniciens en droit d'accomplir certaines tâches actuellement réservées aux avocats; et engager des avocats permanents pour rendre ces services.¹⁰¹

Admissibilité financière

La plupart des régimes d'aide juridique offrent des services d'avocats nommés d'office à tous ceux qui en ont besoin, sans égard à la situation financière. Ces services comprennent des consultations téléphoniques pour les personnes détenues et la représentation sur place auprès de divers tribunaux. Dans tous les autres cas, les personnes qui font une demande d'aide juridique doivent démontrer qu'elles sont incapables de payer les services juridiques dont elles ont besoin. Ce critère d'admissibilité financière se fonde sur le principe que tous les Canadiens doivent pouvoir exercer leurs droits sans mettre en péril leur capacité de subvenir à leurs besoins fondamentaux (nourriture, vêtements, logement) et à ceux des personnes à leur charge. En pratique, tous les territoires et toutes les provinces ont des critères financiers différents les uns des autres, ce qui rend les comparaisons difficiles.¹⁰²

Dans toutes les provinces et territoires à l'exception du Nouveau-Brunswick et des Territoires du Nord-Ouest, il existe des directives officielles indiquant les niveaux de revenu au-delà desquels les requérants ne sont normalement pas admissibles à l'aide juridique. Certains de ces niveaux sont établis par le gouvernement, certains par le régime d'aide juridique et d'autres conjointement. Les biens sont habituellement pris en considération, et les critères de revenu varient selon le nombre de personnes dans la famille. En Colombie-Britannique, ils varient aussi selon la taille du secteur de résidence, alors qu'au Yukon ils varient selon le lieu même de résidence. Il y a aussi deux autres variables importantes : le revenu indiqué peut être brut ou net, et les critères peuvent être stricts ou souples. De plus, l'Ontario a des directives différentes pour les services offerts dans les cliniques juridiques et les services offerts par les avocats de pratique privée.

Le tableau 4 de la page suivante montre les divers critères d'admissibilité financière. Les deux premières séries de critères indiquent des revenus bruts, soit des revenus avant les déductions d'impôt, les cotisations aux régimes de rentes, les primes d'assurance-chômage et les déductions pour d'autres dépenses. Les montants de revenu qui permettent à une personne seule d'être pleinement et automatiquement admissible varient de 8 865 \$ au Québec à 15 800 \$ dans les cliniques de l'Ontario. Pour les couples ayant deux enfants, les niveaux du Québec sont encore les plus bas, à 12 775 \$, et ceux des cliniques de l'Ontario les plus élevés à 25 550 \$.

TABLEAU 4
DIRECTIVES DE L'AIDE JURIDIQUE
EN MATIÈRE D'ADMISSIBILITÉ FINANCIÈRE, 1994¹⁰³

	Personne seule	Couple sans enfant	Couple avec deux enfants
<u>Revenu annuel brut, critère strict</u>			
Québec	8 865 \$	10 958 \$	12 775 \$
<u>Revenu annuel brut, critère souple</u>			
Île-du-Prince-Édouard	11 695	15 852	23 200
Ontario - Cliniques			
. Automatique	15 800	21 400	25 550
. Discrétionnaire	21 550	28 650	34 000
Manitoba			
. Pleine admissibilité	12 000	16 000	25 000
. Contribution partielle	14 000	18 000	27 000
. Pleine contribution	21 500	25 000	31 500
Alberta	12 620	14 430	17 350
<u>Revenu annuel net, strict</u>			
Saskatchewan	9 420	10 260	13 716
Colombie-Britannique			
. Vancouver	13 080	18 480	25 680
. Victoria	11 640	16 680	23 160
. Grandes villes	11 400	16 320	22 680
. Petites villes et régions rurales	10 560	15 120	21 000
Yukon			
. Whitehorse	10 260	16 620	24 660
. Le reste ¹⁰⁴	15 720	21 660	28 860
<u>Revenu annuel net, souple</u>			
Terre-Neuve	4 716	6 492	7 416
Nouvelle-Écosse	12 804	17 088	23 184
Ontario - Judicare			
. Automatique ou	9 192	16 452	19 608
. Dépenses totales admissibles	18 636	29 484	38 316

Les deux séries suivantes montrent des revenus nets, c'est-à-dire ce qui reste après les diverses déductions. Le revenu net constitue un seuil plus élevé (parfois beaucoup plus élevé) qu'un revenu brut de même montant. Laissant l'Ontario de côté pour le moment, on voit que le seuil net le plus bas pour une personne seule est à Terre-Neuve, soit 4 716 \$, tandis que les plus élevés se trouvent au Yukon (15 720 \$ en dehors de Whitehorse) et à Vancouver (13 080 \$). Pour les couples ayant deux enfants, la limite la plus basse est de nouveau à Terre-Neuve (7 416 \$) et les plus élevées sont encore au Yukon (28 860 \$ en dehors de Whitehorse) et à Vancouver (25 680 \$).

La souplesse de certains critères complique encore les choses car elle rend les comparaisons risquées, même à l'intérieur de chacune des catégories de revenus bruts et nets. Les provinces et territoires qui ont des seuils souples acceptent souvent des personnes dont les revenus dépassent les critères d'admissibilité financière dans les cas où les requérants sont très endettés ou ont des dépenses hors de l'ordinaire, ou bien si les services juridiques dont ils ont besoin sont exceptionnellement coûteux. Au Québec, par exemple, les critères sont tellement rigides que des exceptions ne peuvent être obtenues qu'au moyen d'une procédure d'appel où le requérant doit démontrer que le refus d'accorder l'aide juridique lui occasionnerait une grave injustice ou un préjudice irréparable. Dans les cliniques de l'Ontario, par contre, une personne seule est automatiquement admissible si son revenu brut est en-dessous de 15 800 \$; elle peut être admise jusqu'à 21 550 \$ si elle a de grosses dettes ou des dépenses spéciales ou si les questions juridiques en cause sont importantes; elle a encore des chances d'être acceptée au-delà de 21 550 \$ dans des cas exceptionnels en faisant appel au conseil d'administration de la clinique.

Les directives financières ontariennes pour les services des avocats de pratique privée (judicare) sont dans une classe à part. Il s'agit en fait d'un critère à deux paliers. On évalue d'abord les requérants en comparant leurs revenus nets avec les niveaux d'admissibilité automatique indiqués au tableau 4. Les personnes dont les revenus nets sont en-dessous de ces niveaux sont acceptées. Celles qui ne réussissent pas en vertu de cette première démarche sont évaluées selon une deuxième méthode qui exige qu'elles décrivent, preuves à l'appui, toutes leurs dépenses et leurs dettes. On permet un montant maximum pour chaque type de dette et de dépense : le total pour toutes les catégories s'élève aux montants indiqués au tableau 4 comme étant les «dépenses totales admissibles». Dans le cas des personnes et des familles dont les dettes et les dépenses sont importantes, il en résulte un seuil d'admissibilité financière pour l'aide

juridique qui dépasse largement les niveaux dont on se sert ailleurs au pays, atteignant plus de 18 000 \$ par année pour une personne seule et plus de 38 000 \$ pour un couple ayant deux enfants.

Dans l'ensemble, le tableau 4 démontre qu'il y a des différences énormes dans les critères d'admissibilité financière à l'aide juridique dans les différentes parties du Canada. Un couple ayant deux enfants sera exclu au Québec si son revenu brut dépasse 12 775 \$, mais peut être accepté en Ontario avec un revenu de 34 000 \$ et plus. La situation semble être la pire à Terre-Neuve, au Québec et en Saskatchewan. Selon le personnel de l'aide juridique du Québec, seuls les assistés sociaux et ceux qui n'ont aucun revenu sont actuellement admissibles dans cette province; ceux qui travaillent au salaire minimum, les chômeurs et les personnes âgées sont exclus.¹⁰⁵ Dans un de ses nombreux plaidoyers auprès du gouvernement du Québec afin d'obtenir une augmentation des seuils d'admissibilité, la Commission des services juridiques a souligné que les tarifs d'aide juridique pour les avocats en pratique privée avaient été augmentés en 1990, tandis que les seuils d'admissibilité n'avaient pas changé depuis bien plus longtemps - 1985 pour les familles et 1981 pour les personnes seules.¹⁰⁶ Cela démontre bien clairement que les avocats ont de l'influence politique alors que les pauvres n'en ont pas.

Plusieurs études provinciales ont conclu que les personnes les plus défavorisées par nos systèmes d'aide juridique sont les petits salariés.¹⁰⁷ Leur situation s'est détériorée au fil des années à mesure que les honoraires des avocats de pratique privée ont continué d'augmenter. Plusieurs régimes d'aide juridique ont tenté de remédier à la situation en acceptant des personnes qui ne seraient pas normalement admissibles, sous réserve d'un remboursement partiel ou total. Le problème, c'est que ce pouvoir d'exception est discrétionnaire, non publicisé et appliqué de façon inégale. L'Alberta a le système le plus original : les personnes dont les revenus dépassent les limites d'admissibilité peuvent être acceptées, mais tous ceux qui reçoivent de l'aide juridique doivent rembourser le coût de leurs services dans la mesure du possible. Il est arrivé des cas comme celui d'un Autochtone pauvre qui, après avoir été acquitté d'un meurtre qu'il n'avait manifestement pas commis, a reçu une facture de 18 500 \$ du régime d'aide juridique de l'Alberta pour les services dont il avait bénéficié.¹⁰⁸

La seule tentative réussie de permettre l'accès aux services d'aide juridique aux petits salariés d'une façon non discrétionnaire, transparente et ouverte est le Programme d'admissibilité élargie du Manitoba (Expanded Eligibility Program). Lancé en 1988-1989 comme projet pilote

fédéral-provincial, le programme offre des services partiellement ou entièrement remboursables à des personnes dont les revenus se situent un peu au-dessus des seuils réguliers d'admissibilité. Par exemple, on voit au tableau 4 qu'un couple du Manitoba sans enfant a droit à l'aide juridique gratuite si ses revenus bruts sont inférieurs à 16 000 \$ par année. Les couples ayant des revenus entre 16 000 \$ et 18 000 \$ par année sont acceptés, mais doivent rembourser par mensualités une partie du coût des services qu'ils reçoivent. Les couples dont les revenus sont entre 18 000 \$ et 25 000 \$ ont également droit aux services, mais doivent rembourser le plein montant, alors que ceux dont les revenus dépassent 25 000 \$ ne sont pas admissibles du tout. Une évaluation du programme manitobain effectuée en 1991 a conclu qu'il fonctionnait bien et répondait manifestement à un besoin chez les petits salariés.¹⁰⁹

Qu'arrive-t-il à tous les requérants pauvres ou presque pauvres qui sont actuellement rejetés par les divers régimes d'aide juridique pour des raisons financières? Une étude faite en Colombie-Britannique a suivi certaines de ces personnes et a constaté qu'elles réagissaient différemment selon la nature de leur problème. La plupart de celles qui avaient été accusées d'une infraction criminelle avaient trouvé le moyen de retenir les services d'un avocat de pratique privée, ce qui veut dire qu'au moins certaines d'entre elles ont dû mendier ou emprunter (et peut-être même voler) pour trouver l'argent nécessaire. La plupart des requérant(e)s rejeté(e)s qui avaient des problèmes de droit familial ont continué leurs causes seul(e)s ou ont abandonné. Le sort des requérants dans des causes civiles autres qu'en droit familial n'est pas connu, mais on peut présumer qu'ils ont aussi abandonné ou n'ont pas été représentés.¹¹⁰

Pour en terminer avec la question de l'admissibilité financière, la plupart des experts sont d'avis que le ticket modérateur est inutile parce que les clients de l'aide juridique sont soumis à des tests si rigoureux quant à leur admissibilité financière et le bien-fondé de leur cause qu'il n'y a pas d'abus de ces services.¹¹¹ Le Manitoba a introduit un ticket modérateur pour l'aide juridique en 1978, mais l'a aboli peu de temps après lorsqu'on a constaté qu'il avait un fort effet dissuasif sur les clients éventuels de l'aide juridique, l'impact étant plus considérable pour les gens qui avaient des problèmes de droit familial et d'autre droit civil que pour ceux qui avaient des problèmes en matière criminelle.¹¹² La Colombie-Britannique impose un ticket modérateur depuis plusieurs années, mais des responsables du régime d'aide juridique rapportent qu'il doit être aboli sous peu. Ce paiement s'élève à 10 \$ pour les assistés sociaux et 30 \$ pour les autres

clients, mais ces sommes sont rarement perçues parce que les avocats ne pensent pas que cela en vaille la peine.¹¹³

En Alberta, un Groupe de travail sur l'aide juridique a conclu en 1988-1989 que cette province devrait s'opposer au ticket modérateur pour l'aide juridique parce que «la personne que cela découragerait le plus est celle que le régime essaie d'aider».¹¹⁴ Malgré cela, le régime d'aide juridique de l'Alberta vient d'introduire des frais d'ouverture de dossier de 10 \$; ceux qui sont jugés inadmissibles doivent maintenant payer 25 \$ pour en appeler de cette décision. Le régime d'aide juridique du Nouveau-Brunswick vient aussi d'introduire des frais de 50 \$ pour toutes les demandes. Personne ne bénéficie d'une exemption automatique de ces nouveaux tickets modérateurs de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick, mais les responsables de ces régimes se disent prêts à faire des exceptions sur une base discrétionnaire dans les cas de misère évidente.¹¹⁵

Genres de services offerts

Compte tenu de toutes les différences entre les divers régimes d'aide juridique que nous avons vues jusqu'ici, il n'est pas surprenant de constater qu'il y a de grandes différences dans les services qu'ils offrent. Le tableau 5 à la page suivante donne une vue globale de la situation. Pour chaque province et territoire, on y indique si le régime offre des services dans les domaines du droit criminel, du droit familial et d'autres domaines de droit civil, ainsi que dans une autre catégorie de services décrits collectivement comme comprenant l'information, l'organisation et la réforme (du droit).

D'après le tableau 5, seul le régime du Québec offre des services complets dans toutes les catégories. À l'autre extrême, le Nouveau-Brunswick n'offre que des services partiels en droit criminel, pas de véritable service en droit familial, aucun autre service en matière civile, ni aucun programme d'information, d'organisation ou de réforme du droit. Pour mieux comprendre la situation dans l'ensemble du pays, nous analyserons chaque catégorie séparément.

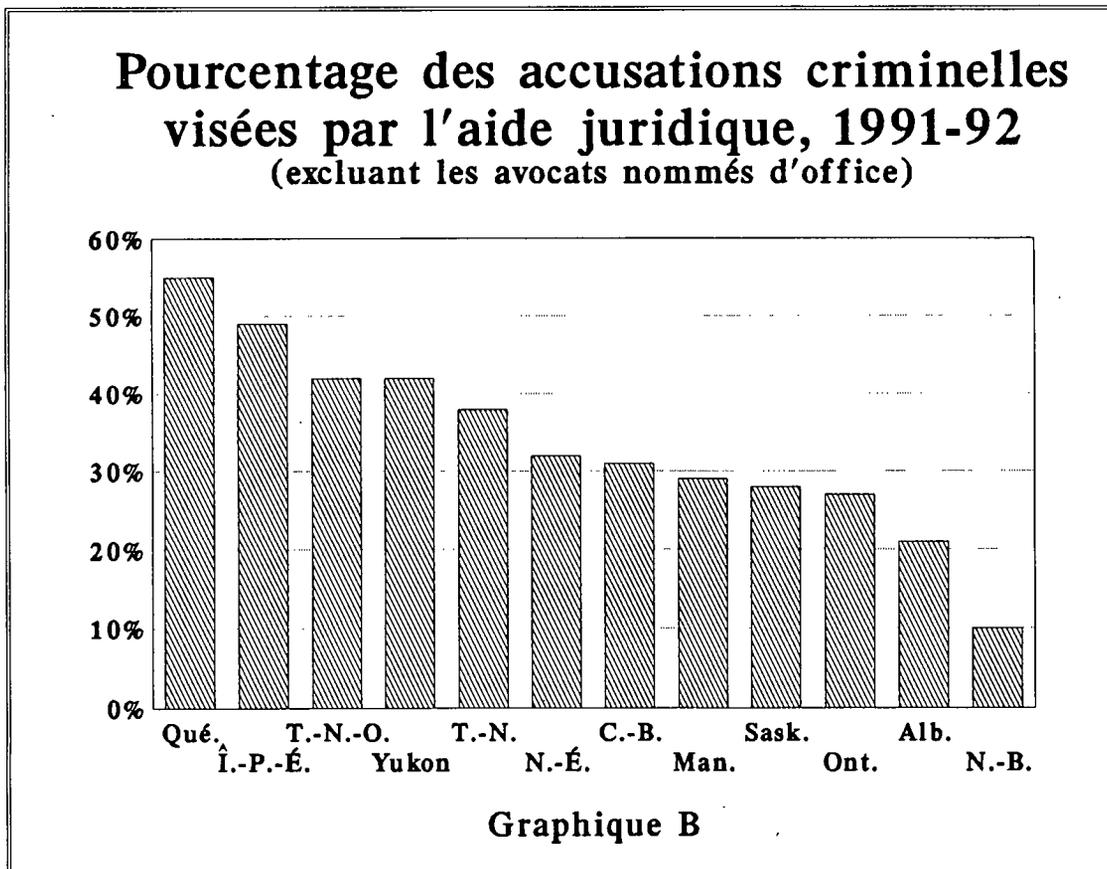
En droit criminel, nous avons vu au chapitre II que le gouvernement fédéral a conclu une entente de partage des frais avec toutes les provinces et les territoires en vertu de laquelle il défraie une partie assez importante du coût des services d'aide juridique en matière criminelle

qui respectent certaines conditions. La plus importante de ces conditions exige que les régimes d'aide juridique représentent toute personne accusée d'une infraction qui pourrait mener à une peine d'emprisonnement ou à la perte des moyens de gagner sa vie.¹¹⁶ En pratique, cela veut dire que les régimes d'aide juridique doivent couvrir toutes les infractions punissables sur acte d'accusation, qui sont les infractions les plus graves. Ils doivent aussi représenter les gens accusés d'infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, qui sont moins sérieuses, dans les cas où il y a un risque d'emprisonnement ou de suspension du permis de conduire d'une personne qui a besoin de son véhicule pour travailler.

TABLEAU 5				
<u>TYPES DE SERVICES OFFERTS PAR LES RÉGIMES D'AIDE JURIDIQUE</u>¹¹⁷				
	Droit criminel	Droit familial	Autre droit civil	Information organisation et réforme
Terre-Neuve	Partiel	Partiel	Partiel	Non
Île-du-Prince-Édouard	Partiel	Très partiel	Non	Non
Nouvelle-Écosse	Partiel	Partiel	Très partiel	Partiel
Nouveau-Brunswick	Partiel	Non	Non	Non
Québec	Oui	Oui	Oui	Oui
Ontario	Partiel	Oui	Partiel	Oui
Manitoba	Partiel	Oui	Oui	Partiel
Saskatchewan	Partiel	Oui	Non	Partiel
Alberta	Partiel	Partiel	Oui	Non
Colombie-Britannique	Partiel	Partiel	Partiel	Partiel
Territoires du Nord-Ouest	Partiel	Partiel	Partiel	Partiel
Yukon	Partiel	Partiel	Non	Non

Tous les régimes d'aide juridique représentent les accusés dans ces types de causes. Il y a quand même des différences d'un régime à l'autre parce que le risque d'emprisonnement n'est pas toujours évident dans les cas de poursuites sommaires et que chacun des régimes interprète ce critère à sa façon. Malgré tout, le fait que tous les régimes offrent la même protection minimale en droit criminel démontre très clairement l'influence considérable des programmes fédéraux de partage des frais sur la mise en place de services uniformes partout au Canada.

Seul le Québec va au-delà de l'entente fédérale et couvre toutes (ou presque toutes) les accusations criminelles et pénales, qu'elles mènent ou non à la prison ou à la perte de capacité de gagner sa vie. On voit le résultat dans le graphique B, qui montre le pourcentage d'accusations criminelles couvertes par l'aide juridique en 1991-1992 dans chaque province et territoire (les services d'avocats nommés d'office ne sont pas compris).¹¹⁸



Le régime du Québec couvre le plus grand nombre de poursuites, près de 60 p. 100; viennent ensuite l'Île-du-Prince-Édouard, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon. Les dirigeants du régime de l'Île-du-Prince-Édouard disent qu'ils ne couvrent pas toutes les poursuites sommaires mais qu'ils interprètent la possibilité d'aller en prison très généreusement.¹¹⁹ Le Yukon couvrirait toutes les poursuites mais a cessé de le faire en 1994.¹²⁰ La plupart des autres provinces couvrent environ 30 p. 100 des accusations. Au Nouveau-Brunswick, la proportion est si peu élevée, environ 10 p. 100, qu'elle fait naître des doutes quant au respect de l'entente fédérale dans cette province. (Les responsables du régime d'aide juridique du Nouveau-Brunswick maintiennent que le graphique B, qui a été produit par le ministère fédéral de la Justice, sous-évalue le nombre de leurs causes criminelles en excluant les services des avocats nommés d'office. Or, ces services sont exclus pour tous les régimes d'aide juridique.)

