



Rapport du Comité d'experts sur l'**assurance juridique**

« L'assurance juridique,
une solution pour l'accès à la justice » »



Rapport du
Comité d'experts
sur l'**assurance
juridique**

« L'assurance juridique,
une solution pour l'accès à la justice »

ISBN : 978-2-550-66069-9 (imprimé)

ISBN : 978-2-550-66070-5 (PDF)

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2012



Le 28 septembre 2012

Monsieur Bertrand St-Arnaud
Ministre de la Justice et procureur général du Québec

OBJET : Rapport du Comité d'experts sur l'assurance juridique

Monsieur le Ministre,

C'est avec plaisir que nous vous remettons le rapport du Comité d'experts sur l'assurance juridique. Nous avons reçu notre mandat du ministre de la Justice le 22 novembre 2011. Nos travaux se sont déroulés de décembre 2011 à septembre 2012.

Notre comité, formé de personnes provenant des milieux juridiques, économiques, de l'industrie de l'assurance et d'un organisme de protection de consommateurs, est parvenu à dégager les consensus nécessaires qui lui permettent de proposer aujourd'hui une série de recommandations unanimes.

Nous avons procédé avec un maximum de rigueur notamment en faisant une trentaine d'entrevues et consultations auprès d'assureurs, de courtiers et d'agents d'assurance, d'organismes réglementaires et disciplinaires et d'organismes se préoccupant de l'accès à la justice pour nos concitoyens. Nous avons aussi rencontré des universitaires et des chercheurs dédiés au développement de moyens visant à favoriser un meilleur accès à la justice pour les justiciables québécois.

De plus, nous avons analysé toute la documentation disponible et, grâce au Barreau du Québec, nous avons procédé à un sondage auprès de la population. Enfin, nous avons intégré les résultats d'une étude réalisée par l'économiste Pierre Boucher en étroite collaboration avec les membres du Comité d'experts.

Nous avons la conviction de vous proposer des moyens d'action qui vous aideront, du moins le croyons-nous, à offrir aux citoyens à revenus moyens une solution pratique et peu coûteuse d'avoir un accès à la justice. L'assurance juridique se situe au centre d'une politique globale d'accès à la justice préconisée par le gouvernement du Québec.

Nous vous prions de transmettre nos remerciements à M. Yves Desmarais, du bureau du sous-ministre de la Justice, ainsi qu'à M^{es} Robert E. Deschênes et Pierre Nadeau, de la Direction des orientations et mesures d'accessibilité, qui ont agi en appui au Comité pendant toute l'exécution de son mandat.

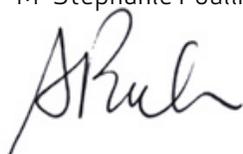
Les coprésidents sont maintenant à votre disposition pour vous exposer le rapport et éventuellement pour l'expliquer publiquement si vous souhaitez le rendre public.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos meilleurs sentiments.

Le bâtonnier Pierre Gagnon, Ad.E., coprésident



M^e Stéphanie Poulin, coprésidente



SOMMAIRE

Objectifs

Dans un souci d'accès à la justice, le Comité d'experts sur l'assurance juridique a reçu le mandat d'évaluer l'option d'offrir une assurance juridique aux citoyens non admissibles à l'aide juridique;

- étudier l'opportunité d'étendre cette protection à certains volets associés aux litiges familiaux entre autres;
- proposer des stratégies communes de promotion, y inclus l'opportunité d'une déduction fiscale de la prime pour les individus comme c'est le cas en matière commerciale;
- documenter et quantifier la volumétrie transactionnelle et les coûts de l'assurance juridique actuelle et en lien avec les différents scénarios potentiels;
- identifier les enjeux organisationnels, proposer des actions spécifiques et faire des recommandations en conséquence;
- poursuivre la réflexion, en vue de développer de nouveaux outils et d'élargir le panier de services actuellement disponibles.

Un rapport issu d'une démarche interactive

Pour être en mesure de formuler des recommandations, de nombreux acteurs, comme les assureurs, les courtiers en assurance, deux ordres professionnels, des organismes disciplinaires, l'Autorité des marchés financiers (AMF), l'Observatoire du droit à la justice, le Bureau d'assurance du Canada, ont été consultés et le public a été associé à la démarche grâce à un sondage effectué par le Barreau du Québec.

Les chiffres de l'assurance juridique

L'activité judiciaire au Québec fait état d'un nombre important de dossiers susceptibles d'être couverts par les produits d'assurance juridique. Près de 25 % des ménages se situent dans la catégorie à revenus moyens (75 000 \$ de revenu). Environ 11 % d'entre eux, soit un minimum de 225 000 ménages, détiendraient des couvertures d'assurance juridique.

Le marché apparent serait, quant à lui, à hauteur de 11,025 M\$. Selon différentes hypothèses d'évaluation du marché, le potentiel se situerait entre 43,6 M\$ et 63 M\$.

L'analyse

Méconnaissance de l'assurance juridique et du système de justice;
Confusion entre l'assistance et l'assurance juridique;
Difficulté de mise en marché de l'assurance juridique.

Les voies d'action

Pour réaliser cet objectif d'accessibilité à la justice, le gouvernement doit entreprendre des actions stratégiques et établir un échéancier relativement à la mise en œuvre de certaines mesures proposées.

Le comité formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1

Que le gouvernement du Québec initie une campagne d'information et de sensibilisation auprès du grand public sur :

- le système de justice;
- l'assurance juridique.

Cette campagne devrait notamment servir à faire la distinction entre l'assurance juridique et l'assistance juridique téléphonique. Enfin, des documents d'information vulgarisée rédigés en langage simple et clair (brochure ou dépliant) devraient être élaborés afin d'expliquer aux consommateurs ce que sont l'assurance juridique et les garanties offertes.

Par ailleurs, afin d'augmenter l'impact d'une telle campagne, le comité recommande l'établissement de partenariats avec l'Autorité des marchés financiers, le Barreau du Québec, la Chambre des notaires, les assureurs et les courtiers.

Recommandation n° 2

Que le gouvernement du Québec réduise la taxe applicable sur le produit d'assurance habitation ou d'assurance automobile souscrit par le consommateur de 50 % du coût de la prime de l'assurance juridique jointe au produit principal, le cas échéant, jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 30 \$.

Que le gouvernement du Québec établisse les critères permettant l'obtention d'un tel avantage (produit certifié).

Que le gouvernement mette en place des mesures incitatives afin que les employeurs offrent l'assurance juridique à leurs employés. Afin de donner l'exemple, le gouvernement devrait le proposer aux employés des organismes publics et parapublics.

Recommandation n° 3

Que le gouvernement du Québec modifie la *Loi d'interprétation* ou un règlement sous la juridiction de l'AMF afin d'encadrer la dénomination des services d'assistance juridique offerts aux consommateurs. Ainsi tout service d'assistance juridique devrait toujours être nommé « assistance juridique téléphonique » afin d'éviter la confusion avec le terme « assurance juridique ».

Recommandation n° 4

Que le gouvernement du Québec soutienne l'industrie de l'assurance, favorise le développement du produit d'assurance juridique et appuie l'élargissement des garanties d'assurance juridique par ses actions, ses promotions et ses campagnes de sensibilisation afin de répondre aux demandes et aux besoins des consommateurs et ainsi leur faciliter l'accès à la justice.

À titre indicatif, notons que les améliorations suivantes répondent aux demandes et besoins des consommateurs selon les travaux effectués par le Comité d'experts et le sondage effectué par CROP en mai 2012 pour le compte du Barreau du Québec.

- Vol ou usurpation d'identité.
- Actes non contentieux comme testaments ou mandats en cas d'inaptitude.
- Forfaits en droit familial comme la rédaction et l'obtention d'un jugement entérinant une entente.
- Obtention d'avis juridiques parallèlement au processus de médiation familiale.
- Forfaits pour honoraires de préparation à une audition de la Cour du Québec, pour des demandes relatives à de petites créances.

Recommandation n° 5

Que le gouvernement du Québec permette par décret que l'assurance juridique développée par les assureurs de dommages puisse également être distribuée par le réseau des assureurs de personnes. Les assureurs de dommages demeureront les seuls assureurs à pouvoir assumer ce risque.

Ainsi ce produit pourra être distribué plus massivement en permettant l'utilisation de l'assurance collective comme véhicule de vente.

Recommandation n° 6

Que le gouvernement du Québec évalue si l'enjeu de l'accessibilité à la justice justifierait la vente par inertie (avec droit de retrait) de l'assurance juridique.

Recommandation n° 7

Que le ministre de la Justice mette sur pied un comité ayant pour mandat de faire le suivi des recommandations du présent rapport et d'évaluer l'impact des mesures mises en place pour accroître le nombre de citoyens souscrivant l'assurance juridique au Québec et de faire des recommandations appropriées, s'il y a lieu.

Les membres:

M. le bâtonnier Pierre Gagnon Ad. E., coprésident

M^e Stéphanie Poulin, coprésidente

M^e Diane Bélanger,

M^e Céline Daigle,

M^e Robert Laniel,

M^e Dyane Perreault,

M. Pierre Boucher, économiste conseil.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	L'ASSURANCE JURIDIQUE EN BREF	1
CHAPITRE 1	LE MANDAT	3
1.1	Description du mandat	3
1.2	Composition du Comité d'experts	3
1.3	Méthodologie	5
1.3.1	Recherche documentaire	6
1.3.2	Programme d'entrevues	6
1.3.2.1	Liste des personnes et organismes consultés	6
1.3.3	État de la situation dans le marché	8
1.3.4	Analyse et modélisation	9
1.3.5	Rapport et recommandations	9
CHAPITRE 2	ASSURANCE JURIDIQUE : HISTORIQUE ET DESCRIPTION	11
2.1	Introduction	11
2.2	L'assurance juridique s'internationalise et évolue rapidement	11
2.2.1	L'assurance de dommages dans un contexte international	12
2.2.2	L'assurance protection juridique sur le marché européen	12
2.3	L'évolution de l'assurance juridique au Canada	13
2.4	L'évolution de l'assurance juridique au Québec	14
2.5	Cadre réglementaire et définition de l'assurance juridique	15
2.5.1	Réglementation et définition de l'assurance juridique au Canada	15
2.5.2	Réglementation et définition de l'assurance juridique au Québec	15
2.6	Les produits existants au Québec	16
2.6.1	Assurance juridique et assistance juridique téléphonique	16
2.6.2	L'étendue des garanties	18
2.6.3	L'indemnité payable	20
2.6.4	Les conditions d'application	20
2.6.5	Questions intéressant les assurés	22
CHAPITRE 3	LE MARCHÉ POTENTIEL DE L'ASSURANCE JURIDIQUE	25
3.1	Introduction	25
3.2	La richesse des Québécois	25
3.3	Les besoins en services juridiques des ménages à revenus moyens	27
3.4	La situation au Canada	28
3.5	La volumétrie de l'industrie de l'assurance juridique au Québec	29
3.5.1	Polices d'assurance souscrites au Québec	29
3.5.2	L'activité judiciaire au Québec	29
3.5.3	Les personnes se représentant seules devant la cour	31

3.5.4	Évaluation de la volumétrie de l'assurance juridique en fonction du « revenu moyen » des ménages	31
3.5.5	Évaluation de la volumétrie à partir du nombre d'occupants propriétaires/locataires de résidences	33
3.5.6	Évaluation de la volumétrie à partir des résultats de l'enquête du ministère de la Justice du Québec	34
3.5.7	La valeur probable des livraisons dans le marché	34
CHAPITRE 4	CONSULTATIONS	39
4.1	Consultation avec les assureurs	39
4.1.1	L'industrie de l'assurance juridique : perceptions des assureurs	39
4.1.2	Les assureurs de dommages	39
4.1.2.1	<i>Perception des clientèles sur les produits d'assurance juridique</i>	39
4.1.2.2	<i>Confusion entre l'assurance et l'assistance juridique</i>	39
4.1.3	Les produits d'assurance juridique	40
4.1.3.1	<i>Assurance juridique et stratégie d'entreprise</i>	40
4.1.3.2	<i>Implication des courtiers dans le processus de vente et le prix du produit</i>	40
4.1.3.3	<i>Amélioration du produit</i>	41
4.1.3.4	<i>Élargissement du réseau de distribution</i>	41
4.1.4	Les perspectives de croissance du marché de l'assurance juridique	41
4.1.4.1	<i>L'appui du ministère de la Justice du Québec pour accroître le taux de pénétration</i>	41
4.1.4.2	<i>Incitatifs à l'achat du produit</i>	41
4.2	Les sondages du Barreau du Québec	42
4.2.1	Résultats du sondage CROP de 2012	42
4.2.1.1	<i>Connaissance de l'assurance juridique</i>	42
4.2.1.2	<i>Les problématiques juridiques</i>	43
4.2.1.3	<i>L'intérêt à se procurer ce produit</i>	43
4.2.1.4	<i>Assurance juridique et sceau de qualité</i>	43
4.3	Consultation de l'Autorité des marchés financiers	44
CHAPITRE 5	ANALYSE	45
5.1	Méconnaissance de l'assurance juridique et du système de justice	46
5.2	Démystifier le système judiciaire, faire connaître, appuyer et promouvoir l'assurance juridique	46
5.3	Les difficultés de mise en marché de l'assurance juridique	48
5.3.1	Déduction de la prime d'assurance juridique	48
5.3.2	Permettre la déductibilité du coût des polices et même des honoraires extrajudiciaires comme c'est déjà le cas en matières commerciales	48
5.3.3	Réduction de la taxe de vente sur le produit principal (assurance auto ou habitation)	49

5.4	Évaluation du coût de la réduction de la taxe de 9 % sur le produit principal d'assurance habitation/auto auquel s'ajoute un produit d'assurance juridique	49
5.5	Les coûts appréhendés de la réduction de taxe proposée	50
5.6	L'appui de l'État aux bénéficiaires de l'aide juridique en comparaison avec les utilisateurs de l'assurance juridique	51
5.6.1	Un régime québécois d'aide juridique efficace	51
5.7	Une question d'équité pour les ménages à revenus moyen	52
5.8	Certification du produit	53
5.9	Distribution par l'entremise d'un service d'aide aux employés	54
5.10	Confusion entre l'assurance juridique et l'assistance juridique téléphonique	54
5.11	L'étendue des garanties et ses limites	55
5.12	Distribution dans le cadre de l'assurance collective	56
5.13	La vente par inertie avec droit de retrait (opting out)	57
CHAPITRE 6	RECOMMANDATIONS	59
REMERCIEMENTS		61
ANNEXE I		63
	Communiqué du 22 novembre 2011 du ministre de la Justice et documents	
ANNEXE II		65
	Lettre du 23 février 2012 du sous-ministre de la Justice aux coprésidents du Comité d'experts sur l'assurance juridique	
ANNEXE III		67
	Notes biographiques des membres	
ANNEXE IV		71
	Rapport du groupe de travail sur l'accès à la justice par la fiscalité	
ANNEXE V		73
	Liste des intervenants consultés	
ANNEXE VI		83
	Grilles d'entrevues	

ANNEXE VII	91
Liste des activités du Barreau du Québec	
ANNEXE VIII	93
Lettre transmise par La Capitale Assurances générales inc.	
BIBLIOGRAPHIE ET DOCUMENTATION	97

PRÉAMBULE

L'ASSURANCE JURIDIQUE EN BREF

Dans le rapport du Comité d'experts, l'expression « **ASSURANCE JURIDIQUE** » est généralement utilisée pour une meilleure compréhension, sauf si le contexte historique ou légal exige d'utiliser une autre expression, par exemple « assurance de frais juridiques », « assurance de protection juridique », « assurance protection juridique », ou simplement « protection juridique ».

Tous les contrats d'assurance ont les mêmes trois composantes : une **prime** payée par l'assuré, une prestation ou **indemnité** payée par l'assureur et un **risque** subi par l'assuré. Toutefois, l'assurance juridique est très particulière et se distingue des autres assurances de dommages. Moyennant une prime, l'assurance juridique fournit, d'une part, à l'assuré une assistance juridique téléphonique, et, d'autre part, les moyens financiers, sous forme d'indemnité, afin de lui permettre de trouver une solution à l'amiable ou judiciaire à des litiges ou événements problématiques appelés « le risque ».

L'assurance juridique comporte les deux volets suivants :

- L'assuré a accès à un conseiller juridique pour un nombre illimité de consultations téléphoniques sur toute question juridique.
- L'assuré bénéficie de l'aide financière pour payer les honoraires de conseillers juridiques ou d'experts et les frais judiciaires lors de problèmes spécifiques à certains domaines.

Pour compléter cette description sommaire, mentionnons les autres caractéristiques : la prime annuelle varie entre 30 \$ et 100 \$ selon le type de protection et couvre tous les membres d'une même famille vivant sous le même toit. L'indemnité payable et l'étendue des garanties d'assurance offertes varient en fonction de la prime. Plus la prime est élevée, plus l'indemnité et les limites des garanties seront importantes. Actuellement, la plupart des assurances juridiques offrent une indemnité maximale de 5 000 \$ par litige garanti, moyennant une prime de 50 \$ annuellement.

Chapitre 1 Le mandat



1.1 Description du mandat

Le 22 novembre 2011, le ministre de la Justice du Québec, M. Jean-Marc Fournier, confiait à M. le bâtonnier Pierre Gagnon et à M^e Stéphanie Poulin le mandat de coprésider un comité d'experts provenant des milieux juridique, économique et sociaux, ci-après « Comité d'experts »¹.

« Le mandat du Comité d'experts consiste à évaluer l'opportunité et la viabilité d'un régime d'assurance juridique, régime d'assurance déjà offert par certaines compagnies d'assurances à des clientèles cibles, et d'identifier des façons d'en accroître l'utilisation et de suggérer des solutions afin de favoriser un meilleur accès à la justice pour l'ensemble de la population.

Notamment, le Comité d'experts devra :

- évaluer l'option d'offrir une assurance juridique aux citoyens non admissibles à l'aide juridique;
- étudier l'opportunité d'étendre cette protection à certains volets associés aux litiges familiaux entre autres;
- proposer des stratégies communes de promotion incluant l'opportunité d'une déduction fiscale de la prime pour les individus comme c'est le cas en matière commerciale;
- documenter et quantifier la volumétrie transactionnelle et les coûts de l'assurance juridique actuelle et en lien avec les différents scénarios potentiels;
- identifier les enjeux organisationnels, proposer des actions spécifiques et faire des recommandations en conséquence;
- poursuivre la réflexion, en vue de développer de nouveaux outils et d'élargir le panier de services actuellement disponibles.

Le Comité d'experts devra présenter ses recommandations au ministre de la Justice en septembre 2012². »

Les membres du comité comprennent que leur mandat se situe essentiellement dans le cadre d'une démarche favorisant une meilleure accessibilité à la justice pour les citoyens à revenus moyens. Toutes leurs analyses et recommandations doivent être comprises dans cette perspective.

1.2 Composition du Comité d'experts³

M. le bâtonnier Pierre Gagnon Ad. E., coprésident

M. le bâtonnier Pierre Gagnon est membre du cabinet Joli-Cœur, Lacasse de Québec. Il a exercé en litiges civils et commerciaux. Il a agi également comme négociateur, médiateur civil et commercial et comme arbitre. Il a aussi exercé en droit administratif.

Il est président du Comité sur l'assurance juridique du Barreau du Québec. En 2008, le Barreau du Québec lui décernait la médaille du Mérite du Barreau pour sa contribution dans le développement de l'assurance juridique au Québec.

¹ Le texte du communiqué de presse émis par M. le ministre Jean-Marc Fournier peut être consulté à l'Annexe I.

² Source : Lettre du 23 février 2012 du sous-ministre, M^e Denis Marsolais, à M^e Stéphanie Poulin et M. le bâtonnier Pierre Gagnon, Ad. E., voir annexe II.

³ Les notes biographiques des membres du Comité d'experts peuvent être consultées à l'Annexe III.

M^e Stéphanie Poulin, responsable du Service juridique d'Option consommateurs, coprésidente

Avocate depuis 1997, M^e Poulin a notamment œuvré dans le domaine des recours collectifs et de l'arbitrage commercial avant de joindre les rangs d'Option consommateurs en 2001. Elle y supervise une vingtaine de recours collectifs et réalise de nombreuses études sur différents enjeux liés à l'amélioration de l'accès à la justice et à la protection des consommateurs.

Mentionnons qu'en 2007, cet organisme a publié une étude intitulée « *L'assurance juridique : une solution pour une meilleure accessibilité à la justice ?* »

M^e Diane Bélanger, FBA Groupe Conseils inc.

Membre du Barreau du Québec depuis 1989, M^e Diane Bélanger a entrepris sa carrière d'avocate en pratique privée au sein du cabinet Gasco Linteau Grignon de Montréal. Elle exerce en droit des assurances. En 1997, elle fonde et participe à l'essor d'une nouvelle entreprise, FBA Groupe Conseils inc., spécialisée dans la mise sur pied et la gestion de programmes d'assurance juridique. Elle est à la barre de l'entreprise, à titre de présidente, depuis 2004.

Reconnue pour son expertise en assurance juridique, elle est membre du Comité sur l'assurance juridique du Barreau du Québec depuis sa création.

M^e Bélanger est également membre du conseil d'administration de la Corporation de services du Barreau du Québec.

M^e Céline Daigle, La Capitale Assurances générales inc.

M^e Daigle est membre du Barreau du Québec depuis 1987. Elle a exercé en litiges civils et commerciaux de 1987 à 1992 et elle est au service de La Capitale Assurances générales inc. depuis 1992. Elle a occupé le titre de chef de service de la protection juridique ainsi que celui de directrice des affaires juridiques et elle est actuellement directrice principale de la protection juridique. Elle est responsable des activités du Service de réclamations de la protection juridique et elle participe au développement du produit au sein de la vice-présidence vente et fidélisation.

Elle est membre du Comité sur l'assurance juridique du Barreau du Québec depuis 1999.

Elle a également été présidente du Comité des avocats et avocates en entreprise du Barreau de Québec de 2007 à 2009, et secrétaire-trésorière de la Corporation des assureurs directs de dommages du Québec (CADD) depuis 2005.

M^e Robert Laniel, Financière Manuvie et représentant de la Chambre des notaires

M^e Robert Laniel est membre de la Chambre des notaires du Québec depuis 1977. Il occupe actuellement le poste de vice-président adjoint au Service de planification fiscale et successorale de la Financière Manuvie. Le cadre de ses fonctions comporte de nombreuses activités de formation et il intervient comme soutien aux efforts de vente des conseillers en sécurité financière en relation d'affaires avec l'entreprise.

Auparavant, il a été conseiller principal, auprès du Service fiscalité et retraite, d'Investissements Manuvie (2004-2010), conseiller en planification fiscale et successorale auprès de La Maritime compagnie d'assurance (1998-2004) et en pratique privée (1977-1998).

M^e Dyane Perreault, directrice du Service aux membres et représentante du Barreau du Québec

Admise au Barreau du Québec en 1981, elle a pratiqué au Centre communautaire juridique de l'Estrie, à Lac-Mégantic, de 1981 à 1985. Par la suite, elle a travaillé en pratique privée à Sherbrooke de 1985 à 1999.

De 1999 à 2001, elle a travaillé en entreprise avant de se joindre au Service aux membres du Barreau du Québec. Depuis 2005, elle est directrice du Service aux membres et elle est notamment responsable du Comité sur l'assurance juridique.

Elle est membre du Comité sur l'assurance juridique du Barreau du Québec depuis 2005.

M. Pierre Boucher, économiste, Observatoire des services professionnels

Économiste de formation, M. Boucher est diplômé de l'Université McGill (baccalauréat spécialisé en économie) et de l'Université Concordia (maîtrise en économie). Il a par la suite complété sa formation de deuxième cycle à l'Université McGill (diplôme en administration des affaires) et à l'Université de Waterloo (diplôme en développement économique). L'expertise de M. Boucher porte notamment sur l'économie des services et le domaine associatif.

Il a dirigé l'étude sur « La pratique du droit au Québec et l'avenir de la profession » (1996), ce qui lui a valu d'être reconnu comme expert sur la question dans l'industrie. Il a été invité en 2002 à l'Association du Barreau canadien et en 2006 à l'American Bar Association (ABA - Wisconsin) à titre de conférencier sur les sujets de l'avenir de la profession, des pratiques professionnelles multidisciplinaires et de l'impact des technologies de l'information et des communications (TIC) sur la pratique du droit.

Plus récemment, il a contribué à la réalisation de l'étude « Les avocats de pratique privée en 2021 » pour le Barreau du Québec (Service aux membres). À l'automne 2011, M. Boucher a publié un livre sur le marché des services juridiques (Implosion du marché des services juridiques – Édition Yvon Blais/ Thomson Reuters).

1.3 Méthodologie

Afin d'atteindre les objectifs rattachés au mandat qui leur a été confié, les membres du Comité d'experts ont élaboré la méthodologie qui apparaît au diagramme suivant. Essentiellement, la démarche comprend cinq étapes

DIAGRAMME

ÉTAPES DE RÉALISATION DU RAPPORT

Étape I	RECHERCHE DOCUMENTAIRE
Étape II	PROGRAMME D'ENTREVUES
Étape III	ÉTAT DE LA SITUATION DANS LE MARCHÉ
Étape IV	ANALYSE ET MODÉLISATION
Étape V	RECOMMANDATIONS

1.3.1 Recherche documentaire

Le Comité a procédé à une analyse exhaustive de la documentation pertinente sur l'accès à la justice et plus particulièrement sur l'assurance juridique. Ont été consultés les documents suivants :

- les données statistiques disponibles auprès de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) et de Statistique Canada;
- les analyses et rapports provenant des ministères de la Justice, des juridictions canadiennes, américaines et européennes;
- des analyses réalisées par des universitaires;
- des rapports, études et sondages émanant du Barreau du Québec;
- le libellé de polices d'assurance juridique émises par des assureurs;
- les lois et règlements applicables au Québec ainsi que les règles fédérales canadiennes;
- un certain nombre de publicités, articles de journaux ou de revues.

