



Coalition pour l'accès à l'aide juridique

POUR UN MEILLEUR ACCÈS À L'AIDE JURIDIQUE, AU-DELÀ DE LA JUSTICE PÉNALE

Mémoire de la Coalition pour l'accès à l'aide juridique
présenté à la Commission des institutions
dans le cadre de l'étude du projet de loi 32 :

*Loi visant principalement à favoriser l'efficacité de la justice pénale et à
établir les modalités d'intervention de la Cour du Québec dans un
pourvoi en appel*

23 octobre 2019

TABLE DES MATIÈRES

Présentation de la Coalition pour l'accès à l'aide juridique	3
Introduction	4
Quelques éléments explicatifs préliminaires	4
Modifications proposées à la Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques et à son règlement.....	6
1. Service de consultations d'ordre juridique (art. 149, 150, 153 et 160 du P.L. 32)	6
2. Services rendus avant la judiciarisation (art. 150 et 158 du P.L. 32)	8
3. Participation à un processus de droit collaboratif ou de médiation (art. 159 du P.L. 32)	10
4. Aide pour la rédaction de documents (art. 152 du P.L. 32)	11
5. Processus de révision (art. 154 à 157 du P.L. 32)	13
Conclusion et recommandations.....	15
Pour communiquer avec la Coalition pour l'accès à l'aide juridique	17

Présentation de la Coalition pour l'accès à l'aide juridique

La Coalition pour l'accès à l'aide juridique a vu le jour à l'automne 2007. Elle est composée de groupes communautaires, sociaux, syndicaux et d'intervenants du monde juridique qui se préoccupent d'accès à la justice. La Coalition compte présentement 38 organisations membres (liste des membres en Annexe).

Les membres de la Coalition considèrent que l'aide juridique est un droit fondamental. Celui-ci permet aux personnes vulnérables de revendiquer et faire respecter leurs droits. La Coalition pour l'accès à l'aide juridique travaille selon une approche de défense des droits sociaux. L'aide juridique est, selon la Coalition, un service essentiel et une pierre d'assise de l'accès à la justice tout autant que la règle de droit au Québec. La Coalition se mobilise pour le maintien des services publics, incluant l'aide juridique.

La Coalition se positionne du point de vue des bénéficiaires de l'aide juridique et ses actions ont comme seul objectif d'améliorer l'accès des bénéficiaires aux services tant au niveau de l'admissibilité financière que de celui du panier de services couverts ou encore de l'organisation de l'offre des services.

Introduction

La Coalition pour l'accès à l'aide juridique se sent interpellée par le dépôt du projet de loi 32 intitulé *Loi visant principalement à favoriser l'efficacité de la justice pénale et à établir les modalités d'intervention de la Cour du Québec dans un pourvoi en appel*. Une section de ce projet de loi concerne spécifiquement des « mesures visant à bonifier le régime d'aide juridique et à accroître l'efficacité de la Commission des services juridiques »¹, d'où notre intérêt à intervenir. En effet, l'amélioration du régime d'aide juridique et les moyens d'en augmenter l'accès rejoignent les préoccupations de la Coalition.

Bien que le projet de loi propose des modifications à plusieurs lois, nous limiterons nos commentaires aux dispositions qui traitent spécifiquement de la *Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains services juridiques* et de son règlement. Ces dispositions sont celles du Chapitre III du projet de loi.

Toute amélioration favorisant un meilleur accès à l'aide juridique est un pas dans la bonne direction. Et nous relèverons ces améliorations. Cela dit, nous accueillons les modifications proposées avec une certaine déception. D'une part, elles sont peu nombreuses. D'autre part, elles se limitent souvent à des aspects administratifs tels la simplification de la procédure d'examen des demandes de révision. Aussi, les modifications proposées sont parfois imprécises voire même confuses. Ce commentaire concerne notamment l'inclusion de certains services juridiques.

À deux différences principales près, le projet de loi 32 reprend les mêmes propositions en ce qui concerne l'aide juridique mises de l'avant par le projet de loi 168, intitulé *Loi visant à favoriser l'accès à la justice et à en accroître l'efficacité*, mort au feuilleton.

Il est possible qu'un règlement éventuel réponde à certaines des préoccupations soulevées dans ce mémoire. Mais en présence du seul projet de loi 32, plusieurs questions nous laissent perplexes quant à l'intention réelle du législateur. Étant une coalition qui revendique un meilleur accès à l'aide juridique au bénéfice des citoyen.ne.s, nous croyons qu'il est primordial de soumettre ces questions à l'attention de la Commission des institutions.

Quelques éléments explicatifs préliminaires

Comme dans le cas de plusieurs lois sociales, la *Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains services juridiques* est hélas de lecture complexe. Pour les citoyen.ne.s, il est difficile de s'y retrouver et de comprendre les règles d'admissibilité financière ainsi que de déterminer si le service dont ils ont besoin est couvert par la Loi. Nous croyons fermement

¹ P.L. 32, Loi visant principalement à favoriser l'efficacité de la justice pénale et à établir les modalités d'intervention de la Cour du Québec dans un pourvoi en appel, 1^{ère} session, 42^e lég., Québec, 2019, art. 149-160.

qu'à l'occasion d'une réelle révision de la loi et de ses règlements d'application le principe de l'écriture simplifiée devrait être privilégié.