Les conditions fédérales relatives au partage des frais pour les causes criminelles peuvent avoir des effets pervers. Dans les cas de poursuites sommaires pour des infractions telles que les petits vols, troubler la paix ou conduire en état d'ébriété, par exemple, les peines d'emprisonnement sont rares lorsqu'il s'agit d'une première infraction, mais elles sont plus courantes lors des infractions suivantes. Par conséquent, dans les provinces et territoires où l'aide juridique ne couvre que les accusations susceptibles d'entraîner une peine d'emprisonnement (toutes sauf le Québec), les auteurs d'une première infraction n'ont pas accès à l'aide juridique alors que les récidivistes y ont droit. Selon l'Enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones au Manitoba, ceci est un des facteurs qui contribuent à la représentation excessive des Autochtones dans les prisons :

... l'aide juridique n'offre pas les services d'un avocat dans ces cas [mineurs] à moins qu'il soit probable que l'accusé aille en prison ou perde son emploi s'il est déclaré coupable. Les dossiers de nombreux Autochtones montrent que ceux-ci ont commis plusieurs infractions relativement mineures avant d'être incarcérés pour la première fois. Nous savons que les juges, lorsqu'ils déterminent la peine la plus appropriée, sont souvent influencés par le fait qu'un contrevenant a déjà un casier judiciaire. Un prévenu qui a déjà été arrêté et déclaré coupable d'infractions mineures, même s'il n'a que peu d'antécédents criminels, risque beaucoup plus d'être emprisonné pour une autre infraction mineure qu'un prévenu qui n'a aucun dossier de ce genre.

Il ne fait aucun doute que la politique de l'aide juridique contribue à l'accumulation des infractions mineures au casier judiciaire de ces accusés. De

fait, l'assistance juridique est refusée aux accusés qui seraient par ailleurs admissibles; cette assistance pourrait faire en sorte qu'ils ne soient pas condamnés incorrectement, ou qu'ils ne plaident pas coupable sans avoir eu recours aux conseils d'un avocat.¹²¹

Pour corriger cette situation, l'Enquête manitobaine recommande que le régime d'aide juridique du Manitoba couvre toutes les poursuites criminelles, même s'il n'y a pas de risque d'emprisonnement. Le Groupe de travail de l'Alberta sur le système judiciaire et les Autochtones, qui est du même avis sur le problème, est cependant parvenu à une conclusion différente. Il a recommandé, à titre de mesure spéciale d'action positive, que l'aide juridique couvre toutes les poursuites sommaires dans lesquelles les accusés sont des Autochtones. Pour les autres accusés, l'aide juridique continuerait sa politique de ne couvrir que les cas où il y a un risque d'emprisonnement.¹²²

Le manque de logique de l'attitude fédérale à l'égard de l'emprisonnement est encore plus troublant. D'une part, le gouvernement fédéral se préoccupe tellement des effets négatifs des peines d'emprisonnement qu'il refuse de partager les coûts des régimes d'aide juridique à moins qu'ils ne fournissent une défense pleine et entière aux personnes à faible revenu qui font face à des accusations pouvant les mener en prison. D'autre part, si une personne pauvre, accusée pour la première fois d'une infraction mineure, est jugée sans être représentée par un avocat et condamnée à une amende qu'elle n'a pas les moyens de payer, elle peut se retrouver en prison pour défaut de paiement. La plupart des provinces et territoires offrent maintenant des programmes de travaux compensatoires qui permettent aux contrevenants d'acquitter leur amende en effectuant des travaux communautaires. Toutefois, ces programmes ne fonctionnent pas bien pour certains groupes, surtout dans le cas des femmes autochtones.¹²³

En ce qui concerne le droit familial, le tableau 5 montre que quatre provinces disent offrir des services complets dans ce domaine : le Québec, l'Ontario, le Manitoba et la Saskatchewan. Plusieurs autres provinces ne couvrent pas les divorces non contestés, ou ne s'occupent que si leur personnel n'est pas trop occupé. Certains régimes ne prennent les séparations et les divorces que lorsqu'ils comprennent des questions urgentes concernant les pensions alimentaires ou la garde des enfants. L'Île-du-Prince-Édouard ne s'occupe que des cas de violence familiale ou de protection de l'enfance. Des plaintes en provenance d'avocats permanents de l'aide juridique font comprendre pourquoi les régimes d'aide juridique offrent

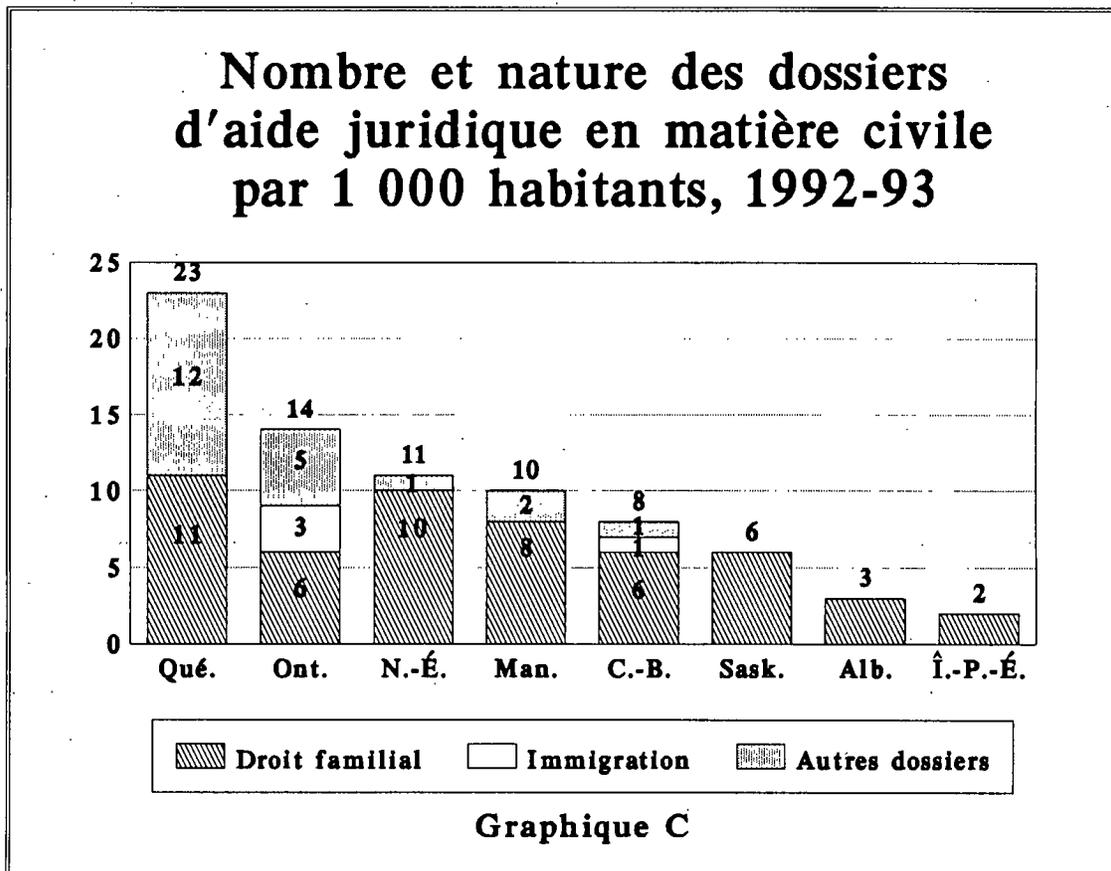
presque tous de bons services en matière de pensions alimentaires. Selon ces avocats, bon nombre de leurs clients dans le domaine du droit familial sont des femmes que les autorités de l'aide sociale obligent à poursuivre leur conjoint ou ex-conjoint afin d'obtenir une pension alimentaire.¹²⁴ Les sommes ainsi perçues sont presque toujours déduites de leurs prestations.

Au Nouveau-Brunswick, le ministère provincial de la Justice a engagé des avocats permanents qui travaillent auprès des tribunaux dans les cas de violence familiale et de protection de l'enfance. L'aide juridique ne prend des causes de droit familial que dans les cas de conflits d'intérêts; par exemple, un avocat de l'aide juridique défendra le mari d'une femme battue qui prend des procédures contre lui avec l'assistance d'un avocat du ministère de la Justice.

En ce qui concerne les causes civiles non familiales, le tableau 5 indique que seulement le Québec, le Manitoba et l'Alberta disent qu'ils prennent toutes les causes qui se présentent dans ce domaine. Nous avons vu au chapitre premier que cette catégorie de services est la plus importante pour les personnes à faible revenu. La majeure partie des problèmes qui entrent dans cette catégorie portent sur des questions telles que l'admissibilité à diverses prestations gouvernementales, la consommation, l'emploi, ainsi que les relations entre propriétaires et locataires. En reconnaissance du fait que ces problèmes ont une importance vitale pour les personnes à faible revenu, on a donné à cette catégorie de questions juridiques le nom de «droit de la pauvreté». Les causes civiles non familiales comprennent aussi des cas d'immigration, y compris des problèmes de droit international tels que la détermination du statut de réfugié, aussi bien que des problèmes semblables à ceux du droit familial, les immigrants parrainés pouvant être contraints par les autorités de l'aide sociale à poursuivre leur parrain pour que celui-ci assure leur subsistance.

Le graphique C présente pour chaque province, à l'exception de Terre-Neuve et du Nouveau-Brunswick, le nombre total des dossiers de l'aide juridique en matière civile en 1992-1993, ainsi que la ventilation de ces dossiers selon leur nature, pour chaque millier de personnes dans la population.¹²⁵ Le Québec a de loin le plus grand nombre de dossiers d'aide juridique en matière civile au pays, 23 pour 1 000 personnes, ce qui est beaucoup plus élevé que l'Ontario et la Nouvelle-Écosse, qui suivent avec quatorze et onze respectivement. Viennent ensuite, par ordre décroissant, le Manitoba, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, tandis que l'Alberta et l'Île-du-Prince-Édouard se voient à peine sur l'échelle. Il n'est pas étonnant que l'aide juridique de l'Île-du-Prince-Édouard ait une si piètre performance : son régime est le moins bien

financé au pays, avec une très forte concentration en droit criminel (97 p. 100 des causes en 1992-1993, contre 43 p. 100 au Québec et en Ontario).¹²⁶



La performance très supérieure du Québec s'explique probablement par la présence de son vaste réseau de bureaux dirigés par un personnel d'avocats permanents à travers la province. Des études provinciales ont démontré que la présence d'un point de service permanent est le facteur qui a le plus d'influence sur le taux d'utilisation des services d'aide juridique dans une région.¹²⁷ Ces résultats ne sont pas étonnants. On a vu plus tôt que les gens à faible revenu sont beaucoup plus susceptibles de se rendre à l'aide juridique si ces services sont situés près de chez eux, et sont donc mieux connus et plus faciles d'accès. Le régime québécois d'aide juridique a 148 bureaux (y compris deux cliniques communautaires) qui s'occupent de toutes sortes de causes dans 115 villes. L'Ontario, dont la population est plus importante, a 72 cliniques communautaires où des avocats salariés offrent des services en droit de la pauvreté seulement.

Selon le graphique C, seuls l'Ontario et la Colombie-Britannique ont un nombre significatif de dossiers en droit de l'immigration. L'Ontario a trois dossiers de ce genre pour 1 000 personnes alors que la Colombie-Britannique n'en a qu'un. Les statistiques du régime d'aide juridique du Québec ne précisent pas le nombre de problèmes d'immigration dont il s'est chargé, probablement parce qu'il est minime. Le taux d'immigration du Québec (le nombre d'immigrants par 1 000 habitants) est beaucoup moins élevé que celui de l'Ontario, de sorte que l'aide juridique québécoise reçoit probablement beaucoup moins de demandes dans ce domaine. De plus, étant donné la rigueur et la rigidité des critères d'admissibilité financière du Québec, il est vraisemblable que les immigrants qui présentent une demande d'aide juridique sont peu nombreux à être acceptés. Le taux d'immigration de la Colombie-Britannique est maintenant le plus élevé au Canada, légèrement supérieur à celui de l'Ontario.¹²⁸

En droit familial, le graphique C indique que le Québec et la Nouvelle-Écosse devancent tous les autres régimes. Ils ont onze et dix dossiers par 1 000 personnes respectivement, et sont suivis par le Manitoba, qui en a huit, et l'Ontario, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan qui en ont chacun six. Si on exclut la Saskatchewan, dont le régime est mal financé et fortement orienté vers le droit criminel,¹²⁹ on voit que les provinces qui offrent le plus de services en droit familial, le Québec et la Nouvelle-Écosse, sont celles où la majorité de ces causes sont confiées à des avocats salariés. En Ontario et en Colombie-Britannique, presque toutes les causes de droit familial vont à des avocats de pratique privée. Le Manitoba se situe entre les deux : les trois-quarts de ses causes de droit familial sont confiées à des avocats du secteur privé.¹³⁰

Le message à l'effet qu'un système fondé sur des avocats salariés travaillant dans des bureaux de quartier produit de meilleurs résultats est renforcé par les données du graphique C sur les «autres dossiers civils», qui comprennent surtout des causes en droit de la pauvreté. Nous avons vu plus tôt au tableau 5 que les régimes du Québec, du Manitoba et de l'Alberta rapportent qu'ils acceptent toutes les demandes en droit civil non familial. Le graphique C montre que le Québec, où des avocats salariés s'occupent de la majorité de ce type de problèmes, a de loin le plus grand nombre de demandes acceptées, soit douze dossiers par 1 000 personnes, et ce malgré le fait que les niveaux d'admissibilité financière du Québec excluent une bonne partie de la population pauvre.

Le Manitoba, qui se sert surtout d'avocats du secteur privé pour tous genres de causes, a seulement deux dossiers de droit civil non familial par 1 000 personnes, et le taux de l'Alberta est si faible qu'il ne paraît même pas au graphique, ce qui veut dire qu'il a moins d'un dossier de ce genre par 1 000 personnes dans la population. On peut en conclure que les personnes à faible revenu du Manitoba et de l'Alberta soit ne réalisent pas que leurs problèmes ont des aspects juridiques, ou ne savent pas que l'aide juridique existe, ou ne peuvent pas ou ne veulent pas s'y adresser pour demander de l'aide. L'Ontario, qui offre des services incomplets dans ce domaine par l'entremise de ses cliniques communautaires, est la seule province autre que le Québec à avoir un nombre relativement important de dossiers en droit civil non familial.

Dans l'ensemble, il est évident que toutes les provinces offrent des services très insuffisants en droit de la pauvreté. Les causes en droit familial sont presque aussi nombreuses ou beaucoup plus nombreuses que toutes les autres causes civiles, alors que nous savons que les problèmes reliés aux prestations gouvernementales, à la consommation et au logement sont beaucoup plus courants que les séparations et les divorces dans la vie des personnes à faible revenu. La récession et les coupures des gouvernements ont beaucoup augmenté le nombre de problèmes dans les domaines tels que l'admissibilité à l'assurance-chômage et à l'aide sociale ces dernières années,¹³¹ mais les régimes d'aide juridique ont négligé d'informer les pauvres qu'ils pouvaient obtenir de l'aide dans ces domaines ou ont utilisé divers procédés pour éviter ou rejeter la plupart de ces demandes. Certaines provinces ont tout simplement exclu les causes relevant du droit de la pauvreté, tandis que d'autres ont des critères qui ne laissent passer que les situations les plus désespérées. À plusieurs endroits, le personnel surchargé de travail met tellement de temps à retourner les appels ou à fixer les rendez-vous que les gens abandonnent. Au Québec, le personnel est surchargé de travail et les critères d'admissibilité financière sont extrêmement stricts.

Le manque de personnel constitue également, partout au pays, un obstacle sérieux aux activités d'organisation communautaire. La création d'un organisme pour les sans-abri et les itinérants de Toronto par la clinique de Parkdale est un bon exemple de ce genre de travail.¹³² Ces activités ont souvent l'effet de faire augmenter la demande de services, ce qui a amené un employé d'un bureau d'aide juridique de la Colombie-Britannique à déclarer : «Nous n'osons pas aller au-devant de certains groupes très défavorisés que nous desservons mal parce que nous ne saurions pas quoi faire du déluge de demandes qui afflueraient».¹³³ La diminution du nombre de techniciens en droit, appelés travailleurs juridiques communautaires dans certaines provinces,

est un signal que les activités d'organisation sont à la baisse depuis plusieurs années.¹³⁴ Les modes de participation plus traditionnels à la vie communautaire se poursuivent, mais probablement à un moindre degré. Ces liens sont surtout assurés par les avocats permanents de l'aide juridique, qui maintiennent le contact avec divers groupes (souvent en faisant partie de leur conseil d'administration, particulièrement au Québec) et qui donnent des conférences publiques devant divers auditoires sur différents aspects du droit.¹³⁵

L'information juridique est particulièrement importante au Québec : le régime québécois produit un grand nombre de brochures, de messages radiophoniques, d'articles de journaux et d'émissions spéciales à la télévision, et il contribue à une émission télévisée intitulée «Justice pour tous». L'Ontario a une clinique spécialisée en information juridique qui distribue du matériel sur un grand éventail de sujets, surtout sous forme de brochures. Le régime de la Colombie-Britannique administre un vaste programme d'information juridique à l'intention de la population en général; il a également mis sur pied un programme pour aider les gens à faire eux-mêmes leur divorce. D'autres régimes d'aide juridique participent à des projets entrepris par leurs associations d'information juridique respectives. L'organisme Arctic PLEI (Public Legal Education and Information), qui reçoit le gros de ses fonds du régime d'aide juridique, offre une ligne téléphonique sans frais à laquelle participent une vingtaine d'avocats bénévoles qui donnent de l'information et des conseils juridiques d'un bout à l'autre des Territoires du Nord-Ouest.¹³⁶ Pour les raisons que nous avons vues, la publicité concernant l'existence de l'aide juridique semble aider les pauvres, mais l'information sur des points précis du droit est plus susceptible de profiter aux personnes à revenu moyen.

Les activités de réforme du droit des régimes d'aide juridique sont constamment menacées. À cause des budgets serrés et des demandes toujours croissantes, il faut un fort engagement de la part des responsables de l'aide juridique pour encourager le personnel à continuer de s'engager dans des projets de réforme de droit qui exigent beaucoup de temps et d'efforts. Ce travail est important à plusieurs points de vue : des études américaines ont démontré que les cliniques juridiques communautaires qui étaient engagées dans des activités de réforme du droit étaient celles qui fournissaient les services juridiques de meilleure qualité.¹³⁷ Les cliniques communautaires de l'Ontario se caractérisent par leurs nombreuses activités dans le domaine de la réforme du droit. Les seuls autres régimes d'aide juridique qui travaillent dans ce domaine, à une échelle beaucoup moindre, sont ceux du Québec, du Manitoba et de la Nouvelle-Écosse.