Une bibliographie détaillée apparaît à la fin du présent rapport.

1.3.2 Programme d'entrevues

Afin de valider certaines hypothèses sur le marché québécois de l'assurance juridique, un programme d'entrevues a été planifié. Une grille spécifique a été élaborée afin de recueillir un maximum d'information auprès d'intervenants clés⁴. Des représentants des organismes suivants ont été interviewés.

1.3.2.1 Liste des personnes et organismes consultés

A. Assureurs

Allstate du Canada, compagnie d'assurance, M. Glen King, directeur du développement des produits.

Assurances Banque Nationale, M. Alain Brunet, président et chef de la direction.

Aviva, Compagnie d'assurances du Canada, M. Steven Cohen, vice-président senior.

DAS Canada, M^{me} Barbara Haynes, présidente et chef de la direction.

Desjardins Groupe d'assurances générales, M^e Marie-France Amyot, vice-présidente Développement et évolution des garanties et Souscription corporative et M. Marc-André Labrecque, vice-président Assurance Recherche.

Groupe Ledor inc., mutuelle d'assurance, M. François Côté, président.

Groupe Promutuel - Fédération de Sociétés mutuelles d'assurance générale, M. Alain Favreau, coordonnateur - conception et développement des produits.

Industrielle Alliance, Assurance auto et habitation inc., M. Michel Laurin, président et chef de l'exploitation de l'Industrielle Alliance, Assurance auto et habitation.

⁴ La grille d'entrevue est reproduite à l'annexe VI.

Intact compagnie d'assurance, M. Patrick Barbeau, vice-président assurance de particuliers.

La Garantie, compagnie d'assurance de l'Amérique du Nord, M. Dean Bast, vice-président national.

La Capitale Assurances générales inc., M^{me} Marie-Claude Dulac, vice-présidente ventes et fidélisation.

La Compagnie d'assurances Jevco, M^{me} Lucie Constantineau, vice-présidente assurance de particuliers.

La compagnie d'assurance Missisquoi, M. Jean-François Charest, vice-président assurance des particuliers et M^{me} Annie Mathieu, chef d'équipe-produits et tarification pour l'assurance des particuliers pour le Groupe d'assurance Economical.

L'Union Canadienne, compagnie d'assurances, M. Serge Gagné, directeur national pour l'assurance habitation pour le groupe Co-operators, M^e Jean Benoît Forgues, avocat, directeur des affaires corporatives-administration, M^{me} Linda Gosselin, vice-présidente pour l'assurance des particuliers pour Union canadienne, compagnie d'assurances, M. Dominique Roche, spécialiste en matière d'assurance habitation et M. Claude Moreau, directeur pour l'assurance et l'indemnisation pour Co-operators.

Royal Sun & Alliance du Canada, société d'assurances, M. Pierre Lepage, vice-président, assurance des particuliers (Québec).

SSQ, Société d'assurances générales inc., M^{me} France Alain, directrice, assurance des particuliers, M^e Marie Fortin, avocate et M^{me} Ginette Fortin, vice-présidente assurance des particuliers.

B. Courtiers en assurance

AssurExperts, M. Pierre Boisvert, président, M. Rémi Boisvert, vice président.

Dale Parizeau Morris Mackenzie, M. François Vallerand, vice-président - Développement des affaires.

C. Ordres professionnels

Barreau du Québec, M. le bâtonnier Louis Masson, Ad. E. et M^{me} France Bonneau, directrice du Service des communications.

Chambre des notaires, M^e Jean Lambert, président.

D. Organismes disciplinaires

Autorité des marchés financiers, M. Patrick Déry, surintendant de l'assistance aux clientèles et de l'encadrement de la distribution; M^e Nathalie G. Drouin, directrice générale des affaires juridiques et surintendante de l'encadrement de la solvabilité; M^e Julien Reid, directeur général des normes et de l'assurance-dépôts; M^e Éric Stevenson, directeur principal de l'indemnisation et des politiques d'encadrement de la distribution.

Chambre de l'assurance de dommages (CHAD), M^{me} Maya Raic, présidente-directrice générale et M^e Jannick Desforges, directrice Affaires institutionnelles et conformité des pratiques.

E. Universitaires et chaires de recherche

Faculté de droit, Université de Montréal, M^e Pierre Claude Lafond, professeur titulaire.

Observatoire du droit à la justice, M^e Pierre Noreau, chercheur au Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal et président de l'Observatoire du droit à la justice, M. le juge Oscar d'Amours, juge de la Cour du Québec à la retraite et membre de l'Observatoire du droit à la justice, ainsi que M. le juge Jacques Lachapelle, juge suppléant de la Cour du Québec et membre de l'Observatoire du droit à la justice.

F. Gestionnaires de programmes d'assurance juridique

Assistenza International, M^{me} Katia Laliberté, vice-présidente services corporatifs, M^e Manon Dagenais, avocate et M^e Fraser Baird, avocat.

FBA Groupe Conseils inc., M. Pierre Guilbault, vice-président.

G. Autres organismes

Bureau des assurances du Canda (BAC), M^e Marie-Claude Grignon.

Centre de justice de proximité du Grand Montréal, M^e Michèle Moreau, directrice générale.

1.3.3 État de la situation dans le marché

En complément à l'étape précédente, un profil du marché québécois de l'assurance juridique a été établi, en présentant :

- une délimitation du nombre de citoyens dits à revenus moyens;
- une segmentation du marché en fonction de catégories et sous-catégories de produits d'assurance;
- les taux de pénétration actuels des produits d'assurance juridique et l'évaluation de leur volumétrie;
- la construction d'hypothèses relatives à un taux de pénétration optimal des produits d'assurance juridique.

1.3.4 Analyse et modélisation

Le Comité a procédé également à l'analyse de l'information recueillie. Les tâches suivantes ont été accomplies. Lorsqu'ils étaient requis, des modèles ont été construits.

- L'analyse des enquêtes réalisées.
- L'évaluation des besoins d'accès à la justice.
- La perception des besoins exprimés par des clientèles cibles.
- L'analyse du panier de services offerts par rapport aux besoins exprimés.
- L'analyse des garanties et limites des garanties d'assurance juridique en regard des besoins exprimés.
- Compilation et synthèse.

1.3.5 Rapport et recommandations

Le rapport du Comité porte sur les composantes suivantes :

- les grands constats des analyses réalisées;
- les enjeux de l'accès à la justice;
- un rappel de certaines situations de marché pour les produits d'assurance juridique aux États-Unis et en Europe;
- la présentation des scénarios d'analyse ainsi que leur élaboration (enjeux, stratégies, actions, coûts de réalisation);
- rétention du scénario optimal;
- des propositions et recommandations au ministère de la Justice du Québec en ce qui a trait à la contribution de l'assurance juridique comme moyen d'améliorer l'accès à la justice pour les citoyens du Québec à revenus moyens;
- finalement, une évaluation financière des propositions et des recommandations.

Chapitre 2 Assurance juridique : historique et description



2.1 Introduction

L'assurance de protection juridique a, de tout temps, été une branche d'assurance particulière et spéciale. Elle s'est développée lentement, au gré des besoins de la société, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, puis elle a pris un essor presque fulgurant, du moins dans certains pays européens. Au Canada et au Québec, le développement du marché de l'assurance juridique est beaucoup plus récent. L'assurance juridique se distingue des autres branches d'assurance, principalement par le fait qu'elle garantit non seulement une prestation financière, mais également la fourniture de services.

L'environnement dans lequel elle a progressé n'a évidemment pas été le même dans chaque pays. En Europe, au cours du 19^e siècle jusqu'au début du 20^e siècle, plusieurs tentatives pour introduire différentes formes d'assurance juridique ont échoué. En 1917, Georges Durand met en place au Mans un service juridique pour défendre les membres de l'*Automobile Club de l'Ouest* dans leurs activités sportives. Le succès de cette idée de Durand se traduit dans la mise en place de « La Défense Automobile et Sportive », ou DAS. Ces contrats s'adressent à ceux qui pratiquent le sport en général et concernent les procès et litiges de toute nature avec des tarifs relativement modestes. En plus des automobilistes, ces contrats visent ceux qui pratiquent l'aviation, le cyclisme, la chasse, la pêche, le tir, la gymnastique, le football et tous les sports ou exercices de plein air. Les conditions de la police précisent que la société garantit à ses adhérents le remboursement des frais de consultation, d'assistance d'avocat et de procédure devant toutes les juridictions. Les mille contrats conclus par la DAS en 1918 se multiplient par dix à peine deux ans plus tard.

2.2 L'assurance juridique s'internationalise et évolue rapidement

Un survol historique rédigé par Carlo Isola⁵, ancien secrétaire général de l'Association internationale de l'assurance de protection juridique, résume l'évolution de cette forme d'assurance en Europe dans la période de l'entre-deux guerres et dans la dernière moitié du 20^e siècle.

Après la Deuxième Guerre mondiale, le nombre de compagnies spécialisées en Europe va tripler. Les sociétés allemandes donnent un élan particulier à l'internationalisation de l'assurance juridique. Souhaitant mettre à la disposition de leur clientèle un réseau efficace d'assistance dans les autres pays européens, elles s'y installèrent, en créant de nouvelles sociétés ou en rachetant des compagnies déjà existantes.

L'assurance juridique hésita à traverser la Manche pour plusieurs raisons, dont la subsistance de certains principes de Common Law, vieux de plusieurs siècles, qui associaient à des délits le fait de se faire instigateur de procès inutiles, d'apporter de l'aide à un tiers en vue d'un procès sans y être impliqué, de prêter de l'aide lors d'un procès contre la promesse d'une participation aux bénéfices. Dès que ces délits furent abrogés par le Criminal Law Act de 1967, l'assurance juridique fut introduite au Royaume-Uni avec un succès remarquable, également grâce à des formes innovatrices de marketing.

Pendant la deuxième moitié du 20^e siècle, « l'assurance de protection juridique » a finalement raison de la méfiance et de la contestation provenant du monde de l'assurance dite traditionnelle ainsi que des autorités judiciaires. Les mesures favorisant le libre choix de l'avocat et la résolution des conflits d'intérêt permettent de surmonter les résistances qui ont empêché jusque-là son développement et sa reconnaissance comme une branche spéciale de l'assurance par le fait qu'elle garantit, en plus d'une prestation financière, la prestation de services.

⁵ Isola, Carlo : « L'assurance de protection juridique : origines et évolution », Association internationale de l'assurance de protection juridique.

2.2.1 L'assurance de dommages dans un contexte international

Il nous apparaît opportun de situer l'ampleur du marché de l'assurance de dommages dans un contexte international. Le tableau présente la situation selon les continents.

TABLEAU Marché mondial de l'assurance de dommages (\$G)

Région	2001		2008		2010		Variation (2010/2001)
	Primes	Poids (%)	Primes	Poids (%)	Primes	Poids (%)	
Union européenne	767	32	1 489	40	1 620	37	111
Asie	595	24	779	21	1 161	27	95
Amérique du Nord	949	40	1 262	34	1 282	30	35
Autres	104	4	181	5	276	6	165
TOTAL	2 415	100 %	3 711	100 %	4 339	100 %	80 %

Source : Insurers of Europe, CEA Statistics No. 44, 2011.

En 2010, le marché mondial de l'assurance de dommages s'élevait à 4 339 milliards de dollars comparativement à 2 415 milliards dix ans plus tôt. Ceci représente une croissance de 80 %. Le plus fort taux de croissance de la décennie, soit 165 %, a été observé dans les régions en développement hors-Asie. L'UE suit avec 111 %, en raison de l'intégration des pays de l'Europe de l'Est à l'UE. L'accroissement de 35 % de la valeur des primes en Amérique du Nord constitue le plus faible taux de croissance, sans doute en raison d'un marché proche de sa maturité.

L'UE a accru son pourcentage de part de marché pendant la décennie alors que celle de l'Amérique du Nord a diminué. Le reste du monde demeure à peu près stable sur la période.

2.2.2 L'assurance protection juridique sur le marché européen⁶

Les modes de financement des services juridiques constituent le principal déterminant pour l'accès à la justice, outre l'efficacité, la qualité et la concurrence pour l'offre de services juridiques.

En Europe, l'une des avenues privilégiées pour le financement des services juridiques est l'assurance protection juridique. En effet, pour de nombreux pays membres de l'Union européenne, les produits d'assurance protection juridique constituent l'un des piliers de l'accès à la justice pour les parties impliquées dans un problème juridique.

Selon RIAD, la valeur des primes d'assurance protection juridique souscrites en 2008 se situait à hauteur de 9,159 milliards de dollars, soit une croissance de 4,1 % par rapport à 2007. La croissance de la valeur des primes souscrites de 4,1 % (2007-2008) est inférieure à la moyenne historique (1998-2008) qui était de 5,5 %⁷. La récession de 2007-2008 qui a durement frappé les pays de l'Union européenne explique en partie cette diminution.

⁶ Le terme « assurance protection juridique » est utilisé sur le territoire de l'Union européenne (UE).

⁷ « The Legal Protection Insurance Market in Europe » International Association of Legal Expenses Insurance - RIAD, 2011.

Quatre pays occupent les trois quarts du marché de l'assurance protection juridique, notamment l'Allemagne (45 %), la France (11 %), le Royaume-Uni (10 %) et les Pays-Bas (10 %). Le marché de l'assurance juridique représente moins de 2 % du total des primes souscrites pour les produits autres que l'assurance-vie. Pour les pays de l'UE, les primes souscrites correspondent à une moyenne de 14 \$ per capita (total des primes souscrites par rapport au nombre total d'habitants dans le pays).

Les primes d'assurance protection juridique sont souvent vendues comme avenant à une assurance auto ou habitation, c'est ce qu'on qualifie de produit « Add-On ». Les garanties d'assurance protection juridique comprennent non seulement les frais des conseillers juridiques employés par les assureurs ou des avocats externes, mais également des services d'information ou des conseils juridiques ainsi que des services pour le règlement de litiges « hors cour ».

Néanmoins, les différentes garanties d'assurance varient considérablement d'un pays à l'autre. À titre d'exemple, l'Allemagne impose les restrictions parmi les plus contraignantes voulant que les assureurs ne peuvent offrir des services d'information ou de conseils juridiques ainsi que de l'assistance pour le règlement de litiges « hors-cour »⁸.

Ainsi, les différences institutionnelles dans les marchés de l'assurance des particuliers, la fiscalité et l'encadrement de l'industrie des services juridiques sont responsables des écarts des taux de pénétration de l'assurance protection juridique au sein des pays⁹ membres de l'UE. Néanmoins, l'assurance protection juridique est devenue un segment très important du marché de l'assurance indemnisation. Elle emploie un nombre important de professionnels et est à l'origine, année après année, de la livraison d'une gamme variée de services juridiques.

2.3 L'évolution de l'assurance juridique au Canada

L'assurance juridique n'est pas très répandue au Canada, à l'exception du Québec. Nous notons la difficulté d'obtenir des statistiques valables pour le reste du Canada, considérant que les statistiques fournies ne sont pas détaillées par province. Nous constatons toutefois que la plus grande partie du volume de l'assurance juridique vendue à des particuliers au Canada se retrouve au Québec. C'est donc pour le moment une réalité essentiellement québécoise. Ce phénomène s'explique en grande partie par le fait que la forme d'assurance juridique des particuliers la plus répandue au pays a été inspirée par le modèle français et adaptée par des assureurs du Québec.

Des produits de protection juridique que l'on appelle « Prépayés » ou « Prepaid » existent au Canada, par exemple celui des CAW (Canadian Automobile Workers) ou Law Protector, mais ce ne sont pas, à proprement parler, des produits d'assurance juridique au sens de la définition que nous utilisons¹⁰. Ces programmes consistent en une possibilité pour un groupe ou des individus de se prévaloir de certains services juridiques payés selon les conditions prévues par contrat et pour un montant prédéterminé.

Certains assureurs offrent l'assurance juridique dans les autres provinces canadiennes. Trois d'entre eux offrent des protections comparables à celles qui sont offertes aux citoyens du Québec; ce sont Intact Compagnie d'Assurance, Allstate du Canada, compagnie d'assurance et Pembridge compagnie d'assurance. Allstate offre un produit d'assurance juridique et vol d'identité à travers le Canada, y compris au Québec, et l'offre à titre d'avenant à son contrat d'assurance habitation. Quant à Pembridge, compagnie sœur d'Allstate, elle offre une garantie similaire à ses clients à l'extérieur du Québec.

⁸ Voir note 5.

⁹ Le terme « assurance protection juridique » est utilisé sur le territoire de l'Union européenne (UE).

¹⁰ Le préambule et la section 2.5.2 donnent plus d'information sur la définition de l'assurance juridique et sur la réglementation qui l'encadre.

Un autre assureur est un nouveau venu au Canada, DAS Canada, qui offre, depuis 2009, des produits d'assurance juridique haut de gamme (primes et indemnités élevées). L'assuré doit se faire représenter par un professionnel qui fait partie d'une liste établie par l'assureur. La compagnie a commencé ses activités au Canada (en Ontario) en 2010 et vient tout juste d'obtenir son permis provincial pour vendre de l'assurance juridique au Québec. Il faudra observer l'évolution des activités de ce géant européen de l'assurance juridique et déterminer notamment si les produits qu'il offrira s'adresseront aux citoyens à revenus moyens, qui sont visés par le mandat de notre comité.

Force est donc de constater que l'expérience canadienne ne peut nous être d'un très grand secours, du moins pour le moment. Cette situation pourrait toutefois changer, et il faudra suivre l'évolution du marché de l'assurance juridique, principalement en Ontario.

Récemment, un collectif d'auteurs s'est intéressé à l'accès à la justice pour les citoyens à revenus moyens¹¹. L'un des chapitres de l'ouvrage traite de mise en place d'un système universel d'assurance juridique¹².

Le programme universel proposé par les auteurs constitue un prolongement du réseau de l'aide juridique. Il consiste à inclure les citoyens à revenus moyens dans le programme d'aide juridique. Par ailleurs, les justiciables pourraient s'exclure par l'exercice d'un droit de retrait, tout comme les professionnels qui auraient aussi le choix d'accepter ou non de tels mandats, au cas par cas. Les primes d'assurance juridique seraient évaluées à partir d'estimations actuarielles, la rémunération de l'avocat serait sujette à une révision constante, la gestion du programme serait assumée par l'aide juridique ontarienne, etc. Aucune initiative n'a toutefois été annoncée à ce jour.

2.4 L'évolution de l'assurance juridique au Québec

L'assurance juridique au Québec est relativement récente.

Au début des années 1980, une expérience d'implantation d'un plan de services de frais juridiques prépayés, instauré et géré par le Syndicat des travailleurs unis de l'automobile du Canada en faveur de ses membres travaillant à l'usine General Motors à Boisbriand, a été tentée. Ce programme a duré quelques années. Il s'agissait d'un programme établi sur le modèle « prépayé » ontarien tel que décrit plus haut, ce n'était donc pas une assurance. À notre connaissance, personne n'a repris ce programme par la suite. Il faudra attendre le début des années 1990 pour assister à la mise en place des premières véritables polices d'assurance juridique.

L'implication de La Capitale Assurances générales inc. dans le domaine de l'assurance juridique depuis 20 ans mérite une mention particulière. En effet, cette entreprise a été la toute première à offrir l'assurance juridique en 1991. Inspirée par les échanges de ses dirigeants avec une entreprise partenaire offrant déjà ce produit en France, elle a mis sur le marché un produit populaire au bas prix de 34 \$ par année¹³.

En 1992, Pafco compagnie d'assurance mettait sur le marché son programme d'assurance juridique. Ces initiatives ont incité d'autres compagnies d'assurance à mettre sur pied de tels programmes.

Aujourd'hui, selon les données disponibles dont le Comité d'experts a pris connaissance, les compagnies d'assurance suivantes offrent une assurance juridique dans le cadre de leurs polices d'assurance habitation ou d'assurance automobile : Allstate du Canada, compagnie d'assurance, Assurances générales Banque Nationale inc., Aviva Compagnie d'assurance du Canada, La Compagnie d'assurances Jevco, La

¹¹ TREBILCOCK Michael, DUGGAN Anthony, SOSSIN Lorne. *Middle Income Access to justice*, University of Toronto Press, 2012.

¹² Ibid. Voir à cet effet l'article de CHOUDRY Sujit, TREBILCOCK Michael et WILSON James. *Growing Legal Aid Ontario into Middle Class: A Proposal for Public Legal Expenses Insurance*, page 385.

¹³ Voir les sections 2.6.2 à 2.6.4 pour plus d'information sur les garanties offertes par les polices d'assurance juridique.

Compagnie d'assurance Missisquoi, Echelon compagnie d'assurance générale, Intact compagnie d'assurance, La Capitale Assurances générales Inc., L'Union canadienne compagnie d'assurances, et Groupe Promutuel. Certaines compagnies d'assurance, notamment Royal Sun & Alliance du Canada, société d'assurances, Groupe Ledor, mutuelle d'assurance et DAS, songent à entrer sur le marché de l'assurance juridique au Québec.

Il est impossible de parler du développement de l'assurance juridique au Québec sans souligner l'appui important du Barreau du Québec. Dès 1974, un comité était créé pour suivre le développement des « Prepaids » américains. Dans les années 1980, le Barreau a participé à la mise en place d'un tel programme à l'usine GM de Boisbriand comme mentionné précédemment. Au début des années 1990, il accompagne les assureurs, courtiers et gestionnaires de programmes dans la mise en marché et l'adaptation des produits; il pose aussi une série d'actions concrètes dont des campagnes publicitaires majeures depuis au moins sept ans¹⁴.

2.5 Cadre réglementaire et définition de l'assurance juridique

2.5.1 Réglementation et définition de l'assurance juridique au Canada

Au Canada, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux encadrent l'industrie des assurances en fonction de leur champ de compétence respectif. L'encadrement du contrat d'assurance, les litiges concernant les polices et les pratiques commerciales relèvent, pour leur part, de la compétence des provinces.

2.5.2 Réglementation et définition de l'assurance juridique au Québec

Pour mieux comprendre où se situe l'assurance juridique au Québec, il y a lieu de revenir sur les notions de base de l'assurance telles que définies dans notre droit, dont le *Code civil du Québec*, la *Loi sur les assurances*¹⁵, et la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*¹⁶.

Suivant les dispositions du *Code civil du Québec* (articles 2389 et suivants), l'assurance est soit maritime, soit terrestre, l'assurance terrestre se divisant en assurance de personnes ou en assurance de dommages. D'une part, l'assurance de personnes, que nous appelons communément l'assurance-vie, porte sur la vie, la santé ou l'intégrité physique de l'assuré. D'autre part, l'assurance de dommages protège l'assuré contre les conséquences d'un événement portant atteinte à son patrimoine. L'assurance de dommages comprend entre autres l'assurance biens et l'assurance de responsabilité. L'assurance juridique entre dans cette définition et se qualifie donc d'assurance de dommages. Le *Règlement d'application de la Loi sur les assurances*¹⁷ classe d'ailleurs l'assurance juridique dans cette catégorie et la définit à l'article 24 en ces termes :

La catégorie « assurance de frais juridiques » est celle en vertu de laquelle l'assureur s'engage à rembourser les frais juridiques de l'assuré, y compris les honoraires ou autres frais reliés à la prestation de services juridiques.

Les modes de distribution de l'assurance de personnes sont très différents de ceux de l'assurance de dommages. L'assurance de personnes est individuelle ou collective alors que l'assurance de dommages est individuelle.

¹⁴ Voir l'annexe VII pour plus d'information sur les activités du Barreau en matière d'assurance juridique.

¹⁵ L.R.Q. c. A-32.

¹⁶ L.R.Q. c. D-9.2.

¹⁷ R.R.Q., c. A-32, r 1.

La distribution en mode collectif à un groupe déterminé permet d'offrir une gamme de produits à tous les membres du groupe adhérant au contrat-cadre. L'assurance dentaire, l'assurance médicament ou l'assurance soins oculaires sont tous des produits en assurance de personnes distribués collectivement. L'assurance de dommages à laquelle appartient l'assurance juridique est distribuée individuellement, n'étant pas de la catégorie de l'assurance de personnes. En permettant de distribuer l'assurance juridique par les assureurs de personne, cela augmenterait de façon significative le nombre de primes souscrites en multipliant les canaux de distribution. Ainsi, nous permettrions une distribution de masse favorisant un plus grand taux de pénétration dans le marché.

Cette distinction entre assurance de personnes et assurance de dommages s'avère également importante au niveau de l'encadrement réglementaire pour les représentants de chacune de ces catégories. Un représentant exerce ses activités dans la discipline d'assurance pour laquelle il est autorisé à exercer et il doit agir pour le compte d'un cabinet (assureur ou courtier) ou d'une société autonome. Un représentant peut souscrire de l'assurance juridique uniquement s'il peut exercer dans la discipline de l'assurance de dommages.

Une autre distinction importante à faire concerne l'assurance de responsabilité civile, à ne pas confondre avec l'assurance juridique. Le *Code civil du Québec* indique que « ... l'assurance de responsabilité, qui a pour objet de garantir l'assuré contre les conséquences pécuniaires de l'obligation qui peut lui incomber, en raison d'un fait dommageable, de réparer le préjudice causé à autrui¹⁸. » Ainsi, le propriétaire d'un immeuble, poursuivi par le locataire blessé dans l'escalier mal entretenu, aura l'assurance responsabilité civile comme protection, alors que la victime de l'accident, le locataire, aura comme protection une assurance juridique. La première (assurance responsabilité) couvrira les honoraires de l'avocat, puisque l'assureur est tenu de prendre fait et cause et d'assurer la défense complète de l'assuré en plus d'indemniser la victime pour ses dommages, alors que la deuxième, soit l'assurance juridique, couvrira uniquement les honoraires de l'avocat, les frais judiciaires et les expertises suivant les limites du contrat.