Rappelons que le régime d'aide juridique au Québec comprend deux tests d'admissibilité qui entraînent chacun des règles, des exceptions et des exclusions, lesquelles sont prévues soit dans la loi² ou dans le règlement³ :

1. La personne qui demande le service est-elle admissible financièrement?
2. Le service requis par cette personne est-il un service couvert par la loi?

Nous nous attarderons particulièrement au volet des services couverts ou non par la loi, constatant que le projet de loi ne modifie pas les critères d'admissibilité financière. Les services de l'aide juridique se déclinent ainsi dans la loi actuellement en vigueur :

a) ***Les services nommément couverts, c'est-à-dire qu'ils sont explicitement énumérés dans la loi à cette fin :***

- En matière criminelle et pénale : ce sont les articles 4.5(1) (2) (4) et (5) et 4.6(1) de la Loi et 43.1 du Règlement;
- Pour les autres matières (civile, familiale, administrative, logement, immigration, protection de la jeunesse, etc.) : ce sont les articles 4.7 (1 à 7) et 4.10 (1) et (2) de la Loi ainsi que 44 et 45 du Règlement;

b) ***Les services qui peuvent être accordés en certaines circonstances, c'est-à-dire qu'ils sont parfois couverts par l'aide juridique, si la situation répond à au moins un des critères établis par la Loi (on fait parfois ici référence à la « couverture discrétionnaire ») :***

- En matière criminelle et pénale : ce sont les articles 4.5(3) et 4.6(2) de la Loi et 43.1 du Règlement;
- Pour les autres matières (civile, familiale, administrative, logement, immigration, protection de la jeunesse, etc.) : ce sont les articles 4.7 (8 et 9), 4.9 et 4.10 (3) de la Loi;

c) ***Les services nommément exclus, c'est-à-dire qu'ils ne sont jamais couverts, peu importe les circonstances :*** ce sont les articles 4.8 et 4.12 de la Loi;

d) Il y a aussi les ***consultations*** d'ordre juridique – article 32.1 de la Loi.

² Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques, LRQ c A-14

³ Règlement sur l'aide juridique, RLRQ c A-14, r 2

En matière autre que criminelle et pénale, pour qu'un service juridique qui n'est pas nommément couvert par la Loi le devienne en fonction du principe de la couverture discrétionnaire, il faut établir que :

- la personne subit ou subira vraisemblablement une atteinte grave à sa liberté, notamment une mesure de garde ou de détention;
- ou
- que l'affaire met en cause ou mettra vraisemblablement en cause soit la sécurité physique ou psychologique d'une personne, soit ses moyens de subsistance, soit ses besoins essentiels et ceux de sa famille.

Par ailleurs, s'il s'agit de la rédaction d'un document alors que le Tribunal n'est pas saisi, l'aide juridique sera accordée si la personne éprouve de la difficulté à préserver ou faire valoir ses droits et si des conséquences néfastes en résulteraient pour son bien-être physique ou psychologique ou celui de sa famille, en l'absence de ce service.

Enfin, même si un service juridique était autrement couvert, l'aide juridique peut tout de même être refusée ou retirée dans les cas prévus notamment aux articles 4.11 et 4.11.1 de la Loi.

Pour mieux comprendre certaines modifications proposées par le projet de loi 32, il importe de garder en tête les critères d'admissibilité ci-dessus, lesquels sont liés à la couverture de services de l'aide juridique.

Modifications proposées à la Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques et à son règlement
(12 des 161 articles proposés par le projet de loi 32)

1. Service de consultations d'ordre juridique (art. 149, 150, 153 et 160 du P.L. 32)

Les articles 149, 150, 153 et 160 du projet de loi s'intéressent à l'un des services présentement offerts, à savoir : les consultations d'ordre juridique.

La loi actuelle prévoit, au deuxième alinéa de l'article 32.1 : *Des consultations d'ordre juridique peuvent être dispensées, dans les matières autres que celles visées au paragraphe f.1 de l'article 22⁴, aux personnes financièrement admissibles à l'aide juridique qui en font la demande.*

Ce service est un des plus importants offerts par notre régime d'aide juridique et est un élément essentiel de l'accès à la justice. Les citoyens et citoyennes confrontés à diverses

⁴ Art. 22 La commission doit :

f.1 s'assurer qu'un service de consultation téléphonique soit disponible à tout moment en matière criminelle ou pénale pour toute personne, qu'elle soit ou non financièrement admissible à l'aide juridique, afin de lui permettre d'avoir recours, à titre gratuit, à l'assistance d'un avocat au moment de son arrestation ou de sa détention.

situations de nature juridique ont besoin, dans un premier temps, de comprendre les règles applicables à leur situation, de connaître leurs options et d'obtenir une certaine évaluation pour être en mesure de prendre les bonnes décisions et de s'orienter correctement. Toutes et tous vous diront que l'information juridique seule ne suffit pas. En effet, devant la masse d'information disponible – bonne et moins bonne – il devient difficile d'appliquer à chaque cas particulier les notions juridiques appropriées. C'est justement ce que permettent la consultation et l'avis juridique qui sont du ressort exclusif des avocat.e.s et des notaires.