Le rapport annuel des cliniques ontariennes pour 1992-1993 précise que leurs services comprennent : «des initiatives visant à réformer le droit en Ontario et ayant pour objectif de défendre et de promouvoir les droits des personnes à faible revenu, y compris les causes types et la représentation de groupes auprès des conseils municipaux, des comités législatifs et des commissions et enquêtes gouvernementales». ¹³⁸ Les cliniques ont présenté, conjointement et individuellement, 199 mémoires à des organismes publics au cours de l'année et se sont engagés dans de nombreuses autres activités relatives à la réforme du droit. Cinq cliniques torontoises ont organisé une exposition publique de photographies montrant les conditions misérables des logements municipaux en vue de faire honte au gouvernement ontarien et de l'amener à assumer ses responsabilités en tant que propriétaire. Le Comité directeur des cliniques sur l'aide sociale a organisé une tribune provinciale pour les cliniques et des groupes de clients sur le projet de réforme ontarien de l'aide sociale. Une des cliniques a formé un comité chargé de faire des pressions en vue d'éliminer les retards dans le traitement des demandes d'aide sociale, ce qui a entraîné une amélioration des procédures. Une autre clinique a organisé des séances de formation destinées à certains groupes de la communauté sur les moyens de combattre les modifications proposées à la loi fédérale sur l'immigration. ¹³⁹

Par ailleurs, le rapport annuel du régime québécois d'aide juridique pour 1992-1993 indique qu'il a présenté deux mémoires seulement au cours de l'année, un sur la réglementation en matière de logement à loyer modique et l'autre sur les modifications proposées à la loi fédérale sur l'assurance-chômage. Des descriptions détaillées des activités des quelque 350 avocats permanents du régime montrent qu'ils oeuvrent dans des milliers d'organismes charitables, sociaux et autres, mais qu'ils ne sont engagés dans aucun effort de réforme concernant leur travail à l'aide juridique. En tout, trois avocats signalent qu'ils ont présenté des exposés ou participé à des réunions régionales (organisées par d'autres) sur le projet de loi relatif à l'assurance-chômage. Le centre juridique communautaire de Hull, qui est dirigé par un conseil formé de membres de la communauté, n'a pas effectué plus de travail en matière de réforme du droit que les bureaux ordinaires. Le seul véritable lobbying de l'année a eu lieu à Cowansville, où le personnel de l'aide juridique de la région a mobilisé avec succès l'appui de la communauté afin d'empêcher la fermeture de son propre bureau. ¹⁴⁰

Le régime d'aide juridique du Manitoba fait du travail de réforme du droit par l'intermédiaire de son Public Interest Law Centre, qui se porte à la défense des groupes et entreprend des causes types dans de nombreux domaines. Entre autres activités, ce centre a

obtenu une injonction afin d'empêcher un grand magasin de détail de démolir les maisons d'un quartier pauvre dans le but d'agrandir un terrain de stationnement. Il a représenté une coalition de 25 bandes autochtones qui ont entrepris une action en vue d'améliorer les services hydro-électriques inadéquats dans les collectivités éloignées du nord de la province. Il a agi au nom de l'Organisation nationale anti-pauvreté quand ce groupe est intervenu dans la cause Finlay, décrite au chapitre premier, qui été perdue par une seule voix à la Cour suprême. En outre, ce centre a mené à bonne fin d'importants projets de recherche sur les recours civils expéditifs pour les victimes de violence familiale et sur les pratiques reliées à l'aide sociale qui nuisaient aux gens pauvres de toutes les parties du Manitoba.¹⁴¹

En Nouvelle-Écosse, c'est la clinique juridique communautaire Dalhousie, affiliée à l'Université Dalhousie, qui est engagée dans des efforts en vue de réformer le droit. En 1992-1993, par exemple, la clinique a travaillé de près avec les centres de détresse pour les femmes battues pour faire des propositions concernant des modifications aux lois provinciales et fédérales afin de réduire la violence envers les femmes. Elle a entrepris, en collaboration avec une association de locataires, une action fondée sur la Charte des droits pour mettre fin à la discrimination envers les locataires de logements publics. Elle a représenté plusieurs plaignants dans des cas concernant des policiers et a présenté des recommandations en vue de modifier la loi qui régit les services policiers. Elle est intervenue devant la Commission des services publics pour proposer des changements aux règles relatives au crédit, au recouvrement des dettes et aux coupures de service. Elle a présenté des mémoires à la Commission de réforme du droit sur la perception des pensions alimentaires et sur la violence envers les femmes. De plus, la clinique a été très active au sein de la Coalition métropolitaine pour une société non-raciste.¹⁴²

Il convient de mentionner une dernière catégorie de services offerts par l'aide juridique, les programmes spéciaux destinés aux Autochtones. Le régime d'aide juridique de la Colombie-Britannique fournit des fonds à dix communautés autochtones afin qu'elles fassent fonctionner leurs bureaux d'aide juridique avec leurs propres conseils d'administration. L'aide juridique du Manitoba a embauché en 1987, dans le cadre d'un projet pilote, deux techniciens en droit autochtones dont la tâche consistait à fournir un large éventail de services juridiques dans quatre communautés nordiques de langue crie. Cette expérience fut un succès et elle est maintenant implantée de façon permanente. En Ontario, le régime d'aide juridique a mis sur pied la Northern Legal Services Corporation dont le conseil d'administration est composé d'Autochtones et qui fournit des services par l'intermédiaire d'avocats de pratique privée. Certaines des

cliniques juridiques communautaires de l'Ontario se spécialisent aussi dans le domaine des droits des Autochtones, surtout la clinique Aboriginal Legal Services de Toronto.¹⁴³

La Commission des services juridiques des Territoires du Nord-Ouest a la responsabilité d'un programme de techniciens en droit (appelés «courtworkers»); la plupart sont autochtones ainsi que leurs clients. Ces techniciens remplissent des tâches qui sont réservées aux avocats dans plusieurs provinces, telles que la représentation lors des demandes de liberté sous caution, les plaidoyers relatifs à la sentence, les procès mineurs ainsi que des questions civiles comme l'adoption coutumière. Des programmes de techniciens en droit autochtones existent aussi partout ailleurs au Canada sauf à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan, mais ils sont indépendants de l'aide juridique et les responsabilités de ces travailleurs sont moins grandes que celles des techniciens en droit des Territoires du Nord-Ouest. Le but de ces programmes de «courtworkers» autochtones, dont les coûts sont partagés avec le gouvernement fédéral, est d'abattre les barrières linguistiques et culturelles auxquelles sont confrontés les autochtones dans le système de justice criminelle. Les techniciens autochtones expliquent aux accusés (ainsi qu'à leur famille et parfois même à la communauté) le fonctionnement des cours criminelles; ils leur donnent des renseignements sur leurs droits et leurs responsabilités, les aident à communiquer avec un avocat ou à présenter une demande d'aide juridique, interrogent les témoins et préparent les arguments qui seront présentés au juge qui déterminera la sentence. Les évaluations de ces programmes indiquent que ceux-ci fonctionnent bien et inspirent confiance aux autochtones.¹⁴⁴

Si les services relatifs au droit des pauvres se sont à peine développés au cours de la dernière décennie malgré l'augmentation des demandes et des budgets, c'est surtout parce que la plupart des régimes d'aide juridique accordent la priorité aux services en droit criminel. Certains des arguments à l'appui de ce choix ont été expliqués au chapitre premier. En outre, plusieurs provinces et territoires craignent de contrevenir à l'entente passée avec les autorités fédérales sur le partage des coûts de l'aide juridique en matière criminelle, et de mettre ainsi en péril leurs subventions fédérales. Par conséquent, l'aide juridique en matière criminelle, qui ne profite qu'à une infime proportion des personnes à faible revenu, reçoit la majeure partie des ressources financières dans plus de la moitié des provinces et territoires.¹⁴⁵ Les ressources allouées aux services dans le domaine du droit de la pauvreté, qui sont les plus susceptibles d'améliorer la vie des personnes à faible revenu, sont minimales presque partout.

Timothy Agg a dénoncé cette situation dans son évaluation des services d'aide juridique en Colombie-Britannique (il utilise l'expression «droit administratif» lorsqu'il se réfère à des causes civiles comprenant des décisions gouvernementales) :

Un système de services juridiques qui ne prévoit pas de services adéquats en droit civil [non familial] et en droit administratif néglige les personnes mêmes à qui le système est censé profiter. Toute évaluation des besoins faite à partir du point de vue des clients doit accorder à ces domaines du droit une importance au moins égale à celle du droit de la famille et bien plus grande que celle du droit criminel.

Ce raisonnement se justifie par le nombre puisque, par exemple, les personnes qui reçoivent de l'aide sociale, de l'assurance-chômage, des indemnités pour un accident du travail ou une pension alimentaire sont beaucoup plus nombreuses que celles qui bénéficient de services juridiques en matière criminelle. Les conséquences peuvent aussi être plus graves; ainsi, les répercussions à long terme de l'indemnisation d'un travailleur peuvent être plus importantes pour lui que celles de plusieurs poursuites criminelles.¹⁴⁶

Les priorités les plus bizarres sont celles du Québec, où l'aide juridique s'occupe des poursuites criminelles les moins graves, même si les risques d'emprisonnement sont négligeables. Par conséquent, les avocats de l'aide juridique du Québec représentent automatiquement des centaines de gens accusés d'une première infraction qui vont probablement s'en tirer avec un avertissement du juge et qui risquent au pire de se voir imposer une légère amende. D'autre part, l'aide juridique rejette les demandes de centaines de femmes et d'hommes pauvres dont les revenus dépassent à peine le niveau de l'aide sociale et qui risquent de perdre leur emploi ou leur foyer, ou même leurs enfants, parce qu'il n'y a personne pour défendre leurs droits.

Qualité et rentabilité des services

L'aide juridique est rentable lorsqu'elle fournit les meilleurs services possible aux coûts les plus bas possible. On se pose de nombreuses questions lorsqu'on apprend que les dépenses de l'aide juridique en Ontario (29,74 \$ par personne en 1992-1993) sont presque deux fois plus élevées qu'au Québec (15,73 \$ par personne).¹⁴⁷ Cette différence semble incompréhensible puisque nous venons tout juste de voir que les services fournis par l'aide juridique québécoise sont beaucoup plus complets que ceux de l'Ontario.

La principale raison de cette énorme différence de coûts est que le Québec fait appel à des avocats employés de façon permanente pour la plupart de ses dossiers d'aide juridique (54 p. 100 des cas en 1992-1993), tandis que l'Ontario a un système en vertu duquel la majorité des causes (86 p. 100) sont confiées à des avocats de pratique privée.¹⁴⁸ Le débat entre ceux qui croient que l'aide juridique devrait être fournie par des avocats de pratique privée et ceux qui préconisent le recours aux avocats permanents se poursuit depuis les premières années de l'implantation de l'aide juridique au Canada. Ce débat a commencé sur le plan idéologique mais, avec les années, s'est graduellement transformé en une simple querelle pour défendre son territoire et protéger ses intérêts personnels.¹⁴⁹ Les provinces où la majorité des causes de l'aide juridique sont confiées aux avocats de pratique privée, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique, sont celles où les associations d'avocats exercent un contrôle direct ou indirect sur l'aide juridique.

Les évaluations faites dans plusieurs provinces ont montré qu'il en coûte entre 65 p. 100 et 126 p. 100 plus cher aux régimes d'aide juridique d'avoir recours à des avocats de pratique privée plutôt qu'à des avocats permanents pour s'occuper de causes comparables en droit criminel.¹⁵⁰ Selon ces études, les écarts dans les coûts provenaient du fait que les avocats de pratique privée déclaraient avoir consacré plus de temps à chaque dossier que les avocats permanents et, surtout, de la différence entre les honoraires versés aux avocats de pratique privée et les salaires payés aux avocats permanents. On n'a constaté aucune différence dans la difficulté ou la complexité des causes traitées par chaque groupe.¹⁵¹

Il existe deux méthodes principales de payer les avocats de pratique privée qui acceptent des causes de l'aide juridique : un taux horaire accompagné ou non d'un nombre maximal d'heures autorisées pour divers types de causes ou procédures; et des honoraires fixes ou forfaitaires («block fees») pour divers types de causes ou procédures. En pratique, plusieurs régimes d'aide juridique utilisent une combinaison des deux méthodes et possèdent deux ou trois barèmes différents selon les années d'expérience des avocats. On trouve aussi différents niveaux d'honoraires pour divers types de causes, les causes criminelles étant plus payantes que les causes de droit civil.

Ce type de paiement incite les avocats à multiplier les procédures ou à déclarer plus de temps qu'ils n'ont réellement consacré à un dossier (une pratique que certains appellent «gonflement des factures» et d'autres, «facturation stratégique»)¹⁵² Ces pratiques

expliqueraient en partie les heures plus nombreuses que les avocats de pratique privée ont déclaré avoir consacrées à chaque cause. Il est également beaucoup plus facile d'établir des horaires efficaces dans un système où les causes sont confiées à des avocats permanents. Il n'est pas rare que les avocats de pratique privée passent plusieurs heures en cour à attendre que la cause d'un seul client soit entendue. Pendant ce temps, les avocats de l'aide juridique règlent habituellement plusieurs des causes inscrites au rôle.

Indépendamment de la multiplication des procédures ou du gonflement des factures, les honoraires pour les services privés ont tendance à être très élevés. Afin d'avoir une meilleure idée des coûts des services en droit criminel dans les différents territoires et provinces, les auteurs d'une étude effectuée pour le ministère fédéral de la Justice ont estimé le revenu brut qu'auraient pu gagner les avocats en travaillant à temps plein pour l'aide juridique en 1991-1992. Les résultats, au tableau 6 à la page suivante, donnent une estimation pour trois charges de travail. La première colonne suppose 180 causes par année, ce qui correspond au nombre de causes d'aide juridique de certains avocats qui ont participé à une étude menée en Colombie-Britannique. La deuxième suppose 200 causes, ce chiffre provenant d'études américaines selon lesquelles une charge de travail normale varie entre 200 et 300 causes par année. Enfin, la dernière colonne présume 300 causes, ce qui représente le maximum de cas traités par les avocats permanents du ministère fédéral de la Justice.

Le tableau montre un large éventail de revenus annuels suivant le nombre de causes traitées et la province ou le territoire de résidence de l'avocat. Le revenu le plus bas, soit 24 234 \$, revenait aux avocats de l'Île-du-Prince-Édouard qui avaient pris 180 causes dans l'année. Le plus élevé, soit 358 043 \$, s'appliquait aux avocats du Nouveau-Brunswick qui s'étaient occupés de 300 causes.

En fait, même les évaluations les plus élevées du tableau 6 sont inférieures à la réalité. En Colombie-Britannique en 1991-1992, le montant le plus élevé qui a été facturé à l'aide juridique par un criminaliste s'élevait à 363 730 \$ alors que le maximum au tableau 6 pour 300 causes est de 214 512 \$ (la facture la plus élevée en Colombie-Britannique en droit familial était de 321 800 \$).¹⁵³ Au Québec, deux avocats de pratique privée ont reçu plus de 200 000 \$ de l'aide juridique en 1991-1992 et, l'année suivante, deux avocats ont gagné un revenu supérieur à 300 000 \$.¹⁵⁴ Le rapport annuel du régime d'aide juridique de l'Ontario

pour 1992-1993 indique que 137 avocats ont reçu plus de 200 000 \$ durant l'année. Le directeur du régime dit qu'il ne sait pas combien de ces avocats ont reçu plus de 300 000 \$.¹⁵⁵

TABLEAU 6

**ESTIMATION DES REVENUS GAGNÉS PAR LES AVOCATS DE PRATIQUE
PRIVÉE POUR L'ANNÉE 1991-1992 S'ILS AVAIENT TRAVAILLÉ
À TEMPS PLEIN SUR DES CAUSES CRIMINELLES
POUR L'AIDE JURIDIQUE¹⁵⁶**

	180 causes	200 causes	300 causes
Terre-Neuve	69 673 \$	77 415 \$	116 122 \$
Île-du-Prince-Édouard	24 234 \$	26 927 \$	40 390 \$
Nouvelle-Écosse	85 512 \$	93 902 \$	140 854 \$
Nouveau-Brunswick	214 826 \$	238 695 \$	358 043 \$
Québec	82 836 \$	92 040 \$	138 060 \$
Ontario	194 516 \$	216 129 \$	324 193 \$
Manitoba	80 345 \$	89 272 \$	133 908 \$
Saskatchewan	46 395 \$	51 550 \$	77 325 \$
Alberta	99 794 \$	110 882 \$	166 323 \$
Colombie-Britannique	128 707 \$	143 008 \$	214 512 \$
Territoires du Nord-Ouest	108 830 \$	120 922 \$	181 383 \$
Yukon	118 518 \$	131 626 \$	197 530 \$

Tout ceci démontre que la prestation de services d'aide juridique en matière criminelle par des avocats de pratique privée coûte extrêmement cher. En fait, les chiffres du tableau 6 de même que les factures de la Colombie-Britannique, du Québec et de l'Ontario cités ci-dessus sous-estiment les coûts réels; ils ne tiennent pas compte des frais généraux d'administration qui sont beaucoup plus élevés lorsqu'on se sert d'avocats de pratique privée parce qu'il faut alors

embaucher du personnel supplémentaire pour vérifier les factures des avocats et les régler. En conclusion, l'étude du ministère de la Justice constatait que les provinces qui font appel aux avocats de pratique privée offrent beaucoup moins de services d'aide juridique en matière criminelle pour leur argent.¹⁵⁷

La différence de coût entre les avocats permanents et les avocats du secteur privé est aussi considérable en droit de la pauvreté. Des études québécoises qui ont comparé ces dépenses pendant plusieurs années ont conclu qu'il en coûtait de 79 p. 100 à 191 p. 100 plus cher de se servir d'avocats de pratique privée.¹⁵⁸ Les avantages financiers d'un système faisant appel à des avocats permanents sont moins évidents en droit familial. Des études québécoises et manitobaines ont montré que les avocats permanents coûtaient moins cher, mais que l'écart était beaucoup plus étroit que pour les autres types de causes. Les séparations et les divorces produisaient le moins de différence, allant de un p. 100 à 20 p. 100 plus cher pour les avocats de pratique privée. Les épargnes réalisées en se servant d'avocats permanents étaient plus substantielles pour des questions telles que la garde d'enfants, les pensions alimentaires et la protection de l'enfance; pour ces cas, les avocats du secteur privé coûtaient de 23 p. 100 à 77 p. 100 plus cher.¹⁵⁹ En général, ces études ont montré que les écarts concernant le temps passé sur chaque dossier étaient moins grands en droit familial qu'en droit criminel. Aussi, les honoraires versés pour le droit familial sont moins élevés, ce qui produit des revenus plus proches des salaires versés aux avocats permanents. Les spécialistes en droit familial demandent depuis longtemps qu'on augmente leurs honoraires afin qu'ils rejoignent ceux des criminalistes. Comme ces derniers sont presque tous des hommes alors que bon nombre des spécialistes en droit familial sont des femmes, il a été suggéré que la différence d'honoraires entre ces deux domaines était peut-être un autre exemple de pratique discriminatoire envers les femmes dans le système judiciaire.¹⁶⁰

Aux avocats de pratique privée qui se plaignent de l'écart qui existe entre les tarifs de l'aide juridique et les tarifs chargés aux clients payants, Timothy Agg répond qu'il est normal que les tarifs de l'aide juridique soient moins élevés parce que les paiements sont garantis. Il souligne également que ces tarifs peuvent eux-mêmes être un facteur important dans l'établissement des prix des services juridiques sur le marché.¹⁶¹ Autrement dit, si l'aide juridique cessait d'exister et que les milliers d'avocats qui y puisent leur revenu étaient forcés de se faire concurrence sur le marché privé des services juridiques, il est possible que le coût normal de tous les services juridiques chuterait brutalement.

On pourrait fermer les yeux sur les différences substantielles de coût entre les services en droit criminel des avocats de pratique privée et ceux des avocats permanents s'il était démontré que les premiers offrent de meilleurs services. Or, toutes les évaluations (deux en Colombie-Britannique, une en Saskatchewan et une au Manitoba) ont conclu que les services en droit criminel fournis par les avocats permanents donnaient des résultats nettement meilleurs. Il est pratiquement impossible d'évaluer les services en droit civil parce que les faits varient énormément d'un dossier à l'autre et qu'il est difficile de définir ce qui constitue une issue souhaitable. En droit criminel, les issues souhaitables sont évidentes : les clients aiment mieux un acquittement qu'une condamnation et préfèrent une peine non privative de liberté à une peine d'emprisonnement.¹⁶²

Les quatre comparaisons effectuées entre les services d'aide juridique en droit criminel offerts par des avocats de pratique privée et par des avocats permanents sont parvenues aux mêmes conclusions : les deux catégories d'avocats obtiennent des taux similaires de verdicts de culpabilité pour des affaires comparables (y compris ceux qui ont plaidé coupable et ceux qui ont été trouvés coupables), mais les clients des avocats permanents reçoivent nettement moins de peines de prison que ceux des avocats de pratique privée. Les clients des avocats permanents sont plus susceptibles d'être soumis à une ordonnance de probation ou de se voir imposer une amende.¹⁶³

Ces études ont également révélé que les avocats permanents de l'aide juridique plaident plus souvent et plus rapidement coupable pour leurs clients. Pour une génération qui a été nourrie aux rediffusions dramatiques du type «Perry Mason», où l'on donnait l'impression qu'un bon avocat n'admet jamais la culpabilité d'un client et se bat jusqu'au bout, ces résultats peuvent sembler contradictoires. En réalité, il semblerait que le système judiciaire, qui incite fortement les avocats de pratique privée à faire plaider leur client «non coupable» - ce qui augmente les procédures et donc les honoraires - va à l'encontre de l'intérêt des clients. Les avocats permanents obtiennent de meilleurs résultats parce qu'ils sont plus spécialisés et qu'ils entretiennent des relations plus étroites avec les procureurs de la Couronne. Cela conduit à des discussions plus fréquentes entre les avocats salariés et les procureurs, ce qui produit un plus grand nombre de négociations et d'ententes sur des plaidoyers de culpabilité.¹⁶⁴

Il en résulte une forme de «justice négociée» qui s'est révélée plus satisfaisante pour toutes les parties : les clients n'ont pas à aller en prison; l'avocat de l'aide juridique a fourni le

meilleur résultat possible pour son client en un temps record et à un moindre coût; les procureurs de la Couronne et les juges n'ont pas eu à mobiliser les ressources du tribunal et de la police qui auraient été nécessaires si un procès avait eu lieu. Une étude effectuée en Colombie-Britannique pour comparer le système judiciaire au système d'avocats permanents souligne que les économies réalisées par le recours à des avocats permanents se répercutent bien au-delà de l'aide juridique. S'il y a moins de procès et moins de gens en prison, il y aura moins de coûts liés à l'incarcération et peut-être, à long terme, des économies sur le plan des bâtiments et du personnel des tribunaux.¹⁶⁵

Cependant, il existe un revers à la médaille : les avocats permanents de l'aide juridique qui sont débordés de travail peuvent être tentés d'exercer des pressions sur leurs clients pour qu'ils plaident coupable même s'ils ont une défense valable afin d'éviter le temps et les difficultés qu'engendre un procès.¹⁶⁶ Ce risque n'est pas sans fondement si l'on se fie aux nombreuses études menées dans différentes provinces qui révèlent que les criminalistes permanents de l'aide juridique sont excellents - aussi bons ou meilleurs que leurs collègues de la pratique privée - mais que certains d'entre eux ont des «charges de travail inhumaines».¹⁶⁷ Pour éviter la détérioration des services, il semblerait qu'il faut non seulement maintenir un nombre adéquat d'avocats permanents, mais aussi préserver la possibilité de confier des dossiers aux avocats de pratique privée dans les périodes où le volume de travail est excessif.¹⁶⁸