La *Loi sur la distribution de produits et services financiers* régit les modes de distribution des produits d'assurance et précise l'encadrement réglementaire des activités des représentants en assurance. Afin d'exercer leurs activités, les représentants en assurance doivent d'ailleurs recevoir une formation spécifique les menant à l'obtention d'un certificat de représentant délivré par l'Autorité des marchés financiers. Par ailleurs, tous les représentants sont régis par un code de déontologie.

2.6 Les produits existants au Québec

2.6.1 Assurance juridique et assistance juridique téléphonique

Il est important de distinguer l'assurance juridique de l'assistance juridique téléphonique.

L'assurance juridique comporte automatiquement un volet d'assistance juridique téléphonique, mais l'assurance juridique demeure un contrat d'assurance avec toutes ses composantes, comme précédemment exposé, avec une **prime**, un **risque** et une **indemnité**.

Le but ultime de l'assurance juridique est de payer les honoraires et les frais juridiques reliés à la défense des droits des assurés, dans les domaines de droit spécifiés au contrat. Par ailleurs, l'assistance juridique téléphonique ne paie pas d'indemnité, mais permet plutôt à un assuré d'obtenir de l'information juridique.

¹⁸ Article 2396 C.c.Q.

Le service **d'assistance juridique téléphonique** permet à l'assuré d'obtenir les conseils d'un avocat ou d'un notaire dans la plupart des domaines du droit. Le nombre d'appels est généralement illimité. Ce service est le plus souvent offert par plusieurs compagnies d'assurances à leurs clients qui détiennent une assurance automobile ou habitation. Certaines compagnies ne vendent pas l'assurance juridique, mais offrent tout de même, sans frais additionnels, ce service d'assistance à leurs clients. En somme, plusieurs assurés ont droit à l'assistance juridique téléphonique, même s'ils n'ont pas contracté une police d'assurance juridique.

Cette situation pose d'ailleurs un important problème de confusion. Les appellations assurance juridique et assistance juridique sont trop semblables et créent de la confusion chez les consommateurs. Plusieurs personnes, croyant détenir une assurance juridique, ont eu la mauvaise surprise d'apprendre, malheureusement trop tard, qu'elles ne possédaient que l'assistance juridique téléphonique. Cette situation a été maintes fois dénoncée, notamment dans un rapport d'Option consommateurs publié en 2007. On y mentionnait :

« Le tiers des trente participants nous ont avoué confondre les termes « aide juridique », « assistance juridique » et « assurance juridique ». Sur ces dix personnes, deux possèdent une assurance juridique. Ceux qui n'avaient pas contracté le produit avaient reçu à l'avance le dépliant sur l'assurance juridique encouragée par le Barreau du Québec ainsi qu'un contrat à lire. Malgré tout, plusieurs d'entre eux n'avaient toujours pas saisi exactement ce que l'assurance juridique représentait. Par exemple, certains croyaient que l'assureur leur allouait gratuitement les services d'un avocat pour les représenter lors d'un litige. Il est donc essentiel de spécifier davantage ces termes de base et de vulgariser le plus possible les outils d'information sur ce produit.

De même, nous avons pu constater qu'un certain nombre des participants possédant une assurance juridique ne comprenaient toujours pas ce que le produit offrait. Par exemple, un assuré croyait au moment de l'entrevue que l'assurance juridique était limitée seulement à l'assistance juridique. Il nous a mentionné à ce sujet : « Je croyais avoir seulement droit à des conseils juridiques par téléphone. [...] C'est de cette manière que les assureurs nous présentent le produit ». Un autre assuré nous a affirmé qu'il a contracté l'assurance juridique seulement pour avoir accès à de l'assistance juridique. Puisqu'il ne se considère pas comme une personne à risque, l'assurance juridique ne l'intéresse pas. Dans ces deux cas, les assurés payaient pour un service d'assistance juridique qu'ils possédaient déjà puisqu'ils avaient accès par l'entremise des autres contrats qu'ils détiennent avec le même assureur. Ils payaient donc deux fois pour le même service. Sur ce point, l'honorable Simon Brossard, juge de la Cour du Québec à la retraite, nous a affirmé que de nombreux citoyens ne savaient pas qu'ils avaient accès à de l'assistance juridique par le biais de leur assurance habitation. »

M^e Pierre Noreau, membre du conseil d'administration de l'Observatoire du droit à la Justice et professeur à l'Université de Montréal, a aussi soulevé ce problème de confusion lors d'une rencontre avec le comité. M^e Noreau ainsi que deux juges de la Cour du Québec, MM. les juges Oscar d'Amours et Jacques Lachapelle, qui l'accompagnaient, ont proposé d'expliquer la distinction entre assistance et assurance au moyen d'un plan de communication conjoint avec les organismes professionnels et gouvernementaux intéressés par cette problématique.

Cette confusion a aussi été largement documentée lors d'entrevues faites par le comité, par plusieurs assureurs et courtiers, et par M^e Michèle Moreau du Centre de justice de proximité du Grand Montréal. Cette question a aussi été soulevée par la directrice des communications du Barreau du Québec,

¹⁹ Voir l'annexe VII pour plus d'information.

M^{me} France Bonneau, qui s'appuyait sur plusieurs sondages effectués dans les dernières années, y compris en mai 2012, par le Barreau du Québec.

2.6.2 L'étendue des garanties

Les contrats d'assurance juridique varient d'un assureur à l'autre, mais on retrouve dans la plupart de ces contrats des dénominateurs communs, tant au niveau des garanties, des indemnités payables que des conditions d'application.

Les risques protégés par les contrats d'assurance juridique sont des risques qui peuvent survenir dans la vie courante des consommateurs. Les litiges généralement couverts par les assurances juridiques sont reliés aux domaines de droit suivant :

- **Droit de la consommation** : Publicité mensongère ou trompeuse, problèmes avec un entrepreneur, non-respect d'un contrat de vente ou de location d'un bien et des garanties qu'il contient, problèmes vécus à la suite d'une mauvaise exécution du contrat de voyage, etc.
- **Responsabilité civile (dommages corporels ou matériels)** : Blessures lors d'une chute sur un plancher mal entretenu, blessures subies par un enfant dans la cour d'école en raison d'installations non sécuritaires et souffrance physique ou handicap découlant d'une erreur médicale, etc.
- **Droit de la propriété** : Vices cachés ou vices de construction, problèmes de voisinage où l'assuré est la victime, différends entre propriétaire et locataire (éviction, insalubrité, dommages au logement), problème en copropriété, etc.
- **Droit social** : Difficultés à faire valoir ses droits auprès de régimes publics ou privés, comme la Commission de la santé et de la sécurité du travail, la Société de l'assurance automobile, l'assurance-emploi et un assureur en invalidité, etc.
- **Droit du travail** : Congédiement ou rétrogradation sans motif valable, discrimination et harcèlement, refus de l'employeur de payer les deux dernières semaines de travail ou les commissions à la suite d'une mise à pied, etc.

Afin d'illustrer ce qui précède, voici quelques exemples de situations courantes couvertes par l'assurance juridique.

1. Vous venez de vendre votre résidence et, après quelques mois, l'acheteur réclame une diminution de prix d'achat prétextant avoir découvert des vices cachés affectant de façon importante la maison.

2. Votre voisin refuse de faire ériger une clôture sur la ligne mitoyenne et vous ne connaissez pas vos droits.

3. Le voisin de votre chalet a fait d'importants travaux sur son terrain et, depuis, les eaux se déversent dans votre jardin et sur la terrasse... Vous ne savez plus quoi faire.

4. Les récents travaux exécutés sur votre résidence ne sont pas satisfaisants et l'entrepreneur ne donne plus signe de vie.

5. Vous venez d'emménager et vous découvrez que les travaux que devait faire le propriétaire à votre logement n'ont pas été exécutés comme promis.

6. Vos voisins de loyer sont extrêmement bruyants et le propriétaire n'intervient pas dans la situation malgré vos demandes répétées.

7. Votre propriétaire vous envoie un avis de reprise de votre logement. Vous désirez contester cet avis à la Régie du logement.

8. Vous avez des problèmes avec l'acheteur qui ne respecte pas ses obligations à la suite du dépôt d'une offre d'achat sur un immeuble.

9. Vous venez d'emménager dans votre nouveau condo. Le syndicat des copropriétaires fait défaut de faire respecter la déclaration de copropriété.

10. Vous subissez du harcèlement au travail et ne savez pas comment agir et où vous adresser.

11. Vous êtes congédié et vous ne comprenez pas pourquoi après avoir donné plusieurs années de loyaux services au même employeur.

12. Vous n'acceptez pas la décision de la Commission des lésions professionnelles (CLP) qui refuse de reconnaître votre accident de travail.

13. Après avoir été indemnisé pendant quelques mois par la CSST, cette dernière considère que vous êtes apte au retour au travail et cesse de verser les prestations alors que votre médecin n'est pas d'accord.

14. Vous devenez invalide, mais ni l'employeur, ni la Régie des rentes, ni l'assureur invalidité ne reconnaissent la maladie que vous avez et aucun revenu ne vous est versé pendant la convalescence qui dure depuis plusieurs mois.

15. La SAAQ considère que vos maux de dos ne sont pas reliés à votre accident d'automobile et, pourtant, vous ne pouvez pas retourner travailler dans ces conditions.

16. Vous êtes victime d'un accident en descendant l'escalier mal entretenu et glacé d'un restaurant. Vous voulez réclamer votre perte de revenu pendant les six mois qu'a duré votre convalescence.

17. Le motorisé que vous avez acheté avant de partir pour les vacances annuelles ne démarre pas... On vous a vendu un citron et le garagiste réclame des milliers de dollars de frais de réparation.

18. Le système de thermopompe que l'on vous a vendu n'est pas adapté au style de maison que vous avez et vous désirez résilier le contrat.

La plupart des contrats couvrent également des matières non contentieuses tel le règlement des successions et l'ouverture de régime de protection du majeur. Ils couvrent plus particulièrement:

- les consultations juridiques reliées au règlement de la succession de l'assuré;
- les démarches reliées à la vérification par le tribunal du testament olographe ou devant témoin de l'assuré;
- les démarches juridiques visant à homologuer le mandat d'inaptitude de l'assuré ou visant la nomination d'un tuteur ou curateur à l'assuré.

Certains assureurs ajoutent à leur contrat des consultations juridiques préventives, des consultations relatives à une succession et à la protection du majeur, la représentation à l'enquête du coroner ou encore la préparation d'une cause présentable à la Cour du Québec pour des demandes relatives à de petites créances. Chaque contrat d'assurance mérite d'être examiné afin d'en percevoir toutes les particularités.

2.6.3 L'indemnité payable

L'assureur paie une indemnité en fonction des limites et des conditions prévues au contrat. Par exemple, l'indemnité maximale payée est généralement de 5 000 \$ par litige et varie entre 10 000 \$ et 15 000 \$ par période d'assurance. Par exemple, un assuré peut réclamer pour plus d'un litige par année.

De plus, les assureurs paient ou remboursent entre 85 \$ et 150 \$ l'heure pour les honoraires des avocats ou des notaires engagés pour effectuer les mandats. L'assuré doit assumer la proportion des honoraires qui n'est pas remboursée par l'assurance, s'il y a lieu. Enfin, l'assurance peut également rembourser des frais juridiques tels que les timbres judiciaires, les frais d'huissier, les honoraires extrajudiciaires des avocats ainsi que les frais d'experts ou d'expertise et toutes les taxes applicables. À noter : chaque assureur prévoit les modalités et les barèmes différents pour le paiement de l'indemnité maximale.

2.6.4 Les conditions d'application

La plupart des contrats prévoient également des conditions d'application qui sont le plus souvent les suivantes :

- Délai de carence : Il doit s'écouler au moins 60 jours depuis l'entrée en vigueur de la police d'assurance avant qu'un litige puisse être admissible à une réclamation auprès de l'assureur.
- Limite territoriale circonscrite au Québec. Le litige doit avoir pris naissance au Québec et relever de la juridiction des tribunaux québécois.
- Le montant minimal du litige varie entre 1 000 \$ et 7 000 \$. Exclusion du droit pénal et criminel, des matières matrimoniales et des litiges non spécifiés au contrat.

La majorité des contrats couvre les litiges quels qu'en soient les forums où ils sont présentés ou les modalités de règlement choisies par les parties :

- La négociation raisonnée
- La conciliation
- La médiation
- L'arbitrage
- Les tribunaux judiciaires : Cour du Québec, Cour supérieure, etc.
- Les tribunaux administratifs : TAQ, CLP, SAAQ, Régie du logement, etc.

Les assurés visés par la majorité des polices d'assurance juridique sont non seulement les assurés désignés au contrat, mais également tous les membres de la famille vivant sous le même toit.

Enfin, les clientèles desservies par les assureurs juridiques peuvent varier d'un assureur à l'autre en fonction des marchés choisis par ceux-ci. Par exemple, certains assureurs visent les particuliers, les travailleurs autonomes, les entreprises ou des groupes spécifiques et les risques particuliers à ces groupes.

Dénominateurs communs des polices d'assurance juridique

Primes	Indemnités	Conditions	Garanties ²⁰	Forum ou modes de règlement
Varie entre 35 \$ et 100 \$	Varie entre 5 000 \$/litige ou 10 000 \$/litige Varie entre 10 000 \$ et 15 000 \$/période d'assurance d'une année	En complément à l'assurance de dommages : • habitation • automobile • véhicule récréatif Délai de carence de 60 jours Limite territoriale – Québec Montant minimal en litige : varie entre 1 000 \$ et 7 000 \$	Litiges : • droit de la consommation • responsabilité civile • droit de la propriété • droit social • droit du travail Non contentieux : consultation juridique : • règlement de la succession de l'assuré • vérification de testament de l'assuré • homologation du mandat en cas d'inaptitude • nomination d'un tuteur/curateur	Négociation raisonnée Conciliation Médiation Arbitrage Tribunaux administratifs Tribunaux judiciaires (Cour du Québec, Cour Supérieure, Cour d'appel)

²⁰ Seuls les domaines mentionnés sous la rubrique garantie sont couverts par la police. Les autres domaines de droit sont exclus comme par exemple le droit criminel.

2.6.5 Questions intéressant les assurés

Q : Les dossiers de réclamation en assurance juridique sont-ils confidentiels ?

La confidentialité des réclamations dans le domaine de l'assurance juridique est protégée par un encadrement réglementaire strict. La *Loi sur le Barreau*²¹ et le *Code de déontologie des avocat*²² soumettent tous les avocats au secret professionnel. On retrouve des dispositions similaires au *Code de déontologie des notaires*²³. De plus, la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*²⁴ s'applique à toute entreprise afin de protéger les renseignements personnels recueillis dans tous les dossiers créés. Les assureurs sont soumis au respect de ces lois et règlements et chaque assuré qui se sent lésé peut s'adresser aux différents syndic ou à la Commission d'accès à l'information pour faire respecter ses droits en la matière.

Notons toutefois un bémol au principe de la confidentialité :

La confidentialité des informations échangées entre un professionnel et son client comporte une limite lorsque ce dernier reçoit une offre de règlement. En effet, certaines compagnies d'assurance ont prévu une clause en vertu de laquelle elles exigent d'être informées des offres de règlement reçues par l'assuré et, si l'assureur estime que l'offre de règlement est acceptable mais que l'assuré refuse, l'assureur peut refuser de payer les honoraires du conseiller juridique. Selon certains assureurs consultés, cette clause a pour but d'éviter l'abus de procédure et la multiplicité des recours frivoles ou inutiles.

Q : Les réclamations en assurance juridique ont-elles une influence sur la prime de l'assurance juridique et sur celle des autres contrats d'assurance ?

La *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*²⁵ protège les renseignements contenus dans les dossiers, de sorte que les réclamations en assurance juridique ne peuvent influencer ni la prime du contrat d'assurance juridique, ni la prime des autres contrats d'assurance (auto ou habitation) souscrits par l'assuré.

Cependant, comme dans d'autres domaines d'assurance, un assureur pourrait, au moment du renouvellement d'une police d'assurance juridique, faire le choix de refuser d'assurer un client qui a fait des réclamations multiples en assurance juridique dans la période précédente.

Q : Le libre choix de l'avocat est-il respecté ?

Toutes les polices d'assurance juridique actuellement en vigueur au Québec laissent à l'assuré le libre choix de son avocat, de son notaire ou de son expert. De l'avis de plusieurs intervenants, le libre choix du professionnel favorise l'étanchéité et la confidentialité des données du dossier d'un assuré face à son assureur. Le secret professionnel appartenant au client, celui-ci se sent d'autant mieux protégé s'il établit une relation de confiance avec le professionnel qu'il a lui-même choisi. Le

²¹ L.R.Q. c. B-1.

²² L.R.Q. c. B-1, r. 3.

²³ R.R.Q., c. N-3, r.2.

²⁴ L.R.Q. c. P-39.1.

²⁵ Voir note 24.

gouvernement du Québec reconnaît d'ailleurs l'importance du libre choix de l'avocat, notamment à l'article 56.1 du Règlement d'application de la *Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques*²⁶.

L'importance de ce principe du libre choix a de plus été soulignée par plusieurs intervenants. C'est notamment le cas du Barreau du Québec, de la Chambre des notaires, de l'Observatoire du droit à la justice, de M^e Michèle Moreau et de plusieurs assureurs.

Cette souplesse n'existe pas de façon aussi systématique dans les régimes européens ou dans ceux offerts dans certaines provinces canadiennes. En effet, parfois l'assureur assigne un procureur à son assuré ou exige que ce dernier choisisse un professionnel à partir d'une liste qu'il a préalablement dressée.

Q : L'assureur peut-il se retrouver en conflit d'intérêts ?

Chaque professionnel doit respecter son code de déontologie dans chacun des dossiers d'un client qu'il représente et, à ce titre, il ne peut se placer en aucun cas en situation de conflit d'intérêts.

L'assureur, quant à lui, a un rôle bien défini, soit celui d'accepter ou non la réclamation, suivant les conditions apparaissant au contrat, de payer l'indemnité prévue également par le contrat et de respecter le libre choix de l'avocat. L'avocat et son client demeurent libres de choisir le mode de règlement et la stratégie à adopter dans la situation pour régler le conflit.

Certaines polices d'assurance juridique permettent à un assuré de poursuivre son assureur, d'autres non. Les règles usuelles applicables par les différents codes de déontologie assurent que le dossier est traité par des procureurs indépendants. D'autres mesures sont aussi appliquées, le tout selon une jurisprudence bien établie²⁷.

²⁶ R.R.Q., chapitre A-14, r. 4.

²⁷ *Succession Macdonald c. Martin*, [1990] 3 RCS 1235; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 RCS 557; *Services environnementaux Laidlaw (Mercier) ltée c. Québec (Procureur général)*, 1995 CanLII 4702 (CAQ) <http://www.worldjusticeproject.org/>

Chapitre 3

Le marché potentiel de l'assurance juridique



3.1 Introduction

Le « World Justice Project²⁸ », organisme international qui confère un classement annuel à tous les pays en regard des caractéristiques des systèmes de justice, alloue une note moyenne au Canada pour la variable « accès à la justice ».

Le Québec, pour préserver la très bonne réputation de son système de justice, ne peut négliger le droit fondamental de toute personne d'accéder à la justice et doit donc porter une attention particulière à des mesures efficaces d'accès à la justice.

Les litiges entre individus et l'existence de situations conflictuelles sont le propre des sociétés modernes en mutation accélérée. Advenant un litige, les individus ont accès à de nombreuses sources d'information à contenu juridique. Toutefois, la complexité du droit et de son application diminue souvent l'efficacité de ces sources, fussent-elles électroniques, de référence, de consultation ou autres. Pour un large public, le litige est synonyme de représentation devant les « tribunaux », ce qui n'est pas toujours le cas.

Au quotidien, l'accès à la justice pour les justiciables est plutôt à géométrie variable. En effet, le revenu de l'individu ou du ménage constitue actuellement la variable incontournable pour l'accès à la justice. Les modalités d'accès à la justice se sont polarisées. Pour les personnes à très faible revenu, l'aide juridique permet cet accès²⁹, alors que seules les personnes à revenu supérieur disposent d'un accès relativement facile aux services d'un avocat ou d'un notaire. Cette situation laisse en plan une majorité de Québécois dits de « classe moyenne ».

Le développement accéléré des technologies de l'information et des communications, dans le sillage de la mondialisation, accentue l'écart dangereux entre les citoyens et le système de justice. Dans cette perspective, la société doit alors faire une mise à niveau des mécanismes d'accès à la justice pour garantir le respect des droits fondamentaux de tous les justiciables. C'est dans ce contexte que l'assurance juridique prend toute son importance à titre de variable stratégique pour accroître l'accès à la justice.

3.2 La richesse des Québécois

DES QUÉBÉCOIS RICHES OU PAUVRES ?

Évaluer le potentiel d'un bien ou d'un service, dont les produits d'assurance juridique, nécessite une connaissance pointue de la propension à consommer des ménages. Cette dernière repose évidemment sur le revenu disponible.

La hauteur du revenu disponible des Québécois nécessite, comme point de départ, d'évaluer la richesse collective et sa répartition. Comparer celle-ci en regard d'autres juridictions représente un défi en soi. En effet, le Québec offre une vaste gamme de biens publics accessibles à tous, et ce, souvent sans égard au revenu (garderies, congé parentaux, frais de scolarité universitaires relativement bas, santé, etc.).

²⁸ <http://www.worldjusticeproject.org/>

²⁹ Rappelons que le plafond salarial de l'individu ou du couple (avec ou sans enfants) constitue un frein à l'éligibilité à l'aide juridique. Récemment, le Barreau du Québec a d'ailleurs commandé une étude sur la hausse de ces seuils d'admissibilité et réclamé des changements pour rendre l'aide juridique vraiment accessible. <http://www.barreau.qc.ca/fr/actualites-medias/communiqués/2011/12/12-aide-juridique>

Rappelons ici que le produit intérieur brut (PIB) par habitant reste la première approximation du niveau de vie des individus. Ce faisant, il révèle leur capacité de payer pour un panier de produits, y inclus les services publics. Cette situation complexifie toute comparaison avec des juridictions là où les biens publics ne sont disponibles qu'à des degrés variables. Une mesure plus universelle de la richesse est requise.

Pour obtenir une juste évaluation, il faut comparer le PIB par habitant des Québécois avec d'autres citoyens au sein des pays industrialisés. En tenant compte de la parité des pouvoirs d'achat, le PIB du Canada arrive au neuvième rang parmi les 34 pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Le PIB du Québec occuperait la vingtième place. Par contre, sur la mesure du PIB par habitant, le Québec se classe loin derrière le Canada et les États-Unis. Le Québec est même sous la moyenne de l'OCDE.

Cela dit, pour de nombreux économistes, le PIB par habitant n'est pas nécessairement la mesure idéale du bien-être des individus. Lorsqu'on fait référence à la notion de « bien-être », une combinaison de conditions de vie matérielles et de critères relatifs à la qualité de vie entre en ligne de compte. Ces facteurs ne sont pas mesurés par le PIB.

En 2011, l'OCDE a établi l'indice du « Vivre mieux », qui évalue justement le bien-être au sein de ses 34 pays membres³⁰. Des économistes québécois ont appliqué ce modèle au Québec³¹. L'indice du « Vivre mieux » de l'OCDE repose sur des variables relatives aux conditions de vie matérielles tels le revenu, le logement et l'emploi. En regard des déterminants de la qualité de vie, les variables analysées regroupent la santé, l'éducation, la vie communautaire, l'environnement, la gouvernance, la perception du bien-être, la sécurité et la conciliation travail/famille. Le tableau qui suit reproduit onze des indicateurs adaptés au Québec.

TABLEAU Classement du Québec pour l'indice du « Vivre mieux »

Variables	Rang au sein des pays de l'OCDE
Faible taux d'agression	1
Taille du logement	2
Satisfaction à l'égard de la vie	2
Perception de l'état de santé	2
Taux d'emploi des mères	2
Compétence en lecture	4
Proportion des employés travaillant plus de 50 heures/semaine	4
Taux de chômage de long terme	5
Revenu disponible	17
Avoir financier	11
Niveau de scolarité	11

Source : Joanis, M., Godbout, L., « *Le Québec économique en 2011* », Presses de l'Université Laval, 2011.

³⁰ OCDE. Initiative du « Vivre mieux » - Données par pays provenant de l'indice « Vivre mieux », 2011.

³¹ Joanis, M., Godbout, L., « *Le Québec économique en 2011* », Presses de l'Université Laval, 2011.

En observant ces indicateurs de l'OCDE, un premier constat s'impose, le Québec se classe 18 fois sur 20 au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. Par contre, pour les variables de revenu disponible et d'actifs financiers, le Québec fait moins bien.

Sur la base du PIB par habitant, le Québec arrive sous la moyenne de l'OCDE, en 20^e place. Ainsi, la faiblesse de la richesse relative des Québécois, mesurée par le PIB par habitant, serait donc largement compensée par différentes composantes de la qualité de vie, toutes dépendantes de l'offre de biens publics.

Par contre, l'étude de l'OCDE ne prend pas en compte les perspectives à long terme de la notion de bien-être. Aucun indicateur ne porte sur la question des finances publiques à long terme en regard de cette offre de biens publics. C'est là un aspect majeur qui pourrait abaisser de façon substantielle le classement du Québec si on y ajoutait le niveau de dette publique du gouvernement et des autres institutions parapubliques.

En conclusion, dans une perspective de déploiement d'efforts pour accroître le taux de pénétration des produits d'assurance juridique, il faut prendre en compte deux choses. D'une part, les Québécois ne sont pas « riches ». C'est la gamme de biens publics offerte qui accroît la qualité de vie, le « Vivre mieux ». D'autre part, les biens publics ont pour ainsi dire un effet négatif sur les attentes des Québécois envers des déboursés supplémentaires à l'essentiel. Les taxes et les impôts élevés au Québec font en sorte que les attentes des agents économiques sont élevées envers les pouvoirs publics.