Actuellement, ce service bénéficie d'un régime particulier, puisque les consultations sont possibles pour toutes les situations d'ordre juridique (il y a une seule exception – voir la note 4 sur l'article 22(f.1)) pour les personnes financièrement admissibles.

Le projet de loi 32 propose de rapatrier cet article 32.1 dans la même section que les autres services couverts en ajoutant l'article 4.3.1 (et en supprimant le deuxième alinéa de 32.1). Cette modification simplifie la compréhension des services couverts en les regroupant dans une même section. Toutefois, ce qui semble à première vue une simple opération d'efficacité s'ajoute à une modification du texte. Pourquoi changer le texte de cet article qui dorénavant se lira comme suit :

« 4.3.1 L'aide juridique est accordée pour des consultations d'ordre juridique dans les domaines pour lesquels les services sont par ailleurs couverts. »

Cette modification a, selon nous, pour effet de réduire la couverture du service. On passe de consultations possibles pour tous les domaines de droit sauf un (art. 22 (f.1)), à des consultations possibles seulement dans les domaines pour lesquels les services sont par ailleurs couverts. Faut-il lire qu'il s'agit ici des services nommément couverts? Qu'en est-il des services qui peuvent être couverts dans certaines circonstances? Devons-nous comprendre que dans un même domaine de droit, par exemple le logement, où ce ne sont pas tous les services qui sont couverts, si le service est couvert la consultation est possible mais si le service n'est pas couvert alors il n'y a pas de consultation? Quelle est l'intention réelle du législateur? Pourquoi ne pas être plus clair et simplement indiquer que les consultations sont offertes dans tous les domaines de droit sauf pour les services nommément exclus, si telle est l'intention? La formulation choisie laisse croire qu'il y aura place à énormément d'interprétation dans l'application des exclusions.

La modification proposée n'est certes pas une manière d'améliorer l'accès à la justice. Il s'agit pour la population, d'un recul important et inacceptable.

D'ailleurs du point de vue des besoins des bénéficiaires, les consultations juridiques devraient être un service nommément couvert et même élargi à tous les domaines de droit, même ceux pour lesquels les services sont exclus. Il s'agit d'un service de base qui n'est pas offert par les mesures alternatives d'information juridique mises en place pour améliorer l'accès à la justice. Et, tou.te.s les intervenant.e.s de ces initiatives le disent, bien que leur service soit très apprécié, il y manque le volet avis et conseil juridiques. L'information seule ne suffit pas. D'ailleurs, le ministre Paul Bégin soulignait à juste titre en 1996 concernant l'introduction de l'article 32.1 : “Quant aux consultations juridiques, on

connaît leur importance et leur rôle préventif. Elles permettent, bien souvent, de prévenir des conflits”. Ainsi, il reconnaissait “qu'il s'agit d'une responsabilité spécifique des juristes à l'emploi des centres d'aide juridique” et il réaffirmait “la fonction conseil du réseau de l'aide juridique [...] auprès de sa clientèle”.⁵

2. Services rendus avant la judiciarisation (art. 150 et 158 du P.L. 32)

Le projet de loi propose de modifier l'article 4.4 de la loi actuelle pour qu'il se lise comme suit (les ajouts sont en caractères gras) :

« **4.4** L'aide juridique est accordée, dans la mesure déterminée par les dispositions de la présente sous-section et des règlements, ***pour les services rendus avant la judiciarisation, notamment dans le cadre de la participation à des modes privés de prévention et de règlement des différends visant à éviter la judiciarisation,*** ainsi que pour les affaires dont un tribunal est ou sera saisi. Elle peut être accordée ***à toute étape du processus et*** en tout état de cause, en première instance ou en appel. L'aide juridique s'étend, dans la même mesure, aux actes d'exécution.

L'aide juridique est également accordée pour les services juridiques prévus à l'article 4.10 et, exceptionnellement, pour ceux prévus à l'article 4.13. ».

Tout d'abord, nous nous réjouissons du retrait de l'expression “lorsque ces services s'avèrent nécessaires”. Ce critère de nécessité imposé par le projet de loi 168 (mort au feuillet) restreignait la potentielle portée de la nouvelle formulation de l'article 4.4.

Cela dit, nous nous interrogeons toujours deux ans après la première mouture du projet de loi : De quels services est-il question dans cet ajout à l'article 4.4 et quel enjeu ou domaine de droit est ici concerné?

Pour le moment, la loi prévoit déjà certains services qui sont le plus souvent rendus avant la judiciarisation : nous comprenons que les services tels la rédaction de documents comme des mises en demeure (voir section 3 du présent document) ou encore les consultations d'ordre juridique (voir section 1 du présent document) peuvent s'inscrire dans cette catégorie. À quels autres services cet article fait-il référence? Le projet de loi tel que déposé apporte peu de précision.