Pour en revenir à la dispute entre les promoteurs du système judiciaire et ceux du système fondé sur les avocats permanents, le comité d'aide juridique de l'Association du Barreau canadien a admis que, pour la même dépense par cause, les services d'aide juridique en matière criminelle qui sont fournis par des avocats salariés produisent des résultats nettement meilleurs.¹⁶⁹ La position du Barreau de l'Ontario, qui est l'association d'avocats chargée de diriger le régime d'aide juridique de cette province, est tout à fait différente; il a fortement critiqué les études démontrant que les criminalistes permanents offrent de meilleurs services, disant que leurs conclusions sont invalides et que personne ne devrait y prêter attention.¹⁷⁰ En même temps, cependant, le Barreau de l'Ontario continue de s'opposer à toute proposition à l'effet de mettre sur pied des projets pilotes en droit criminel dans la province pour vérifier ces questions.¹⁷¹

Le Barreau de l'Ontario, de même que les barreaux des autres provinces qui se fient surtout au système judiciaire, n'ont pas réagi face aux nombreuses inquiétudes qui ont été

exprimées ces dernières années concernant la qualité des services d'aide juridique offerts par les avocats de pratique privée dans différentes régions du pays. Des évaluateurs ont souligné l'absence totale de contrôle de la qualité dans le système fondé sur les avocats de pratique privée, n'importe quel avocat étant libre de prendre n'importe quel type de cause, quelles que soient ses connaissances en la matière et son expérience. D'après une étude effectuée en Colombie-Britannique, où l'on faisait une analogie avec les services de santé, un tel système revient à «présumer que toute personne qui exerce la médecine est un neurochirurgien».¹⁷²

Les auteurs d'une enquête ontarienne réalisée en 1991 se sont dits inquiets des résultats qu'ils ont obtenu sur la compétence des avocats de pratique privée qui prennent des causes d'aide juridique. Selon les données qu'ils ont recueillies, 35 p. 100 des avocats de pratique privée qui prenaient des causes d'aide juridique et 53 p. 100 de leurs collègues spécialisés dans les mêmes domaines qui ne prenaient pas de telles causes étaient d'avis que les avocats qui prenaient des causes d'aide juridique étaient moins compétents. De plus, 42 p. 100 des avocats de pratique privée qui prenaient des causes d'aide juridique et 56 p. 100 de leurs collègues qui n'en prenaient pas estimaient que la qualité du travail que les avocats de pratique privée accomplissaient pour leurs clients de l'aide juridique était moins bonne que celle du travail qu'ils effectuaient pour leurs clients payants.¹⁷³ Ces évaluateurs ont écrit :

Nous recommandons que les mécanismes de contrôle de qualité du Régime d'aide juridique de l'Ontario deviennent beaucoup plus rigoureux. La réticence du Régime à exiger que les avocats à qui il réfère des causes rencontrent certaines normes de qualité, ainsi que sa réticence à garantir la qualité des services fournis dans chaque dossier, ne peut se justifier. Les clients de l'aide juridique ont le droit d'être représentés par un avocat compétent et attentif à leurs intérêts.¹⁷⁴

Lorsque le groupe de travail de l'Alberta chargé d'examiner les effets du système de justice criminelle sur les peuples autochtones a reçu une avalanche de plaintes sur la piètre qualité des services d'aide juridique offerts par les avocats de pratique privée, il a transmis une copie de ces plaintes aux groupes les plus concernés. Le régime d'aide juridique de l'Alberta a répondu que son rôle n'était pas de juger la compétence des avocats.¹⁷⁵ L'association des criminalistes de la province a refusé de répondre. Le comité de l'aide juridique du Barreau a répondu que «le marché parlera de lui-même, surtout que les collectivités autochtones sont très proches et communiquent beaucoup les unes avec les autres».¹⁷⁶ La réaction du groupe de travail a été la suivante :

Le marché peut bien parler de lui-même, mais à en juger par notre examen de la situation, il ne parle pas fort ou souvent lorsqu'il s'agit de disputes entre les membres de la profession juridique et les Autochtones. Dans de telles situations, il ne faut pas oublier que ceux qui bénéficient de l'aide juridique sont démunis, qu'ils sont souvent peu instruits et qu'en général ils sont mal placés pour se plaindre d'un avocat qui les a représentés en cour. On nous a donné l'exemple d'un Autochtone qui s'est plaint des services de son avocat; il a été poursuivi en justice par l'avocat qui faisait l'objet de sa plainte. Le Barreau de l'Alberta a refusé d'intervenir, disant que ces questions ne concernaient que les avocats et leurs clients.¹⁷⁷

On s'est également inquiété de la qualité des services fournis par les avocats de pratique privée qui traitent un énorme volume de dossiers de l'aide juridique. Un avocat de la Colombie-Britannique a déclaré que «plus on paie cher, plus on s'inquiète de la qualité des services».¹⁷⁸ Dans un mémoire qu'il a présenté en 1993, le Barreau du Québec s'interrogeait sur le fait qu'à Montréal, 2 p. 100 des avocats qui acceptent des causes d'aide juridique en matière criminelle perçoivent presque 50 p. 100 de toutes les sommes facturées à l'aide juridique, et que des situations semblables existent ailleurs dans la province. Toujours selon le mémoire, d'énormes volumes de travail ne sont habituellement possibles qu'en fondant sa pratique sur des références systématiques de certains policiers ou postes de police, ce qui soulève des doutes quant à l'indépendance de ces avocats et leur dévouement vis-à-vis leurs clients.¹⁷⁹

L'argument principal des promoteurs du système judiciaire contre les services d'aide juridique fournis par des avocats permanents est qu'un tel système met en péril le droit des pauvres d'avoir «le libre choix de leur avocat».¹⁸⁰ Ce libre choix est extrêmement important, selon eux, parce que la confiance est fondamentale dans la relation client-avocat et que les gens ont plus confiance en un avocat ou une avocate qu'ils ont choisi(e) eux-mêmes. On dit aussi que les clients de l'aide juridique qui ne peuvent pas choisir leur propre avocat ont l'impression d'avoir reçu des services de qualité inférieure à ceux que reçoivent les gens qui peuvent se permettre de payer leur avocat. Selon cet argument, le droit de congédier son avocat ou de le remplacer si on n'est pas satisfait est encore plus important que le choix initial de l'avocat.¹⁸¹

D'autre part, les promoteurs d'un système de services d'aide juridique par l'intermédiaire d'avocats permanents maintiennent que la question du libre choix de l'avocat est un faux problème pour la simple raison que la grande majorité des gens pauvres ne connaissent aucun avocat. L'idée qu'un client démuné puisse faire un choix valable à même une liste de plusieurs

milliers d'avocats dans un grand centre urbain est un fantasme incroyable, disent-ils.¹⁸² Selon cette optique, la notion du libre choix de l'avocat ne provient pas des pauvres mais a été inventée de toutes pièces par les avocats en quête d'un argument politiquement attrayant pour camoufler le fait qu'ils veulent maintenir un système d'aide juridique entièrement fondé sur les avocats de pratique privée parce qu'ils en retirent énormément d'argent.

Pour comprendre les vrais enjeux de cette dispute, il faut savoir que le droit de choisir son avocat n'est jamais absolu. Aucun régime d'aide juridique n'autorise ses clients à choisir n'importe quel avocat de la province ou du territoire en question; le choix est automatiquement restreint s'il n'y a pas beaucoup d'avocats dans une région. De façon similaire, avoir le libre choix de son avocat ne veut pas dire qu'on peut prendre le meilleur avocat de la province dans le domaine de sa cause; c'est impossible parce que les meilleurs avocats au pays refusent de s'occuper des causes d'aide juridique, à moins qu'elles soient extraordinaires et attirent beaucoup d'attention, parce que leurs clients payants leur rapportent beaucoup plus.

En 1992-1993, 25 p. 100 seulement des avocats «actifs» du Canada ont accepté des mandats de l'aide juridique.¹⁸³ Une enquête ontarienne auprès d'avocats spécialisés dans les domaines de droit les plus courants à l'aide juridique a constaté que la participation des avocats variait beaucoup suivant l'endroit de résidence : 29 p. 100 seulement participaient à l'aide juridique dans la région métropolitaine de Toronto, contre 85 p. 100 et plus dans les petites collectivités. L'enquête a aussi révélé que les avocats qui prennent des causes d'aide juridique ont tendance à avoir moins d'expérience, à réussir moins bien dans leur carrière et, selon plusieurs avocats, à être moins compétents que les autres avocats pratiquant dans le même domaine qu'eux.¹⁸⁴

Des enquêtes auprès des gens pauvres ont établi que la plupart d'entre eux ne sauraient pas quel avocat choisir s'ils avaient un problème juridique et préféreraient ne pas avoir à faire un tel choix. La meilleure de ces études, faite au Québec en 1981, a demandé à un échantillon représentatif de personnes à faible revenu quelle sorte d'avocat elles voudraient avoir si elles avaient un problème juridique. Près des trois quarts (71 p. 100) ont répondu qu'elles préféreraient avoir recours à un avocat permanent de l'aide juridique; 23 p. 100 ont dit qu'elles aimeraient mieux un avocat de pratique privée; le reste préférait d'autres solutions. D'après une enquête tenue en 1983 en Nouvelle-Écosse auprès de clients de l'aide juridique, 51 p. 100 préféraient un avocat permanent contre 19 p. 100 qui voulaient un avocat du secteur privé, 30

p. 100 ont dit qu'il ne voyaient pas de différence entre les deux. La plus forte preuve du désir des gens pauvres de choisir leur propre avocat s'est retrouvée au cours d'une enquête auprès des clients de l'aide juridique en Saskatchewan, où le choix de l'avocat n'existe pratiquement pas. Parmi ceux qui avaient bénéficié des services d'avocats permanents, 74 p. 100 se disaient satisfaits ou très satisfaits, mais un tiers pensaient que leur cause auraient eu un meilleur résultat s'ils avaient pu choisir leur avocat. Au total, il semblerait qu'un tiers au plus des clients éventuels de l'aide juridique désirent choisir un avocat de pratique privée; la plupart de ceux qui veulent avoir ce choix ont des problèmes de droit criminel. D'autre part, certains experts sont d'avis que l'idée d'avoir à choisir son avocat peut décourager certaines personnes d'avoir recours à l'aide juridique.¹⁸⁵

Pour résumer, il semblerait que si les gens pauvres avaient le libre choix du système de prestation des services d'aide juridique, ils choisiraient un système de type mixte semblable à ceux du Québec et du Manitoba. Ces provinces ont toutes deux un nombre substantiel d'avocats permanents mais les clients peuvent choisir un avocat de l'extérieur s'ils le désirent. Afin d'accorder un choix réel à leurs clients, cependant, il faudrait que les régimes d'aide juridique des deux provinces engagent plus d'avocats. La situation relative au personnel s'est tellement détériorée au Québec que le Barreau a récemment recommandé d'augmenter le nombre de professionnels salariés à l'aide juridique «de manière à fournir les services requis et à respecter le principe du libre choix de l'avocat».¹⁸⁶ Le nombre d'avocats permanents par 1 000 habitants est beaucoup plus bas au Manitoba qu'au Québec, ce qui soulève des doutes quant aux désirs véritables des clients de l'aide juridique de cette province, dont 69 p. 100 ont été desservis par des avocats de pratique privée en 1992-1993.¹⁸⁷ Un autre facteur a contribué à l'augmentation des causes confiées au secteur privé : le nombre croissant de jeunes avocats qui font du recrutement agressif de clients en même temps que le personnel surchargé de l'aide juridique essaie de diminuer ses dossiers.

Une dernière question, qui n'est pas la moindre, doit être soulevée relativement au libre choix de l'avocat. Il s'agit de savoir si le seul fait de rendre heureux une petite proportion des clients de l'aide juridique vaut la peine que l'on maintienne un élément privé important dans ces régimes. Des experts ont souligné que ce type de préférence pour un avocat en particulier est purement symbolique dans la grande majorité des cas puisque très peu de clients ont assez de connaissances juridiques pour être capable d'évaluer les services d'un avocat.¹⁸⁸ Les régimes d'aide juridique devraient se demander si la satisfaction des désirs subjectifs d'un petit nombre

de clients est une raison suffisante pour justifier le maintien d'un système qui produit des services de qualité inférieure à des coûts tellement gonflés que l'aide juridique en est réduite à ne remplir qu'une fraction infime des besoins.

En partie pour remédier aux problèmes du système judiciaire, mais encore plus pour épargner de l'argent, plusieurs régimes d'aide juridique ont modifié leur mode de prestation des services ces derniers temps.¹⁸⁹ Le changement le plus radical a eu lieu en Colombie-Britannique, où le régime d'aide juridique a décidé d'engager beaucoup plus d'avocats et de leur confier environ 30 p. 100 des causes criminelles et 20 p. 100 des causes familiales en 1995. Si l'expérience réussit, le régime a l'intention de confier la moitié de toutes les causes à des avocats permanents dans les années à venir. Selon un responsable du régime d'aide juridique de cette province, cependant, il est loin d'être certain que ces plans vont se réaliser étant donné que «c'est long, un an, sur la scène politique».¹⁹⁰ On s'attend à ce qu'il y ait des élections en Colombie-Britannique en 1995.

D'autres provinces ont pris des mesures bien plus modestes pour se rapprocher d'un système d'avocats permanents. En Ontario, le régime d'aide juridique parraine plusieurs projets pilotes comprenant des avocats salariés, y compris un bureau spécialisé en droit des réfugiés qui a déjà ouvert ses portes et trois bureaux de droit familial situés dans des villes différentes. Un des bureaux de droit familial sera organisé de façon à ce qu'on puisse comparer ses services à ceux des avocats de pratique privée. D'autre part, après avoir maintes fois soutenu que le libre choix de l'avocat est «un principe fondamental dans un système de justice démocratique»,¹⁹¹ le régime de l'Ontario vient d'abolir le droit de ses clients de changer leur avocat dans des causes de droit criminel, de droit des réfugiés et certaines autres causes civiles, sauf dans des «circonstances extraordinaires», et de limiter ce droit à un seul changement motivé en droit familial (domaine dans lequel les femmes se plaignaient déjà qu'il était très difficile de changer d'avocat quand c'était permis sans condition).¹⁹² En Alberta, le régime d'aide juridique parraine des projets pilotes utilisant des avocats permanents pour s'occuper de causes relatives aux jeunes contrevenants. Le régime d'aide juridique des Territoires du Nord-Ouest engage plus d'avocats salariés qu'auparavant.

Le Yukon a fait la transition d'un système judiciaire traditionnel à un système en vertu duquel les dossiers de l'aide juridique sont divisés en plusieurs «blocs» qui sont assignés à des avocats ou des firmes d'avocats du secteur privé pour des prix fixes. Les deux tiers des dossiers

de l'aide juridique du Yukon ont fait l'objet de tels contrats en 1994. De façon semblable, le Manitoba a mis sur pied un système d'appel d'offres de la part d'avocats ou de firmes d'avocats du secteur privé pour les causes concernant les jeunes contrevenants. De plus, le régime d'aide juridique du Manitoba a passé un contrat avec une firme d'avocats du secteur privé qui s'est engagée à fournir des services de droit criminel et de droit familial aux clients de l'aide juridique de Portage la Prairie, où, selon les responsables de l'aide juridique, il n'y aurait pas assez de demande pour engager un avocat. Si ces contrats définissent l'aide juridique comme comprenant seulement les causes de droit criminel et de droit familial, ils ne contribueront certainement pas à rendre les gens pauvres plus conscients de leurs besoins en droit de la pauvreté.

IV. COMMENT AMÉLIORER L'AIDE JURIDIQUE

Beaucoup de gens pensent que les pauvres ont des besoins juridiques tellement immenses que si tous les avocats du Canada travaillaient à temps plein pour eux, ils ne suffiraient pas à la tâche.¹⁹³ C'est peut-être vrai, mais les régimes d'aide juridique ont quand même l'obligation de faire tout ce qu'ils peuvent avec les ressources dont ils disposent. Il n'en est pas ainsi à l'heure actuelle. Les clients sont acceptés selon le principe du premier arrivé, premier servi, sans qu'on essaie de comprendre la nature collective de leurs problèmes. Les activités qui renseigneraient les personnes à faible revenu sur leurs droits et leurs besoins juridiques sont réduites au minimum. Comme les clients sont trop nombreux, des moyens arbitraires sont pris pour les tenir à distance : il s'agit le plus souvent de limites financières sévères et de l'exclusion du droit de la pauvreté. Par conséquent, tel que plusieurs experts l'avaient prévu, l'aide juridique est devenue un coûteux programme d'emploi garanti pour les avocats, qui ne fait pratiquement rien pour contribuer à résoudre les problèmes des pauvres.¹⁹⁴

Que faudrait-il faire pour améliorer la situation? Tous les régimes d'aide juridique devraient utiliser les moyens les plus rentables possible pour fournir leurs services, notamment en confiant à des techniciens en droit toutes les tâches qu'ils peuvent exécuter aussi bien sinon mieux que des avocats. Il faudrait trouver des solutions nouvelles à tous les problèmes, comme par exemple la médiation et la déjudiciarisation, et encourager le plus possible l'aide de soi. Il faudrait confier la direction et la gestion des régimes d'aide juridique à des personnes qui prennent à coeur les intérêts des pauvres et qui sont prêtes à donner leur appui à des mesures de contrôle de qualité adéquates. Il faudrait remplacer l'entente fédérale-provinciale actuelle sur le partage des coûts par une nouvelle entente qui garantirait un financement stable et encouragerait les régimes à fournir des services rentables. Il faudrait apporter des changements pour supprimer l'emprisonnement pour le défaut de paiement des amendes, sauf en dernier ressort. Enfin, il faudrait prendre des mesures préventives pour réduire les conflits et le crime.

Utiliser les modes de prestation des services les plus rentables

Tout au long du présent rapport, nous avons vu que les régimes d'aide juridique qui font appel à des avocats salariés sont plus efficaces et meilleurs pour les démunis que les régimes de

type «judicare» qui font appel à des avocats du secteur privé. Comme les régimes de type «judicare» ne font rien pour sensibiliser les économiquement faibles à leurs problèmes juridiques, les causes qu'ils produisent sont presque toutes dans les domaines du droit criminel ou du droit familial. Les bureaux décentralisés d'avocats salariés qui sont établis dans des quartiers pauvres sont psychologiquement et physiquement plus accessibles aux démunis, surtout si leur personnel maintient des liens solides avec la collectivité. Les avocats salariés connaissent mieux les problèmes des pauvres. En matière criminelle, les services des avocats salariés coûtent beaucoup moins cher que ceux de leurs homologues du secteur privé, et les avocats salariés fournissent des services de meilleure qualité à de nombreux égards.

Compte tenu de ces faits, tout régime d'aide juridique qui ne songe pas sérieusement à confier la prestation de ses services à des avocats salariés ne se préoccupe pas des besoins de ses clients actuels et éventuels. Cela ne veut pas nécessairement dire que les avocats salariés devraient avoir le monopole. Des études révèlent qu'un régime de type «judicare» peut donner de meilleurs résultats dans les collectivités plus petites et les régions rurales, où il n'y a pas suffisamment de causes pour embaucher du personnel à temps plein et où le nombre d'avocats est moins important.¹⁹⁵ Il se peut aussi que le nouveau système de contrats avec lequel le Yukon et le Manitoba sont en train d'expérimenter soit le meilleur possible dans certains cas. Certains pensent que les personnes accusées de crimes graves devraient pouvoir continuer de choisir leur avocat vu l'importance du lien de confiance entre l'accusé et son avocat.¹⁹⁶ Il faudrait que les régimes d'aide juridique fassent effectuer des études objectives pour déterminer le mode de prestation le plus approprié dans différentes circonstances.

Un régime d'aide juridique dont le principal objectif est de servir les intérêts de ses clients devrait aussi veiller à ce qu'«aucun avocat n'exécute des tâches qui pourraient tout aussi bien être exécutées par quelqu'un d'autre à un coût moindre».¹⁹⁷ Les techniciens en droit peuvent accomplir de nombreuses tâches aussi bien sinon mieux que les avocats, y compris représenter les clients devant plusieurs tribunaux administratifs et certaines cours.¹⁹⁸ Voici ce qu'a écrit l'ancien directeur de la clinique juridique communautaire Parkdale de Toronto, Frederick Zemans :

La prestation de services juridiques par des non-juristes est un moyen important, sinon le moyen le plus important, de faire en sorte que nos concitoyens qui n'ont pas les moyens de se procurer les services d'un avocat ne se voient pas refuser

l'accès à la justice... afin que l'idéal de l'égalité d'accès à la justice puisse se réaliser, il faut ouvrir le marché des services juridiques à des fournisseurs non traditionnels de services et leur accorder autant d'indépendance que possible tout en garantissant des services adéquats et compétents.¹⁹⁹

Au Canada, toutefois, le rôle joué par les techniciens en droit au sein des régimes d'aide juridique est très limité et s'est amenuisé au fil des ans. Statistique Canada rapporte que 279 techniciens en droit travaillaient pour les régimes d'aide juridique en 1983-1984, contre 267 en 1992-1993.²⁰⁰

La principale raison du recours limité aux services des techniciens en droit se retrouve dans l'opposition constante des barreaux, qui veulent limiter le rôle de ces techniciens à l'exécution de tâches subalternes sous la supervision directe d'un avocat. Cette opposition était moins forte dans les années 70 car le financement de l'aide juridique était alors moins sûr et peu d'avocats voulaient travailler dans des domaines comme l'indemnisation des accidentés du travail et l'aide sociale. Elle s'est durcie à mesure que le nombre de jeunes avocats a continué d'augmenter; le nombre d'avocats par 1 000 habitants au Canada est passé de 0,76 en 1971 à 1,69 en 1986.²⁰¹ Des représentants du Manitoba ont récemment fait remarquer que le Barreau de leur province s'oppose fermement à la prestation de services par des techniciens en droit dans les régions éloignées du nord de la province, même si aucun avocat n'est prêt à faire le travail.²⁰²

Ironiquement, alors même que les services de techniciens en droit offerts aux pauvres dans le cadre des régimes d'aide juridique faisaient l'objet de compressions, ces mêmes services étaient de plus en plus utilisés par la population en général. Dans son rapport de 1990, le Groupe d'étude sur les services parajuridiques de l'Ontario a signalé que la profession de technicien en droit indépendant connaissait un essor considérable depuis les années 70 et que cet essor avait probablement été inspiré par l'aide juridique elle-même.²⁰³ Le Groupe d'étude a constaté que les techniciens en droit indépendants étaient régulièrement embauchés pour fournir un vaste éventail de services juridiques mineurs, y compris les infractions au code de la route (services souvent fournis par des policiers à la retraite), les divorces non contestés, les petites créances, les testaments simples, les poursuites sommaires en vertu du Code criminel, les questions d'immigration, les différends entre propriétaire et locataire, et la représentation devant

divers tribunaux administratifs relativement à des questions comme l'assurance-chômage et l'indemnisation des accidentés du travail.