3.3 Les besoins en services juridiques des ménages à revenus moyens

Quelle est la demande de services juridiques pour la majorité de justiciables à revenus moyens ? En posant l'hypothèse que les Québécois vivent des situations similaires aux autres Canadiens quant à la probabilité de connaître des problèmes juridiques, les résultats d'une étude pancanadienne sur les besoins sont présentés au tableau suivant³².

³² Upper Canada Law Society, Listening to Ontarians – Ontario Civil Legal Needs Project, 2010.

TABLEAU Catégorie de problèmes juridiques des justiciables

Nature des problèmes	Poids (%)
Endettement	27,4
Consommation	19,2
Emploi	17,4
Logement	5,4
Matrimonial (séparation-divorce)	5,2
Domage corporel	4,7
Testament-Inaptitude	4,0
Risques de poursuite en justice	3,7
Assistance sociale	3,5
Discrimination	3,5
Relation avec les corps policiers	3,1
Pensions d'invalidité	2,6
Autres problèmes de nature familiale	2,4
Hospitalisation	2,2
Immigration-Statut de réfugié	0,8

Source : Currie, A., « A national Survey of the Civil Justice Problems of Low and Moderate Income Canadians: Incidence and Patterns », Justice Canada 2005.

Les résultats indiquent que près des deux tiers des problèmes observés relèvent de l'endettement, de la consommation et de l'emploi. Pour les autres catégories le poids diminue rapidement. Des catégories distinctes s'ajoutent au Québec, puisque ces cas sont présentés devant des tribunaux spécialisés. Par exemple, le Tribunal administratif du Québec (TAQ) entend les recours qui touchent notamment les secteurs de l'aide sociale, des affaires immobilières, du territoire, de l'environnement et des affaires économiques. Dans la même veine, la Commission des lésions professionnelles (CLP) a pour mission d'entendre les contestations sur les décisions rendues à la Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST), ce qui n'est pas le cas pour les autres provinces canadiennes.

3.4 La situation au Canada

Les coûts de fonctionnement de la justice constituent, selon l'avis d'experts sur le sujet, un réel blocage pour l'accès à la justice. L'honorable Beverley McLachlin affirmait d'ailleurs, lors d'une conférence au congrès de l'Association du Barreau canadien (août 2011), que le système de justice canadien n'était disponible qu'aux très pauvres et aux riches.

L'assurance juridique peut s'avérer un complément à prix abordable pour remédier en partie, aux problèmes d'accès à la justice. Les produits d'assurance juridique sont relativement nouveaux au Canada. Selon le « Canadian Insurance and Risk Magazine » (juin 2011), le marché de l'assurance est en croissance en Ontario, en Alberta et dans les provinces maritimes.

Le « Barreau du Haut-Canada » croit que la venue de DAS permettra d'accroître l'accès à la justice pour les Ontariens. Les produits de base offerts correspondent à une prime de 360 \$ par année et comprennent une garantie d'assurance juridique jusqu'à un maximum de 100 000 \$ pour tous les litiges se produisant au cours d'une année.

3.5 La volumétrie de l'industrie de l'assurance juridique au Québec

3.5.1 Polices d'assurance souscrites au Québec

En 2011, la valeur des primes d'assurance juridique vendues au Québec par les différents assureurs n'est disponible que sur une base d'estimations. À partir des statistiques disponibles et de la dizaine d'entrevues avec les assureurs émetteurs de 90 % des polices d'assurance juridique, une évaluation préliminaire du marché pour ces produits a été réalisée.

À la suite des rencontres que nous avons effectuées et des chiffres qui nous ont été dévoilés, nous évaluons que près de 225 000 ménages sont détenteurs de polices d'assurance juridique. Sur ce total, on évalue que trois assureurs détiennent plus de 75 % des primes souscrites. Le marché mesuré par la valeur des primes souscrites serait de 11,025 M\$ en 2011.

3.5.2 L'activité judiciaire au Québec

Les besoins des justiciables en services juridiques varient considérablement selon la problématique.

Trop souvent, un besoin en services juridiques coïncide pour la population avec le litige ou le « tribunal ». Pourtant, une majorité de dossiers ne se retrouvent pas devant le tribunal.

L'une des composantes de la volumétrie dans le marché de l'assurance juridique porte sur le segment de l'activité au sein des tribunaux.

Le tableau suivant fait état de l'évolution du nombre de dossiers inscrits.

TABLEAU Évolution du nombre de dossiers

Tribunal	2007	2008	2009	2010	2011	Variation 2011/2007
Cour du Québec Chambre civile	28 614	28 300	29 296	28 584	26 374	-8 %
Cour du Québec Petites créances	24 064	23 962	24 272	21 865	19 901	-17 %
Cour supérieure Chambre civile	13 383	14 881	16 085	15 914	15 163	13 %
Cour supérieure Chambre de la famille	14 519	14 212	14 288	14 606	13 975	-4 %
Cour supérieure Chambre du divorce	15 740	15 102	15 107	15 188	14 535	-8 %
Administratif du Québec	29 275	30 879	29 426	31 215	30 719	5 %
TOTAL	125 595	127 336	128 474	127 372	120 667	-4 %

Source : Ministère de la Justice du Québec, TAQ (Rapports annuels)

Le nombre de dossiers inscrits aux tribunaux de première instance a chuté à la Cour du Québec. La diminution la plus remarquable vise les demandes relatives à de petites créances. Il s'agit d'un déclin de près du tiers des dossiers dans cette enceinte. On peut poser l'hypothèse que le nombre de dossiers de nature familiale à la Cour supérieure demeure stable et ne varie que très peu d'une année à l'autre.

Ainsi, le tableau précédent permet d'inférer sur le poids des dossiers qui pourraient être couverts par l'assurance juridique. En posant l'hypothèse que seuls les dossiers de nature familiale ne soient pas couverts, la volumétrie potentielle serait de 92 157 dossiers en 2007, soit 76 % de l'ensemble des dossiers.

Évidemment, l'hypothèse suppose que dans le cas des dossiers de la Cour du Québec, pour des demandes relatives à de petites créances, le justiciable requiert les services d'un avocat pour préparer son dossier et non pas pour se faire représenter. Ces proportions sont de 19 901 dossiers en 2011 pour un poids de 17 %. Ces statistiques s'avèrent donc intéressantes pour les produits d'assurance juridique.

Notons également que le volume le plus important relève du Tribunal administratif du Québec (TAQ). Bon an mal an, l'achalandage au TAQ gravite aux alentours de 30 000 dossiers soit 25 % du total.

Dans le suivi de ce qui précède et en regard des matières non contentieuses, le tableau suivant fait état des testaments et des mandats d'incapacité.

TABLEAU Actes authentiques

Actes	2007	2008	2009	2010	2011	Variation 2011/2007
Testaments	200 542	192 539	188 608	193 500	186 921	-7
Mandats d'incapacité	126 014	117 493	118 496	121 173	118 776	-6
TOTAL	326 556	310 032	307 104	314 673	305 697	-6

Source : Chambre des notaires du Québec.

Ce tableau fait état d'un volume de 305 000 dossiers en 2011 pour les testaments et les mandats d'incapacité³³. Une diminution de 6 % du nombre de ceux-ci est observée pour la période analysée.

³³ 28 Chambre des notaires du Québec, Statistiques des registres de la Chambre des notaires.

3.5.3 Les personnes se représentant seules devant la Cour

De plus en plus de justiciables choisissent de se représenter seuls devant les tribunaux. Il s'agit d'un phénomène récent qui a pris de l'ampleur au cours des dernières années. Des statistiques sont disponibles pour les années 2009 à 2011.

TABLEAU Nombre de dossiers (Cour supérieure et Cour du Québec)

Caractéristiques	2009 Total/%	2010 Total/%	2011 Total/%
Nombre total de dossiers	144 104	145 148	133 419
Parties se représentant seules	28 004 19,4 %	29 085 20,0 %	26 541 19,9 %
Parties se représentant seules en défense	27 089 22,8 %	26 259 21,6 %	21 230 19,2 %
Parties se représentant seules en demande	915 3,3 %	2 826 9,7 %	5 311 20,0 %

Source : Direction générale des services de justice et des registres (Ministère de la Justice du Québec).

Le nombre d'individus se représentant seuls devant les tribunaux est relativement stable. En effet, bien que le nombre total de dossiers ait diminué de 7,4 % sur cette période, la proportion de justiciables qui se représentent seuls est d'environ 20 %.

La proportion des citoyens qui se représentent seuls en défense a diminué. Elle est passée de 22,8 % en 2009 à 19,2 % en 2011. Cependant, le nombre de justiciables se représentant seuls en demande s'est accru de 506 % en trois ans.

3.5.4 Évaluation de la volumétrie de l'assurance juridique en fonction du « revenu moyen » des ménages

Le revenu moyen est défini en prenant en considération un certain nombre de critères. L'énoncé suivant résume la notion économique de revenu des ménages.

REVENU DES MÉNAGES (ENQUÊTE SUR LA DYNAMIQUE DU TRAVAIL ET DU REVENU)

(...) le revenu du ménage se compose de l'ensemble des revenus de tous les adultes du ménage. L'appartenance à une famille ou à un ménage est définie selon un point particulier dans le temps, tandis que le calcul du revenu est fondé sur l'année civile complète. Les membres ou la composition du ménage peuvent avoir changé durant l'année de référence, mais aucun ajustement n'est fait au revenu pour tenir compte de tels changements. Gouvernement du Québec, « Portrait statistique des familles du Québec – Chapitre V – Le revenu familial – Édition 2011 »

À partir de cette définition, les économistes ont établi une mesure du « revenu moyen » des ménages, c'est-à-dire des familles. Cette mesure permet d'évaluer le nombre d'unités de personne seule, en couple avec ou sans enfants et d'y attribuer un revenu à partir des revenus totaux générés dans l'économie du Québec.

La définition du revenu moyen apparaît ci-après.

REVENU MOYEN

Le revenu moyen représente le revenu total ou « global » divisé par le nombre d'unités de la population. Il permet de suivre facilement la tendance du revenu global tout en apportant les corrections qui s'imposent compte tenu des changements de la taille de la population. Gouvernement du Québec, « Portrait statistique des familles du Québec – Chapitre V – Le revenu familial – Édition 2011 »

La mesure du revenu moyen des ménages constitue une donnée statistique essentielle pour le suivi de l'évolution de la société québécoise. Cette statistique permet notamment d'estimer la distribution de la richesse.

TABLEAU Ménages à revenu moyen (2010)

Variables	Total	Avec enfant	Sans enfant à la maison
Revenu total moyen	72 819 \$	75 153 \$	64 385 \$
Revenu total médian	58 678 \$	63 414 \$	52 467 \$
Revenu disponible ³⁴ moyen	58 586 \$	62 440 \$	52 864 \$
Revenu disponible médian	50 719 \$	54 994 \$	45 189 \$
Nombre total de ménages	3 634 514		
Nombre de ménages à revenu moyen (75 000 \$ – 79 999 \$)	890 456		
Poids des ménages à revenu moyen	24,5 %		

Source : Institut de la statistique du Québec.

Le tableau indique que le quart des ménages québécois génèrent des revenus totaux qualifiés de « moyens » soit de 72 819 \$³⁵.

Le point médian au niveau de la mesure statistique se situe, quant à lui, à 58 678 \$. Ce qui signifie que la moitié des Québécois ont des revenus en dessous de ce niveau de revenu et l'autre moitié au-dessus. Ainsi, ce sont les 890 456 ménages à revenus moyens qui constituent la clientèle cible de l'assurance juridique.

Nonobstant ce qui précède et en complément au segment de marché correspondant aux ménages à revenu moyen, la classe des revenus supérieurs pourrait représenter un intérêt pour les assureurs. Les produits d'assurance juridique pourraient alors être adaptés spécifiquement à cette clientèle.

Observons le tableau suivant.

³⁴ Il s'agit du revenu net, c'est-à-dire après impôt.

³⁵ Selon différentes sources statistiques, le revenu moyen des ménages se situerait au Québec entre 75 000 \$ et 80 000 \$. Nous retenons le seuil de 72 819 \$ qui correspond à la référence dans bon nombre de rapports (Gouvernement du Québec, « Portrait des familles au Québec en 2012 », ministère de la Famille et des Aînés, 2011; voir également Institut de la statistique du Québec, « Le Québec en chiffre » Édition 2011).

TABLEAU Répartition du revenu des ménages (2010)

Variables	Total	
	Nombres	Poids %
Nombre de ménages 25 000 \$ – 49 999 \$	1 308 425	36,0
Nombre de ménages 50 000 \$ – 74 999 \$	763 248	21,0
Nombre de ménages 75 000 \$ – 79 999 \$	890 456	24,5
Nombre de ménages 80 000 \$ et plus	672 385	18,5
Nombre total de ménages	3 634 514	100,0

Le tableau indique que 672 385 ménages québécois gagnent un revenu équivalant à 80 000 dollars par année, soit 18,5 % du nombre total de ménages. Tel qu'il est indiqué précédemment, et malgré l'hypothèse que les ménages à revenus élevés ont accès à la justice, c'est-à-dire qu'ils ont la capacité de payer un avocat et les autres frais, ce segment de marché constitue un potentiel non négligeable pour les produits d'assurance juridique.

3.5.5 Évaluation de la volumétrie à partir du nombre d'occupants propriétaires/locataires de résidences

Tous les propriétaires de résidences détiennent une assurance de dommage. En 2008, le Québec compte 3 634 514 unités ménages dont le revenu moyen annuel brut est de 72 819 \$ (60 935 \$ net). Le mode d'occupation du logement comprend 1 991 957 propriétaires (60,2 %) et 1 542 657 locataires (39,8 %). Les propriétaires disposent d'un revenu total annuel brut de 76 409 \$ (62 741 \$ net) contre 37 266 \$ (32 547 \$ net) pour les locataires.

Ainsi, un premier segment à exploiter pour les produits d'assurance juridique serait les propriétaires de résidence, le second serait les locataires. Le tableau qui suit permet d'établir le potentiel du marché québécois de l'assurance juridique.

TABLEAU Marché potentiel au Québec de l'assurance juridique

Hypothèse	Poids de la clientèle potentielle	Nombre de ménages	Primes souscrites
Moyenne-basse	Propriétaires – 25 % Locataires – 10 %	652 255	31 960 493 \$
Moyenne-élevée	Propriétaires – 40 % Locataires – 15 %	1 028 181	50 380 886 \$
Forte (potentiel)	Propriétaires et locataires – 100 %	3 634 514	173 196 086 \$

Source : Société d'habitation du Québec, Institut de la statistique du Québec.

Les évaluations de taux de pénétration possèdent chacune des restrictions évidentes. L'application de différentes moyennes permet de situer un potentiel de développement fort intéressant. Si tous les propriétaires de résidences et tous les locataires achetaient une police d'assurance juridique, la valeur des livraisons, c'est-à-dire les ventes, seraient d'environ 173,19 M \$. Le tableau présente les hypothèses

de taux de pénétration plus réaliste. Ce dernier fait état d'une volumétrie variant entre 31,96 M\$ (hypothèse moyenne faible) et 50,38 M\$ (hypothèse moyenne forte), constituée de différentes combinaisons de propriétaires/locataires assurés au Québec.

3.5.6 Évaluation de la volumétrie à partir des résultats de l'enquête du ministère de la Justice du Québec

Les résultats d'une enquête réalisée pour le compte du ministère de la Justice du Québec fournissent un certain nombre de faits intéressants concernant le recours aux tribunaux³⁶. De façon spécifique, l'enquête a porté sur la fréquentation d'une cour de justice ou d'un tribunal administratif ainsi que sur le type de problèmes auxquels font face les justiciables devant ces tribunaux. Les besoins d'informations ou de conseils juridiques, les règlements à l'amiable ou les autres types de demandes de services juridiques ne sont pas analysés.

Le profil des répondants à l'enquête porte sur les individus hommes (48 %) et femmes (52 %) de 18 ans et plus, représentatifs de la structure d'âge de la population du Québec. Selon cette étude, 50 % des Québécois ont déjà vécu une expérience judiciaire. Le tableau suivant présente les causes ou les situations pour lesquelles les Québécois sont allés à la cour.

TABLEAU Catégories de problèmes juridiques

Nature du problème juridique	Poids (%)
Infraction	23
À l'occasion d'un divorce	21
Un conflit avec une autre personne	19
Conflit avec une compagnie ou une institution financière	10
Mésentente sur une décision avec un organisme gouvernemental	5
Histoire de famille	2
Autre raison	20
Total	100 %

Source : Ministère de la Justice du Québec

Le tableau indique que les trois premières catégories de problèmes correspondent à 63 % des situations. Suivent des situations de vie courante qui comptent pour moins de 20 %. Au niveau de la volumétrie des problèmes juridiques, il s'agit de 2 998 465 individus de 18 ans et plus ou encore de 1 427 840 ménages.

3.5.7 La valeur probable des livraisons dans le marché

Le ministre de la Justice du Québec souhaiterait accroître l'accès à la justice pour un plus grand nombre de citoyens. Les produits d'assurance juridique, s'ils contribuent à stimuler la demande, représentent un potentiel de marché intéressant pour les avocats et les notaires.

³⁶ Ministère de la Justice du Québec, « Sondage auprès de la population sur la confiance à l'égard du système de justice au Québec », Léger Marketing, 2006.

À partir de l'évaluation des ventes actuelles obtenues auprès des assureurs qui offrent les produits d'assurance juridique, la valeur totale des ventes s'établit à environ 15 M\$. Donc, pour évaluer la volumétrie potentielle, nous utilisons les hypothèses suivantes.

Hypothèse I Les détenteurs actuels de produits d'assurance juridique représentent 11 % des ménages québécois (données du sondage CROP 2012), ce qui correspondrait au marché actuel.

Hypothèse II La totalité des propriétaires et locataires du Québec représente donc le marché potentiel : 97 % des propriétaires et 78 % des locataires achèteraient une police d'assurance juridique (Bureau d'assurance du Canada).

Hypothèse III Cette hypothèse fait référence au nombre de ménages québécois ayant connu des problèmes juridiques (ministère de la Justice du Québec).

À la lumière de ces hypothèses, le périmètre du marché potentiel peut être établi. Le tableau ci-dessous présente les résultats de ces évaluations.

TABLEAU Potentiel du marché de l'assurance juridique

Variables	Marché actuel Estimation assureurs	Hypothèses		
		I Sondage CROP	II Propriétaires/ locataires	III MJQ
Ménages au Québec (n)	3 634 114			
Ménages à revenu moyen (n)	890 455			
Ménages et problème juridique	s.o.	750 000	3 135 471	349 821
Primes d'assurance Juridique (n)	306 122	718 455	s.o.	s.o.
Revenu potentiel estimé (\$)	11 025 000	56 236 841	153 638 067	17 141 229

En ce qui concerne l'hypothèse relative aux propriétaires et locataires, soulignons ici que 81 % de ces derniers détiennent une assurance habitation. Sans surprise, les propriétaires possèdent le taux de détention le plus élevé soit de 97 %. Dans le cas des locataires ce poids est de 78 %. C'est donc dire que 3,13 millions de ménages constituent une approximation réaliste du marché potentiel, c'est-à-dire 1,93 millions de propriétaires et 1,20 millions de locataires³⁷.

Dans le cadre du nombre de ménages actuellement desservi, le marché de l'assurance juridique se situe à environ 15,0 M\$. La valeur du marché de l'assurance juridique au Québec cadre à l'intérieur d'une fourchette variant entre ce plancher de 15,0 M\$ et un plafond de 173,1 M\$, sur la base de l'Hypothèse II (forte – 100 %) de la totalité des propriétaires/locataires.

³⁷ Bureau d'assurance du Canada, « Mise en œuvre du Plan Accès Justice – Consultation sur l'assurance juridique », 2012.

Il est important de souligner ici les différences parfois importantes dans les sondages réalisés par le Barreau du Québec (CROP) et par le ministère de la Justice du Québec (Léger Marketing). Il faut mentionner que le sondage du Barreau fait référence aux problèmes juridiques auxquels ont fait face 1 149 527 ménages. Selon ce sondage, 126 448 d'entre eux détiendraient de l'assurance juridique par l'entremise de leur assurance automobile et habitation. Le sondage du ministère de la Justice du Québec porte sur les individus ayant connu des problèmes juridiques, ce qui est évidemment très différent.

Notons également les différences suivantes, dans le cas des deux sondages. D'une part, le sondage du Barreau traite de problématiques au cours des cinq dernières années. Le sondage 2011 de CROP indique plutôt que 11 % des Québécois détiennent de l'assurance juridique. D'autre part, le sondage du ministère de la Justice du Québec ne se réfère pas à une période spécifique, on peut donc supposer qu'il s'agit de la dernière année.

Mais certains blocages importants subsistent au niveau de l'accroissement des parts de marché. La méconnaissance du produit et l'absence d'implication réelle des courtiers limitent la croissance. Il y a également le fait que le produit est souvent jugé « bas de gamme » étant donné son prix relativement bas. L'absence de garantie pour les questions familiales en ferait également un produit moins intéressant.

En ce qui a trait à la méconnaissance de l'assurance juridique, un fait majeur relève de l'enquête du ministère de la Justice du Québec. Observons ce qui suit :

- La majorité (64 %) des citoyens interrogés affirment qu'ils connaissent peu ou pas du tout le système de justice québécois;
- Plus de la moitié (52 %) ne connaissent pas les lois qui fixent les règles de vie en société.

Cette méconnaissance de la justice a sans aucun doute un impact sur le fait que les justiciables n'ont que peu d'intérêt pour un produit d'assurance traitant justement des risques juridiques inhérents à la vie quotidienne. La promotion des produits d'assurance juridique et la diffusion de l'information visant une meilleure connaissance du système de justice sont incontournables pour le développement du marché.

LE MARCHÉ POTENTIEL DE L'ASSURANCE JURIDIQUE

Au moyen d'une gamme variée de « biens publics » offerts aux citoyens, le gouvernement du Québec procure aux Québécois un « indice de mieux vivre » parmi les plus élevés au sein des pays de l'OCDE. La redistribution de la richesse collective atteint ainsi un haut niveau.

Les problèmes juridiques les plus fréquents portent sur l'endettement, la consommation, l'emploi et le domaine familial. Les résultats des entrevues réalisées auprès des intervenants (assureurs) témoignent d'un intérêt certain. Ces résultats permettent d'identifier les blocages au développement du marché. Au Canada, c'est au Québec que les produits d'assurance juridique sont parmi les plus développés.

L'activité judiciaire au Québec fait état d'un nombre important de dossiers susceptibles d'être couverts par les produits d'assurance juridique. Près de 25% des ménages se situent dans la catégorie à revenus moyens (75 000 \$ de revenu). Environ 11% d'entre eux soit un minimum de 225 000 ménages détiendraient des couvertures d'assurance juridique.

Le marché apparent serait quant à lui à hauteur de 11,025 M\$. Selon différentes hypothèses d'estimation du marché, le potentiel se situerait entre 43,6 M\$ et 63 M\$.

Chapitre 4 Consultations



4.1 Consultation avec les assureurs

4.1.1 L'industrie de l'assurance juridique : perceptions des assureurs

Nous avons effectué un programme d'entrevues auprès d'intervenants importants de l'industrie de l'assurance.

Le comité a ainsi établi une liste d'assureurs offrant ou non des polices d'assurance juridique. Nous avons également rencontré certains observateurs et analystes-clés des problématiques d'accès à la justice³⁸. Dans cette optique, nous avons préparé une grille d'entrevue³⁹.

Pour fins d'analyse, les contenus des rencontres ont été regroupés sous trois rubriques, soit les assureurs de dommages, les produits d'assurance juridique et les perspectives de croissance du marché. Finalement, les commentaires des intervenants qui ne sont pas des assureurs ont été regroupés dans les deux dernières rubriques. L'analyse est de nature « qualitative » et n'utilise pas des notions de nature statistique⁴⁰. Lorsqu'il est jugé opportun, la transcription est reprise pour renforcer un énoncé de réponse.

Sous réserve de la confidentialité, la totalité des personnes interviewées ont transmis au comité les statistiques sur les produits d'assurance juridique. Cette collaboration a permis au comité d'obtenir le nombre de polices, les types de clientèles, lorsque disponible, et la valeur des primes souscrites.

4.1.2 Les assureurs de dommages

4.1.2.1 Perception des clientèles sur les produits d'assurance juridique

Pour une majorité d'intervenants, il apparaît que les consommateurs sont très peu informés sur l'assurance juridique. Selon un assureur, il apparaît évident que les gens sont sensibles au prix des polices d'assurance, mais les contenus de ces dernières est également très important. Cependant, selon les sondages effectués par le Barreau du Québec, les consommateurs ne connaissent pas les produits d'assurance juridique⁴¹.

4.1.2.2 Confusion entre l'assurance et l'assistance juridique

La majorité des intervenants estiment que les consommateurs de même que les courtiers et les agents éprouvent de la difficulté à faire la distinction entre l'assurance juridique et l'assistance juridique téléphonique.

Selon plusieurs sondages du Barreau du Québec, les justiciables identifient La Capitale Assurances générales inc. et le Mouvement Desjardins comme premières références au niveau des fournisseurs de l'assurance juridique au Québec. Étant donné que Desjardins n'offre pas de produits d'assurance juridique mais bien de l'assistance juridique téléphonique, il apparaît clair qu'un problème majeur de confusion existe.

³⁸ La liste des intervenants rencontrés peut être consultée à la section 1.3.2.1 et à l'annexe IV de ce rapport.

³⁹ Pour plus d'informations, voir la grille d'entrevue à l'annexe VI.