Les ajouts proposés décrivent néanmoins les éléments suivants :

- a) Services rendus avant judiciarisation ***notamment*** dans le cadre de la participation à des modes privés de prévention et de règlement des différends visant à éviter la judiciarisation (le mot “notamment” indique qu'on n'entend pas se limiter à ce contexte);

⁵ Propos tenus par le ministre de la Justice Paul Bégin lors des discussions sur le principe du projet de loi n° 20, Loi modifiant la Loi sur l'aide juridique (29 mai 1996).

b) Les services peuvent être rendus *à toute étape* du processus.

Pour bien apprécier la modification proposée, il faut se rappeler que la loi prévoit actuellement à son article 4.4⁶ que l'aide juridique est accordée, pour les affaires dont un tribunal est ou sera saisi. Ainsi, on pourrait croire que les services d'accompagnement de bénéficiaires dans un processus de négociation ou de médiation avant même que toute procédure ne soit entreprise ou sur le point de l'être, n'étaient pas couverts mais le deviendraient. Est-ce bien l'intention derrière la modification législative proposée et en quelle matière?

Aussi, nous nous demandons ce que désigne ici l'expression "service couvert". Est-ce le travail de l'avocat qui accompagne ou conseille la personne dans un mode de règlement de différends ou les honoraires du médiateur? Les avocats de l'aide juridique seront-ils autorisés à agir en tant que médiateurs dans ce contexte?

Aucune réponse ne peut être tirée du projet de loi pour les affaires du droit familial, administratif, civil, etc. La réponse viendra-t-elle d'un amendement au Règlement sur l'aide juridique, lequel n'est pas disponible? Ce n'est certes pas le nouvel article 43.2, un ajout au Règlement sur l'aide juridique, qui nous apporte un éclairage à ce sujet. Nous y reviendrons.

Toutefois, en matières criminelles et pénales, la réponse est plus précise puisque l'article 158 du projet de loi vient modifier l'article 43.1 du Règlement sur l'aide juridique⁷

⁶ Art. 4.4 L'aide juridique est accordée, dans la mesure déterminée par les dispositions de la présente sous-section et des règlements, pour les affaires dont un tribunal est ou sera saisi; elle peut être accordée en tout état de cause, en première instance ou en appel; elle s'étend, dans la même mesure, aux actes d'exécution.

Elle est également accordée pour les services juridiques prévus à l'article 4.10 ainsi qu'au deuxième alinéa de l'article 32.1 et, exceptionnellement, pour ceux prévus à l'article 4.13.

⁷ Art. 43.1 (texte actuel) : Outre les services juridiques pour lesquels l'aide juridique est accordée en vertu de l'article 4.5 de la Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques (chapitre A-14), cette aide est accordée, en première instance, dans l'un ou l'autre des cas suivants :

1° pour assurer la défense d'une personne qui, faisant l'objet d'une ordonnance de sursis en vertu de l'[article 742.1](#) du [Code criminel \(L.R.C. 1985, c. C-46\)](#), comparait devant le tribunal en vertu de l'[article 742.6](#) de ce code pour un manquement à une condition de cette ordonnance;

2° pour assurer la défense d'une personne qui, dans l'un ou l'autre des cas suivants, fait face, devant un tribunal, à une poursuite pour une infraction visée au paragraphe 3 de l'article 4.5 de la Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques :

- a) Cette personne est en détention au moment de sa comparution, sauf si cette détention résulte de son omission d'avoir été présente au tribunal pour y comparaître;
- b) Cette personne fait face à une poursuite pour agression sexuelle ou à une poursuite pour une infraction qui constitue un mauvais traitement de son conjoint ou de ses enfants;
- c) Cette personne sera mise en présence, devant le tribunal, d'un enfant âgé de moins de 14 ans.

L'article 4.6 de la Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques s'applique, compte tenu des adaptations nécessaires, aux appels logés et, selon le cas, aux recours extraordinaires prévus au [Code criminel](#) ou aux pourvois en contrôle judiciaire prévus au [Code de procédure civile \(chapitre C-25.01\)](#) exercés dans une affaire visée au présent article.

en ajoutant certains services à ceux prévus à la loi. Ainsi, on prévoit que l'aide juridique sera dorénavant accordée « *lorsqu'il est nécessaire qu'un avocat assiste une personne dans le cadre de sa participation à un programme de traitement non judiciaire de certaines infractions criminelles* ».

Nous ne pouvons qu'être en accord avec le fait qu'une personne qui doit participer à un programme non judiciaire dans le cas de certaines infractions criminelles soit assistée par un ou une avocate. Mais nous retrouvons encore une fois dans cet article la mention "*lorsqu'il est nécessaire*", critère conservé cette fois dans le P.L. 32. Quels sont les critères d'évaluation de la situation de nécessité? Qui et comment détermine-t-on que les services sont nécessaires?

Selon nous, par sa seule présence au bureau d'aide juridique, la personne concernée considère qu'il est nécessaire qu'elle soit accompagnée ou assistée. Cette personne demande de l'aide.

Nous croyons que le nouveau critère de nécessité est susceptible d'entraîner un recul en matière d'accès à la justice. La couverture de ce service important serait ainsi discrétionnaire. Selon nous, un tel service devrait être nommément couvert.