Selon le Groupe d'étude, ces services étaient généralement bons et fort appréciés du public, et on devrait leur permettre de continuer. Le seul domaine dans lequel le Groupe d'étude craignait que les clients ne subissent un préjudice est celui des divorces non contestés, et il a recommandé qu'on oblige les clients à obtenir au préalable des conseils juridiques indépendants. Afin de protéger le public et de garantir une plus grande uniformité au chapitre des compétences, le Groupe d'étude a recommandé la mise en place d'un système de permis pour les techniciens en droit qui n'accepterait que ceux qui auraient réussi un programme d'études d'une durée de deux ans dans un collège communautaire ou qui auraient une formation ou une expérience équivalente.²⁰⁴

Puisque les services des techniciens en droit sont assez bons pour les clients payants, il semble ridicule de ne pas leur permettre d'exécuter ces mêmes tâches dans le cadre de l'aide juridique. Comme les services des avocats coûtent beaucoup plus cher et que les sommes consacrées à l'aide juridique sont très limitées, bon nombre de ces services ne peuvent tout simplement pas être fournis. Pareille situation n'est certainement pas dans l'intérêt des pauvres.

L'autre remarque importante qu'il convient de faire au sujet des techniciens en droit est que la définition très étroite actuellement donnée aux «services juridiques» dans tous les régimes d'aide juridique produit de fausses économies et de mauvais services, surtout dans le domaine du droit familial.²⁰⁵ Plusieurs avocats qui se spécialisent dans le droit familial se plaignent que leurs clients (surtout des femmes) sont difficiles et leur font perdre leur temps avec des exigences qui sont en réalité des demandes de soutien affectif. De leur côté, beaucoup de femmes se plaignent que les avocats écoutent mal, sont insensibles à leurs besoins et expliquent très mal ce qui se passe. Le personnel et les bénévoles des groupes communautaires qui travaillent avec des femmes, notamment les maisons d'hébergement pour femmes battues, les centres de femmes et les centres de services multiculturels, signalent qu'ils ont beaucoup à faire pour aider les femmes qui ont des problèmes dans le domaine du droit familial : ils doivent entre autres les aider à remplir des formulaires d'aide juridique compliqués, leur expliquer ce que disent les avocats et les encourager.²⁰⁶

Au lieu de perpétuer un système qui laisse tout le monde mécontent et néglige les besoins émotifs des clients, on pourrait confier les causes de droit familial à des équipes formées de personnes ayant des compétences en travail social et en droit.²⁰⁷ Par exemple, on pourrait confier les entrevues initiales et les communications courantes avec les clients à des techniciens ayant une formation en travail social et en droit, qui seraient capables à la fois d'écouter avec empathie et de recueillir les faits pertinents. Les exposés sommaires des faits seraient ensuite remis à des avocats dont la tâche consisterait à donner des conseils et à entreprendre les démarches juridiques nécessaires. Le régime d'aide juridique du Manitoba est en train de mettre sur pied une clinique de droit familial de ce genre.²⁰⁸

Des variantes de cette façon de procéder ont été recommandées pour tous les types de services juridiques. Ainsi, différentes combinaisons d'avocats, de techniciens en droit et de défenseurs des droits de divers groupes de citoyens pourraient s'occuper de différentes causes et activités, y compris l'information du public et la participation communautaire. L'ancien procureur général des États-Unis Nicholas Katzenbach appuyait fortement cette méthode de travail d'équipe pour solutionner les problèmes juridiques des pauvres:

Toute blessure ne requiert pas les soins d'un chirurgien; toute injustice ne nécessite pas les services d'un avocat. Ce qu'il nous faut, en réalité, c'est une nouvelle profession : une profession de défenseurs des droits des pauvres dont les membres seraient issus de toutes les professions et se donneraient pour tâche de venir en aide à ceux qui ont des ennuis. Cette tâche est trop vaste - et j'ajouterais, trop importante - pour n'être confiée qu'à des avocats.²⁰⁹

En fait, l'idée de réunir des techniciens en droit et des avocats au sein d'une même équipe n'a rien de nouveau. Il n'est pas rare que des bureaux d'avocats confient à des techniciens (appelés «clercs d'avocat» dans certaines provinces) la responsabilité de rassembler les faits et de rencontrer les clients payants. Cette façon de procéder permet d'optimiser le temps des avocats et d'augmenter les profits des bureaux.²¹⁰

Chercher des solutions non traditionnelles

Alors que les gens pauvres sont souvent inconscients des aspects juridiques de leurs problèmes, les avocats ont tendance à penser que le recours aux tribunaux est la solution à la

plupart des problèmes. Il se peut donc que l'aide juridique conseille aux personnes à faible revenu de recourir aux tribunaux pour régler un différend alors que de meilleurs modes de règlement existent ou pourraient être mis au point.²¹¹ Comme les travailleurs de l'aide juridique sont surchargés de travail, ils négligent aussi souvent de mettre à profit d'autres ressources communautaires. Ils ont aussi du mal à comprendre que le meilleur service qu'ils peuvent rendre aux pauvres consiste à leur donner les outils nécessaires pour qu'ils puissent résoudre leurs propres problèmes.

La médiation et l'arbitrage sont les deux modes de règlement extrajudiciaire des différends les plus courants. Lors d'une médiation, les parties à un différend négocient elles-mêmes un règlement avec l'aide d'un tiers impartial. Lors d'un arbitrage, un tiers impartial rend une décision qui lie les deux parties. La médiation est souvent utilisée dans des situations relevant du droit familial, tandis que l'arbitrage est utilisé plus fréquemment pour régler les différends commerciaux et les conflits de travail.²¹² Des études ont révélé que ces modes de règlement donnent de meilleurs résultats que le recours aux tribunaux. Dans le domaine du droit familial, la procédure judiciaire contradictoire aggrave les conflits et ne tient souvent aucun compte des vrais problèmes sous-jacents. De plus, elle produit des «gagnants» et des «perdants», ce qui peut être néfaste lorsque les parties doivent garder des liens en tant que parents.²¹³ Enfin, les ententes obtenues par médiation sont plus susceptibles d'être respectées que celles qui sont imposées.²¹⁴

On ne sait pas très bien dans quelle mesure les clients de l'aide juridique ont accès à ces autres modes de règlement des différends. L'Examen national de l'aide juridique a sondé les régimes pour savoir si leurs avocats utilisaient ces techniques, et quelques-uns seulement ont répondu par l'affirmative.²¹⁵ Il n'est pas nécessaire que la médiation et la conciliation soient effectuées par des avocats, cependant, et la plupart des gouvernements offrent ces services sous une forme ou une autre, par l'intermédiaire soit des tribunaux soit des ministères des services sociaux. Certains programmes sont gratuits, d'autres ne le sont pas. Au Québec en 1994 et en Colombie-Britannique en 1991, des groupes ont fait des démarches pour demander que les régimes d'aide juridique assument le coût de la médiation effectuée avant l'audition d'une cause par un juge.²¹⁶ Selon le spécialiste de l'aide juridique Timothy Agg, la médiation ne coûte pas nécessairement moins cher, mais elle produit des services plus satisfaisants.²¹⁷

On ne devrait jamais forcer une personne à s'engager dans une médiation contre son gré. La médiation est contre-indiquée lorsque l'une des parties a un pouvoir de négociation nettement moins grand que l'autre, par exemple lorsqu'une femme battue a tellement peur de son mari qu'elle acceptera n'importe quoi. L'obtention de conseils juridiques au préalable est indispensable, sauf dans les dossiers très simples, afin de définir les positions de départ véritables de chacune des parties. Par ailleurs, les ententes obtenues par médiation doivent être rédigées très soigneusement car des ententes incomplètes ou mal formulées pourraient s'avérer malaisées à appliquer ou à modifier si leurs modalités ne sont pas respectées.²¹⁸

Un projet pilote qui s'est déroulé de 1981 à 1984 au Windsor-Essex Mediation Centre a permis de démontrer les possibilités qu'offrent ces autres modes de règlement des différends. Le centre en question a offert des services de médiation dans des dossiers concernant le droit familial, les disputes de voisinage et les petites créances. Les médiateurs étaient tous des bénévoles spécialisés, pour la plupart des travailleurs sociaux et des avocats. Des évaluations ont révélé que l'expérience avait été une réussite puisque les trois quarts des dossiers avaient été réglés et que 90 p. 100 des clients étaient très satisfaits du résultat. Malgré cela, l'aide financière n'a pas été renouvelée et le centre a fermé ses portes.²¹⁹

Le financement du centre n'a pas été renouvelé pour plusieurs raisons, entre autres parce qu'on était d'avis que le centre obtenait trop de succès puisqu'il attirait de nouveaux clients qui, en temps normal, ne s'y seraient pas présentés et qu'il élargissait le champ des problèmes à résoudre.²²⁰ Dans le cadre d'un récent sondage effectué auprès des régimes d'aide juridique pour connaître leur point de vue sur la question, des réponses différentes ont été obtenues. Selon certains régimes, la médiation pourrait entraîner une augmentation du nombre de dossiers et introduire des questions sans importance dans le système. Selon d'autres régimes, le recours à d'autres modes de règlement serait sans effet sur le nombre de dossiers soumis à l'aide juridique. Le régime du Yukon a répondu que la médiation coûtait moins cher qu'une poursuite en justice, de sorte que même si elle attirait plus de clients, il pourrait y avoir assez d'argent pour les aider.²²¹

La déjudiciarisation (ou non-judiciarisation) est un autre type de stratégie non traditionnelle. Cette mesure permet de retirer certains contrevenants, surtout des jeunes, du système judiciaire avant que des accusations ne soient portées; ceux-ci sont ensuite confiés à divers groupes communautaires comme les comités pour les jeunes Autochtones du Manitoba.

Ces comités proposent des solutions comme la réconciliation de la victime et du contrevenant, le dédommagement, la non-consommation d'alcool et de drogues, le counselling ou les travaux communautaires. Les contrevenants doivent donner leur consentement au processus et aux mesures proposées. L'Enquête du Manitoba sur l'administration de la justice et les populations autochtones a appuyé cette stratégie pour plusieurs raisons. Elle craignait que les jeunes introduits dans le système de justice criminelle ne deviennent des criminels ou ne soient étiquetés comme tels. Elle pensait que la réadaptation donnerait de meilleurs résultats que «l'entreposage» des jeunes. Elle estimait qu'une participation accrue de la communauté et de la victime était souhaitable. Enfin, elle était d'avis que la déjudiciarisation réduirait la délinquance juvénile.²²² Quand la déjudiciarisation réussit, le nombre de causes criminelles diminue et l'aide juridique épargne de l'argent.

Malgré l'appui considérable que reçoivent la déjudiciarisation et des programmes semblables dans les collectivités autochtones, des femmes autochtones s'inquiètent de l'utilisation de ces méthodes dans les cas de violence familiale et d'infractions sexuelles. Beaucoup d'entre elles estiment que la violence faite aux femmes est trop grave pour qu'on applique les solutions généralement modérées qui sont proposées, et qu'un traitement indulgent ne dissuadera probablement pas les contrevenants de récidiver. Certaines pensent que les membres des comités pour les jeunes, qui sont généralement des aînés, ne sont pas assez renseignés sur la dynamique de la violence familiale ou de l'exploitation sexuelle pour être en mesure de trouver des solutions réalistes aux problèmes. Elles craignent en outre que les membres du comité négligent le besoin des victimes d'être protégées contre le danger.²²³

En ce qui concerne la mise à contribution d'autres ressources communautaires, Timothy Agg a fait remarquer qu'une multitude d'organismes de défense ont vu le jour au cours des dernières décennies et ce, en partie du moins, à cause de l'incapacité de l'aide juridique de fournir des services adéquats dans le domaine du droit de la pauvreté. Parmi ces groupes, il y a des maisons d'hébergement pour femmes battues, des centres de femmes, des organisations de lutte contre la pauvreté, des organisations autochtones, des groupes de personnes âgées, des organismes de services multiculturels, des groupes de défense des droits de la personne et des organismes oeuvrant dans le domaine de la justice criminelle. Tant M. Agg que les auteurs de l'étude d'évaluation de l'aide juridique en Ontario effectuée en 1991 décrivent les nombreux services parajuridiques que ces groupes fournissent à leurs clients et les qualifient de «ressources inestimables» pour les régimes d'aide juridique.²²⁴

Ce qui pose un problème, c'est l'instabilité de nombreux groupes de défense en tant que fournisseurs de services d'aide juridique aux démunis parce que leur existence est précaire et que les conseils juridiques qu'ils fournissent sont inégaux. Bon nombre de ces organismes vivent de mois en mois grâce à des subventions rabouées. Et si certains des intervenants qui y travaillent comme salariés ou bénévoles sont très bien informés dans leurs spécialités juridiques, ils n'ont généralement pas de formation formelle et n'ont quasiment pas accès à une supervision ou une assistance sur le plan juridique. Leur force réside dans les services très personnalisés, directs et adaptés qu'ils fournissent à des groupes particulièrement vulnérables qu'il est difficile d'atteindre au moyen des services juridiques ordinaires.

Pour rendre ces précieuses ressources plus stables et pour améliorer la qualité de leurs services, M. Agg a proposé que «la Legal Services Society et les programmes d'intervention communautaire [...] envisagent d'avoir une relation plus officielle et plus directe, y compris au chapitre du financement du personnel et de l'accès à la formation et à la supervision juridique».²²⁵ Une façon similaire de fournir des conseils juridiques dans un contexte autre que celui de l'aide juridique serait de demander aux régimes d'aide juridique de donner aux personnes qui travaillent pour des organismes de services sociaux une formation sur les réponses à donner à des questions juridiques précises. L'étape suivante dans cette direction consiste à exercer des pressions sur les gouvernements en vue de la mise sur pied d'organismes de défense spéciaux chargés d'aider des groupes de personnes vulnérables. Outre les commissions des droits de la personne, il y a les organismes responsables du recouvrement des pensions alimentaires et la nouvelle Commission d'intervention de l'Ontario qui s'est vue accorder le mandat de défendre les droits des personnes atteintes d'un handicap physique ou mental.

En dernier lieu, il a été dit que de bons services d'aide juridique ne font rien pour leurs clients que ceux-ci pourraient faire ou apprendre à faire eux-mêmes.²²⁶ La catégorie de causes d'aide juridique qui se prête le mieux à l'aide de soi est le divorce. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, quelques provinces et territoires ne fournissent aucun service juridique dans ce domaine. Le régime d'aide juridique de la Colombie-Britannique a mis sur pied un programme d'auto-divorce. Les clients sont dirigés vers une clinique de consultation juridique où des étudiants en droit les aident à préparer les documents nécessaires. Un avocat est ensuite nommé pour représenter chaque client devant les tribunaux.

On a trouvé une solution plus originale en Australie-Méridionale. Le régime d'aide juridique ne s'occupe plus de la plupart des divorces, retenant seulement les causes où les gens sont incapables de se débrouiller seuls en raison de conflits sur la garde des enfants ou le partage des biens, ou de problèmes particuliers comme les barrières linguistiques ou l'éloignement géographique. Tous les autres clients sont dirigés vers des cours d'auto-divorce offerts par l'aide juridique, où ils obtiennent des renseignements généraux sur leurs droits et apprennent comment procéder pour présenter une demande de divorce. Cette initiative a reçu des louanges de la part de groupes de femmes qui ont vu dans ces cours «des outils essentiels et précieux pour aider les femmes à parvenir à l'indépendance et à avoir confiance en elles».²²⁷

L'aide de soi peut être individuelle ou collective. Les pionniers de l'aide juridique aux États-Unis, Edgar et Jean Cahn, donnent un exemple qui illustre les limites de l'approche juridique et l'effet positif de l'établissement de liens avec la collectivité. Le problème «juridique» qui se posait était le refus de propriétaires de procéder au nettoyage de leurs propriétés. La solution proposée par les citoyens défavorisés d'une collectivité a consisté à mettre sur pied un «corps sanitaire» qui a donné aux pauvres une responsabilité partielle au chapitre non seulement du nettoyage, mais de l'inspection et de l'application du règlement. Le résultat, dans une ville après l'autre, fut «la transformation de dépotoirs et de terrains vagues en parcs miniatures».²²⁸

Avoir une bonne gestion

L'un des pires problèmes des régimes d'aide juridique - sinon le principal problème - est le fait que ceux qui les dirigent ont des priorités autres que l'intérêt des pauvres. Certains régimes sont contrôlés par des associations d'avocats, ou barreaux, dont les membres ont des intérêts diamétralement opposés à ceux des économiquement faibles. Les avocats veulent être aussi indépendants que possible, veulent maximiser leurs revenus et veulent empêcher les techniciens en droit de leur faire concurrence. Les pauvres ont besoin de services de qualité, fournis au plus bas coût possible par des gens qui vont leur rendre compte. Ces deux ensembles de priorités sont totalement incompatibles. Il est aberrant de confier la responsabilité de gérer l'aide juridique aux barreaux.

Les gouvernements ont un pouvoir considérable sur les régimes d'aide juridique parce qu'ils fournissent le plus gros de leurs fonds. Les gouvernements ont deux priorités et elles sont contradictoires. D'une part, ils veulent que les budgets de l'aide juridique soient le moins élevés possible afin de réduire leurs propres dépenses. D'autre part, ils craignent de mécontenter des groupes comme les barreaux, qui ont énormément de pouvoir sur la scène politique. Pris entre ces préoccupations contradictoires, les intérêts des pauvres sont oubliés.

Les avocats sont majoritaires au sein des conseils d'administration de la plupart des régimes d'aide juridique.²²⁹ Il n'est donc pas surprenant de constater que les priorités de ces régimes n'ont pas grand-chose à voir avec le bien-être de leurs clients réels ou éventuels. Il ne semble pas exagéré de demander que les administrateurs d'un système dont le principal objectif est censé être l'amélioration du sort des personnes défavorisées soient des personnes qui connaissent les problèmes des pauvres et qui ont leur intérêt à cœur. Pour conserver cette perspective centrée sur le client dans toute la structure de l'aide juridique, il faudrait faire nommer ou élire des conseils d'administration reflétant ces mêmes préoccupations au niveau local.

Entre autres changements, une administration centrée sur le client assumerait probablement la responsabilité de la qualité des services qu'elle fournit. Comme nous l'avons vu, les régimes d'aide juridique n'exercent aucune surveillance sur les services qu'ils fournissent par l'intermédiaire d'avocats du secteur privé et ils ne considèrent pas qu'ils ont la responsabilité de veiller à ce que ces services soient à tout le moins adéquats. Compte tenu du fait que les personnes à faible revenu sont particulièrement impuissantes et ignorantes dans le domaine juridique, la situation actuelle est intolérable. La firme Abt Associates, qui a procédé à une évaluation des services fournis en Ontario par des avocats du secteur privé, a recommandé la mise en place de méthodes de contrôle de la qualité et énoncé deux conditions préalables :

Premièrement, le niveau de qualité requis doit être défini d'une manière mesurable. Deuxièmement, un système doit être instauré pour surveiller la qualité des services fournis et déceler les cas où le rendement est mauvais, de manière à ce que des solutions à ces problèmes puissent être élaborées et mises en oeuvre.²³⁰

Pour atteindre cet objectif et garantir la prestation de services de qualité, tous les régimes d'aide juridique devraient avoir à rendre compte de leurs activités à des organes de surveillance indépendants comme le protecteur du citoyen ou son équivalent.

Mettre en oeuvre une bonne entente fédérale-provinciale de partage des coûts

Nous avons vu précédemment que l'entente fédérale-provinciale sur le partage des coûts de l'aide juridique en matière criminelle a beaucoup influé sur le choix des services offerts par les régimes d'aide juridique. Cette situation est attribuable au fait que, aux termes de l'entente, certains types d'infractions criminelles doivent être couverts pour que les régimes soient admissibles aux subventions fédérales. L'entente prévoyait aussi l'application par les régimes d'aide juridique de «règles souples» en matière d'admissibilité financière, mais cette clause était trop vague pour avoir un effet véritable. Le Régime d'assistance publique du Canada, dans le cadre duquel le gouvernement fédéral assume une partie des coûts de l'aide juridique en matière civile, n'impose aucune couverture minimale et exige simplement que le revenu des bénéficiaires corresponde aux seuils d'accès à l'aide sociale.