⁴⁰ Pour fins d'analyse, les réponses et les commentaires sont cumulés en termes « d'une majorité (plus de la moitié), d'une minorité (moins de la moitié) et quelques intervenants (un, deux ou trois). Cette terminologie s'applique selon la situation du répondant. Un assureur qui n'offre pas de produits d'assurance juridique ne sera évidemment pas inclus dans l'analyse.

⁴¹ Voir section 4.2.

4.1.3 Les produits d'assurance juridique

4.1.3.1 Assurance juridique et stratégie d'entreprise

Pour certains assureurs, l'assurance juridique est un élément important de leur stratégie d'entreprise ce qui leur permet d'offrir une gamme complète de produits à leur clientèle qui apprécie ce produit. D'autres assureurs choisissent d'offrir ce produit afin de suivre la tendance du marché. Ainsi, une majorité d'assureurs offre de l'assurance juridique directement ou par l'intermédiaire des réseaux de courtiers⁴². Cette stratégie permet notamment de fidéliser la clientèle et de ne pas être en retrait du marché.

Le marché de l'assurance juridique au Québec est très concentré et seuls quelques joueurs se partagent la plus grande part du marché⁴³. Plusieurs assureurs détiennent des permis. Cependant, peu d'entre eux font effectivement la promotion du produit.

D'autres assureurs, au contraire, ont fait le choix de ne pas intégrer l'assurance juridique dans leur stratégie d'entreprise. Certains proposent plutôt un service d'assistance juridique téléphonique à leurs clients⁴⁴.

Un assureur qui a fait ce choix estime que les produits d'assurance et d'assistance juridique ne répondent pas aux attentes de sa clientèle, notamment parce que les services juridiques dans les domaines du droit criminel et du droit familial ne seraient pas couverts. Par ailleurs, il estime que ce produit ne serait pas rentable pour lui. Par conséquent, il n'offre pas le produit. Pour cet assureur, la seule solution serait de permettre la vente par inertie de l'assurance juridique, mais en prévoyant également un droit de retrait pour le consommateur. Ainsi, un consommateur obtiendrait une assurance juridique dès qu'il souscrirait une assurance auto ou habitation. Cependant, pour éviter de payer la prime, ce consommateur devrait contacter son assureur afin de ne plus être couvert. Il y a lieu de souligner que cette pratique commerciale est interdite par la *Loi sur la protection du consommateur*⁴⁵.

Il est intéressant de noter qu'un représentant d'une compagnie offrant depuis peu l'assurance juridique a affirmé que ce produit est rentable en raison du nombre peu élevé de réclamations. Cependant, le principal assureur offrant l'assurance juridique au Québec nous indique qu'il a un ratio de perte d'environ 60 à 65 %, c'est-à-dire que pour chaque 100 \$ de prime payée, 60 \$ à 65 \$ sont utilisés afin d'indemniser les assurés.

4.1.3.2 Implication des courtiers dans le processus de vente et le prix du produit

Pour la majorité des répondants, les courtiers et les agents rémunérés à la commission seraient peu incités à vendre les polices d'assurance juridique parce que cela est peu rentable pour eux étant donné que les commissions versées sont minimales⁴⁶. De plus, souligne un assureur, il est de plus en plus complexe de vendre de l'assurance habitation. Un autre assureur note également le fait que les courtiers et les agents n'ont que peu de temps lors du contact avec le client. Enfin, le coût pour former des agents ou des courtiers sur les produits d'assurance juridique constituerait un frein à la croissance du marché.

⁴² Il existe deux réseaux de distribution des services d'assurance dommages :

- Les compagnies directes d'assurances qui distribuent leurs produits par l'intermédiaire d'agents en assurance de dommages qui sont les représentants de la compagnie;
- Les courtiers d'assurances qui sont des distributeurs indépendants et qui vendent les produits de différentes compagnies d'assurances. Les deux modèles se partagent le marché à 60 % pour les courtiers et 40 % pour les assureurs directs. Les deux modes de distribution répondent aux besoins des consommateurs qui ont un meilleur choix, chacun des modes ayant ses propres caractéristiques.

⁴³ Pour plus d'information sur les volumes de vente d'assurance au Québec, voir la section 3.5.1.

⁴⁴ Les assureurs qui offrent l'assurance juridique offrent toujours en plus l'assistance juridique téléphonique.

⁴⁵ *Loi sur la protection du consommateur*, L.R.Q., c. P-40.1, a. 230.

⁴⁶ Les intervenants nous ont indiqué que les commissions varient entre 15 et 20 %. Par conséquent, si la prime est de 50 \$, la commission versée sera de 7,50 \$ à 10 \$.

Une majorité des intervenants ont souligné que les consommateurs sont à la recherche du meilleur prix et qu'ils changent facilement d'assureur.

4.1.3.3 Amélioration du produit

Majoritairement, les assureurs sont d'avis que les garanties offertes pourraient être améliorées. L'un d'entre eux exprime d'ailleurs l'idée que des produits d'assurance juridique haut de gamme trouveraient preneurs.

Lorsque nous avons interrogé les assureurs sur la possibilité de couvrir le droit familial, ces derniers ont indiqué, d'une part, que le coût de la prime devra être ajusté en conséquence. Cependant, ces derniers verront à analyser la possibilité d'ajouter ces protections lorsque la demande et le volume de vente seront au rendez-vous.

Ils ont aussi indiqué que les produits auraient également intérêt à être plus faciles à comprendre pour les consommateurs, notamment les limites ainsi que les exclusions.

4.1.3.4 Élargissement du réseau de distribution

Quelques intervenants rencontrés ont indiqué « qu'il serait peut-être approprié » d'offrir l'assurance juridique au moyen d'un programme d'aide aux employés. L'un d'eux estimait aussi qu'une assurance collective qui couvrirait également des risques juridiques pourrait s'avérer bénéfique pour les justiciables⁴⁷.

4.1.4 Les perspectives de croissance du marché de l'assurance juridique

4.1.4.1 L'appui du ministère de la Justice du Québec pour accroître le taux de pénétration

De l'avis d'une forte majorité des intervenants, l'implication du ministère de la Justice du Québec pour la promotion des produits d'assurance juridique ne pourrait être que bénéfique. Par contre, l'un des assureurs doute que son groupe songe à offrir des produits d'assurance juridique même s'il y avait implication du Ministère.

4.1.4.2 Incitatifs à l'achat du produit

Lorsqu'ils ont été interrogés à ce sujet, la très grande majorité des assureurs rencontrés ont estimé qu'une déduction fiscale serait un bon incitatif pour encourager les consommateurs à souscrire une assurance juridique. Cependant, ils ont manifesté un certain scepticisme étant donné le prix relativement bas de la prime. De plus, ils ont souligné la multiplicité des taxes et le risque de complexifier davantage la fiscalité des individus.

Plusieurs intervenants ont souligné le fait qu'il serait peut-être plus approprié de songer à « détaxer l'ensemble de la prime d'assurance habitation » à laquelle est rattachée une police d'assurance juridique. D'autres intervenants ont proposé de déduire des revenus les frais juridiques (ex. honoraires) qui ne seraient pas remboursés par l'assurance juridique.

⁴⁷ Voir les sections 5.9 et 5.12 du présent rapport.

Dans cette perspective, un répondant suggère de s'inspirer d'une proposition visant à modifier la *Loi de l'impôt* afin « d'autoriser la déduction des frais payés par un particulier pour la pratique d'une activité physique ou du sport amateur par lui ou une personne à charge ». Pourquoi pas pour l'assurance juridique ?

Quoiqu'il en soit, tous s'entendent sur le fait que la méthode qui sera proposée devra être simple d'exécution et d'implantation.

LE SOMMAIRE DES ENTREVUES AVEC LES ASSUREURS

La plupart des assureurs rencontrés ont démontré un intérêt en ce qui concerne le développement de l'assurance juridique.

Les produits d'assurance juridique souffrent d'un manque de visibilité du fait qu'il manque dans l'industrie une volonté de promouvoir ce produit. Les principaux obstacles à la vente de l'assurance juridique sont la rémunération des courtiers et des agents, la méconnaissance du produit d'assurance juridique, le peu de temps disponible pour présenter l'assurance juridique après la présentation des autres protections d'assurance et la volatilité de la clientèle.

De plus, il faut retenir qu'il existe un degré de confusion important chez les clientèles en regard du produit. En effet, il est difficile pour elles de comprendre la différence entre l'assurance juridique et l'assistance juridique et ainsi évaluer comment ces produits peuvent satisfaire à leurs besoins.

4.2 Les sondages du Barreau du Québec

Depuis 2005, le Barreau du Québec effectue un sondage annuel sur l'assurance juridique. Le plus récent sondage permet de valider un certain nombre d'hypothèses au sujet de la consommation des produits d'assurance juridique⁴⁸. La connaissance de l'assurance juridique par les ménages québécois constitue à chaque enquête une donnée de référence.

4.2.1 Résultats du sondage CROP de 2012

4.2.1.1 Connaissance de l'assurance juridique

Deux répondants sur cinq (37 %) ont déjà entendu parler de l'assurance juridique. Les ménages sont sensibilisés à l'assurance juridique par différents canaux, soit la télévision (45 %), les amis (35 %), les magazines (25 %) et les assureurs (13 %). Il est important de souligner que 42 % des répondants croient à tort que ce produit « aide les personnes à faible revenu/les gens pauvres ».

De plus, les assureurs cités comme assureur juridique sont La Capitale Assurances générales inc. (36 %) et Desjardins Groupe d'assurances générales (10 %). Comme ce dernier assureur n'offre pas de produit d'assurance juridique mais plutôt de l'assurance juridique téléphonique, cela confirme l'existence d'une confusion importante dans le marché.

⁴⁸ CROP, « Étude de notoriété sur l'assurance juridique » Barreau du Québec, 2012.

4.2.1.2 Les problèmes juridiques

En 2012, le Québec compte 3 592 273 ménages qui comprennent en moyenne 2,2 personnes⁴⁹. De ce nombre, près du tiers (32 %) déclare avoir eu recours à un avocat dans les cinq dernières années, soit un peu plus de 1 149 127 ménages. Les problèmes juridiques auxquels ils ont fait face étaient de nature civile (29 %), familiale (29 %) et criminelle (22 %). Malgré ces statistiques, 65 % des répondants ne démontrent aucun intérêt pour un produit d'assurance juridique qui leur permettrait de payer les frais d'avocat pour assurer leur défense ou tenter une poursuite.

4.2.1.3 L'intérêt à se procurer ce produit

Un peu plus du tiers (36 %) serait intéressé à acheter une police financée par une réduction de la taxe sur leur assurance auto/habitation. Nonobstant ce qui précède, 50 % des répondants affirment être disposé à payer pour obtenir une police d'assurance juridique contre 19 % qui ne le sont pas.

Une garantie bonifiée⁵⁰, c'est-à-dire avec une limite supérieure à 5 000 \$ par litige, suscite un certain intérêt tel qu'il est décrit dans le tableau qui suit.

TABLEAU Assurance juridique bonifiée

Garanties souhaitées	Poids (%)
...par le paiement des frais juridiques liés au vol d'identité	53
...par le paiement de plus d'actes notariés comme un testament ou un mandat en cas d'incapacité	53
...couvrant les honoraires d'avocats et frais dans l'exécution des jugements de la Cour du Québec (demandes relatives à de petites créances)	49
...l'augmentation de la limite pour le paiement d'honoraires d'avocat pour aider à la préparation d'un dossier à la Cour du Québec pour des demandes relatives à de petites créances, advenant que le seuil des petites créances soit augmentée à 10 000 \$ ou 15 000 \$	45
...couvrant le paiement des honoraires pour obtenir des conseils juridiques dans le cours d'une médiation familiale	41
...par la garantie de certains litiges (forfaits) en droit familial (par exemple, rédaction d'une garantie et obtention d'un jugement à la suite d'une médiation)	38

4.2.1.4 Assurance juridique et sceau de qualité

Plus de la moitié (55 %) des répondants seraient rassurés si les produits d'assurance juridique possédaient un sceau de qualité. Il s'agit principalement de diplômés universitaires (64 %), qui ont confiance en l'avocat (63 %) et qui ont eu recours aux services de l'un d'eux dans les cinq dernières années.

⁴⁹ Statistique Canada, Recensement de 2011.

⁵⁰ Le sondage CROP utilise l'expression « couverture » au lieu de « garantie ». Le comité d'experts utilise partout le terme « garantie », puisque « couverture » est un anglicisme pour « coverage ».

4.3 Consultation de l'Autorité des marchés financiers

L'assurance juridique ne génère pas beaucoup de plaintes auprès de l'AMF. Seules quatre plaintes ont été déposées au cours des cinq dernières années, sur un total d'environ 10 000.

L'AMF confirme que 75 % du marché de l'assurance juridique canadien se retrouve au Québec. Cependant, l'assurance juridique ne représente pas un grand volume de primes comparativement aux autres produits d'assurance. Par ailleurs, ce volume est stagnant depuis 2009.

Les représentants de l'AMF estiment qu'il peut y avoir confusion entre l'assurance juridique et l'assistance juridique téléphonique. Ils ont par ailleurs indiqué que la terminologie utilisée par l'industrie pourrait faire l'objet d'un encadrement réglementaire afin de dissiper la confusion pour les consommateurs.

Comme l'assurance juridique est un produit à faible coût qui ne semble pas constituer un obstacle à l'achat, les représentants de l'AMF estiment qu'une campagne d'information aurait plus d'impact que la mise en place d'une mesure fiscale pour favoriser l'essor de ce produit. Dans cette optique, l'AMF serait prête à préparer une brochure d'information générale pour le public.

Chapitre 5 Analyse



INTRODUCTION

Une étude de 2004 sur l'accès à la justice et sur l'assurance juridique traite spécifiquement des bénéficiaires qui procurent ce produit⁵¹. Selon l'auteur du rapport, les bénéficiaires de l'assurance juridique procurent une meilleure accessibilité à la justice pour les ménages à revenus moyens. Il insiste également sur l'importance des régimes collectifs offerts par les employeurs qui permettent aux travailleurs de bénéficier de règlements adaptés, moins coûteux et plus rapides pour des problèmes juridiques à fréquence élevée.

Au niveau des faiblesses, l'assurance juridique ne vient pas remplacer les carences d'un programme d'aide juridique. Il existe entre les « très pauvres » et les citoyens à revenus moyens capables de payer des primes d'assurance juridique, une tranche importante de justiciables pour qui l'appareil judiciaire est, à toutes fins utiles, inaccessible.

De plus, le fardeau financier d'une action en justice n'est pas compensé pleinement par l'assurance juridique. Le tarif horaire prévu à l'assurance juridique peut déterminer le choix de l'avocat ou du notaire par le fait que l'assuré pourrait être dans l'incapacité de payer la différence entre le tarif payé et celui exigé par le professionnel. Le rapport mentionne que certains régimes ne couvrent pas les frais judiciaires. Finalement, les justiciables ne peuvent obtenir d'assurance juridique pour le droit familial, ce qui constitue une sérieuse faiblesse.

En 2007, Option consommateurs indiquait dans son rapport sur l'assurance juridique intitulé « L'assurance juridique : une solution pour une meilleure accessibilité à la justice ? »⁵² que cette assurance « pourrait potentiellement favoriser l'accès à la justice pour les consommateurs canadiens ». Ce rapport explique qu'il ne faut pas considérer l'assurance juridique comme une véritable solution au manque d'accessibilité à la justice en ce que ce produit comble seulement les besoins d'un groupe de personnes précis et sécurise les citoyens exposés à des risques ciblés. Néanmoins, ce rapport indique que cette assurance est un outil abordable qui facilite l'accès à de l'information juridique et qui constitue un coussin financier très utile pour régler des événements fâcheux de la vie courante.

Par ailleurs, on a relevé, dans les aspects positifs de l'assurance juridique, la qualité de l'offre de ce produit. En effet, ce produit est offert partout au Québec. De plus, des juristes sont disponibles dans toutes les régions. Enfin, ce produit est régi par la législation et la réglementation sur les assurances. Les différents codes de déontologie encadrent la conduite des professionnels, assurant ainsi la protection du public. L'assurance juridique est un produit peu coûteux qui couvre plusieurs des besoins en information et services juridiques des citoyens dans leur vie courante. Les assurés ont le libre choix de leur avocat ou notaire.

Les produits existants bénéficient de l'appui du gouvernement du Québec, du Barreau du Québec et de la Chambre des notaires. Les représentants de la magistrature, dont M^{me} la juge en chef Beverley McLachlin de la Cour suprême, ont plusieurs fois souhaité un meilleur développement de l'assurance juridique.

⁵¹ Cummings, D., « L'accès à la justice : comment y parvenir », L'Union des consommateurs, 2004.

⁵² Option consommateurs, « L'assurance juridique : une solution pour une meilleure accessibilité à la justice? », 2007, URL, pp. 56-58 : www.optionconsommateurs.org/documents/principal/fr/File/rapports/assurances/oc_assurance_juridique_200704.pdf

5.1 Méconnaissance de l'assurance juridique et du système de justice

L'assurance juridique est caractérisée par une asymétrie d'information entre l'émetteur d'une police d'assurance et le détenteur de celle-ci. Cette asymétrie est renforcée par le fait que les justiciables connaissent peu le système juridique et ne maîtrisent pas le lexique spécialisé comme celui du droit⁵³. Par ailleurs, il existe une méconnaissance profonde du système judiciaire québécois, et ce, tant par la population en général que par les courtiers et les agents d'assurances. Cette méconnaissance fait en sorte que le consommateur ne reconnaît pas toujours les moyens dont il dispose pour faire valoir ses droits et ne perçoit pas que l'assurance juridique peut lui permettre d'avoir accès à la justice ou à prévenir des litiges.

Enfin, les justiciables croient souvent à tort qu'ils n'auront jamais à utiliser le système judiciaire qu'ils connaissent peu.

Par exemple, l'existence de régimes étatiques qui les protègent, comme l'assurance maladie, l'assurance automobile, la CSST, l'aide juridique et autres régimes pourrait créer parfois un sentiment de sécurité qui n'est toutefois pas aussi absolu qu'on pourrait le penser. Ainsi peu de gens savent que la mise en œuvre de ces protections nécessitera souvent une intervention juridique pour laquelle ils devront assumer le coût de leur représentation. En effet, à l'exception des bénéficiaires de l'aide juridique, le coût de leur représentation par exemple devant la CSST, le TAQ, la CLP ou la Commission de l'assurance emploi n'est pas assumé par l'État. Il s'agit parfois de litiges très importants puisqu'ils mettent en cause les moyens de subsistance d'individus pour le reste de leur vie. En ce sens, les consommateurs pourraient se croire plus protégés qu'ils ne le sont vraiment et ne ressentiraient pas le besoin de détenir une assurance juridique afin de faire face à ces éventualités⁵⁴.

Les citoyens craignent les tribunaux et les frais qu'ils auront à engager pour les honoraires d'avocats et autres professionnels. Les citoyens sont réticents à ajouter le coût, relativement peu élevé, de l'assurance juridique à une assurance auto ou habitation qu'ils considèrent déjà très coûteuse. Deux intervenants non assureurs ont confirmé cette perception.

Malgré la disponibilité de l'information sur l'assurance juridique auprès des assureurs ou encore sur l'Internet, le justiciable connaît peu les services juridiques auxquels il a accès en souscrivant une assurance juridique. C'est souvent au moment de la réclamation que celui-ci réalise ce à quoi il a accès en ce qui concerne l'information, le conseil ou la représentation. L'information existe et elle est relativement facile d'accès. Toutefois, elle est demandée uniquement lorsqu'un problème survient. Cette problématique se retrouve autant en assurance juridique qu'en assurance automobile et habitation.

5.2 Démystifier le système judiciaire, faire connaître, appuyer et promouvoir l'assurance juridique

La très grande majorité des intervenants rencontrés ont reconnu la nécessité de la part du ministre de la Justice d'appuyer, d'expliquer et de promouvoir l'assurance juridique de concert avec une campagne de vulgarisation visant à démystifier le système judiciaire et à mieux faire connaître les différents modes de résolution des conflits.

⁵³ Ce constat n'est pas nouveau. En 1998, le Groupe de travail sur l'avenir du secteur financier (rapport MacKay) a conclu que le vocabulaire utilisé par l'industrie de l'assurance était peu compréhensible pour les consommateurs. Toujours selon le rapport MacKay, la majorité des documents des secteurs de l'assurance automobile et de l'assurance vie « sont difficiles et complexes, et nécessitent une scolarité de niveau collégial ou universitaire ». En matière de clarté, il est noté qu'il y a « un fossé important entre les caractéristiques des documents et la capacité du public de les comprendre ». Source : Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, Rapport du groupe de travail - Changement, défis et possibilités, septembre 1998, p. 141.

⁵⁴ Les consommateurs pourraient également faire le choix de ne pas détenir une telle assurance par ce qu'ils ne détiennent pas d'assurance habitation. Ils n'ont pas les moyens financiers d'assumer le coût supplémentaire de cette protection ou leurs engagements financiers (et leur endettement) les obligent à faire d'autres choix plus prioritaires.

À cet effet, le ministère de la Justice pourrait s'inspirer des activités de publicité et des activités de formation mises en place par le Barreau du Québec⁵⁵. Certains assureurs ont aussi élaboré des campagnes publicitaires et proposent régulièrement à leurs clients des incitatifs à l'achat d'une assurance juridique. On peut aussi s'inspirer d'une pratique mise en place par le Barreau du Québec qui consiste à intégrer un aspect assurance juridique à toute publicité ou déclaration publique dans la mesure où c'est possible. Ainsi, on a vu le Barreau inciter les sinistrés de la vallée du Richelieu à utiliser leur assurance juridique tout en les aidant à présenter leurs réclamations.

« De plus, à titre d'exemple, en France, où pourtant l'assurance juridique est déjà beaucoup mieux implantée qu'ici, le gouvernement a senti le besoin de mettre en place une vaste campagne intitulée « *Soyez prêt à défendre vos droits avec l'assurance de protection juridique* »⁵⁶. Cette campagne a été lancée par le ministère de la Justice et des Libertés, en association avec la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) et le Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (Assureurs mutualistes) pour favoriser l'accès à la justice. »

Il est également intéressant de lire dans un ouvrage récent de M^e Pierre-Claude Lafond, *L'accès à la justice civile au Québec - les vingt solutions pour un meilleur accès à la justice*, que la cinquième solution mentionnée est l'assurance juridique. M^e Lafond propose que :

« Le Québec aurait intérêt à s'inspirer du modèle suédois⁵⁷ où, à la suite de coupures draconiennes dans le régime public d'aide juridique, l'État a fortement encouragé les citoyens à se munir d'une assurance juridique. Aujourd'hui, 97 % des Suédois détiendraient une telle police (ne comprenant toutefois pas de service d'assistance juridique téléphonique). Ce type d'assurance visant surtout la classe moyenne, il peut avantageusement compléter un régime d'aide juridique destiné aux citoyens plus démunis⁵⁸. »

Plusieurs intervenants, et même des assureurs, ont souligné l'importance de donner aux consommateurs de l'information vulgarisée et rédigée en langage clair. Les représentants de l'Observatoire du droit à la justice et d'Option consommateurs⁵⁹ ont aussi mentionné ce problème.

Recommandation n° 1

Que le gouvernement du Québec initie une campagne d'information et de sensibilisation auprès du grand public sur :

- le système de justice;
- l'assurance juridique.

Cette campagne devrait notamment servir à faire la distinction entre l'assurance juridique et l'assistance juridique téléphonique. Enfin, des documents d'information vulgarisée rédigés en langage simple et clair (brochure ou dépliant) devraient être élaborés afin d'expliquer aux consommateurs ce que sont l'assurance juridique et les garanties offertes.

Par ailleurs, afin d'augmenter l'impact d'une telle campagne, le comité recommande l'établissement de partenariats avec l'Autorité des marchés financiers, le Barreau du Québec, la Chambre des notaires, les assureurs et les courtiers.

⁵⁵ Voir annexe VII.

⁵⁶ Voir l'hyperlien au ministère de la Justice et des Libertés : www.presse.justice.gouv.fr/archives-communiques-10095/archives-des-communiques-de-2011-12159/campagne-dinformation-sur-lassurance-de-protection-juridique-22006.html

⁵⁷ Regan, F. « The Sweedish legal services policy remix : The shift from public legal aid to private legal expenses insurance », (2003) 3 J.Law & Soc'y 49

⁵⁸ LAFOND, Pierre-Claude, « L'accès à la justice civile au Québec-Portrait général », Éditions Yvon Blais, 2012, (partie 2 - Assurance juridique), page 276.

⁵⁹ Dans son rapport de 2007, Option consommateurs recommandait notamment « Recommandation I - Les assureurs devraient remettre aux assurés un contrat rédigé dans un langage lisible. Pour ce faire, ils pourraient remettre avec celui-ci un guide d'interprétation et un lexique rédigé dans un langage clair et concis. À l'intérieur de ce guide, ils devraient s'abstenir d'utiliser un jargon juridique, employer des mots courants et éviter des formulations imprécises et des structures de phrase trop lourde. Ils pourraient également ajouter des exemples concrets pour faciliter la compréhension des domaines couverts et des exclusions. »

5.3 Les difficultés de mise en marché de l'assurance juridique

Le ministre de la Justice a invité le comité à examiner la possibilité de mettre en place certains incitatifs fiscaux pour favoriser la croissance de l'assurance juridique au Québec. Le comité a donc réfléchi aux différentes possibilités d'appliquer certains incitatifs fiscaux qui favoriseraient les consommateurs tout en fournissant aux assureurs, courtiers et agents des outils qui leur permettraient de concevoir des produits mieux adaptés et servir d'aide à la vente.

Le comité a recueilli beaucoup de témoignages concernant l'aspect fiscal. Il a également analysé le Rapport du comité sur l'accès à la justice par la fiscalité du Barreau du Québec⁶⁰ et il a demandé à l'économiste Pierre Boucher de procéder à certaines analyses financières concernant le coût de telles mesures.