De plus, nous sommes d'avis que les bénéficiaires de l'aide juridique doivent être assistés à toute étape du processus judiciaire qui les concerne tout autant qu'en amont de celui-ci. Il est essentiel que les bénéficiaires soient accompagnés et conseillés s'ils optent pour des modes de règlements des différends ou si on les leur impose. Tous et toutes n'ont pas toujours les capacités pour bien comprendre les enjeux et prendre les bonnes décisions. Il faut certes faire confiance à l'intelligence et au bon sens des bénéficiaires mais, pour bien exercer leur jugement, ils et elles doivent maîtriser l'analyse de la situation, connaître leurs droits et les limites des différents moyens à leur disposition. Ils feront alors des choix éclairés, judicieux et dans leur meilleur intérêt.

Nous nous interrogeons aussi sur le processus qui sera mis en place pour déterminer quels seront les services rendus avant judiciarisation. Les intervenant.e.s de première ligne seront-ils consultés dans la préparation d'un amendement au règlement alors qu'ils ne l'ont pas tous été dans la présente démarche? Nous croyons qu'il est impératif qu'ils le soient.

3. Participation à un processus de droit collaboratif ou de médiation (art. 159 du P.L. 32)

Le projet de loi propose l'ajout d'un nouvel article au Règlement sur l'aide juridique:

« 43.2. L'aide juridique est accordée dans le cadre des services visés à l'article 4.7 de la Loi, sauf pour ceux en matière familiale, pour la participation à un processus de droit collaboratif ou pour la participation à un processus de médiation. Dans ce dernier cas, seuls les services rendus par un avocat ou notaire qui assiste le bénéficiaire sont visés. ».

Cet article semble donner ouverture à de nouveaux services. Lesquels? En toute honnêteté, nous ne comprenons pas cet article, ni sa forme, ni son fond.

Nous comprenons que cette disposition s'inscrit dans l'esprit du nouveau *Code de procédure civile* qui dicte aux parties qu'elles « doivent considérer le recours aux modes privés de prévention et de règlement de leur différend avant de s'adresser aux tribunaux » (art. 1 C.p.c.). Mais cela ne nous éclaire guère sur son application concrète.

Il importe donc de préciser quels sont ces nouveaux services couverts. Ces services seront-ils en sus de ceux rendus avant la judiciarisation prévus à l'article 4.4? Faisons-nous référence aux mêmes nouveaux services, quoiqu'avec une terminologie différente? Qu'entend-on par “droit collaboratif” et “processus de médiation”, en comparaison à la formulation “modes privés de prévention et de règlement des différends” tel que proposé au nouvel article 4.4 (art. 159 du P.L. 32).

Est-ce que les services en matière familiale sont exclus de l'article 43.2 parce qu'il existe le Programme de médiation familiale financé par le ministère de la Justice?

En bref, ce nouvel article 43.2 soulève plusieurs questions. Quoi qu'il en soit, nous proposons que l'accompagnement lors d'une séance de médiation à la CNESST et toute autre instance similaire soit un service nommément couvert par l'aide juridique.

4. Aide pour la rédaction de documents (art. 152 du P.L. 32)

Le projet de loi propose de remplacer dans l'actuel article 4.10 de la Loi le mot « néfastes » par le mot « graves » :

« **4.10** Malgré les dispositions de la présente sous-section, l'aide juridique est accordée :

...

3° À une personne pour la rédaction d'un document relevant normalement des fonctions d'un notaire ou d'un avocat si ce service s'avère nécessaire, compte tenu de la difficulté qu'éprouve cette personne à préserver ou faire valoir ses droits et des conséquences *néfastes* qui, en l'absence de ce service, en résulteraient pour son bien-être physique ou psychologique ou celui de sa famille. »

On constate ici que le service d'aide à la rédaction d'un document fait partie des services offerts dans certaines circonstances. Dans le cas présent, l'avocat.e doit évaluer si le service est nécessaire selon deux critères qui s'additionnent :

- a) La difficulté qu'éprouve la personne à préserver ou faire valoir ses droits;
et
- b) Les conséquences néfastes qui résulteraient en l'absence du service pour le ou la requérant.e du service ou sa famille.

Pourquoi changer néfastes par graves? Est-ce une précision sur la nature des conséquences pour le bénéficiaire et sa famille si on ne le soutient pas dans sa démarche? Grave est-il pire que néfaste ou est-ce l'inverse? En quoi ce changement constitue-t-il une bonification du régime de l'aide juridique?

Nous avons tenté de préciser le sens de ces deux mots en consultant quelques dictionnaires et nous concluons qu'ils qualifient à peu de choses près le même genre de situation.

Dictionnaire	Néfaste	Grave
Larousse	Qui peut avoir des conséquences fâcheuses, qui est susceptible de causer des dommages, de faire du mal, nuisible : influence néfaste.	Qui est d'une grande importance en soi; sérieux; Qui peut avoir des conséquences fâcheuses, qui peut entraîner des suites dangereuses.
Multi dictionnaire	Désastreux, mauvais, nuisible.	Sérieux.
Grand dictionnaire Hachette	Qui a des conséquences désastreuses, qui est source de malheur, qui apporte la mort.	Qui peut avoir des conséquences funestes, qui a de l'importance.