On doit bientôt négocier une nouvelle entente fédérale-provinciale sur le partage des coûts, et une partie des discussions qui se déroulent actuellement aura probablement des répercussions importantes sur l'avenir de l'aide juridique. La responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard du financement de l'aide juridique est l'un des points débattus. Il y a aussi la question de savoir si les provinces qui ont recours à des modes de prestation plus coûteux devraient assumer elles-mêmes les coûts supplémentaires qui en découlent.

En ce qui concerne la responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard du financement de l'aide juridique, les deux questions pertinentes sont les pouvoirs constitutionnels et l'obligation de fournir des services en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés. Le droit criminel relève de la compétence du gouvernement fédéral et l'on s'attend généralement à ce que les tribunaux finissent par ordonner que l'État prenne à sa charge la représentation par avocat dans les procès criminels graves et complexes.²³¹ Les provinces proposent que le gouvernement fédéral assume la moitié du coût des services d'aide juridique en matière criminelle et que la couverture minimale obligatoire reste sensiblement la même qu'à l'heure

actuelle, c'est-à-dire les actes criminels plus graves et les poursuites sommaires dans les cas susceptibles d'entraîner l'emprisonnement ou une perte des moyens de gagner sa vie.²³²

La responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard du financement des services d'aide juridique en matière civile fait également l'objet de discussions. L'une des raisons ayant amené le gouvernement fédéral à se pencher sur cette question est la recommandation du Groupe de travail Nielsen chargé de l'examen des programmes en 1986 voulant qu'on envisage de réunir dans une seule entente tous les rôles joués par le gouvernement fédéral dans le domaine de l'aide juridique.²³³ Cette recommandation est particulièrement pertinente en ce moment car l'avenir du Régime d'assistance publique du Canada est actuellement débattu dans le cadre du processus d'examen des programmes de sécurité sociale.²³⁴ La chose la plus logique à faire avec les services d'aide juridique en matière civile serait de les inclure dans une entente globale sur le partage des coûts de l'aide juridique.

Le Groupe de travail Nielsen a semblé dire qu'une entente fédérale sur le partage des coûts de l'aide juridique en matière civile pourrait peut-être se limiter aux matières civiles qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral, notamment le divorce (y compris les pensions alimentaires et la garde d'enfants), l'immigration, les questions autochtones, l'aide juridique prescrite par les tribunaux en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés, et les tribunaux administratifs de compétence fédérale saisis de questions comme l'assurance-chômage et les pensions fédérales. Selon la professeure de droit Mary Jane Mossman, cette proposition présente une faille fondamentale. Elle produirait un programme d'aide juridique si incomplet, qui établirait des distinctions si arbitraires entre des situations similaires, que celui-ci serait probablement jugé discriminatoire en vertu des dispositions sur l'égalité de la Charte des droits :

Comment justifier un programme national d'aide juridique qui vient en aide aux sans-emploi, et non aux prestataires de l'aide sociale ou aux accidentés du travail (tous reçoivent des prestations de sécurité du revenu de l'État); ou qui vient en aide aux immigrants et aux réfugiés, mais non aux détenus sous responsabilité provinciale ou aux patients psychiatriques (tous sont privés de liberté ou peuvent l'être); ou qui vient en aide aux personnes en instance de divorce, mais non aux membres de la famille lorsque l'État intervient pour soustraire un enfant à la protection et à l'autorité de ses parents (deux matières qui relèvent du droit familial, peut-on plaider)?²³⁵

En conséquence, M^{me} Mossman estime que toutes les matières civiles fédérales et provinciales devraient être visées par la même entente, ce qui nécessitera une étroite collaboration entre les deux paliers de gouvernement. Cette collaboration présenterait un avantage puisqu'elle permettrait d'inclure dans cette entente le partage des coûts pour des activités qui entrent mal dans des catégories constitutionnelles bien précises, comme le travail d'information juridique, de réforme du droit et d'implication dans la collectivité. De plus, le retrait de l'aide juridique en matière civile du Régime d'assistance publique du Canada pour l'inclure dans une entente globale de partage des coûts rehausserait le statut de ces services puisqu'on les retirerait de la catégorie de l'aide sociale pour les faire entrer dans le domaine des droits.

Par ailleurs, le Groupe de travail Nielsen a fait remarquer que certains régimes d'aide juridique avaient recours à des modes de prestation des services par l'intermédiaire d'avocats du secteur privé qui coûtaient beaucoup plus cher que d'autres. Selon le Groupe de travail, les provinces et les territoires devraient demeurer libres de choisir les modes de prestation qui leur conviennent, mais le gouvernement fédéral ne devrait pas avoir à assumer les coûts supplémentaires qui en résultent. Des représentants de toutes les provinces et des deux territoires, à l'exception de l'Ontario, sont récemment convenus de ce qui suit :

L'Examen national de l'aide juridique, à l'exception de l'Ontario, croit que les juridictions qui choisissent un système de prestation des services très dispendieux devraient être prêtes à assumer les coûts additionnels de ce système en tant que responsabilité provinciale ou territoriale... Encore une fois, à l'exception de l'Ontario, l'Examen national croit qu'aussi longtemps que les fonds fédéraux pour le partage des coûts seront limités, la formule de financement utilisée devrait reconnaître que les provinces ou territoires assument la responsabilité de leur système de prestation des services. Une juridiction ne devrait pas être pénalisée parce que ses coûts sont plus élevés à cause de facteurs qu'elle ne peut pas contrôler.²³⁶

Il est avant tout important que la nouvelle entente fédérale sur le partage des coûts de l'aide juridique instaure un mécanisme durable qui assure un financement stable et adéquat aux régimes d'aide juridique afin de leur permettre de continuer à aider les démunis et à améliorer les services qu'ils leur fournissent.

Abolir l'emprisonnement pour défaut de payer des amendes

En 1992-1993, près de 50 000 personnes ont été admises dans des prisons provinciales parce qu'elles avaient omis de payer des amendes. Plus de 20 000 de ces admissions étaient en Alberta, et 10 000 au Québec.²³⁷ Etant donné que les infractions que ces gens ont commises étaient trop mineures pour qu'on les condamne directement à l'emprisonnement, cette situation est un scandale. Elle est aggravée par le fait qu'un nombre démesurément élevé de personnes incarcérées pour ce motif sont des Autochtones.

Selon l'Enquête du Manitoba sur l'administration de la justice et les populations autochtones, ce problème est attribuable à trois facteurs.²³⁸ Il y a d'abord la procédure extrajudiciaire applicable aux infractions provinciales mineures. Il s'agit surtout d'infractions au Code de la route (y compris les billets de stationnement) et à la Loi sur les alcools. Dans certaines provinces, comme le Manitoba, le défaut de contester une amende et de la payer mène automatiquement en prison. La capacité de paiement du contrevenant n'entre jamais en ligne de compte. Pour remédier à la situation, l'Enquête a recommandé la mise en place d'un système qui existe déjà dans d'autres provinces et territoires. Un organisme de recouvrement des amendes serait chargé de communiquer avec la personne en défaut de payer pour lui offrir des conseils financiers ou l'informer que ses biens ou son salaire seront saisis à titre de règlement. Si cette démarche ne donne rien, d'autres consultations auraient lieu et un délai serait accordé ou bien des travaux communautaires seraient proposés pour permettre au contrevenant d'acquitter la dette en nature. Si rien de tout cela ne marchait, la personne irait alors en prison.

Le deuxième facteur a trait au Code criminel. Il semble que beaucoup de juges qui imposent des amendes ne s'acquittent pas de l'obligation que leur impose la loi d'examiner la capacité de payer de l'accusé. Au lieu de cela, ils imposent des amendes sans se préoccuper des moyens de l'accusé et assortissent ces sentences d'une ordonnance d'emprisonnement automatique à défaut de paiement. L'Enquête du Manitoba a recommandé que le Code criminel soit modifié afin d'empêcher les juges d'émettre des ordonnances d'emprisonnement automatique en cas de défaut de paiement.

Le troisième facteur concerne le programme de solutions de rechange à l'incarcération qui existe dans la plupart des provinces et des territoires, et qui permet à une personne de faire des travaux communautaires au lieu d'aller en prison. Selon l'Enquête du Manitoba, plusieurs

contrevenants ne savent même pas que ce programme existe, ou n'en entendent parler qu'après leur arrestation. Les femmes autochtones se heurtent à des difficultés supplémentaires. Beaucoup d'entre elles disent ne pas pouvoir participer à ce programme parce qu'elles doivent s'occuper de leurs enfants, sont incapables d'assumer les frais de transport ou ont peur d'y participer. L'Enquête a proposé qu'on trouve des moyens de soutenir et d'encourager ces femmes, ou encore des types de travaux communautaires mieux adaptés à leur mode de vie.²³⁹

Si toutes ces recommandations sont mises en oeuvre, les Canadiens cesseront d'aller en prison parce qu'ils sont pauvres, et les deniers publics ne serviront plus à payer des frais d'emprisonnement inutiles. Chaque personne détenue dans les prisons provinciales et territoriales coûtait une moyenne de 113 \$ par jour en 1992-1993.²⁴⁰

Diminuer le nombre de crimes

Comme les affaires criminelles sont la principale cause de l'explosion des budgets de l'aide juridique, la diminution de la criminalité serait un moyen sûr d'alléger le fardeau de l'aide juridique. En 1993, le Comité permanent de la justice de la Chambre des communes a rendu public un rapport sur la prévention du crime dans lequel il a déclaré que les modes traditionnels de répression du crime, comme l'embauchage d'un nombre accru de policiers et la construction de nouvelles prisons, ne marchent pas.²⁴¹ Les États-Unis, qui sont décrits comme «le plus violent et le plus autodestructeur de tous les pays du monde»,²⁴² ont un taux d'emprisonnement quatre fois plus élevé que celui du Canada et presque huit fois plus élevé que celui de la Suède.

Le crime existera toujours dans une certaine mesure mais les seuls moyens efficaces de le contrôler et d'enrayer sa progression sont d'ordre préventif, selon le Comité. Les deux types de stratégies ayant le plus de chances d'être efficaces sont les efforts pour réduire les situations propices au crime ainsi que l'intérêt accru porté aux jeunes à risque élevé et aux facteurs sociaux et économiques qui engendrent la criminalité.

On peut réduire les situations propices au crime en invitant les particuliers et les collectivités à prendre des mesures très concrètes. Il peut s'agir d'installer un meilleur éclairage de rue, d'utiliser des verrous plus solides et de meilleurs systèmes d'alarme dans les locaux commerciaux et résidentiels, et de veiller à ce que les maisons inoccupées aient l'air habitées.

Il peut aussi s'agir de former des groupes comme les vigies de quartier et parents-secours pour signaler les activités suspectes et prêter secours aux enfants.²⁴³

La plupart de ces mesures préventives visent les crimes contre les biens. Elles ne contribuent guère à réduire des problèmes comme la violence familiale. Dans ces cas, il faut se pencher sur les nombreux facteurs qui engendrent un comportement criminel : pauvreté, violence et négligence à l'égard des enfants, analphabétisme, faible estime de soi, logement inadéquat, échec scolaire, chômage, inégalité et familles dysfonctionnelles. Un technicien en droit autochtone (courtworker) de la Colombie-Britannique, Hugh Baker, a prévenu le Comité de la justice que toutes les tentatives en vue d'enrayer la criminalité et la violence dans les collectivités autochtones seront vaines tant qu'on ne remédiera pas aux privations socio-économiques dont souffrent les Autochtones :

Il y a davantage de crimes dans les collectivités autochtones parce que les «pimps» y viennent en sachant très bien qu'il y a des femmes qui veulent désespérément gagner un revenu. Les trafiquants de drogues viennent dans les collectivités autochtones sachant qu'il y a des gens qui veulent désespérément s'évader, même si ce n'est que mentalement. Les gens viennent dans les collectivités autochtones sachant qu'il y aura des gens ivres ou drogués dont ils pourront profiter en les battant ou en les volant. Les gens viennent dans les collectivités autochtones pour essayer d'organiser des «gangs» de jeunes, car ils savent que les jeunes n'ont pas d'avenir [...] et que les «gangs» peuvent leur offrir quelque chose de mieux que ce qu'ils ont.²⁴⁴

C'est à leurs proches que les contrevenants autochtones font le plus de mal. Une étude indique que les victimes d'au moins 41 p. 100 des crimes de violence commis par des Autochtones sont des membres de leur propre famille, ce qui perpétue le cercle vicieux de la violence et de la criminalité. Les liens entre la violence faite aux femmes et la criminalité des femmes sont indéniables.²⁴⁵ Voici ce qu'a déclaré Carol Hutchings de la Société Elizabeth Fry d'Edmonton :

Nous voyons le même processus maintes et maintes fois : elles sont abusées sexuellement, elles abandonnent l'école, elles se sauvent de chez leurs parents, elles se prostituent, elles se droguent, elles deviennent des criminelles. Durant ma première année à la Société Elizabeth Fry, 17 de nos clientes sont mortes. Quatorze d'entre elles étaient autochtones et toutes avaient été victimes d'agression sexuelle dans leur petite enfance.²⁴⁶

Que peut-on faire pour améliorer la situation? Il faut fournir un meilleur soutien aux parents et réduire les inégalités et la pauvreté des enfants. Le Comité cite plus particulièrement l'exemple du projet préscolaire Perry qui a été mis en oeuvre au Michigan en 1962. Des enfants de trois et quatre ans appartenant à des familles défavorisées ont suivi des programmes préscolaires pendant 2,5 heures par jour et ont été vus à la maison pendant 1,5 heure par semaine. Lorsque ces enfants ont atteint l'âge de dix-neuf ans, ils ont été comparés à un groupe témoin n'ayant pas participé au projet. Les enfants qui avaient participé au projet ont été plus nombreux à terminer leurs études secondaires, à suivre des cours de niveau postsecondaire et à occuper un emploi. Ils comptaient en moins grand nombre parmi les rangs des assistés sociaux et des personnes ayant un casier judiciaire. Une analyse coûts-avantages du projet a montré que chaque dollar investi a épargné cinq dollars.²⁴⁷

L'Enquête du Manitoba sur l'administration de la justice et les populations autochtones a fait état d'un autre type de programme qui donne de bons résultats :

À Berens River [...] on nous a dit que le nombre de crimes avait énormément diminué après l'arrivée dans la collectivité du Northern Fly-In Sports Camp. Cet organisme sans but lucratif organise chaque été dans des collectivités du Nord des camps sportifs qui durent plusieurs semaines. Cette expérience montre clairement qu'on peut régler dans une large mesure le problème de la délinquance juvénile dans le nord du Manitoba, et probablement ailleurs, en mettant sur pied des programmes de loisirs adaptés aux jeunes.²⁴⁸

Des témoins qui ont comparu devant le Comité de la justice sont du même avis. Calvin Lee de la Colombie-Britannique a déclaré que les programmes de loisirs peuvent réduire la délinquance juvénile en aidant les jeunes immigrants à s'armer contre le stress causé par l'établissement dans un nouveau pays.²⁴⁹

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

Les Canadiens à faible revenu ont une multitude de besoins juridiques. En tant que bénéficiaires de programmes de sécurité du revenu, ils dépendent des lois et des règlements pour le strict nécessaire. En tant que consommateurs, ils sont la principale cible des fraudes et des représentations trompeuses. En tant que locataires, ils sont les plus touchés par les augmentations de loyer illégales et les violations du code du logement. Des groupes spéciaux parmi les pauvres, comme les femmes, les Autochtones, les réfugiés et les immigrants, les personnes handicapées et les personnes âgées, éprouvent des difficultés particulières qui les obligent à obtenir des conseils juridiques et à être représentés. Règle générale, les gens économiquement faibles sont les moins bien renseignés sur leurs droits. Ils ont le moins de chances de savoir que leurs problèmes ont des dimensions juridiques.

Les régimes d'aide juridique répondent très mal aux besoins juridiques des pauvres. Comme tous les régimes sont submergés de clients, la plupart évitent les activités qui pourraient entraîner une augmentation de la clientèle, par exemple les programmes d'information qui renseigneraient les personnes défavorisées sur leurs droits et leurs recours. Au moins la moitié des causes dont s'occupent les régimes d'aide juridique sont des affaires criminelles qui ne concernent que la minorité de pauvres ayant des démêlés avec la justice. Le reste des causes d'aide juridique portent surtout sur le droit familial; ce sont des dossiers délicats, mais qui représentent également une proportion assez restreinte des besoins juridiques des pauvres. Après tout, combien de fois une personne peut-elle vivre une séparation ou un divorce? Par ailleurs, beaucoup de causes en matière de droit familial concernent des femmes que les fonctionnaires de l'aide sociale obligent à poursuivre leur ex-conjoint pour obtenir une pension alimentaire qui sera ensuite déduite de leurs prestations d'aide sociale.

Du point de vue des démunis, les problèmes juridiques les plus importants ont trait à des questions comme l'admissibilité à différents types de prestations gouvernementales, de même qu'à des problèmes de consommation, à des conflits de travail et à des différends entre propriétaire et locataire. On désigne collectivement ces types de causes par l'expression «droit de la pauvreté» afin de reconnaître leur importance pour les personnes à faible revenu. Certains régimes d'aide juridique n'offrent aucun service dans ce domaine, et la plupart des autres fournissent une aide minimale. Dans la seule province où tous ces services sont fournis, le Québec, les critères d'admissibilité financière sont si stricts que la plupart des personnes aux

prises avec de tels problèmes ne sont pas admissibles. Presque tous les régimes imposent des limites financières qui excluent les petits salariés.

La mauvaise affectation des ressources et les critères financiers trop rigoureux ne sont pas les seuls problèmes majeurs. La plupart des dossiers d'aide juridique ne sont pas confiés à des avocats salariés, mais transmis à des avocats du secteur privé. Cette pratique gaspille énormément d'argent et peut nuire aux clients. En matière criminelle, plusieurs études ont démontré que les avocats de la pratique privée coûtent beaucoup plus cher et que leurs clients sont plus susceptibles que ceux des avocats salariés d'être envoyés en prison. Il y a une autre question importante au chapitre de la rentabilité : les régimes d'aide juridique ne se servent presque jamais de techniciens en droit pour fournir des services directs, même s'il est établi que ceux-ci peuvent régler beaucoup de problèmes mineurs aussi bien que des avocats et à un coût nettement moins élevé.

Ce manque de rentabilité dans la façon d'offrir les services provient surtout du fait que les régimes d'aide juridique sont sous le contrôle des avocats. Cette situation est poussée à l'extrême en Ontario et au Nouveau-Brunswick où l'aide juridique est gérée par le barreau. Presque partout ailleurs, des avocats contrôlent directement ou indirectement l'aide juridique, si bien que les choix concernant les modes de prestation des services ne sont pas effectués dans le meilleur intérêt des pauvres. Les promoteurs du système «judicare», en vertu duquel tous les services d'aide juridique sont fournis par des avocats de pratique privée, maintiennent que l'embauchage d'avocats salariés pour rendre ces services nuirait aux gens à faible revenu en mettant en péril le libre choix de son avocat. En réalité, la majorité des clients éventuels de l'aide juridique ne connaissent pas d'avocat et préféreraient ne pas avoir à faire un tel choix.

Afin de remédier aux pires de ces problèmes, le Conseil national du bien-être social fait les recommandations suivantes :

- * Les régimes provinciaux et territoriaux d'aide juridique devraient être indépendants des gouvernements et des barreaux. Les administrateurs de ces régimes devraient être des personnes résolues à défendre les intérêts des démunis et dont les antécédents reflètent les multiples besoins des économiquement faibles. Afin de conserver une perspective axée sur le client dans toute la structure de l'aide juridique, il faudrait aussi faire élire ou nommer des conseils d'administration ayant une composition similaire au palier régional ou local.

- * Compte tenu de la vulnérabilité de nombreux clients de l'aide juridique, les conseils d'administration des régimes d'aide juridique doivent prendre la responsabilité d'assurer le contrôle de la qualité de tous leurs services, y compris ceux fournis par des avocats de pratique privée. Pour être efficaces, des mesures de contrôle de la qualité des services d'aide juridique doivent définir le niveau de qualité d'une manière mesurable et doivent mettre en place des mécanismes permettant de vérifier la qualité des services, de dépister les rendements inférieurs, et d'élaborer et de mettre en oeuvre des solutions appropriées.
- * Tous les régimes d'aide juridique devraient être obligés de rendre compte de leurs activités à un organe de surveillance indépendant comme le protecteur du citoyen ou son équivalent.
- * Les régimes d'aide juridique devraient faire effectuer des études objectives par des évaluateurs indépendants pour arriver à connaître les modes de prestation des services propres à mieux servir les intérêts de leurs clients, et devraient modifier leurs services en fonction des résultats obtenus. Les options examinées devraient comprendre l'embauchage de techniciens en droit pour effectuer toutes les tâches qu'ils sont capables d'accomplir.
- * Les régimes d'aide juridique devraient avoir recours autant que possible à des modes de règlement des conflits non conventionnels comme la médiation, la conciliation et l'aide de soi. Ils devraient aussi accorder la priorité à la prévention des conflits en fournissant des services d'information et de défense des droits, soit directement ou par l'entremise d'autres organismes communautaires.
- * La prochaine entente fédérale-provinciale sur le partage des coûts de l'aide juridique devrait remplir les conditions suivantes :
 - . elle devrait comprendre l'aide juridique en matière civile et criminelle ainsi que les services préventifs comme l'information, l'organisation et les activités de réforme du droit;
 - . elle devrait donner au moins autant de soutien aux services en matière civile qu'aux services en matière criminelle;

- . elle devrait prévoir une méthode de financement qui encouragera les régimes d'aide juridique à adopter les modes de prestation des services les plus rentables.