5.3.1 Déduction de la prime d'assurance juridique

Si plusieurs intervenants reconnaissent les mérites d'une telle proposition au plan des principes, la presque totalité des personnes et organismes consultés ont indiqué que le coût actuel de la prime de l'assurance juridique est tellement peu élevé que cette mesure apparaît non significative, surtout si elle s'accompagne de tracasseries administratives pour les courtiers, les assureurs et les citoyens devant réclamer cette déduction au moment de remplir leur déclaration fiscale de fin de l'année. L'harmonisation avec la législation fiscale fédérale serait également un défi de taille.

5.3.2 Permettre la déductibilité du coût des polices et même des honoraires extrajudiciaires, comme c'est déjà le cas en matières commerciales

Plusieurs intervenants ont fait cette proposition. Certains nous ont rappelé que les assureurs paient une partie ou la totalité des honoraires et des débours engagés par les assurés ainsi que les taxes applicables sur ces biens et services en respectant les limites prévues à leurs contrats. Ainsi, l'indemnité sert à rembourser une certaine proportion des services juridiques et les taxes applicables sur ces derniers.

Permettre la déductibilité des primes et des honoraires n'est pas une idée nouvelle. En effet, cette proposition apparaît au Rapport Séguin (mars 2010) qui recommande d'ailleurs une déductibilité beaucoup plus étendue.

En effet, ce dernier fait les deux propositions suivantes :

1. L'introduction d'un crédit d'impôt annuel et remboursable relié aux frais de justice admissibles, pour un maximum de 1 000 \$ par palier de gouvernement. Les frais de justice admissibles seraient définis par règlement et comprendraient notamment les honoraires et les frais légaux, les timbres judiciaires, débours et autres frais judiciaires, les frais de médiation, de conciliation ou d'arbitrage et les primes d'assurance juridique.

Ce crédit serait limité aux contribuables dont les revenus seraient inférieurs à un certain seuil établi par règlement.

2. Le Barreau ferait la promotion également d'une détaxation des services de justice admissibles, services qui seraient décrits par règlement.

⁶⁰ Rapport du groupe de travail sur l'accès à la justice par la fiscalité (mars 2010).

Notre comité se restreindra à considérer l'aspect qui touche l'assurance juridique puisqu'il doit respecter les limites de son mandat. Par conséquent, la déduction proposée ne pourrait s'appliquer qu'à la prime. Les intervenants ont pour plusieurs considéré qu'il s'agirait d'une mesure difficile à articuler et à moduler, à moins que tous les honoraires jusqu'à un certain niveau soient déductibles, tel que recommandé par M^e Séguin.

5.3.3 Réduction de la taxe de vente sur le produit principal (assurance auto ou habitation)

Une autre proposition a été faite par deux intervenants, soit de **réduire la taxe de 9 % applicable au produit principal, automobile ou habitation, lorsqu'on y joint un avenant comprenant une assurance juridique**. Il pourrait s'agir d'un montant maximal prédéterminé ou d'un pourcentage du coût de l'assurance juridique jusqu'à ce qu'un maximum soit atteint. Par exemple, ce montant pourrait équivaloir à 50 % du coût de la prime d'assurance juridique, jusqu'à un maximum de 30 \$. Parmi les avantages de cette proposition, on note le fait que l'assuré n'aurait aucune démarche à faire pour toucher la réduction qui lui sera appliquée directement sur sa facture. On note aussi que ce serait un bon argument de vente pour un courtier ou un agent. Cette mesure pourrait aussi permettre aux assureurs une certaine flexibilité qui leur permettrait d'augmenter leur volume de ventes. Une plus grande demande pourrait donner aux assureurs l'opportunité d'enrichir les polices offertes (c'est-à-dire d'ajouter des domaines de droit couverts) ou de réviser leurs limites d'assurance ou une combinaison des deux. Autre avantage de cette solution, il n'y aurait aucun rapport à produire pour le citoyen et aucune négociation nécessaire avec le niveau fédéral. Il est très important de noter que cette mesure se ferait à coût minime⁶¹ pour le gouvernement qui réorganiserait simplement certains éléments de son régime de taxation au profit d'un meilleur développement de l'assurance juridique. Il en résulterait donc un avantage social par un meilleur accès à la justice pour la classe moyenne tout en stimulant un secteur de l'industrie de l'assurance, ce qui représente un avantage économique certain.

5.4 Évaluation du coût de la réduction de la taxe de 9 % sur le produit principal d'assurance habitation/auto auquel s'ajoute un produit d'assurance juridique

La présente section vise à estimer le coût pour l'État d'une mesure incitative visant à réduire le montant de la taxe de 9 % sur le produit principal, soit une assurance auto ou habitation dans la mesure où l'assuré y joint un produit d'assurance juridique. Il s'agit d'attacher à l'assurance juridique un attrait financier qui, éventuellement, pourrait en encourager l'utilisation. Les entreprises utilisent depuis fort longtemps différents types d'incitatifs financiers pour favoriser l'achat d'un bien ou d'un service donné. Les économistes sont plutôt unanimes à considérer que l'État peut influencer les comportements des ménages par des mesures fiscales ciblées et par la taxation.

Par exemple, l'Union européenne accorde des rabais de taxes sur l'achat de produits classés comme efficaces au niveau énergétique. Des politiques similaires ont été introduites avec succès dans le but d'accroître la demande de produits alimentaires ayant une faible teneur en gras saturés.

Plus près de nous, le gouvernement du Québec offre des rabais de taxes sur l'achat de véhicules « biénergie » classés comme tels. Toujours dans le cadre des économies d'énergie, Hydro-Québec a reconduit son populaire programme RECYC-FRIGO qui vise à retirer du marché les vieux modèles de réfrigérateurs évalués comme étant énergivores. Dans ce cas, le ménage qui procède à l'achat d'un nouvel appareil reçoit un chèque de 50 \$. Par la suite, la société d'État s'assure par l'entremise de sous-traitants de la cueillette et du recyclage de l'appareil.

⁶¹ Voir l'évaluation de l'économiste Pierre Boucher aux sections 5.4 et 5.5.

5.5 Les coûts appréhendés de la réduction de taxe proposée

Le marché apparent estimé à 11,025 M\$ génère actuellement 0,992 M\$ de revenus au gouvernement du Québec provenant de la taxe de vente de 9 % sur les produits d'assurance. Nous estimons que le marché potentiel d'assurance juridique pourrait varier entre 43,6 M\$ et 58,6 M\$. Afin d'être attrayant pour les ménages, le montant de la réduction de taxe devrait correspondre à une somme perçue comme significative. Par exemple, la réduction pourrait équivaut à 50 % de la valeur de la prime d'assurance juridique jusqu'à concurrence d'un montant maximum de 30 \$. Dans cette hypothèse, le consommateur bénéficierait d'un rabais d'environ 25 \$ sur le coût de sa police, dont le coût moyen est d'environ 49 \$.

Les observations suivantes s'imposent :

- Le prix moyen des assurances (propriétaires/locataires) est de 601,30 \$, y inclus l'assurance juridique (selon l'estimation du BAC).
- Dans un marché où le nombre de ménages possédant l'assurance juridique passe de 225 000 à 299 500 (une augmentation de 33 %), les revenus de taxe seront de 16 194 152 \$ au lieu de 12 176 325 \$.
- Remettre au ménage un montant équivalant à une partie non négligeable de la prime de 49 \$ correspond selon le cas à la situation suivante :
 - ▶ Dans l'hypothèse d'une réduction de 25 \$, cette mesure coûterait **approximativement 7 481 250 \$** à l'État;

Par ailleurs, l'augmentation du nombre de ménages détenteurs d'assurance juridique produirait certains effets induits (emplois, dépenses de fonctionnement), notamment sur les assureurs, les autres intermédiaires de ce domaine ainsi que sur les professionnels du domaine juridique⁶².

Le coût de cette hypothèse est résumé dans le tableau qui suit :

TABLEAU Revenus de la taxe et hypothèse de réduction

Variables	Valeur
Marché apparent	11 025 000 \$
Nombre de ménages assurés	225 000
Valeur des livraisons de primes (maison-auto-juridique)	135 292 500 \$
Revenus de taxe (9 %)	12 176 325 \$
Hypothèse d'augmentation du tiers du nombre de ménages	299 250
Valeur des livraisons de primes (maison-auto-juridique)	179 939 025 \$
Revenus de taxe de (9 %)	16 194 512 \$
Hypothèse de diminution de la taxe de 25 \$	7 481 250 \$

⁶² Selon l'économiste Pierre Boucher, les impacts de cette mesure ne sont pas significatifs. Il faut noter ici que le « modèle intersectoriel » mesure des dépenses en regard de l'activité économique totale du Québec, cette dernière se situant à 252,7 milliards de dollars en 2010. Il faut convenir que l'impact économique existe mais que 1,3 M\$ de nouvelles dépenses injectées dans l'économie du Québec sont difficiles à retracer. Qui plus est, le secteur de l'assurance et des courtiers d'assurance correspond à 4,95 milliards de dollars sur un total de 15 milliards de dollars donc 32,8 % du secteur de la finance du Québec. De par la nature même de ce secteur, les impacts économiques sont donc hautement concentrés. Par contre, il est exact de préciser qu'une augmentation substantielle du nombre de primes vendues aurait un impact non négligeable. Ainsi, dans la perspective où tous les propriétaires/locataires détenant une assurance auto et/ou habitation achetaient des polices d'assurance juridique, l'impact économique serait alors important en termes de taxes, impôts et parafiscalité.

5.6 L'appui de l'État aux bénéficiaires de l'aide juridique en comparaison avec les utilisateurs de l'assurance juridique

Si nous comparons les coûts de l'aide juridique destinée aux 578 420 ménages à faibles revenus aux coûts de l'assurance juridique qui serait souscrite par les 890 455 ménages québécois à revenus moyens, cela nous permet de conclure que ces derniers sont nettement défavorisés en matière d'accès à la justice. La présente section dresse un portrait de cette affirmation.

5.6.1 Un régime québécois d'aide juridique efficace

Le Québec affiche une performance remarquable pour la gestion et la couverture de son programme d'aide juridique. Le tableau qui suit permet de juger de l'expérience du Québec en regard de certaines autres provinces canadiennes.

TABLEAU Comparaisons des régimes d'aide juridique au Canada (2010-2011)

Variable	Québec	Ontario	Alberta	Colombie Britannique
Population	7 907 400	13 210 700	3 720 900	4 531 000
IPC (2002=100)	114,8	116,5	118,7	122,7
Budget Dollars courants	137 458 000 \$	353 571 000 \$	65 141 000 \$	76 884 000 \$
Budget Dollars constants	119 737 000 \$	303 494 000 \$	53 090 000 \$	67 561 000 \$
Dépenses	145 786 000 \$	362 163 000 \$	71 675 000 \$	76 857 000 \$
Avocats – honoraires versés	44 384 000 \$	65 838 000 \$	10 803 000 \$	2 485 000 \$
Salariés	62 %	44 %	44 %	10 %
Avocats – honoraires versés ⁶³	27 381 000 \$	82 857 000 \$	13 949 000 \$	22 160 000 \$
Pratique privée	38 %	56 %	56 %	90 %
Demandes totales	263 617	270 667	48 732	42 101
Demandes approuvées	223 518	120 741	29 700	27 802
Civil	114 235	61 848	6 615	7 558
Criminel	109 283	58 893	23 085	20 244

Source : Statistique Canada, « L'aide juridique au Canada : statistiques sur les ressources et le nombre de cas – 2010-2011 », Catalogue No 85 F0015X, 2012⁶⁴.

Le tableau fait état des statistiques des programmes d'aide juridique pour quatre provinces. Il est à remarquer que la valeur de l'IPC augmente plus rapidement dans les provinces de l'Ouest.

⁶³ Selon le rapport annuel de 2010-2011 de la Commission des services juridiques, les honoraires versés aux avocats de la pratique privée seraient plutôt de 42 374 645 \$.

⁶⁴ Nous avons observé que les données rapportées dans le rapport annuel de 2010-2011 de la Commission des services juridiques du Québec diffèrent des données provenant de Statistique Canada. Nous avons fait le choix d'utiliser les données de Statistiques Canada afin de pouvoir faire des comparaisons avec d'autres provinces canadiennes.

Observons certains ratios pour certaines données variables.

TABLEAU Comparaison de certains ratios

Variable	Québec ⁶⁵	Ontario	Alberta	Colombie Britannique
Régime d'aide juridique (\$) / Population	18,44 \$	27,41 \$	19,26 \$	16,96 \$
Nombre de dossiers / 1 000 habitants	28	9	8	6
Régime d'aide juridique (\$) / Nombre de dossiers acceptés	652,23 \$	2 999,50 \$	2 413,30 \$	2 764,44 \$
Nombre de dossiers acceptés / Nombre totale de demandes	85 %	45 %	61 %	66 %
Régime d'aide juridique (\$) / Nombre de dossiers octroyés à pratique privée	13 007 \$	19 965 \$	14 934 \$	23 131 \$

Les résultats présentés au tableau sont très éloquentes pour le régime québécois d'aide juridique. En effet, pour les quatre ratios qui ont été calculés, c'est au Québec que l'on retrouve les meilleures performances.

Le régime québécois accepte 85 % des demandes d'assistance, ce qui correspond à 28 dossiers par tranche de 1 000 habitants. Ce ratio devance celui des autres provinces. Qui plus est, le coût moyen pour traiter un dossier d'aide juridique au Québec est de 652,23 \$ comparativement à 3 000 \$ en Ontario, 2 413 \$ en Alberta et 2 764 \$ en Colombie-Britannique.

5.7 Une question d'équité pour les ménages à revenus moyen

Le régime québécois d'aide juridique ne pourra probablement jamais répondre à toutes les attentes émanant de la part des citoyens les plus démunis bien qu'on puisse le souhaiter. A fortiori, il est impensable que ce régime, dans sa forme actuelle, puisse s'étendre aux 890 435 ménages à revenus moyens.

L'État peut contribuer à améliorer l'accès à la justice pour les ménages à revenus moyens. L'assurance juridique constitue une option à haute valeur ajoutée si elle est déployée efficacement au sein de ce groupe qui a de plus en plus de difficulté à accéder à la justice et conséquemment à faire valoir ses droits.

En se basant sur le marché apparent et sur une hypothèse d'accroissement du taux de pénétration de 33% de celui-ci, nous avons évalué une fourchette de revenus découlant de la taxe de vente per capita. Compte tenu de celle-ci, et pour une hypothèse de 299 250 ménages détenant de l'assurance juridique, le montant de la réduction de la taxe de vente a été estimé. Les résultats sont reproduits au tableau qui suit.

⁶⁵ Idem.

Hypothèse	Valeur de la réduction	Coût per capita du programme	
		Réduction taxe de 9 % sur l'assurance	Aide juridique
Hypothèse de diminution de la taxe de 25\$	7 481 250 \$	0,95 \$	18,44 \$

En toile de fond à cette analyse, convenons que les citoyens à revenus moyens du Québec ont été confrontés à une situation économique difficile. Mentionnons, par exemple, la délocalisation d'entreprises manufacturières, la diminution du pouvoir d'achat, l'accroissement de l'incertitude quant à l'avenir de l'économie et la précarité de l'emploi pour un grand nombre. Bref, autant de situations qui ont affaibli cette catégorie de citoyens. Les citoyens à revenus moyens devraient, au même titre que les plus démunis, bénéficier d'un moyen d'accès à la justice facile et peu coûteux.

Le tableau indique que dans l'hypothèse où une réduction de la taxe serait appliquée au prix total d'une prime d'assurance juridique, le coût pour l'État s'élèverait à 7,48M\$, dont il faudrait diminuer les effets économiques induits. La valeur per capita de cette réduction représente un coût de 0,95 \$ pour chaque Québécois. Il s'agit d'une somme qui est considérablement moindre que les 18,44 \$ per capita alloués par la société au régime d'aide juridique. Les citoyens à revenus moyens constituent une source majeure de revenus pour l'État.

Les effets induits de l'activité commerciale découlant de l'assurance juridique amoindrissent le coût de la diminution fiscale proposée. Ainsi, les effets économiques découlant de l'assurance, soit les dépenses en biens et services, généreront à leur tour des revenus de fiscalité et de parafiscalité. Nous pensons notamment aux revenus fiscaux générés par l'activité économique, à savoir les honoraires professionnels et les salaires du personnel additionnel qui seront assignés à la vente, à la gestion, à la diffusion de l'information et au traitement des nouvelles réclamations. Somme toute, on parle ici d'un coût minime représentant plus ou moins 0,6 % du budget total du ministère de la Justice du Québec⁶⁶.

Il est difficile d'évaluer la valeur financière de l'avantage que peut apporter à une société un meilleur accès à la justice pour l'ensemble de ses citoyens à revenus moyens. Il est évident, à la lumière des données ci-dessus, qu'il s'agit d'un excellent moyen de réaliser cet objectif au plus bas coût possible. Le principe proposé ici consiste à rediriger vers un secteur émergent de l'assurance, soit l'assurance juridique, un pourcentage d'une taxe déjà appliquée à des domaines connexes de l'assurance.

5.8 Certification du produit

Un des intervenants rencontrés a suggéré d'apposer un sceau sur les produits d'assurance juridique qui répondent à des normes minimales.

Ce sceau pourrait être délivré par le ministère de la Justice du Québec ou par d'autres organismes, comme le Barreau du Québec, la Chambre des notaires ou un autre organisme gouvernemental. Par la suite, le comité a interrogé d'autres intervenants rencontrés à cet égard. Il a aussi demandé au Barreau du Québec de poser une question à ce sujet dans le cadre de son sondage annuel⁶⁷ portant notamment sur l'assurance juridique. Il s'est avéré que l'idée intéressait 55 % des répondants.

⁶⁶ Le budget du ministère est de 625 255 000 \$ pour l'exercice 2010-2011. Ministère de la Justice du Québec, « Rapport annuel de gestion 2010-2011 », 2012, page 50.

⁶⁷ Ce sondage a été effectué en mai 2012.

Un produit certifié aurait une plus grande crédibilité auprès des assurés. De plus, il pourrait s'agir d'un outil de vente additionnel pour les courtiers et les agents. Cette certification serait attribuée sur les produits répondant à des normes minimales de qualité et ne pourrait être apposé que sur les produits qui sont de l'assurance juridique tel que cela est défini dans la loi⁶⁸. Ainsi, il s'agirait là d'un moyen additionnel d'éviter la confusion entre l'assurance juridique et l'assistance juridique téléphonique.

Toutefois, notons que tous les intervenants ont insisté pour que les mesures proposées n'ajoutent pas de formalités additionnelles. Les polices se qualifieraient pour la réduction de la taxe et pour l'accréditation simplement en répondant à la définition de l'assurance juridique ou en répondant à des normes minimales prédéterminées.

5.9 Distribution par l'entremise d'un service d'aide aux employés

L'employeur peut, par l'inclusion dans un programme d'aide, offrir une assurance juridique pour l'ensemble des employés d'une entreprise. Cela peut se faire dans le cadre d'une convention collective ou encore par l'institution d'un programme d'aide aux employés, semblable à ceux qui existent en matière psychologique ou autre. Cette mesure peut s'appliquer sans aucun changement législatif. À titre d'exemple, le Barreau du Québec offre l'assurance juridique à ses employés et paie seul le montant de la prime.

Recommandation n° 2

Que le gouvernement du Québec réduise la taxe applicable sur le produit d'assurance habitation ou d'assurance automobile souscrit par le consommateur de 50 % du coût de la prime de l'assurance juridique jointe au produit principal, le cas échéant, jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 30 \$.

Que le gouvernement du Québec établisse les critères permettant l'obtention d'un tel avantage (produit certifié).

Que le gouvernement mette en place des mesures incitatives afin que les employeurs offrent l'assurance juridique à leurs employés. Afin de donner l'exemple, le gouvernement devrait le proposer aux employés des organismes publics et parapublics.

5.10 Confusion entre l'assurance juridique et l'assistance juridique téléphonique

Le comité considère que ce phénomène a été largement documenté, bien qu'il soit nié par certains assureurs qui n'offrent pas l'assurance juridique.

Afin de ne pas être répétitifs, nous nous contenterons de faire référence ici aux parties du rapport qui ont déjà traité précédemment de cette question⁶⁹.

⁶⁸ Pour plus d'information sur les critères légaux, voir la section 2.5.2.

⁶⁹ Voir les sections 2.6.1, 4.1.2.2, 4.2.1.1 et 4.3.

Recommandation n° 3

Que le gouvernement du Québec modifie la loi d'interprétation ou un règlement sous la juridiction de l'AMF afin d'encadrer la dénomination des services d'assistance juridique offerts aux consommateurs. Ainsi tout service d'assistance juridique devrait toujours être nommé « assistance juridique téléphonique »⁷⁰ afin d'éviter la confusion avec le terme « assurance juridique ».

5.11 L'étendue des garanties et ses limites

Les garanties proposées par l'assurance juridique et ses limites constituent un frein à l'implantation de ce produit.

L'équilibre est difficile à atteindre entre la fixation d'une prime raisonnable, le choix de garanties répondant aux besoins du consommateur et le paiement d'indemnités suffisantes.

Le comité a entendu tout et son contraire au sujet du prix de la prime, de l'étendue des garanties et des limites des indemnités.

D'une part, certains affirment que la police doit rester à un bas prix et qu'il est impossible d'accroître les garanties sans majoration du prix.

Pour d'autres, le produit ne coûte pas assez cher. Par conséquent, les garanties sont déficientes et le produit n'est pas crédible. Ainsi, on affirme que si ça ne coûte pas cher, ça ne vaut pas cher.

Face à cette situation, le comité propose une approche souple (la moins coercitive possible) et qui laisse le marché suivre son cours, de telle sorte que les prix et le contenu des garanties évoluent suivant l'offre et la demande.

La mise en application des recommandations 1, 2 et 5 permettrait d'accroître le nombre de polices en circulation. Ce faisant, cela pourrait inciter les assureurs à éventuellement bonifier les garanties et les limites, ou une combinaison des deux possibilités. Dans ce contexte, les garanties les plus intéressantes établies par les personnes sondées sont le vol ou l'usurpation d'identité, les actes non contentieux comme les testaments ou les mandats en cas d'inaptitude, les forfaits en droit familial comme la rédaction et l'obtention d'un jugement entérinant une entente, l'obtention d'avis juridiques parallèlement au processus de médiation familiale, les forfaits pour honoraires de préparation à une audition de la Cour du Québec, pour des demandes relatives à de petites créances⁷¹.

⁷⁰ Pour que l'expression retenue puisse s'adapter à l'utilisation de nouvelles technologies, une réflexion plus poussée serait requise.

⁷¹ Pour plus d'information, voir le Chapitre 4, section 4.2.1.3.

Recommandation n° 4

Que le gouvernement du Québec soutienne l'industrie de l'assurance, favorise le développement du produit d'assurance juridique et appuie l'élargissement des garanties d'assurance juridique par ses actions, ses promotions et ses campagnes de sensibilisation afin de répondre aux demandes et aux besoins des consommateurs et ainsi leur faciliter l'accès à la justice.

À titre indicatif, notons que les améliorations suivantes répondent aux demandes et besoins des consommateurs selon les travaux effectués par le Comité d'experts et le sondage effectué par CROP en mai 2012 pour le compte du Barreau du Québec.

- Vol ou usurpation d'identité.
- Actes non contentieux comme testaments ou mandats en cas d'incapacité.
- Forfaits en droit familial comme la rédaction et l'obtention d'un jugement entérinant une entente.
- Obtention d'avis juridiques parallèlement au processus de médiation familiale.
- Forfaits pour honoraires de préparation à une audition de la Cour du Québec, pour des demandes relatives à de petites créances.

5.12 Distribution dans le cadre de l'assurance collective

L'inclusion de l'assurance juridique à l'intérieur d'un régime d'assurance collective est complexe. La réglementation actuelle ne permet pas la vente de l'assurance juridique dans le cadre d'une assurance collective offerte par de nombreux employeurs québécois à leurs employés. Celle-ci couvre notamment l'assurance médicaments, les soins médicaux, l'assurance invalidité et l'assurance-vie. L'assurance collective est régie par les dispositions sur l'assurance de personnes. L'assurance juridique, quant à elle, est régie actuellement par l'assurance de dommages⁷². Par conséquent, sa vente par l'entremise d'une telle assurance collective est interdite.

En permettant de distribuer l'assurance juridique par les assureurs de personnes, cela augmenterait de façon significative le nombre de primes souscrites en multipliant les canaux de distribution. Ainsi, nous permettrions une distribution de masse favorisant un plus grand taux de pénétration dans le marché.

Par ailleurs, nous constatons qu'il y a beaucoup de similitude entre le produit d'assurance juridique et certains produits d'assurance collective tels que l'assurance dentaire et l'assurance médicaments. En effet, le type de couverture et le processus de réclamation sont très similaires. Ainsi, il y a une liste prédéterminée d'actes ou de risques couverts. Enfin, on prévoit une limite de garantie pour chacun d'eux et le paiement des honoraires aux professionnels. Enfin, plusieurs des protections offertes par l'assurance juridique assurent le bien-être de la personne, notamment les recours devant le tribunal administratif du Québec et la CLP.

Recommandation n° 5

Que le gouvernement du Québec permette par décret que l'assurance juridique développée par les assureurs de dommages puisse également être distribuée par le réseau des assureurs de personnes. Les assureurs de dommages demeureraient les seuls assureurs à pouvoir assumer ce risque.

Ainsi ce produit pourra être distribué plus massivement en permettant l'utilisation de l'assurance collective comme véhicule de vente.

⁷² La Loi sur les assurances (L.R.Q. c. A-32) et le Règlement d'application de la Loi sur les assurances (R.R.Q., c. A-32, r.1).