Nous recommandons d'utiliser la formulation « conséquences négatives » au lieu de conséquences néfastes ou graves, afin que l'article de loi se lise ainsi :

« **4.10** Malgré les dispositions de la présente sous-section, l'aide juridique est accordée :

...

3° À une personne pour la rédaction d'un document relevant normalement des fonctions d'un notaire ou d'un avocat si ce service s'avère nécessaire, compte tenu de la difficulté qu'éprouve cette personne à préserver ou faire valoir ses droits et des conséquences *négatives* qui, en l'absence de ce service, en résulteraient pour son bien-être physique ou psychologique ou celui de sa famille. »

L'importance de ce service

Ajoutons que la rédaction d'une lettre ou d'un document prévu par cet article s'inscrit dans la foulée des différents moyens permettant d'éviter la judiciarisation et constitue souvent une solution rapide pour les citoyen.ne.s. Le besoin des citoyen.ne.s pour ce type de soutien est fréquent et l'intervention rapide d'un.e avocat.e permet de faire valoir leurs droits, d'éviter l'escalade d'un conflit, de compléter des dossiers, le tout menant régulièrement au règlement du litige. C'est ce qui fait une grande différence dans leur vie.

Par exemple, toute nouvelle formulation de l'article en question doit faire en sorte que les personnes suivantes auront un droit clair à l'aide juridique pour qu'on les aide à rédiger les documents justes qu'elles requièrent :

- Une personne âgée qui ne reçoit pas sa pension de vieillesse à cause des multiples documents à fournir et qui sont parfois inexistantes;
- Un prestataire de l'aide sociale coincé dans les dédales du processus administratif et qui ne réussit pas à fournir tous les documents demandés;
- Un parent qui fait face à une révision de dossier pour les prestations familiales et de qui on exige des documents qu'il n'a pas en sa possession;
- Une mère à qui le Directeur de l'état civil refuse d'inscrire la naissance de son nouveau-né parce qu'il requiert des documents, retardant ainsi le moment où l'enfant peut recevoir sa carte de la RAMQ, les prestations familiales, son numéro d'assurance sociale, son passeport;
- Un membre d'une coopérative d'habitation qui souhaite faire valoir son point de vue suite à une convocation par le conseil d'administration;
- Une personne qui souhaite réclamer des dommages, aussi petits soient-ils, car par exemple, 3 000 \$ sur un revenu annuel de 8 000 \$, c'est énorme.

Trop de personnes sont incapables de lire, écrire, comprendre et bien s'exprimer dans les domaines reliés au droit. Il est primordial d'assurer l'accessibilité la plus large possible pour ce service.

5. Processus de révision (art. 154 à 157 du P.L. 32)

Dans la Loi sur l'aide juridique, il existe un processus de révision ouvert à toute personne qui se voit refuser ou retirer l'aide juridique ou imposer une contribution financière. Le projet de loi 32 propose des modifications à ce processus afin, entre autres, de réduire la formation qui entend les demandes à une seule personne (un avocat) au lieu de trois, dans le cas des demandes portant *sur une décision fondée sur l'application du paragraphe a) du premier alinéa de l'article 70*⁸.

Il s'agit des situations où une personne se voit retirer ou refuser l'aide lorsqu'elle refuse ou néglige de fournir les renseignements ou documents requis pour l'étude de sa demande.

Ce changement permettra probablement des économies, en mobilisant moins de personnes pour entendre ces dossiers, ainsi qu'une plus grande rapidité de traitement de ces demandes.

Il est certes judicieux de faciliter et améliorer le processus de révision mais ne doit-on pas se poser des questions sur les raisons qui entraînent une telle quantité de demandes de

⁸ L'aide juridique peut être refusée ou retirée, selon le cas, à toute personne qui, sans raison suffisante :
a) refuse ou néglige de fournir les renseignements ou documents requis pour l'étude de sa demande;

révision pour des motifs liés à des documents manquants ou non fournis au dossier? Soulignons qu'en 2018-2019, 38 % des demandes de révision concernait le fait de ne pas avoir fourni tous les documents exigés pour statuer sur l'admissibilité de la demande d'aide juridique. Cette donnée atteignait 46 % en 2017-2018.

Nous constatons, trop souvent, la complexité du processus de demande d'aide juridique. Pour plusieurs personnes dans le besoin, la quantité et la nature des documents requis entraînent souvent des délais importants et cette exigence va même jusqu'à constituer un frein ou une perte d'accès à la justice. De plus, il y a lieu de faire des distinctions entre « Refus de fournir » et « Impossibilité ou difficulté à obtenir » les documents exigés.

Le tableau⁹ suivant indique l'évolution du nombre de demandes de révision soumises en vertu de l'article 70a), qui a quadruplé en 6 ans, avant de diminuer l'an dernier :

2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
227	354	493	616	713	910	1018	698

L'augmentation du nombre de demandes de révision fondé sur ce motif est des plus inquiétantes et constitue un indicateur significatif d'un plus large problème d'accès à la justice. Nous croyons que le processus de demande de services d'aide juridique doit être simplifié. La rigidité administrative ne doit pas se traduire par un déni de justice. Nous désirons également que le processus de révision permette effectivement de réviser une décision lorsque de nouveaux éléments sont apportés pour tenir compte de la réelle situation de la personne requérante.