- * Le système de justice criminelle devrait recourir plus souvent à la déjudiciarisation pour régler les délits mineurs. Cette méthode, par laquelle les contrevenants ne sont pas accusés mais sont pris en charge par des groupes communautaires, est particulièrement appropriée dans le cas des jeunes contrevenants et des Autochtones.

- * Le Code criminel et les autres lois pénales devraient être modifiés afin de donner à toute personne qui fait défaut de payer une amende la possibilité de régler sa dette en faisant des travaux communautaires. Les programmes de solutions de rechange à la prison devraient être élargis pour inclure des travaux communautaires compatibles avec un plus grand éventail de modes de vie.

- * Les gouvernements devraient reconnaître les liens puissants qui existent entre la pauvreté, la violence et la négligence à l'égard des enfants, le chômage, l'inégalité et le crime, et appuyer sans réserve les mesures propres à corriger ces problèmes, y compris les programmes visant à diminuer la pauvreté des enfants et la violence qui leur est faite, à offrir des activités stimulantes aux adolescents et aux jeunes adultes, et à leur donner des raisons d'avoir confiance en l'avenir.

* * *

Les premiers programmes d'aide juridique étaient des services de bienfaisance fournis bénévolement par des avocats qui avaient un sens aigu de la justice. Avec le temps, l'aide juridique est surtout devenue une industrie gérée par des avocats dans l'intérêt des avocats. Le temps est venu d'en confier la gestion à des personnes dont le but principal sera d'assurer aux démunis un accès égal à la justice.

NOTES

1. Extrait d'une résolution adoptée au Congrès des pauvres, tenu à Toronto en 1971, cité dans La controverse au sujet des services juridiques: examinons les preuves (Ottawa : Conseil national du bien-être social, 1971), p. 61.
2. MacGuigan, Mark, «Qu'attendons-nous de la loi?», dans Diane Dauphinais et al., éd., La loi populaire : les aspirations des Canadiens face à la loi (Ottawa : La conférence populaire sur la loi, 1984), p. 17.
3. Allocution prononcée à l'occasion de la Journée du droit, le 1^{er} mai 1964, à la faculté de droit de l'Université de Chicago et reproduite dans Cahn, Edgar S. et Jean C. Cahn, «The War On Poverty: A Civilian Perspective», The Yale Law Journal, vol. 73, n° 8, 1964, note 27, p. 1337.
4. Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique de la criminalité au Canada 1992, publication n° 85-205 au catalogue, 1994, p. 66 et 67, tableaux 2 et 3.
5. Hermann, Robert, Eric Single et John Boston, Counsel for the Poor: Criminal Defense in Urban America (Lexington, Mass. et Toronto : D.C. Health and Company, 1977), p. 14 et 15.
6. Gideon v. Wainwright 372 U.S. 335 (1963), à la p. 344.
7. Voir Panacui c. Legal Aid Society of Alberta (1987), 40 C.C.C. (3d) 459 (B.R. Alb.); Regina c. Rowbotham (1988), 63 C.R. 113 (C.A. Ont.); Regina c. Robinson (1989), 63 D.L.R. (4^e) 289 (C.A. Alb.); Regina c. Rockwood (1989), 49 C.C.C. (3^e) 129 (C.A.N.-É.); Regina c. Munroe (1990), 97 N.S.R. (2^e) 361 (C.A.N.-É.).
8. Prosper c. La Reine; La Reine c. Matheson; Cobham c. La Reine; Harper c. La Reine; Bartle c. La Reine; jugements rendus le 29 septembre 1994.
9. Pearson, John C., «Legal Representation Under the Young Offenders Act», dans Alan W. Leschied, Peter G. Jaffe et Wayne Willis, éd., The Young Offenders Act: A Revolution in Canadian Juvenile Justice (Toronto : University of Toronto Press, 1991), p. 119 et 120.
10. Statistique de la criminalité au Canada 1992, tableau 2. Voir la note 4 ci-dessus. Ces chiffres sont des estimations. Au total, plus de 120 000 hommes et plus de 15 000 femmes ont été accusés d'avoir troublé la paix ou violé des lois sur les alcools en 1992; la plupart des accusations ont été portées en vertu des lois sur les alcools. Il n'existe pas de ventilation précisant le pourcentage de ces infractions qui se rapporte à la consommation d'alcool dans la rue par opposition à d'autres infractions comme la

vente d'alcool à des mineurs ou sans permis, mais les policiers qui travaillent dans des villes comme Ottawa signalent que presque toutes les infractions aux lois sur les alcools dont ils s'occupent concernent des clochards.

11. Anatole France, auteur français, 1844 à 1924.
12. Gabor, Thomas, Everybody Does It! Crime By the Public (Toronto : University of Toronto Press, 1994), p. 113.
13. Statistique de la criminalité au Canada 1992, tableau 2. Voir la note 4 ci-dessus.
14. Sénateur Philip Hart, cité dans Gabor, à la p. 289. Voir la note 12 ci-dessus.
15. «Crimes signalés et non signalés», Le sondage canadien sur la victimisation en milieu urbain (Ottawa : Ministère du Solliciteur général du Canada, 1985).
16. Gabor, p. 200, 290 et 291. Voir la note 12 ci-dessus.
17. Reiman, Jeffery, The Rich Get Richer and the Poor Get Prison: Ideology, Class and Criminal Justice (New York : Wiley, 1979), p. 97.
18. Commission canadienne sur la détermination de la peine, Réformer la sentence : une approche canadienne (Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services, 1987), p. 119.
19. Statistique de la criminalité au Canada 1992, p. 9 et 10 et tableau 2. Voir la note 4 ci-dessus.
20. Gabor, p. 297 à 299, voir la note 12 ci-dessus; pour les jeunes filles, Reitsma-Street, Marge, «A Review of Female Delinquency» dans Leschied, Jaffe et Willis, p. 268, voir note 9 ci-dessus.
21. Renner, K. Edward et Alan H. Warner, «The Standard of Social Justice Applied to an Evaluation of Criminal Cases Appearing Before the Halifax Courts», Windsor Yearbook of Access to Justice, vol. 1, 1981, p. 72 et 73.
22. Chiffres fournis par Ed Buller, chef des services correctionnels pour Autochtones, Solliciteur général du Canada.
23. Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, Services correctionnels pour adultes au Canada, 1992-93, publication n° 85-211 au catalogue, 1993, tableau 15, p. 49.
24. Moyer, Sharon, Faigie Kopelman et Carol LaPrairie, Les admissions d'autochtones et de non-autochtones aux établissements correctionnels fédéraux, provinciaux et territoriaux (Ottawa : Ministère du Solliciteur général du Canada, 1985), tableau 4.2, p. 4.13.

25. Wilkins, James L., Legal Aid in the Criminal Courts (Toronto : University of Toronto Press, 1975), p. 115 à 118.
26. Renner et Warner, p. 69 et 70. Voir la note 21 ci-dessus.
27. Mossman, Mary Jane, Civil Legal Aid Services in Canada: Policy Options (Ottawa : Ministère de la Justice, 1990), p. 57 à 59.
28. Même.
29. Agg, Timothy D., Review of Legal Aid Services in British Columbia, préparé pour le gouvernement de la Colombie-Britannique (Victoria : 1992), p. 98.
30. Mossman, p. 30 à 36. Voir note 27 ci-dessus.
31. «Public and Lawyers' Perception of and Attitudes Toward the Law Society of Upper Canada, Communications, Programs and Policy Issues», Gazette of the Law Society of Upper Canada, vol. 28, 1994, p. 69.
32. Bamberger, E. Clinton Jr., «The American Approach: Public Funding, Law Reform and Staff Attorneys», Cornell International Law Journal, vol. 10, n° 2, 1976-77, p. 209.
33. La plupart des renseignements contenus dans ce paragraphe sont tirés de Carlin, Jerome E., Jan Howard et Sheldon L. Messinger, «Civil Justice and the Poor», Law and Society Review, vol. 1, 1966-67, p. 10.
34. Hildebrandt, Kai, Brian McNeely et Peter P. Mercer, «The Windsor Small Claims Court: An Empirical Study of Plaintiffs and Their Attitudes», dans Windsor Yearbook of Access to Justice, vol. 2, 1982, p. 96.
35. Carlin, Howard et Messinger, p. 11. Voir la note 33 ci-dessus.
36. Comité Logement Rosemont, Discrimination, Harcèlement et Harcèlement Sexuel (Montréal, 1986).
37. La majeure partie de ce paragraphe est tirée de Cahn et Cahn, p. 1338. Voir la note 3 ci-dessus.
38. Hartling, Marjorie, dans The Law and the Poor In Canada, Irwin Cotler et Herbert Marx, éd. (Montréal: Black Rose Books/Les Éditions Thémis, 1977), p. 100.
39. Conseil national du bien-être social, Profil de la pauvreté, 1992 (Ottawa, 1994), p. 69.
40. Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, «Les différences entre les victimes de crimes de violence, selon le sexe», Juristat, publication n° 85-002 au catalogue, vol. 12, n° 21, 1992, p. 1 et 7.

41. Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, «Résultats d'une enquête nationale sur l'agression contre la conjointe», Juristat, publication n° 85-002 au catalogue, vol. 14, n° 9, 1992, p. 4.
42. Juristat, vol. 12, n° 21, 1992, p. 6.
43. Hamilton, A.C. and C.M. Sinclair, Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba, vol. 1, The Justice System and Aboriginal People (Winnipeg : Queen's Printer for Manitoba, 1991), p. 481.
44. Nann, Richard et Michael Goldberg, Rapport de recherche sur les problèmes juridiques des Canadiens de diverses origines culturelles dans la région métropolitaine de Vancouver, (Ottawa : Réforme du droit, Sous-direction de la recherche et du développement, ministère de la Justice du Canada, 1993), p. 19.
45. Même, p. 27.
46. Abella, Juge Rosalie S., Access to Legal Services By the Disabled (Toronto : Queen's Printer for Ontario, 1983), p. 14.
47. L'information contenue dans ce paragraphe est tirée de Himelfarb, A. et A. Lazar, Aide juridique aux malades mentaux (Ottawa : Ministère de la Justice du Canada, 1981), p. 71 et 72.
48. Conseil consultatif national sur le troisième âge, La Position du CCNTA sur le quatrième âge au Canada: Maintenir la qualité de la vie (Ottawa: 1992), p. 26.
49. Groupe de travail sur l'accessibilité à la justice, L'accessibilité à la justice: Jalons pour une plus grande accessibilité à la justice (Québec : Ministère de la Justice du Québec, 1991), p. 373 et 374.
50. Rapport du groupe de travail de l'Association du Barreau canadien sur les programmes de rechange au règlement des conflits, (Ottawa : Association du Barreau canadien, 1989), p. 3.
51. Cliniques juridiques communautaires : Rapport annuel 1992-1993 (Toronto : Régime d'aide juridique de l'Ontario, 1993), p. 12.
52. Re Proc and Minister of Community and Social Services (1974), 53 D.L.R. (3^e) 512 (C.Div.Ont.), confirmé par 53 D.L.R. (3^e) 512n (C.A.).
53. Finlay c. Ministre des Finances du Canada [1993] 1 R.C.S. 1080. Voir Dumaine, François, «La décision de la Cour suprême dans l'affaire Finlay: Une logique qui inquiète», Revue canadienne de politique sociale, n° 31, 1993, p. 79 à 83.
54. Même que la note 1 ci-dessus, p. 12 et 13.

55. Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, L'aide juridique au Canada : Ressources et nombre de cas, 1992-1993 (Ottawa : 1994), tableau 4.
56. Examen national de l'aide juridique, rapport non publié préparé pour les sous-ministres provinciaux et territoriaux responsables de la Justice, 1993, p. 232 à 258.
57. Comité national de liaison de l'aide juridique de l'Association du Barreau canadien, Legal Aid Delivery Models: A Discussion Paper (Ottawa : 1987), p. 213.
58. La plupart des renseignements contenus dans ce paragraphe proviennent de: Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, L'aide juridique au Canada: Une description des opérations, publication n° 85-217 au catalogue, 1994, sous le titre «Structure et administration» pour chaque province et territoire.
59. Agg, p. 45. Voir note 29 ci-dessus.
60. Renseignements obtenus lors d'entretiens avec des responsables du régime d'aide juridique du Québec.
61. Une description des opérations, sous le titre «Contributions des avocats» pour chaque province et territoire; voir note 58 ci-dessus. Aussi, Ressources et nombre de cas, notes du tableau 1, p. 7 à 10; voir la note 55 ci-dessus.
62. Chiffres tirés de Ressources et nombre de cas, tableaux 1, 3 et 17. Voir la note 55 ci-dessus.
63. Même.
64. Même. Les chiffres sur la population proviennent du tableau 4.
65. Ces chiffres ont été calculés à partir de données non publiées fournies par le Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada.
66. Ressources et nombre de cas, tableaux 5 et 6. Voir la note 55 ci-dessus.
67. Agg, p. 5. Voir la note 29 ci-dessus.
68. Ressources et nombre de cas, tableaux 4 et 10, voir la note 55 ci-dessus. Dans la colonne de droite, l'augmentation des causes acceptées indiquée pour les Territoires du Nord-Ouest va de 1986-1987 à 1991-1992.
69. Ces renseignements sur les honoraires des avocats ont été obtenus lors d'entretiens avec les responsables des régimes d'aide juridique.

70. Zemans, Frederick H., «The Non-Lawyer as a Means of Providing Legal Services», dans Lawyers and the Consumer Interest: Regulating the Market for Legal Services, Robert G. Evans et Michael J. Trebilcock, éd. (Toronto : Butterworths, 1982), p. 276 et 277.
71. Le graphique A est calculé à partir de Ressources et nombre de cas, tableau 11. Voir la note 55 ci-dessus.
72. Même.
73. Même.
74. Même, tableau 11.
75. Même, tableau 7.
76. Commission des services juridiques, 15e rapport annuel, 31 mars 1987 (Montréal : 1987), p. 7.
77. Gervais, Pierre-P. et Robert Cloutier, Évaluation de l'aide juridique : Rapport final (Québec : Ministère de la Justice et Conseil du trésor, 1982), Annexe 11.
78. Ressources et nombre de cas, tableau 11. Voir note 55 ci-haut.
79. Agg, p. 78. Voir la note 29 ci-dessus.
80. Abel, Richard L., «Socializing the Legal Profession: Can Redistributing Lawyers' Services Achieve Social Justice», dans Intensive Programme in Poverty Law at Parkdale Community Legal Services, Volume 2, Shelley A.M. Gavigan, éd. (Toronto : Osgoode Hall Law School, Université York, 1988), p. 112.
81. Savage, Harvey, «Towards Bridging the Gap Between Legal Services and Legal Education: Model Projects in Native Communities», Revue canadienne de droit communautaire, vol. 2, 1978, pp. 46-53.
82. Legal Aid Delivery Models, p. 127, voir note 57 ci-dessus; Cotler et Marx, p. 13 et 14, voir note 38 ci-dessus.
83. Legal Aid Delivery Models, p. 128.
84. Gervais et Cloutier, p. 15 à 18. Voir note 77 ci-dessus.
85. Legal Aid Delivery Models, p. 140. Voir note 57 ci-dessus.

86. Smith, Linton J, «Problems in Delivering Legal Aid and Related Services in Rural Areas - An Outline», in Conférence sur l'aide juridique : rapport et compte-rendu (Ottawa, Conseil canadien de développement social, 1975), p. 11.
87. La plupart des renseignements compris dans ce paragraphe sont tirés de Carlin, Howard et Messinger, p. 71 à 73. Voir note 33 ci-dessus.
88. Abt Associates of Canada, Comprehensive Review and Evaluation of the Certificate Component of the Ontario Legal Aid Plan (Ottawa, 1991), pp. 190-191; Wilkins p. 51, Voir note 25 ci-dessus; Legal Aid Delivery Models, p. 163, voir note 57 ci-dessus.
89. Gabor, p. 290. Voir note 12 ci-dessus.
90. Hamilton et Sinclair, p. 485. Voir note 43 ci-dessus.
91. Abt Associates, p. 194. Voir note 88 ci-dessus.
92. Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'égalité des sexes dans le système de justice au Canada, Parti pris contre les femmes dans les tribunaux (Ottawa, 1992), p. 1 à 3; Talmey, Lawris, dans Dauphinais, p. 75, voir note 2 ci-dessus; Groupe de travail sur l'accessibilité à la justice, p. 391 à 394, voir note 49 ci-dessus; Sommet de la Justice, La situation des femmes dans l'administration de la justice : État de la Situation, Document de consultation 1.4 (Québec, Ministère de la Justice, 1992), p. 2 à 15; Agg, p. 75, voir note 29 ci-dessus).
93. Colloque national sur la femme, le droit et la justice, Actes du colloque, Volume 1 (Ottawa : Ministère de la Justice, 1991), p. 225, 250; Hamilton et Sinclair, p. 36 et 37, 85, voir note 43 ci-dessus.
94. Agg, p. 103. Voir note 29 ci-dessus.
95. Abt Associates, p. 191. Voir note 88 ci-dessus.
96. Cahn, Edgar S. et Jean C. Cahn, «What Price Justice: The Civilian Perspective Revisited», Notre Dame Lawyer, vol. 41, 1965-1966, p. 950; Robb, John D., «Alternate Legal Assistance Plans», dans Community Legal Services in Perspective: The Development of Legal Services in Canada, F.H. Zemans, éd. (Toronto : Osgoode Hall Law School, Université York, 1972), p. 206.
97. Cotler et Marx, p. 31, voir note 38 ci-dessus; Agg, p. 73, 83, voir note 29 ci-dessus; Grove, Dorothy, citée dans Dauphinais, p. 74, voir note 2 ci-dessus; Abt Associates, p. 182, 191 à 199, voir note 88 ci-dessus; Hamilton et Sinclair, p. 500, voir note 43 ci-dessus.

98. Abt Associates, p. 169, 182, 191, 197 à 199. Voir note 88 ci-dessus.
99. Agg, p. 82, voir note 29 ci-dessus; Abt Associates, p. 179 à 181, voir note 88 ci-dessus.
100. Abt Associates, p. 209 et 210, 215 et 216. Voir note 88 ci-dessus.
101. Même, p. 87 et 88.
102. La plupart des renseignements dans cette section sont tirés de Une description des opérations, dans la rubrique «Admissibilité» pour chaque province et territoire (voir note 58 ci-dessus) et d'entretiens avec des responsables de chacun des régimes d'aide juridique.
103. Même.
104. Sauf à Old Crow où, suivant les directives «toute personne peut être jugée admissible à l'aide juridique», p 12.9. Voir note 58 ci-dessus.
105. Commission des services juridiques, 21^e rapport annuel, 31 mars 1993 (Montréal : 1993), p. 75.
106. Commission des services juridiques, 18^e rapport annuel, 31 mars 1990 (Montréal : 1990), p. 24 et 25; Groupe de travail sur l'accessibilité à la justice, p. 49 et 50, voir note 49 ci-dessus.
107. Agg, p. 57, voir note 29 ci-dessus; Examen national de l'aide juridique, p. 216, voir note 56 ci-dessus; Abt Associates, p. 169, voir note 88 ci-dessus; Groupe de travail sur l'accessibilité à la justice, p. 9, voir note 49 ci-dessus; Report of the Saskatchewan Legal Aid Review Committee (Regina : 1992), p. 29 et 49.
108. Cawsey, R.A., Justice on Trial (Edmonton : Task Force on the Criminal Justice System and its Impact on the Indian and Metis People of Alberta, 1991), p. 3-16.
109. Prairie Research Associates et coll., Evaluation of the Legal Aid Manitoba Expanded Eligibility Program: Final Report (Winnipeg : 1991), p. xi.
110. Brantingham, Patricia L. et Paul Brantingham, An Evaluation of Legal Aid in British Columbia (Vancouver : 1984), p. 291 à 298, 321 à 323.
111. Legal Aid Delivery Models, p. 167, voir note 57 ci-dessus; Groupe de travail sur l'accessibilité à la justice, p. 101, voir note 49 ci-dessus.

112. Sloan, Rick L., An Evaluation of the Effects of a User Fee and Other Fiscal Restraint Policies on the Service Delivery System of Legal Aid Manitoba: Final Report (Winnipeg : Legal Aid Services Society of Manitoba and Ministère de la Justice du Canada, 1980).
113. Agg, p. 13 et 119, voir note 29 ci-dessus, et entretiens avec des responsables du régime d'aide juridique de la Colombie-Britannique.
114. The Report of the Task Force on Legal Aid in Alberta (Edmonton : 1988-1989), p. 17.
115. Ces renseignements sur les tickets modérateurs de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick ont été fournis par des responsables des régimes d'aide juridique de ces provinces.
116. Entente relative à l'aide juridique en matière de droit criminel et dans les affaires qui relèvent de la Loi sur les jeunes contrevenants, article 3 b) i).
117. Une description des opérations, dans les rubriques «Admissibilité» et «Services spéciaux» pour chaque province ou territoire, voir note 58 ci-dessus; entretiens avec des responsables de chacun des régimes d'aide juridique.
118. Ministère de la Justice du Canada, Patterns in Legal Aid, 2^e édition, (Ottawa : 1993), p. 23.
119. Entretien avec un responsable de l'aide juridique de l'Île-du-Prince-Édouard.
120. Entretien avec un responsable de l'aide juridique du Yukon.
121. Hamilton et Sinclair, p. 367. Voir note 43 ci-dessus.
122. Cawsey, p. 3-21. Voir note 108 ci-dessus.
123. Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, La détermination de la peine dans les tribunaux provinciaux de juridiction criminelle pour adultes au Canada (Ottawa : 1993), p. 33; Hamilton et Sinclair, p. 109, 420 à 424, voir note 43 ci-dessus.
124. 21^e rapport annuel 1993, p. 75. Voir note 105 ci-dessus.
125. Le graphique C a été produit à partir de renseignements contenus dans les rapports annuels de chaque régime d'aide juridique pour 1992-1993, sauf dans les cas de la Colombie-Britannique et de l'Île-du-Prince-Édouard où les chiffres les plus récents étaient pour 1991-1992. Les chiffres sur la population qui ont été utilisés pour calculer ces taux proviennent de Ressources et nombre de cas, tableau 2, voir note 55 ci-dessus.
126. Ressources et nombre de cas, tableau 10.