5.13 La vente par inertie avec droit de retrait (opting out)⁷³

Plusieurs intervenants ont suggéré qu'une façon très efficace d'accroître l'utilisation de l'assurance juridique serait d'en autoriser la vente par inertie avec droit de retrait. Cette pratique commerciale aurait pour effet qu'un consommateur serait couvert par une assurance juridique dès qu'il souscrirait une assurance auto ou habitation. Cependant, pour éviter de payer la prime, ce consommateur devrait contacter son assureur afin de ne plus être couvert. Il faut souligner que cette pratique commerciale est interdite par la *Loi sur la protection du consommateur*⁷⁴.

Il faut toutefois distinguer cette formule de la pratique qu'ont certains assureurs d'inclure automatiquement l'assurance juridique dans leurs produits d'assurance habitation. Ainsi, plusieurs incluent, sans frais additionnels, l'assurance juridique aux polices principales pour leurs meilleurs clients. Cette pratique est conforme à la législation en vigueur contrairement à la vente par inertie avec droit de retrait.

Le Barreau du Québec en 1996 avait présenté une proposition de modification à la *Loi sur la protection du consommateur* qui aurait permis une telle inclusion. Toutefois, cette proposition avait été rejetée. L'idée de vendre de l'assurance juridique par inertie, même si cette proposition est faite dans l'optique d'améliorer l'accès à la justice, est apparue inacceptable tant aux associations de consommateurs consultées à l'époque qu'aux instances gouvernementales.

Le contexte social a-t-il changé en ce qui concerne la vente par inertie avec droit de retrait ? Certains intervenants croient que non et d'autres préconisent cette solution.

Pour sa part, le comité choisit de ne pas répondre à cette question qui constitue un choix social qu'il revient au gouvernement de trancher.

Recommandation n° 6

Que le gouvernement du Québec évalue si l'enjeu de l'accessibilité à la justice justifierait la vente par inertie (avec droit de retrait) de l'assurance juridique.

Recommandation n° 7

Que le ministre de la Justice mette sur pied un comité ayant pour mandat de faire le suivi des recommandations du présent rapport et d'évaluer l'impact des mesures mises en place pour accroître le nombre de citoyens souscrivant l'assurance juridique au Québec et de faire des recommandations appropriées, s'il y a lieu.

⁷³ Le comité utilise l'expression « avec droit de retrait », même si l'expression anglaise « opting out » est largement utilisée dans l'industrie de l'assurance.

⁷⁴ Art. 230 (a) de *Loi sur la protection du consommateur*.

Chapitre 6

Recommandations



Le comité formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1

Que le gouvernement du Québec initie une campagne d'information et de sensibilisation auprès du grand public sur :

- le système de justice;
- l'assurance juridique.

Cette campagne devrait notamment servir à faire la distinction entre l'assurance juridique et l'assistance juridique téléphonique. Enfin, des documents d'information vulgarisée rédigés en langage simple et clair (brochure ou dépliant) devraient être élaborés afin d'expliquer aux consommateurs ce que sont l'assurance juridique et les garanties offertes.

Par ailleurs, afin d'augmenter l'impact d'une telle campagne, le comité recommande l'établissement de partenariats avec l'Autorité des marchés financiers, le Barreau du Québec, la Chambre des notaires, les assureurs et les courtiers.

Recommandation n° 2

Que le gouvernement du Québec réduise la taxe applicable sur le produit d'assurance habitation ou d'assurance automobile souscrit par le consommateur de 50 % du coût de la prime de l'assurance juridique jointe au produit principal, le cas échéant, jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 30 \$.

Que le gouvernement du Québec établisse les critères permettant l'obtention d'un tel avantage (produit certifié).

Que le gouvernement mette en place des mesures incitatives afin que les employeurs offrent l'assurance juridique à leurs employés. Afin de donner l'exemple, le gouvernement devrait le proposer aux employés des organismes publics et parapublics.

Recommandation n° 3

Que le gouvernement du Québec modifie la *Loi d'interprétation* ou un règlement sous la juridiction de l'AMF afin d'encadrer la dénomination des services d'assistance juridique offerts aux consommateurs. Ainsi tout service d'assistance juridique devrait toujours être nommé « assistance juridique téléphonique » afin d'éviter la confusion avec le terme « assurance juridique ».

Recommandation n° 4

Que le gouvernement du Québec soutienne l'industrie de l'assurance, favorise le développement du produit d'assurance juridique et appuie l'élargissement des garanties d'assurance juridique par ses actions, ses promotions et ses campagnes de sensibilisation afin de répondre aux demandes et aux besoins des consommateurs et ainsi leur faciliter l'accès à la justice.

À titre indicatif, notons que les améliorations suivantes répondent aux demandes et besoins des consommateurs selon les travaux effectués par le Comité d'experts et le sondage effectué par CROP en mai 2012 pour le compte du Barreau du Québec.

- Vol ou usurpation d'identité.
- Actes non contentieux comme testaments ou mandats en cas d'incapacité.
- Forfaits en droit familial comme la rédaction et l'obtention d'un jugement entérinant une entente.
- Obtention d'avis juridiques parallèlement au processus de médiation familiale.
- Forfaits pour honoraires de préparation à une audition de la Cour du Québec, pour des demandes relatives à de petites créances.

Recommandation n° 5

Que le gouvernement du Québec permette par décret que l'assurance juridique développée par les assureurs de dommages puisse également être distribuée par le réseau des assureurs de personnes. Les assureurs de dommages demeureront les seuls assureurs à pouvoir assumer ce risque.

Ainsi ce produit pourra être distribué plus massivement en permettant l'utilisation de l'assurance collective comme véhicule de vente.

Recommandation n° 6

Que le gouvernement du Québec évalue si l'enjeu de l'accessibilité à la justice justifierait la vente par inertie (avec droit de retrait) de l'assurance juridique.

Recommandation n° 7

Que le ministre de la Justice mette sur pied un comité ayant pour mandat de faire le suivi des recommandations du présent rapport et d'évaluer l'impact des mesures mises en place pour accroître le nombre de citoyens souscrivant l'assurance juridique au Québec et de faire des recommandations appropriées, s'il y a lieu.

REMERCIEMENTS

Le Comité d'experts tient à remercier tous les intervenants qui ont généreusement accepté de rencontrer ses membres en entrevue et qui ont accepté de transmettre les données statistiques qui lui ont permis d'effectuer une évaluation assez précise de l'étendue de l'assurance juridique en 2012. Ces données serviront de base de comparaison pour de futures évaluations.

Le Comité d'experts remercie plus particulièrement le Barreau du Québec qui, en plus de mettre à la disposition du comité toutes les données disponibles depuis 1992, a permis d'introduire des questions au sondage de mai 2012 dont les réponses ont été fort utiles dans la rédaction de ce rapport et de ses recommandations.

Québec, 28 septembre 2012



Gouvernement du Québec
Le Cabinet du ministre de la Justice
et Procureur général

Communiqué

POUR DIFFUSION IMMÉDIATE
CNW : code 01

Plan Accès Justice

Le ministre de la Justice annonce une hausse des seuils d'aide juridique et la création d'un comité d'experts sur l'assurance juridique

Québec, le 22 novembre 2011 — Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Accès Justice annoncé le 29 septembre dernier, le ministre de la Justice et Procureur général, M. Jean-Marc Fournier, annonce aujourd'hui une hausse des seuils d'admissibilité financière à l'aide juridique dès le 1^{er} juin 2012. Le ministre annonce également la création d'un comité d'experts pour examiner le projet d'une assurance juridique étendue qui pourrait être offerte à l'ensemble des citoyennes et des citoyens du Québec, peu importe leurs revenus.

Bonification des seuils d'admissibilité à l'aide juridique

Le gouvernement a autorisé une hausse des seuils d'admissibilité à l'aide juridique. « Au Québec, l'aide juridique est l'un des piliers essentiels de l'accès à la justice. Notre gouvernement entend bonifier les seuils d'admissibilité de l'aide juridique pour rendre la justice encore plus accessible aux personnes économiquement défavorisées », a déclaré le ministre Fournier.

Le projet de règlement visant à hausser les seuils d'admissibilité à l'aide juridique proposera une hausse progressive, sur une période de trois ans, à compter du 1^{er} juin 2012.

Il prévoit une hausse annuelle de 1,65%, pour le volet donnant droit aux services juridiques gratuits, et de 10,5%, pour le volet avec contribution.

À terme, compte tenu de la nouvelle indexation automatique et considérant l'hypothèse prévisible d'une indexation de 2% par année, le projet de règlement entraînera une hausse de 11,5%, pour le volet donnant droit aux services juridiques gratuits, et d'environ 43 %, pour le volet avec contribution.

Le gouvernement du Québec, dépendamment de la demande globale de dossiers acceptés à la Commission des services juridiques, pourrait investir une somme additionnelle de 10 millions de dollars pour la mise en œuvre de cette mesure. Soulignons que cette hausse s'ajoute à l'indexation annuelle déjà prévue au *Règlement sur l'aide juridique*.

- 2 -

« Le Québec accepte 46 % de toutes les demandes d'aide juridique approuvées annuellement au Canada, ce qui est loin d'être négligeable. Non seulement les nouvelles dispositions amélioreront l'accès à la justice, mais elles la rendront aussi plus équitable pour les différentes catégories d'utilisateurs et ce dans le respect du contexte budgétaire actuel », a précisé le ministre.

Comité d'experts sur l'assurance juridique

Par ailleurs, le ministre de la Justice a confié à Me Pierre Gagnon et Me Stéphanie Poulin, le mandat de coprésider un comité d'experts provenant des milieux juridique et économique pour évaluer la viabilité du projet d'une assurance juridique étendue. Le comité d'experts, qui évaluera l'option d'offrir une assurance juridique aux citoyens non admissibles à l'aide juridique, débutera ses travaux en décembre 2011 et devrait soumettre son rapport en septembre 2012.

« Bien que des produits d'assurance juridique soient déjà offerts sur le marché, leur couverture est limitée et ils sont peu utilisés. Nous comptons sur l'expertise de nos partenaires pour poursuivre la réflexion, en vue de développer les meilleurs outils pour aider les Québécoises et les Québécois dans la défense de leurs droits », a ajouté le ministre de la Justice.

Les annonces du ministre de la Justice s'inscrivent dans le cadre du Plan Accès Justice lancé le 29 septembre dernier. Il prévoit une série de mesures qui seront graduellement mises en place au cours des prochains mois pour offrir aux citoyennes et aux citoyens du Québec un meilleur accès, plus rapide et moins coûteux, au système de justice.

Pour plus de renseignements, la population peut consulter le site Internet du ministère de la Justice ou se rendre directement à www.planaccesjustice.ca.

-30-

Sources :

David Couturier
Attaché de presse
Cabinet du ministre de la Justice
et Procureur général du Québec
418 643-4210

Joanne Marceau
Porte-parole
Ministère de la Justice
418 643-4090

Ministère
de la Justice

Québec

Le sous-ministre
et sous-procureur général

Le 23 février 2012

Maître Stéphanie Poulin
Coprésidente
Comité d'experts sur l'assurance juridique
Option consommateur
50, rue Sainte-Catherine Ouest
Montréal (Québec) H2X 3V4

Monsieur le bâtonnier Pierre Gagnon, Ad. E.
Coprésident
Comité d'experts sur l'assurance juridique
Joli-Coeur Lacasse S.E.N.C.R.L
1134, Grande Allée Ouest, bureau 600
Québec (Québec) G1S 1E5

Chère consoeur,
Cher confrère,

Je désire vous préciser votre mandat, à titre de coprésidents du Comité d'experts sur l'assurance juridique, tel qu'annoncé par le ministre le 22 novembre 2011.

Votre mandat consiste à évaluer l'opportunité et la viabilité d'un régime d'assurance juridique, à identifier des façons d'en accroître l'utilisation et à suggérer des solutions afin de favoriser un meilleur accès à la justice pour l'ensemble de la population. Le Comité devra notamment :

- évaluer l'option d'offrir une assurance juridique aux citoyens non admissibles à l'aide juridique;
- étudier l'opportunité d'étendre cette protection à certains volets associés aux litiges familiaux entre autres;
- proposer des stratégies communes de promotion, incluant l'opportunité d'une déduction fiscale de la prime pour les individus comme c'est le cas en matière commerciale;
- documenter et quantifier la volumétrie transactionnelle et les coûts de l'assurance juridique actuelle en lien avec les différents scénarios potentiels;
- identifier les enjeux organisationnels, proposer des actions spécifiques et faire des recommandations en conséquence;
- poursuivre la réflexion en vue de développer de nouveaux outils et d'élargir le panier de services actuellement disponible.

... 2

2

Je prends note que vous avez désigné les personnes suivantes pour vous seconder à titre de membres du Comité : M^e Dyane Perreault, représentante du Barreau du Québec, M^e Robert Laniel de la Financière Manuvie et représentant de la Chambre des notaires, M^e Céline Daigle de La Capitale assurances générales, M^e Diane Bélanger du FBA Groupe Conseils, et monsieur Pierre Boucher, économiste conseil. Des ressources viendront apporter leur appui pour la recherche et la rédaction du rapport.

Il est convenu que le Comité d'experts présentera ses recommandations au ministre de la Justice d'ici septembre 2012.

Veillez recevoir, chère consœur et cher confrère, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre de la Justice
et sous-procureur général,



M^e Denis Marsolais

A. M. le bâtonnier Pierre Gagnon, Ad. E., coprésident**Expérience professionnelle**

M. le bâtonnier Pierre Gagnon est membre au cabinet Joli-Cœur, Lacasse de Québec. Il a exercé en litiges civils et commerciaux notamment, notamment en matière de relations de travail (construction) et devant les tribunaux administratifs. Il a fait également de la négociation, de la médiation civile et commerciale et de l'arbitrage ainsi que du droit administratif.

Contribution

Membre du Barreau du Québec depuis 1974, il a été professeur à l'École du Barreau en droit civil et déontologie, président du Jeune Barreau de Québec, bâtonnier de Québec, membre du comité de discipline du Barreau, membre du Conseil consultatif de la justice (1981-1984), puis bâtonnier du Barreau du Québec (2003-2004).

Rayonnement

M^e Gagnon est président du Comité sur l'assurance juridique, membre du C.A. du PAMBA (Programme d'aide aux membres du Barreau du Québec), membre à vie de la Fondation de l'Université Laval

Il a été président de l'Association de la dégénérescence maculaire du Québec (AQDM), membre du Comité consultatif sur les nominations à la magistrature fédérale ainsi que du C.A. de La Magnétothèque.

Il a reçu du Barreau du Québec la désignation d'avocat émérite (Ad. E) en 2007, puis en 2008, la médaille du Mérite du Barreau pour sa contribution dans le développement de l'assurance juridique, un moyen peu coûteux d'accès à la justice pour les citoyens à revenus moyens.

B. M^e Stéphanie Poulin, coprésidente**Expérience professionnelle**

M^e Poulin est responsable du service juridique d'Option consommateurs.

Elle a œuvré dans le domaine des recours collectifs et de l'arbitrage commercial avant de rejoindre les rangs d'Option consommateurs en 2001. M^e Poulin a été chargée de cours à l'Université de Montréal. De plus, elle agit fréquemment à titre de conférencière et accorde régulièrement des entrevues aux médias à titre d'experte en droit de la consommation.

Contribution

Membre du Barreau du Québec depuis 1997, M^e Poulin est membre du C.A. de la Fondation Claude Masse (depuis 2009), membre du Comité consultatif des agents de voyage (depuis 2008). De plus, elle a été membre du Comité consultatif des consommateurs de l'Office de la protection du consommateur (2012).

Rayonnement

M^e Poulin a publié au fil des ans une dizaine de textes et d'études sur différents enjeux liés à l'amélioration de l'accès à la justice, à la vulgarisation juridique et à la protection des consommateurs. Ses travaux ont porté, entre autres, sur les règlements de recours collectifs et sur la communication avec les membres de ces recours de même que sur la lisibilité des contrats et sur l'accès à l'assurance habitation.

C. M^e Diane Bélanger

Membre du Barreau du Québec depuis 1989, M^e Diane Bélanger a entrepris sa carrière d'avocate en pratique privée, au sein du cabinet Gasco Linteau Grignon de Montréal. Les mandats qui lui sont confiés touchent presque exclusivement le droit des assurances et l'amènent à acquérir une expertise en ce domaine, en particulier en assurance juridique.

En 1994, elle quitte la pratique privée pour se joindre à l'équipe du Bureau du Syndic du Barreau du Québec où elle occupe les fonctions d'enquêteur. Puis, en 1997, elle effectue un retour dans le monde des assurances et elle fonde et participe à l'essor d'une nouvelle entreprise, FBA Groupe Conseils inc. spécialisée en assurance juridique. Elle est à la barre de l'entreprise, à titre de présidente, depuis 2004.

Elle met sur pied des produits d'assurance juridique pour divers assureurs, courtiers et autres organisations et agit comme consultante, gestionnaire de risques et tiers administrateur de programmes pour ses clients.

Reconnue pour son expertise en assurance juridique, elle est membre du Comité consultatif sur l'assurance juridique du Barreau du Québec depuis sa création. De plus elle a fait plusieurs conférences sur le sujet.

Elle est également membre du conseil d'administration de la Corporation de services du Barreau du Québec et membre du regroupement Young Entrepreneur Organisation depuis 2000.

D. M^e Céline Daigle

M^e Daigle est membre du Barreau depuis 1987. Elle a exercé en litiges civils et commerciaux de 1987 à 1992 et elle est à l'emploi de La Capitale Assurances générales inc. depuis 1992. Elle a occupé le titre de chef de service de la protection juridique, directrice des affaires juridiques et elle est actuellement directrice principale de la protection juridique. Elle est responsable des activités du service de réclamations de la protection juridique et elle participe au développement du produit au sein de la vice-présidence vente et fidélisation.

Elle est membre du Comité de travail sur l'assurance juridique du Barreau du Québec depuis 1999.

Elle est présidente du Comité des avocats et avocates en entreprise du Barreau de Québec de 2007 à 2009 et secrétaire-trésorière de la Corporation des assureurs directs de dommages du Québec (CADD) depuis 2005.

E. M^e Robert Laniel notaire**Expérience professionnelle**

M^e Laniel occupe présentement le poste de Vice-président adjoint pour le Service de planification fiscale et successorale de la Financière Manuvie. Membre de la Chambre des notaires du Québec depuis 1977, il a poursuivi son cheminement professionnel et a complété en 1994 un Diplôme d'études supérieures spécialisées en droit commercial, en 2003 un Diplôme d'études supérieures spécialisées option fiscalité, tous deux à l'Université de Montréal. On lui a, de plus, décerné en 1998, un diplôme de l'Institut québécois de planification financière et, en 2007, une accréditation de la Society of Trust and Estate Practitioners. Ses formations spécialisées en droit commercial et en fiscalité et sa vaste expérience en droit civil sont mises à contribution dans le cadre des planifications dans lesquelles il est invité à participer.

Contribution

M^e Laniel a fait partie d'un comité de révision des répertoires de droit à la Chambre des notaires du Québec (1991-1992). Il a rédigé de nombreux articles pour différentes publications, il a participé à plusieurs émissions de radio et de télévision. Il a également donné des centaines de conférences au fil des ans, notamment pour l'Association de planification fiscale et financière (APFF), l'Institut québécois de planification financière (IQPF), la Chambre des notaires du Québec et pour différents partenaires du secteur financier.

Rayonnement

M^e Laniel est très impliqué auprès de l'APFF où il siège à plusieurs comités de cet organisme. En plus des organismes précités, il est également membre de la Canadian Association of Life Underwriters (CALU), à titre de membre associé.

F. M^e Dyane Perreault LLB. Adm.A.**Expérience professionnelle**

M^e Dyane Perreault est directrice du Service aux membres du Barreau du Québec depuis 2005. Elle a exercé le droit d'abord au Bureau de l'aide juridique de Lac-Mégantic, pour exercer par la suite à son compte, notamment dans le domaine du droit du Travail. Professeure chargée de cours à l'Université de Sherbrooke et a été animatrice d'une émission de télévision d'affaires publique.

Contribution

Membre du Barreau du Québec depuis 1981 et de l'Ordre des administrateurs agréés du Québec depuis 2012, elle a été cofondatrice de la maison d'hébergement pour femmes violentées, La Bouée, première conseillère du Barreau de Saint-François. Elle est actuellement vice-présidente du COAMF et secrétaire-trésorière du PAMBA.

Rayonnement

M^e Perreault est membre du Comité sur l'assurance juridique du Barreau du Québec depuis 2005. Elle a participé à la rédaction du Rapport sur l'avenir de la profession, l'avocat de 2021. Elle est co-auteur de la revue Protégez-vous sur l'accès à la justice. Elle a également participé à la rédaction du mémoire pour une loi sur la présentation d'excuses. Elle participe à la négociation du Tarif de l'aide juridique depuis 2003. Elle participera prochainement au groupe de travail formé par le ministère de la Justice sur les modes alternatifs de règlements des conflits pour contrer la maltraitance faites aux aînés. L'accès à la justice est pour elle une préoccupation constante et elle a agi à titre de conférencière sur ce sujet à de nombreuses occasions.

G. Monsieur Pierre Boucher, économiste, Observatoire des services professionnels

Économiste de formation, monsieur Boucher est diplômé de l'Université McGill (baccalauréat spécialisé en économie) et de l'Université Concordia (maîtrise en économie). Il a par la suite complété sa formation de deuxième cycle à l'Université McGill (diplôme en administration des affaires) et à l'Université de Waterloo (diplôme en développement économique). L'expertise de monsieur Boucher porte notamment sur l'économie des services et le domaine associatif.

Il a dirigé l'étude sur « La pratique du droit au Québec et l'avenir de la profession » (1996), ce qui lui a valu d'être reconnu comme un expert sur la question dans l'industrie. Il a été invité en 2002 à l'Association du Barreau canadien et en 2006 à l'American Bar Association (ABA - Wisconsin) à titre de conférencier sur les sujets de l'avenir de la profession, des pratiques professionnelles multidisciplinaires et de l'impact des technologies de l'information et des communications (TIC) sur la pratique du droit.

Plus récemment, il a contribué à la réalisation de l'étude « Les avocats de pratique privée en 2021 » au Barreau du Québec (Services aux membres). À l'automne 2011, monsieur Boucher a publié un livre sur le marché des services juridiques (Implosion du marché des services juridiques – Éditions Yvon Blais/Thomson Reuters).

ASSUREURS

- Allstate du Canada, compagnie d'assurance, M. Glen King, directeur du développement des produits.
- Assurances Banque Nationale, M. Alain Brunet, président et chef de la direction.
- Aviva, Compagnie d'assurances du Canada, M. Steven Cohen, vice-président senior.
- DAS Canada, M^{me} Barbara Haynes, présidente et chef de la direction.
- Desjardins Groupe d'assurances générales, M^e Marie-France Amyot, vice-présidente
- Développement et évolution des garanties et Souscription corporative et M. Marc-André Labrecque, vice-président Assurance Recherche.
- Groupe Ledor inc., mutuelle d'assurance, M. François Côté, président.
- Groupe Promutuel - Fédération de Sociétés mutuelles d'assurance générale, M. Alain Favreau, coordonnateur - conception et développement des produits.
- Industrielle Alliance, Assurance auto et habitation inc., M. Michel Laurin, président et chef de l'exploitation de l'Industrielle Alliance, Assurance auto et habitation.
- Intact compagnie d'assurance, M. Patrick Barbeau, vice-président assurance de particuliers.
- La Garantie, compagnie d'assurance de l'Amérique du Nord, M. Dean Bast, vice-président national.
- La Capitale Assurances générales inc., M^{me} Marie-Claude Dulac, vice-présidente ventes et fidélisation.
- La Compagnie d'assurances Jevco, M^{me} Lucie Constantineau, vice-présidente assurance de particuliers.
- La compagnie d'assurance Missisquoi, M. Jean-François Charest, vice-président assurance des particuliers et M^{me} Annie Mathieu, chef d'équipe-produits et tarification pour l'assurance des particuliers pour le Groupe d'assurance Economical.
- L'Union Canadienne, compagnie d'assurances, M. Serge Gagné, directeur national pour l'assurance habitation pour le groupe Co-operators, M^e Jean Benoît Forgues, avocat, directeur des affaires corporatives-administration, M^{me} Linda Gosselin, vice-présidente pour l'assurance des particuliers pour Union canadienne, compagnie d'assurances, M. Dominique Roche, spécialiste en matière d'assurance habitation et M. Claude Moreau, directeur pour l'assurance et l'indemnisation pour Co-operators.
- Royal Sun & Alliance du Canada, société d'assurances, M. Pierre Lepage, vice-président, assurance des particuliers (Québec).
- SSQ, Société d'assurances générales inc., M^{me} France Alain, directrice, assurance des particuliers, M^e Marie Fortin, avocate et M^{me} Ginette Fortin, vice-présidente assurance des particuliers.

COURTIERS EN ASSURANCE

- AssurExperts, M. Pierre Boisvert, président, M. Rémi Boisvert, vice président.
- Dale Parizeau Morris Mackenzie, M. François Vallerand, vice-président - Développement des affaires.

ORDRES PROFESSIONNELS

- Barreau du Québec, M. le bâtonnier Louis Masson, Ad. E. et M^{me} France Bonneau, directrice du Service des communications.
- Chambre des notaires, M^e Jean Lambert, président.

ORGANISMES DISCIPLINAIRES

- Autorité des marchés financiers, M. Patrick Déry, surintendant de le l'assistance aux clientèles et de l'encadrement de la distribution; M^e Nathalie G. Drouin, directrice générale des affaires juridiques et surintendante de l'encadrement de la solvabilité; M^e Julien Reid, directeur général des normes et de l'assurance-dépôts; M^e Éric Stevenson, directeur principal de l'indemnisation et des politiques d'encadrement de la distribution.
- Chambre de l'assurance de dommages (CHAD), M^{me} Maya Raic, présidente-directrice générale et M^e Jannick Desforges, directrice Affaires institutionnelles et conformité des pratiques.