La modification proposée par le présent projet de loi agira au point de vue administratif mais nous doutons grandement qu'elle ait quelque effet que ce soit pour améliorer l'accès à l'aide juridique et faciliter les démarches des bénéficiaires.

Les autres modifications proposées

L'article 155 du projet de loi modifie l'actuel article 76 portant sur la manière de faire parvenir la demande de révision. Le nouvel article est une réécriture. On comprend qu'il n'est plus nécessaire de faire parvenir la demande par poste recommandée, ce qui représente une avancée. Ainsi, nous comprenons que la demande devrait pouvoir être valablement transmise par télécopieur, par courrier ou par courriel. Toutefois, auparavant on indiquait que la demande devait être envoyée au président; la réécriture ne mentionne pas à qui la demande de révision doit être adressée.

Pour que l'intention de faciliter la démarche pour le bénéficiaire se réalise, il sera essentiel que la façon de déposer et de présenter une demande de révision soit clairement indiquée tant sur les formulaires disponibles à cet effet, que sur les avis envoyés aux bénéficiaires et dans les informations sur le site Internet de la Commission des services juridiques. Les directives doivent être simples, claires et précises.

⁹ Cette information a été compilée à partir des rapports annuels de la Commission des services juridiques pour les années concernées.

Conclusion et recommandations

La Coalition pour l'accès à l'aide juridique est en faveur d'une réforme en profondeur de la Loi sur l'aide juridique. Nous comptons contribuer aux efforts de modernisation de la loi, aux côtés des autres acteurs du milieu.

Entre-temps, nous demeurons sur notre faim, comme lorsque nous avons analysé le feu projet de loi 168. Intitulé de façon plus modeste cette fois (on ne prétend plus vouloir favoriser l'accès à la justice), le projet de loi 32 met de l'avant des propositions à portée très limitée en ce qui a trait à la Loi sur l'aide juridique. Nous constatons qu'il s'agit d'un projet de loi qui touche de très nombreux aspects du système judiciaire et de sa procédure, principalement concernant l'efficacité de la justice pénale. Cependant, une plus grande efficacité du système de justice n'équivaut pas nécessairement à un meilleur accès à la justice. En ce sens, la démarche du projet de loi 32 en ce qui concerne l'aide juridique est décevante.

Sachant que les hommes représentent une plus grande part que les femmes en matière pénale et que seuls les quelques 12 articles à la fin du projet de loi 32 visent à bonifier le régime de l'aide juridique au-delà de la justice pénale, nous nous demandons si un exercice d'analyse différenciée selon les sexes a été fait avant le dépôt du projet de loi. Les femmes sont majoritairement bénéficiaires des services d'aide juridique en droit de la famille, en droit civil et administratif et en protection de la jeunesse. L'universalité de l'accès aux consultations juridiques serait un premier pas dans la bonne direction.

La Coalition pour l'accès à l'aide juridique propose les modifications suivantes au projet de loi 32:

- 1) Les consultations juridiques devraient être un service nommément couvert et élargi à tous les domaines de droit, même ceux pour lesquels les autres services juridiques sont exclus (art. 149, 150, 153 et 160 du P.L. 32);
- 2) Le projet de loi devrait préciser quels services sont visés par le nouveau texte de l'article 4.4 qui pourront être rendus avant la judiciarisation et dans quels domaines de droit ils pourront l'être (art. 150 et 158 du P.L. 32);
- 3) Le projet de loi devrait préciser les circonstances dans lesquelles il peut être "nécessaire qu'un avocat assiste une personne dans le cadre de sa participation à un programme de traitement non judiciaire de certaines infractions criminelles », ou encore mieux, retirer ce critère qui restreint la portée du nouveau texte (art. 158 du P.L. 32).
- 4) L'article 4.10 (3) devrait se lire ainsi : « **4.10** Malgré les dispositions de la présente sous-section, l'aide juridique est accordée : 3° À une personne pour la rédaction d'un document relevant normalement des fonctions d'un notaire ou d'un avocat si

ce service s'avère nécessaire, compte tenu de la difficulté qu'éprouve cette personne à préserver ou faire valoir ses droits et des conséquences *négatives* qui, en l'absence de ce service, en résulteraient pour son bien-être physique ou psychologique ou celui de sa famille. » (art. 152 du P.L. 32).

- 5) Le nouvel article 43.2 doit être reformulé, car il n'est pas compréhensible. Il importe de préciser quels sont les services couverts et de clarifier ce qu'on entend par "droit collaboratif" et "processus de médiation", en comparaison à la formulation "modes privés de prévention et de règlement des différends" tel que proposé au nouvel article 4.4 (art. 159 du P.L. 32). Nous proposons que l'accompagnement lors d'une séance de médiation à la CNESST et toute autre instance similaire soit couvert par l'aide juridique.
- 6) Il importe de faciliter le processus de demande d'aide juridique. La quantité et la nature des documents requis entraînent souvent des délais importants et cette exigence va même jusqu'à constituer une perte d'accès à la justice, même lorsque l'admissibilité financière à l'aide juridique ne fait aucun doute (art. 154 à 157 du P.L. 32).
- 7) Il faut s'assurer que la façon de déposer et de présenter une demande de révision sera simple et clairement connue par les bénéficiaires de l'aide juridique (art. 155 du P.L. 32). Le processus de révision doit tenir compte de la réelle situation de la personne requérante.