127. Patterns in Legal Aid, p. 15 à 17. Voir note 118 ci-dessus.
128. Citoyenneté et Immigration Canada, Faits et chiffres: Aperçu de l'immigration (Ottawa : 1994), p. 4.
129. Soixante-treize pour cent des dossiers traités au Saskatchewan sont en matière criminelle, selon Ressources et nombre de cas, tableau 10. Voir note 55 ci-dessus.
130. Pour la Nouvelle-Écosse : Nova Scotia Legal Aid Commission, Sixteenth Annual Report 1992-93 (Halifax : 1993), rapport de l'Auditeur général, p. 2; pour le Québec : 21^e rapport annuel 1993, p. 33, voir note 105 ci-dessus; pour le Manitoba : Legal Aid Manitoba, Twenty-First Annual Report, March 31, 1993 (Winnipeg : 1993), p. 30 et 31.
131. Cliniques juridiques communautaires 1992-1993, p. 8, voir note 51 ci-dessus.
132. Même, p. 12.
133. Agg, p. 72. Voir note 29 ci-dessus.
134. Ressources et nombre de cas, tableau 7. Voir note 55 ci-dessus.
135. 21^e rapport annuel 1993, p. 34 à 109, voir note 105 ci-dessus; Cliniques juridiques communautaires 1992-1993, p. 9 à 12, voir note 51 ci-dessus.
136. Les renseignements contenus dans ce paragraphe proviennent de Une description des opérations, sous la rubrique «Services spéciaux» (voir note 58 ci-dessus) et des rapports annuels de chaque province.
137. Legal Aid Delivery Models, p. 193 et 194. Voir note 57 ci-dessus.
138. Cliniques juridiques communautaires 1992-1993, p 3. Voir note 51 ci-dessus.
139. Même, p. 10.
140. 21^e rapport annuel 1993, p. 97 et 98 (pour Cowansville) et 83 à 87 (pour Hull). Voir note 105 ci-dessus.
141. Legal Aid Manitoba, Twentieth Annual Report, March 31, 1992 (Winnipeg : 1992), p. 21 à 23, et Twenty-First Annual Report, March 31, 1993 (Winnipeg : 1993), p. 13 à 15.
142. Dalhousie Legal Aid Service, Summary Annual Report 1992-1993 (Halifax : 1993), p. 5.

143. Une description des opérations, sous la rubrique «Services spéciaux», voir note 58 ci-dessus; Working Margins Consulting Group, Northern Paralegal Project Evaluation: Final Report (Winnipeg : 1989).
144. Les renseignements contenus dans ce paragraphe proviennent d'un entretien avec Bruce Errol McKay, directeur du régime d'aide juridique des Territoires du Nord-Ouest, et des sources suivantes: Ministère de la Justice du Canada, Les autochtones et l'administration de la justice : Document de travail (Ottawa : 1991); Co-West Associates, Program Review and Evaluation Assessment of the Criminal Courtworker Program: Native Counselling Services of Alberta (Ottawa : Ministère de la Justice du Canada, 1991); Don Ference & Associates Ltd., An Evaluation of the Native Courtworker Programme in British Columbia (Ottawa : Ministère de la Justice du Canada, 1989). La Saskatchewan a eu un programme de «courtworkers» autochtones de 1973 à 1987. En 1994, elle avait commencé les procédures nécessaires pour le remettre sur pied.
145. Ressources et nombre de cas, tableau 5, voir note 55 ci-dessus. Les provinces et les territoires où les causes criminelles représentaient plus de la moitié des dépenses relatives aux services juridiques directs en 1992-1993 sont Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon. Les données pour le Québec ne sont pas disponibles.
146. Agg, p. 100 et 101. Voir note 29 ci-dessus.
147. Ressources et nombre de cas, tableau 4. Voir note 55 ci-dessus.
148. Voir tableau 3 au chapitre II ci-dessus.
149. Agg, p. 8. Voir note 29 ci-dessus.
150. Le 65 p. 100 provient de : Commission des services juridiques, 14^e rapport annuel, 31 mars 1986 (Montréal : 1986), Annexe 8. Le 126 p. 100 provient de : Sloan, Rick, Legal Aid in Manitoba: An Evaluation Report (Winnipeg : Ministère de la Justice du Canada et Ministère du Procureur général du Manitoba, 1987), p. 172. Les autres études sont : Brantingham, P.L., The Burnaby, British Columbia Experimental Public Defender Project: An Evaluation Report (Ottawa : Ministère de la Justice du Canada, 1981); Brantingham et Brantingham, voir note 110 ci-dessus; DPA Group Inc., Evaluation of Saskatchewan Legal Aid (Ottawa : Ministère de la Justice du Canada, 1988); DPA Group Inc., A Costing Sub-Study of the Saskatchewan Legal Aid Evaluation (1989); Gervais et Cloutier, voir note 77 ci-dessus; Poel, D.H., The Nova Scotia Legal Aid Evaluation Report: Entering the Third «Generation» (Halifax : Nova Scotia Legal Aid Commission et Ministère de la Justice du Canada, 1983). Des résumés des ces études se retrouvent dans : Ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique, Legal Aid Models: A Comparison of Judicare and Staff Systems (Victoria : 1991); Patterns in Legal Aid, voir note 118 ci-dessus; Legal Aid Delivery Models, voir note 57 ci-dessus.

151. Excepté dans l'étude de la Nouvelle-Écosse par Poel (voir note 150 ci-dessus), dans laquelle les causes criminelles confiées aux avocats de pratique privée étaient plus complexes que celles des avocats permanents, de sorte que les services des avocats privés coûtaient 506 p. 100 plus cher. Cité dans Patterns in Legal Aid, p. 42, voir note 118 ci-dessus.
152. Patterns in Legal Aid, p. 45.
153. Agg, p. 113. Voir note 29 ci-dessus.
154. Commission des services juridiques, 20^e rapport annuel, 31 mars 1992 (Montréal : 1992), p. 19; 21^e rapport annuel, 31 mars 1993 (Montréal : 1993), p. 20.
155. Law Society of Upper Canada, Ontario Legal Aid Plan Annual Report 1993 (Toronto : 1994), p. 11, et entretien avec Robert L. Holden, directeur provincial du régime d'aide juridique de l'Ontario.
156. Patterns in Legal Aid, p. 63. Voir note 118 ci-dessus.
157. Même, p. 46.
158. Gervais et Cloutier, p. 36, voir note 77 ci-dessus; Legal Aid Delivery Models, p. 38, voir note 57 ci-dessus.
159. Pour le Québec, voir Gervais et Cloutier, même. Pour le Manitoba, voir Legal Aid in Manitoba, p. 172, note 150 ci-dessus.
160. Colloque national sur la femme, le droit et la justice, Recommandations découlant du colloque, vol. II (Ottawa : Ministère de la Justice du Canada, 1992), p. 140; Mossman, Mary Jane, Gender Equality and Legal Aid Services: Directions for Research (Ottawa : Ministère de la Justice du Canada, 1992), p. 45.
161. Agg, p. 123. Voir note 29 ci-dessus.
162. Legal Aid Delivery Models, p. 94. Voir note 57 ci-dessus.
163. Ces résultats sont décrits dans Patterns in Legal Aid, p. 34 à 36, voir note 118 ci-dessus, et dans Ministère du Procureur Général de la Colombie-Britannique, voir note 150 ci-dessus. Les rapports mêmes des études sont : Brantingham, voir note 150 ci-dessus; Brantingham et Brantingham, voir note 110 ci-dessus; Legal Aid in Manitoba, voir note 150 ci-dessus; et Evaluation of Saskatchewan Legal Aid, voir note 150 ci-dessus.
164. Legal Aid Delivery Models, p. 94 à 98. Voir note 57 ci-dessus.

165. Ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique, p. i et ii. Voir note 150 ci-dessus.
166. Legal Aid Delivery Models, p. 97. Voir note 57 ci-dessus.
167. Report of the Saskatchewan Legal Aid Review Committee (Régina : 1992), p. 24. Sur la qualité égale ou supérieure des avocats permanents, voir Patterns in Legal Aid, p. 39 (note 118 ci-dessus) et Legal Aid Delivery Models, p. 91 à 94 (note 57 ci-dessus).
168. La loi de l'aide juridique du Québec précise que des causes peuvent être transmises à des avocats du secteur privé quand le personnel ne suffit pas à la demande: Gervais et Cloutier, p. 35, voir note 77 ci-dessus.
169. Legal Aid Delivery Models, p. 97. Voir note 57 ci-dessus.
170. «Ontario Law Society Calls Man. Legal Aid Study 'Unreliable'», et «Ontario Law Society Report Slams Public Defenders», The Lawyers Weekly, le 13 décembre 1991, p. 9.
171. Ontario Legal Aid Plan Annual Report 1993, p. 14. Voir note 155 ci-dessus.
172. Agg, p. 7. Voir note 29 ci-dessus.
173. Abt Associates, p. 134 à 136, 141 à 146. Voir note 88 ci-dessus.
174. Même, p. 166; voir aussi p. 6, 164 à 166.
175. Cawsey, p. 3 à 12. Voir note 108 ci-dessus.
176. Même.
177. Même.
178. Agg, p. 122. Voir note 29 ci-dessus.
179. Barreau du Québec, Mémoire du Barreau du Québec sur l'aide juridique (Montréal : 1993), p. 33.
180. Ontario Legal Aid Plan Annual Report 1993, p. 5. Voir note 155 ci-dessus.
181. Barreau du Québec, p. 36, voir note 179 ci-dessus; Agg, p. 135, voir note 29 ci-dessus; Legal Aid Delivery Models, p. 138, voir note 57 ci-dessus.
182. Savage, Harvey, «Ontario's Community Clinics Provide Law for the Little Guy», Canadian Legal Aid Bulletin, vol. 3, 1978-1979, p. 688.

183. Chiffre fourni par la Fédération canadienne des barreaux, tel que cité dans Ressources et nombre de cas, p. v. Voir note 55 ci-dessus. Ce pourcentage ne comprend pas la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.
184. Abt Associates, p. 134 à 136, 141 à 146. Voir note 88 ci-dessus.
185. Gervais et Cloutier, Annexe 9, p. 19 et 20, voir note 77 ci-dessus; Legal Aid Delivery Models, p. 133 à 138, voir note 57 ci-dessus; Ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique, p. vii, 24, 29, 49, voir note 150 ci-dessus.
186. Barreau du Québec, p. 37. Voir note 179 ci-dessus.
187. Ressources et nombre de cas, tableaux 4, 7 et 11. Voir note 55 ci-dessus.
188. The Legal Services Controversy, p. 67. Voir note 1 ci-dessus.
189. Les renseignements mentionnés dans ce paragraphe et ceux qui suivent proviennent d'entretiens avec des responsables de tous les régimes d'aide juridique.
190. Graham Spencer, Directeur des finances, Legal Services Society of British Columbia.
191. Law Society of Upper Canada, Ontario Legal Aid Plan Annual Report 1992 (Toronto : 1992), p. 5.
192. Law Society of Upper Canada, Legal Aid Bulletin, n° 96, octobre 1994, p. 1. Les plaintes au sujet de la difficulté des femmes à changer d'avocats sont citées dans : Abt Associates, p. 185, voir note 88 ci-dessus.
193. Gathercole, R.J., «Legal Services and the Poor», dans Evans et Trebilcock, p 419, voir note 70 ci-dessus; Hazard, Geoffrey C., «Social Justice Through Civil Justice», University of Chicago Law Review, vol. 36, 1968-1969, p. 702; Statsky, William P., «Legal Paraprofessionals», dans Conference on Legal Aid: Report and Proceedings (Ottawa : Conseil canadien de développement social, 1975), p. 40; Morgan, Ellsworth, «Legal Services from the Client Perspective», dans Access to Justice: Report of the Conference on Legal Aid 1975 (Ottawa : Conseil canadien de développement social, 1976), p. 70.
194. Snider, D. Laureen, «Legal Aid, Reform, and the Welfare State», dans Gavigan, p. 712, voir note 80 ci-dessus.
195. Legal Aid Delivery Models, p. 135. Voir note 57 ci-dessus.
196. Pour le choix de l'avocat, voir Agg, p. 135, note 29 ci-dessus; contre le choix de l'avocat, voir Examen national de l'aide juridique, p. 42 à 52, voir note 56 ci-dessus.

197. Zemans, Frederick, «A Research Prospective on the Evolution of Legal Services in Canada», Canadian Legal Aid Bulletin vol. 1, n° 2, p. 106, citant Victor Savino.
198. Zemans, Frederick, «The Non-Lawyer As A Means of Providing Legal Services», dans Evans et Trebilcock, p. 293. Voir note 70 ci-dessus.
199. Même.
200. Ressources et nombre de cas, tableau 7. Voir note 55 ci-dessus.
201. Hagan, John, «Transitions in the Legal Profession», The Law Society Gazette, vol. 27, 1993, p. 94.
202. Examen national de l'aide juridique, p. 86 à 136. Voir note 56 ci-dessus.
203. Ianni, Ron W., Report of the Task Force on Paralegals (Toronto : Ministère du Procureur général, 1990), p. 11, 17 à 20.
204. Même, p. xvii à xxv, 27 et 31.
205. Agg, p. 6 et 7. Voir note 29 ci-dessus.
206. Abt Associates, p. 181 à 183. Voir note 88 ci-dessus.
207. Agg, p. 93. Voir note 29 ci-dessus.
208. Entretien avec Allan Fineblit, directeur du régime d'aide juridique du Manitoba.
209. Cahn et Cahn, Notre Dame Lawyer, p. 956. Voir note 96 ci-dessus.
210. Zemans, Frederick, «The Non-Lawyer As a Means of Providing Legal Services», dans Evans et Trebilcock, p. 273. Voir note 70 ci-dessus.
211. Cahn et Cahn, Notre Dame Lawyer, p. 937. Voir note 96 ci-dessus.
212. Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'égalité des sexes dans le système de justice au Canada, L'accès à la justice pour les femmes, (Ottawa : 1992), p. 33.
213. Report of the Task Force on Alternative Dispute Resolution, p. 12. Voir note 50 ci-dessus.
214. Cole, Jade, A Discussion of the Potential Cost-Effectiveness and Efficiency of Alternative Dispute Resolution (Ottawa : Ministère de la Justice du Canada, 1993), p. 18 et 19.

215. Examen national de l'aide juridique, p. 122.
216. Agg, p. 13 et 14, voir note 29 ci-dessus; mémoires présentés au comité parlementaire québécois sur l'aide juridique par la Fédération des ACEF du Québec et la Fédération des associations de familles monoparentales du Québec, janvier 1994.
217. Agg, même.
218. Access to Justice for Women, p. 36 à 38. Voir note 212 ci-dessus.
219. A.R.A. Consultants, Feasibility Study of Alternative Dispute Mechanisms for Aboriginal People in Manitoba (Winnipeg : 1990), p. 19 et 20.
220. Même, p. 18 et 19; Examen national de l'aide juridique, p. 123. Voir note 56 ci-dessus.
221. Examen national de l'aide juridique, même.
222. Hamilton et Sinclair, p. 574. Voir note 43 ci-dessus.
223. Nightingale, Margo, «Just-Us» and Aboriginal Women (Ottawa : Ministère de la Justice du Canada, 1994), p. 24.
224. Agg, p. 76 et 77, voir note 29 ci-dessus; Abt Associates, p. 181 à 183, voir note 88 ci-dessus.
225. Agg, p. 77.
226. Wexler, Stephen, «Practicing Law for Poor People», in Gavigan, p. 226. Voir note 80 ci-dessus.
227. Goldring, John, et al., éd. Access to Law: The Second Seminar on Australian Lawyers and Social Change (Canberra : Australian National University and Australian National University Press, 1980), p. 203.
228. Cahn et Cahn, Notre Dame Lawyer, p. 945. Voir note 96 ci-dessus.
229. Les renseignements suivants sur le nombre d'avocats membres des conseils d'administration proviennent d'entretiens avec des responsables de tous les régimes d'aide juridique: à Terre-Neuve, cinq avocats sur huit membres; en Nouvelle-Écosse, six avocats sur sept membres; au Nouveau-Brunswick, tous les membres sont des avocats; au Québec, huit avocats sur douze membres; en Ontario, dix avocats et un étudiant en droit sur seize membres; au Manitoba, cinq avocats sur douze membres; en Saskatchewan, six avocats sur onze; en Alberta, onze avocats sur treize membres; en Colombie-Britannique, quatre avocats sur dix membres; aux Territoires du Nord-Ouest,

trois avocats sur neuf membres; au Yukon, aucun avocat sur le conseil d'administration. En Colombie-Britannique et au Yukon, la situation est anormale parce que plusieurs avocats ont donné leur démission pour protester contre les récents changements.

230. Abt Associates, p. 164. Voir note 88 ci-dessus.
231. Examen national de l'aide juridique, p. 18 à 57. Voir note 56 ci-dessus.
232. Même.
233. Improved Program Delivery: Justice System (Ottawa : Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, 1985), p. 201.
234. Développement des ressources humaines Canada, La Sécurité sociale dans le Canada de demain : un document de travail (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1994), p. 83 et 84.
235. Mossman, p. 43. Voir note 27 ci-dessus.
236. Improved Program Delivery: Justice System, p. 201. Voir note 233 ci-dessus.
237. Examen national de l'aide juridique, p. 265 et 266. Voir note 56 ci-dessus.
238. Services correctionnels pour adultes au Canada, tableau 15. Voir note 23 ci-dessus.
239. Les renseignements contenus dans ce paragraphe et ceux qui suivent proviennent de: Hamilton et Sinclair, p. 419 à 425. Voir note 43 ci-dessus.
240. Services correctionnels pour adultes au Canada, tableau 12. Voir note 23 ci-dessus.
241. Chambre des communes, Comité permanent de la Justice et le Solliciteur général, Prévention du crime au Canada, vers une stratégie nationale, (Ottawa : 1993), p. 2.
242. Cité dans le même, p. 2.
243. Même, p. 12 et 16.
244. Même, p. 12.
245. Hamilton et Sinclair, p. 88. Voir note 43 ci-dessus.
246. Prévention du crime au Canada, p. 11. Voir note 241 ci-dessus.
247. Même, p. 18 et 19.

248. Hamilton et Sinclair, p. 587. Voir note 43 ci-dessus.
249. Prévention du crime au Canada, p. 10. Voir note 241 ci-dessus.

MEMBRES DU CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

Mad. Claudette Arsenault Bradshaw	Moncton (Nouveau-Brunswick)
Mad. Lucie Blais	Sullivan (Québec)
M. Jon Buttrum	Hamilton (Ontario)
Mad. Helen Margaret Finucane	Regina (Saskatchewan)
M. Bruce Hardy	North Delta (Colombie-Britannique)
M. Michael Miltenberger	Fort Smith (Territoires du Nord-Ouest)
M. David S. Northcott	Winnipeg (Manitoba)
M. Calvin A. White	Flat Bay (Terre-Neuve)

Directeur intérimaire: Steve Kerstetter

Consultante: Louise Dulude, LL.D.

Agent de liaison: Carole Lanthier Bayram

Agent de publications: Anna Kyle

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

La Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement a institué le Conseil national du bien-être social en tant qu'organisme consultatif de citoyens auprès du gouvernement fédéral. Le Conseil a pour mandat de conseiller le Ministre du Développement des ressources humaines sur des questions relatives aux citoyens à faible revenu.

Le Conseil est composé de membres nommés par le gouverneur en conseil et provenant de diverses régions du Canada. Les membres agissent à titre personnel et non en tant que représentants d'organismes ou d'agences. Ils sont d'anciens ou d'actuels assistés sociaux, des locataires de logements publics et d'autres citoyens à faible revenu, ou des enseignants, des travailleurs sociaux et d'autres personnes travaillant au sein d'associations de services bénévoles ou d'organismes privés d'aide sociale.

Les rapports du Conseil national du bien-être social ont porté sur une vaste gamme de questions relatives à la pauvreté et à la politique sociale au Canada, notamment les programmes de sécurité de revenu, la réforme du bien-être social, les soins de santé, les seuils de pauvreté et des données statistiques sur la pauvreté, le système de revenus de retraite, la réforme de la fiscalité, la politique de l'emploi, les services sociaux et l'aide juridique.

All publications of the National Council of Welfare are also available in English. For copies, please write to the National Council of Welfare, Room 1876, Jeanne Mance Building, Ottawa K1A 0K9.