Pour les membres de la Coalition pour l'accès à l'aide juridique, d'autres améliorations substantielles devraient être apportées à l'actuelle Loi sur l'aide juridique pour :

- revoir la méthode de calcul du revenu aux fins de l'admissibilité économique, qui par le biais de l'annualisation du revenu, exclut nombre de personnes qui ont de réels besoins et une situation économique très précaire;
- exclure totalement la pension alimentaire pour enfants du revenu comptabilisable;
- revoir le panier de service : trop de services juridiques essentiels à la sécurité des plus démunis sont exclus des services ou soumis à des critères discrétionnaires (ex : les demandes en matière de logement, les demandes de garde en établissement psychiatrique ou les demandes de traitement contre le gré devraient être des services nommément couverts);
- réduire les embûches administratives à l'admissibilité pour tenir compte, notamment, des difficultés et limites contextuelles du requérant (ex. : documents requis, impossibilité de fournir certaines informations lorsque le requérant est en situation d'itinérance ou a un problème de santé mentale);
- augmenter les ressources financières accordées au réseau de l'aide juridique, ce qui permettra l'ajout de ressources à l'intérieur du réseau et l'amélioration de la tarification des services rendus par la pratique privée.

Bien que des améliorations aient été apportées aux seuils d'admissibilité à l'aide juridique pour s'arrimer au salaire minimum, force est de constater que le volume de dossiers traités par l'aide juridique est demeuré à peu de choses près le même. Aussi, le volet avec contribution n'a pas connu une hausse significative de demandes. À cet égard, un sérieux bilan s'impose.

Le régime québécois d'aide juridique est une des pierres d'assise de l'accès à la justice. L'aide juridique fait partie des mesures sociales dont nous devons être les plus fiers. Aucune modernisation du régime n'a été faite depuis 1996 et il serait temps d'y travailler, cette fois de concert avec les principaux acteurs et organismes concernés.

L'accès à la justice est un objectif qui semble, sur papier et dans le discours, faire l'unanimité. Tous souhaitent une amélioration. Il faut maintenant passer à l'action.

Pour communiquer avec la Coalition pour l'accès à l'aide juridique

Coalition pour l'accès à l'aide juridique

2533 rue du Centre, bureau 101

Montréal (Québec) H3K 1J9

Tél. : 514-933-8432

www.coalitionaidejuridique.org

Le présent mémoire a été rédigé par le comité de coordination de la Coalition composé de représentant.e.s des organisations suivantes :

- Association des juristes progressistes
- Au bas de l'échelle
- Inform'elle
- Ligue des droits et libertés
- Option consommateurs
- Services juridiques communautaires de Pointe-Saint-Charles et Petite-Bourgogne
- Union des travailleuses et travailleurs accidentés ou malades (UTTAM)

Annexe
Membres de la Coalition pour l'accès à l'aide juridique

La Coalition pour l'accès à l'aide juridique compte 38 organisations membres :

- Action Autonomie
- Action-Gardien, table de concertation communautaire de Pointe-Saint-Charles
- Association des étudiants et étudiantes en droit de l'Université de Montréal
- Association des juristes progressistes
- Association des travailleurs et travailleuses accidentés du Matawin
- Au bas de l'échelle
- Clinique Droits Devant
- Clinique juridique du Mile End Legal Clinic
- Clinique juridique Juripop
- Coalition des associations de consommateurs du Québec (CACQ)
- Collectif pour un Québec sans pauvreté
- Comité logement Trois-Rivières
- Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN)
- Confédération des syndicats nationaux (CSN)
- Département des sciences juridiques de l'UQAM
- Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ)
- Fédération des avocats de l'aide juridique du Québec
- Fédération des professionnelles-CSN (FP-CSN)
- Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ)
- Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU)
- Inform'elle
- Ligue des droits et libertés
- Mouvement Action-Chômage de Montréal
- Mouvement d'éducation populaire autonome de Lanaudière (MÉPAL)
- Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MEPACQ)
- Mouvement personnes d'abord (MPDA) de Sainte-Thérèse
- ODAS-Montréal
- Option consommateurs
- Pro Bono UQAM
- Recours et droits des Laurentides
- Regroupement des comités de logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ)
- Regroupement des maisons pour femmes victimes de violence conjugale
- Saguenéens et Jeannois pour le droit de la personne
- Service d'entraide Passerelle SEP
- Services juridiques communautaires de Pointe-Saint-Charles et Petite-Bourgogne
- Syndicat des avocats et avocates à l'aide juridique de Montréal
- Union des consommateurs
- Union des travailleuses et travailleurs accidentés ou malades (UTTAM)