UNIVERSITAIRES ET CHAIRES DE RECHERCHE

- Faculté de droit, Université de Montréal, M^e Pierre Claude Lafond, professeur titulaire.
- Observatoire du droit à la justice, M^e Pierre Noreau, chercheur au Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal et président de l'Observatoire du droit à la justice, M. le juge Oscar d'Amours, juge de la Cour du Québec à la retraite et membre de l'Observatoire du droit à la justice, ainsi que M. le juge Jacques Lachapelle, juge suppléant de la Cour du Québec et membre de l'Observatoire du droit à la justice.

GESTIONNAIRES DE PROGRAMMES D'ASSURANCE JURIDIQUE

- Assistenza International, M^{me} Katia Laliberté, vice-présidente services corporatifs, M^e Manon Dagenais, avocate et M^e Fraser Baird, avocat.
- FBA Groupe Conseils inc., M. Pierre Guilbault, vice-président.

AUTRES ORGANISMES

- Bureau des assurances du Canda, M^e Marie-Claude Grignon
- Centre de justice de proximité du Grand Montréal, M^e Michèle Moreau, directrice générale.

**RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ACCÈS À
LA JUSTICE PAR LA FISCALITÉ**

Mars 2010

Les membres du groupe de travail sur l'accès à la justice par la fiscalité du Barreau du Québec sont :

- M^e Yves Séguin, président
- M^e Pierre Barsalou
- M^e Yvon Daigle
- M^e Lucie Lalonde
- M^e Paul Ryan
- M^e François Morin
- M^e Alain Chassé
- M^e Marc Sauvé, secrétaire

<i>Groupe de travail sur l'accès à la justice par la fiscalité</i>	3
<i>Rapport - Mars 2010</i>	

Table des matières

1. Mandat du groupe de travail et problématique	4
2. Étude comparative	6
3. Pistes de solutions	7
4. Recommandations	8

1. Mandat du groupe de travail et problématique

L'accès à la justice constitue une préoccupation majeure pour le Barreau du Québec. Il s'agit d'une problématique ayant pour cause plusieurs facteurs qui empêchent la pleine application de notre système de justice qui, en principe, doit être accessible à tous. Les justiciables ont de moins en moins les moyens financiers pour protéger leurs droits. En termes généraux, l'accès à la justice comprend tous les mécanismes permettant de faire valoir ses droits ou de les protéger. Le concept n'est pas limité à l'accès aux tribunaux, bien qu'il en soit une composante essentielle. L'accès à l'information juridique vulgarisée en fait aussi partie.

La médiation, trop souvent ignorée, peut être un moyen formidable de résolution des conflits, car tout en permettant d'éviter des délais souvent fort longs, la médiation implique généralement des coûts réduits. Une mesure fiscale associée à la médiation pourrait faire ainsi œuvre utile parmi les moyens déjà déployés pour favoriser l'accès à la justice.

Il y a deux problématiques distinctes à considérer : l'accès à la justice et l'inégalité dans le traitement fiscal des justiciables.

D'une part, il y a les personnes morales, les sociétés civiles, les fiducies commerciales, les individus ou toute autre forme de regroupement d'affaires qui exploitent une entreprise ou qui gagnent du revenu de biens (entrepreneurs) et, d'autre part, il y a les particuliers qui gagnent un salaire ou qui occupent une charge et dont les impôts sont déduits à la source.

L'accès à la justice

Le problème d'accès à la justice implique qu'une partie significative et de plus en plus importante des contribuables n'a pas les moyens de défendre ou d'exercer ses droits. Les bénéficiaires de l'aide sociale et certains citoyens à faible revenu ont droit aux services d'aide juridique gratuits ou avec volet contributoire. Ce programme, fort important pour les personnes à faible revenu, ne s'adresse pas à l'ensemble des contribuables malgré le seuil de revenu révisé à la hausse. Seuls les contribuables à haut revenu, et ils ne sont pas si nombreux, peuvent donc exercer leurs droits sans souci financier.

La contrainte financière s'exerce donc surtout pour des contribuables, dont le revenu par personne actuellement au Québec, faut-il le rappeler, est à peine de 30 000 \$ par année, ce qui limite sérieusement l'accès à la justice et à la reconnaissance de leurs droits.

L'inégalité dans le traitement fiscal des justiciables

L'autre problématique est l'inégalité du traitement fiscal des frais de justice encourus par les entrepreneurs et les particuliers.

En effet, pour les entrepreneurs, la majeure partie des frais de justice encourus pour faire reconnaître ou défendre leurs droits sont déductibles dans le calcul du revenu d'entreprise ou de biens alors que la plupart de ceux des particuliers, ne peuvent l'être à l'encontre de leur salaire ou de leur rémunération¹.

Sujets à certaines conditions, les entrepreneurs qui tirent un revenu d'entreprise ou de biens peuvent généralement déduire à son encontre toutes les dépenses encourues en vue de le gagner, y compris les honoraires professionnels et les frais de justice ainsi engagés.

¹ Bulletin d'interprétation, IT-99R5 — Frais juridiques et comptables (Consolidé)

En matière de taxes de vente, les entreprises qui fournissent des biens et services taxables ou détaxés peuvent réclamer un crédit de taxe sur intrants et un remboursement de taxe sur les intrants qui correspondent à la taxe payée sur les biens et services acquis alors que le particulier, dernier maillon de la chaîne de consommation, en assume le fardeau final dans la facture d'achat. La taxe de vente payée par une entreprise sur les honoraires professionnels qu'elle a acquittés peut donc faire l'objet d'une demande de crédit de taxe sur intrants et de remboursement de taxe sur les intrants si la nature de ses fournitures est taxable ou détaxée. Le particulier n'y a pas droit. Il peut cependant avoir droit à un crédit d'impôt sur la taxe de vente du Québec, si son revenu familial est inférieur à 41 245 \$ (pour 2009).

Nous soulignons cependant que les frais de justice payés par un particulier pour réclamer une pension alimentaire et les honoraires professionnels encourus pour s'opposer à une cotisation d'impôt sur le revenu ou pour en appeler devant les tribunaux sont déductibles à certaines conditions. L'entrepreneur, quant à lui, peut réclamer la déduction des honoraires professionnels engagés à titre préventif et dans le cas d'une poursuite judiciaire, s'ils sont encourus en vue de gagner un revenu d'entreprise ou de biens.

En conclusion, les règles fiscales canadiennes et québécoises actuelles accordent donc aux entrepreneurs un accès beaucoup plus facile et moins onéreux à notre système de justice qu'aux particuliers. Nous nous retrouvons, ici, dans une situation où les particuliers financent, par l'impôt sur le revenu et la taxe de vente, un système judiciaire qui est inaccessible pour plusieurs d'entre eux d'où cette iniquité fiscale qu'il nous faut à tout le moins adoucir faute de pouvoir l'éliminer complètement.

Le bâtonnier du Québec, M^e Pierre Chagnon, a exprimé ses préoccupations sur les difficultés d'accès à la justice pour une partie importante des justiciables dans un éditorial publié dans *Journal du Barreau* d'octobre 2009² :

« Un des domaines qui reste encore à explorer pour améliorer l'accès à la justice, est la fiscalité des services juridiques. Parmi les facteurs qui sont mentionnés comme freinant l'accès à la justice, les coûts arrivent souvent en tête de liste. Paradoxalement, les taux horaires des avocats diminuent depuis 10 ans, mais nous sommes encore perçus comme étant trop chers. Paradoxalement, nos concitoyens n'hésitent pas à payer 80 dollars de l'heure pour faire réparer une transmission, mais rechignent à en déboursier 125 pour défendre leurs droits fondamentaux !

Néanmoins, je suis troublé par l'apparence d'iniquité d'un système qui permet aux entreprises, aux organismes publics et aux travailleurs autonomes de déduire les frais juridiques de leur revenu imposable et qui, par le biais de compensation, les exonère en quelque sorte du paiement des taxes de ventes sur ces mêmes services. La très grande majorité des citoyens, quant à eux, ne peuvent bénéficier de ces mesures même lorsqu'ils se trouvent dans l'obligation de défendre leurs droits fondamentaux.

Les livres et plusieurs biens alimentaires de base, de même que les services de santé et d'enseignement, sont actuellement détaxés. Par ailleurs, le premier ministre a soutenu l'idée que la TVQ ne s'applique plus sur les CD, DVD, billets de spectacles, de cinéma ou de musée, ainsi qu'aux oeuvres d'art. La TVQ est une importante source de revenu, mais l'industrie des services juridiques n'y contribue que dans une proportion infime. Surtout, seuls les citoyens « ordinaires » sont mis à contribution à ce chapitre.

² p. 6

Afin que nous puissions réfléchir à ces questions et proposer des solutions concrètes, j'ai proposé au Comité exécutif de créer un groupe de travail dont le mandat est d'étudier la possibilité de réformes au régime fiscal et aux règles de taxation afin de favoriser une meilleure accessibilité à la justice. Je suis impatient de lire leur rapport et de discuter leurs recommandations avec vous.»

En conséquence, le Comité exécutif du Barreau du Québec a mis sur pied, le 26 août 2009, un groupe de travail sur l'accès à la justice par la fiscalité.

Le mandat du groupe de travail est libellé comme suit :

« QUE le mandat de ce groupe de travail soit d'étudier la possibilité de réformes au régime fiscal et aux règles de taxation en ce qui concerne les services juridiques afin de favoriser une meilleure accessibilité à la justice;

QUE ce groupe de travail soumette son rapport avant la fin de l'exercice 2009-2010.»

2. Étude comparative sommaire

La problématique de l'accès à la justice est similaire partout au Canada et en Amérique du Nord. La fiscalité n'est pas «l'outil privilégié» pour faciliter l'accès à la justice.

En Ontario, la taxe de vente provinciale s'applique à une gamme limitée de biens et services. Les services juridiques en sont exclus. Il n'y a pas de remboursement de cette taxe au moyen du mécanisme de crédit de taxe sur intrants. Toutefois, cette taxe ontarienne sera harmonisée avec la TPS à compter de 1^{er} juillet 2010 et elle s'appliquera alors aux frais de justice.

En Colombie-Britannique, la taxe de vente provinciale est prélevée sur les services juridiques. La Cour d'appel de cette province a jugé en 2005³ qu'il existe un droit constitutionnel fondamental garantissant certains aspects essentiels de l'accès à la justice dont l'accès à des services juridiques. La loi de Colombie-Britannique fut déclarée inconstitutionnelle dans la mesure où elle vise des services fournis à des personnes à faible revenu, selon la définition du « Family Duty Counsel Program ». La Cour suprême a renversé cette décision en 2007 en statuant qu'il n'existe pas un droit général à l'assistance juridique dans tous les cas où un tribunal doit statuer sur des droits et obligations⁴. En Saskatchewan, au Manitoba et à l'Île-du-Prince-Édouard, la taxe de vente provinciale vise les services juridiques et les autres services professionnels.

En Belgique, le Barreau de Bruxelles propose des avantages fiscaux pour les employeurs qui paient les primes d'assurance collective couvrant la protection juridique⁵.

Des mesures fiscales peuvent inciter à de nouveaux comportements ou encore encourager les citoyens à poser des gestes qu'ils ne poseraient pas sans elles. L'impact réel découlant d'un incitatif fiscal n'est pas toujours facile à mesurer en dollars. La mise en place d'un incitatif

3 (2005), 262 D.L.R. (4TH) 51

4 Colombie-Britannique (Procureur général c. Christie) [2007] RCS 873

5 Quel accès à la justice ? Le Front démocratique des francophones, le point de vue et les attentes du Barreau concernant l'accès à la justice, M. Jean Cruyplants, Bruxelles, <http://www.fdf.be/spip.php?article352>

fiscal pour atteindre un objectif précis peut entraîner des effets collatéraux non souhaités. Les incitatifs fiscaux rendent par ailleurs plus complexe le régime fiscal et engendrent parfois des coûts pour le gouvernement et, partant, pour l'ensemble de la société.

Il existe déjà plusieurs déductions et crédits d'impôt dont bénéficient les particuliers. Les crédits d'impôt sont plus avantageux que les déductions pour les personnes à faible revenu (taux du crédit d'impôt plus élevé que le taux d'imposition). Parmi ceux à considérer comme modèles applicables aux frais de justice, il y a entre autres le crédit d'impôt visant les contributions à des partis politiques (75 % maximum 400 \$) et le crédit d'impôt non remboursable pour les frais médicaux (20 % des frais médicaux admissibles qui excèdent 3 % du revenu familial).

3. Pistes de solutions

Les pistes de solutions qui méritent d'être explorées sont de trois ordres et visent :

- a) L'impôt sur le revenu ;
- b) La taxe de vente ; et
- c) Les tarifs et les frais administratifs.

Les mesures décrites en a) et b) peuvent être mises en place sur une longue période et être lourdes à appliquer. En effet, elles exigent des modifications législatives du gouvernement du Québec et, le cas échéant, une harmonisation avec le gouvernement fédéral.

La mesure décrite en c) serait introduite par le gouvernement du Québec au moyen de changements réglementaires ou administratifs. Elle serait plus facile à mettre en place et à appliquer dans le contexte où le gouvernement fédéral n'aurait pas à intervenir pour l'harmoniser. Il s'agirait principalement de timbres judiciaires, du tarif des frais judiciaires et de frais exigés pour s'adresser à un tribunal administratif ou retenir les services d'un médiateur.

La justice constitue un service public qui mérite un soutien financier collectif équitable pour l'ensemble. Des incitatifs fiscaux visant à favoriser l'accès à la justice doivent être vus et perçus comme étant à l'avantage des citoyens et non à l'avantage des avocats. Le ministère des Finances devra être mis à contribution pour évaluer les impacts et le coût des mesures fiscales proposées.

L'accès à la justice doit nous préoccuper au plus haut point tant par l'équité de notre système judiciaire dans son ensemble que par l'accès en lui-même. Pourquoi la collectivité, principalement les particuliers de la classe moyenne, contribuerait-elle davantage, par ses impôts et taxes, aux coûts du maintien du système judiciaire qui lui est difficilement accessible sans pouvoir déduire de ses revenus ses propres frais de justice contrairement aux entrepreneurs?

Quels sont les cas où la question de justice en jeu cause plus souvent un déséquilibre ou un déni de justice? Les plus fréquents, pour la population en général, concernent le droit familial. La défense des droits fondamentaux mériterait aussi un effort collectif par la fiscalité. Seuls les frais de justice décrits par règlement pourraient faire l'objet d'une déduction fiscale. Il s'agirait notamment des honoraires d'avocats ou de notaires, des timbres judiciaires et débours et autres frais judiciaires, des frais de médiation, de conciliation ou d'arbitrage et les primes d'assurance juridique.

On peut affirmer que plusieurs citoyens abandonnent leurs droits parce qu'ils n'ont pas les moyens d'assumer l'ensemble des coûts reliés à l'exercice de leurs droits. Les frais judiciaires

et la taxe de vente sur les services juridiques ne font qu'accroître cette contrainte à l'accès à la justice.

La déduction des primes d'assurance juridique payées par un particulier serait un excellent incitatif fiscal pour les encourager à y souscrire, de sorte que les frais de justice encourus seraient payés par l'assureur, du moins en partie, et le coût direct de la déduction de la prime pour l'État serait beaucoup moindre que celui de la déduction des frais de justice en soi. L'État pourrait même agencer la mesure fiscale de façon à ce que la prime payée soit compensée entièrement par un crédit d'impôt. Le risque financier du recours judiciaire d'un particulier serait ainsi partagé avec l'assureur et l'État.

Seuls les particuliers seraient visés par les mesures fiscales incitatives qui seraient introduites dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, dans la *Loi sur les impôts*, dans la *Loi sur la taxe de vente du Québec* et dans la *Loi sur la taxe d'accise*. Le mécanisme de crédit d'impôt pour frais médicaux et celui de la détaxation de certains produits culturels peuvent servir d'exemples comme moyens de mettre en œuvre le «CRÉDIT D'IMPÔT POUR FRAIS DE JUSTICE».

L'État, dans une approche administrative ou réglementaire, pourrait, à court terme, revoir les frais judiciaires tels les timbres ou autres découlant de la tarification de divers services judiciaires ou juridiques afin de favoriser l'accès à la justice.

Tous y gagneraient.

Ainsi sensibilisée, la ministre de la Justice pourra mieux convaincre son collègue du ministère des Finances d'apporter une attention particulière à la présente afin qu'il adopte les mesures nécessaires.

Nous sommes très conscients des contraintes budgétaires et des coûts associés à des mesures fiscales. C'est pourquoi nous avons apporté une attention toute particulière à ces questions afin de pouvoir formuler des propositions responsables d'une part, eu égard au contexte budgétaire actuel, mais, d'autre part, également susceptibles d'encourager l'accès à la justice, ce qui n'est pas sans comporter d'importants bénéfices pour l'ensemble de la société. La ministre de la Justice devra être sensibilisée par le bâtonnier à ces voies de solutions fiscales afin qu'elle puisse les faire siennes.

Il apparaît pour les membres du Comité qu'il serait préférable d'arrimer les incitatifs envisagés à des réformes en cours (réforme du *Code de procédure civile*, justice participative, médiation, conciliation et arbitrage). Il serait important également de faire valoir les bénéfices qu'entraîneront les mesures proposées, en permettant la réduction des coûts rattachés à l'utilisation des tribunaux, et en favorisant l'accès à la justice pour l'ensemble des citoyens. La médiation, l'arbitrage et la conciliation encouragés par la fiscalité constituent donc la voie à privilégier.

4. Recommandations

Il est recommandé que:

Le gouvernement favorise l'accès à la justice pour l'ensemble des contribuables en encourageant le recours à tout mode approprié de résolution des différends, en particulier la médiation, la conciliation et l'arbitrage, lesquels devraient être soutenus par des mesures fiscales.

Qu'à cette fin :

1. Le Barreau, afin de favoriser un meilleur accès à la justice et afin de permettre à l'ensemble des contribuables de mieux exercer leurs droits, fasse la promotion du recours à tout mode approprié de résolution des conflits, en particulier par la médiation, la conciliation, et l'arbitrage, et propose au gouvernement fédéral et à celui du Québec l'introduction d'un crédit d'impôt annuel et remboursable relié aux frais de justice admissibles pour un maximum de 1 000 \$ par palier de gouvernement. Les frais de justice admissibles seraient définis par règlement et comprendraient notamment les honoraires et les frais légaux, les timbres judiciaires, débours et autres frais judiciaires, les frais de médiation de conciliation ou d'arbitrage et les primes d'assurance juridique.
Ce crédit serait limité aux contribuables dont les revenus seraient inférieurs à un certain seuil établi par règlement.
2. Le Barreau fasse la promotion également d'une détaxation des services de justice admissibles, services qui seraient décrits par règlement.
3. Le bâtonnier rencontre la ministre de la Justice afin de faire part de la préoccupation de devoir favoriser l'accès à la justice, en particulier par la médiation, la conciliation et l'arbitrage, en appuyant cet objectif par des mesures fiscales et par la révision de l'ensemble des frais et tarifs judiciaires.
4. Le bâtonnier et le président du groupe de travail rencontrent la ministre de la Justice et le ministre des Finances afin de les convaincre d'entreprendre des démarches pour faire accepter par le gouvernement du Québec et, éventuellement, par le gouvernement fédéral, l'idée d'un crédit d'impôt et d'une détaxation pour les frais de justice.

Questions aux assureurs :**Objectifs de la rencontre :**

1. *Échanger :*
 - a. *Informer l'Industrie des démarches du Comité*
 - b. *Cueillette d'information / statistiques*
 - c. *Obtenir les commentaires et autres suggestions*
2. *S'assurer d'une collaboration de la part de l'Industrie*
3. *Envisager une certaine stratégie de marketing/incitatif pour que le Comité fasse des recommandations au ministre de la Justice dans le but qu'un plus grand nombre de personnes se procurent de l'assurance juridique auprès des compagnies d'assurance.*

Questions :

- *Pourquoi avez-vous décidé d'offrir (ou de ne pas offrir) de l'assurance juridique dans votre portefeuille d'assurance? Depuis quand?*
- *Avez-vous identifié les forces, faiblesses et niches de ce marché?*
 - *Perception de vos clients sur l'assurance juridique, sur le monde juridique (les avocats/notaires, le système judiciaire, la médiation, la conciliation ...)?*
 - *Confort de vos courtiers/agents à vendre le produit?*
 - *Prix?*
- *Voyez-vous la possibilité d'améliorer le produit? Ex : droit familial?*
- *Est-ce que l'assurance juridique a une place dans votre stratégie d'entreprise?*
- *Comment le Ministère de la Justice peut-il favoriser l'augmentation du volume de vente d'assurance juridique?*
- *Est-ce qu'une déduction fiscale pourrait être une mesure attrayante selon vous?*
- *Que pensez-vous de la position du Barreau du Québec dans ce dossier?*
- *Avez-vous des suggestions pour le Comité?*
- *Êtes-vous disposé à partager avec le Comité vos statistiques en termes de volume d'affaires ou d'assurés et de fréquence de perte ainsi qu'un libellé?*
- *Comment selon vous éviter la confusion entre l'assistance juridique et l'assurance juridique?*
- *Etc.*

Questions to the Insurers :

Objectives of the meeting :

1. *Share information :*
 - a. *Inform the industry on the mandate and the Committee*
 - b. *Share information / statistics*
 - c. *Receive comments and suggestions*
2. *Insure the collaboration of the Industry*
3. *Share views and information on recommendation that the Committee can make to the Justice Minister to increase the volume of Legal Expense in the Quebec market.*

Questions :

- *Introduce DAS: Why LEI (Legal Expense Insurance)– History, where do you do business? English Canada then Québec.*
- *Explain the essence of the DAS program – differences with the Qc Market today:*
 - *Higher limits/ higher premium*
 - *More extensive coverage*
 - *Panel of lawyer*
 - *Do you think about adding coverage in the future such as family law?*
- *Perception of LEI in Europe / your Canadian experience?*
 - *Are you open to cover mediation, arbitration... alternative solutions*
- *Do you have any suggestions on what we can recommend to the Justice Minister to increase the volume of LEI in the Qc Market?*
- *Do you think that a tax deduction would attract more clients?*
- *Can you share stats volume of business?- confidentially*
- *In your Canadian experience, have you encountered situation(s) where people didn't understand the difference between Legal Assistance and Legal Insurance?*
- *Etc.*

Questions aux courtiers :

Objectifs de la rencontre :

1. *Échanger :*
 - a. *Informer l'Industrie des démarches du Comité*
 - b. *Cueillette d'information / statistiques*
 - c. *Obtenir les commentaires et autres suggestions*
2. *S'assurer d'une collaboration de la part de l'Industrie*
3. *Envisager une certaine stratégie de marketing/incitatif pour que le Comité fasse des recommandations au ministre de la Justice dans le but qu'un plus grand nombre de personnes se procurent de l'assurance juridique auprès des compagnies d'assurance.*

Questions :

- *Pourquoi avez-vous décidé d'offrir (ou de ne pas offrir) de l'assurance juridique dans votre portefeuille d'assurance? Depuis quand?*
- *Avez-vous identifié les forces, faiblesses et niches de ce marché?*
 - *Perception de vos clients sur l'assurance juridique, sur le monde juridique (les avocats/notaires, le système judiciaire, la médiation, la conciliation ...)?*
 - *Confort à vendre le produit?*
 - *Prix?*
- *Voyez-vous la possibilité d'améliorer le produit? Ex : droit familial?*
- *Est-ce que l'assurance juridique a une place dans votre stratégie d'entreprise?*
- *Comment le Ministère de la Justice peut-il favoriser l'augmentation du volume de vente d'assurance juridique?*
- *Est-ce qu'une déduction fiscale pourrait être une mesure attrayante selon vous?*
- *Que pensez-vous de la position du Barreau du Québec dans ce dossier?*
- *Avez-vous des suggestions pour le Comité?*
- *Êtes-vous disposé à partager avec le Comité vos statistiques en termes de volume d'affaires ou d'assurés?*
- *Comment selon vous éviter la confusion entre l'assistance juridique et l'assurance juridique?*
- *Etc.*

Questions aux ordres professionnels :

Objectifs de la rencontre :

1. Échanger :

- a. Informer les intervenants de l'assurance juridique des démarches du Comité*
- b. Obtenir les commentaires et autres suggestions*

2. S'assurer d'une collaboration de la part de l'industrie et des autres intervenants

3. Envisager une certaine stratégie de marketing/incitatif pour que le Comité fasse des recommandations au ministre de la Justice dans le but qu'un plus grand nombre de personnes se procurent de l'assurance juridique auprès des compagnies d'assurance.

Questions :

- *Pourquoi avez-vous décidé d'encourager (ou de ne pas le faire) l'assurance juridique ? Depuis quand?*
- *Avez-vous identifié les forces, faiblesses et niches de ce marché?*
- *Voyez-vous la possibilité d'améliorer le produit? Ex : droit familial?*
- *Est-ce que l'assurance juridique a une place dans votre stratégie ?*
- *Comment le Ministère de la Justice peut-il favoriser l'augmentation du volume de vente d'assurance juridique?*
- *Est-ce que certaines mesures fiscales pourraient être une mesure attrayante selon vous?*
- *Quelle est la position de votre organisme dans ce dossier ?*
- *Avez-vous des suggestions pour le Comité?*
- *Comment selon vous éviter la confusion entre l'assistance juridique et l'assurance juridique?*

Accepteriez-vous de collaborer plus étroitement avec les acteurs de l'industrie et les ordres professionnels de juristes ou autres (courtiers par exemple) ?

Rencontre du comité d'experts sur l'assurance juridique avec les représentants de l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Date : 28 août 2012

Heure : 14heures

lieu : Direction des orientations et politiques

Ministère de la Justice du Québec

1200, route de l'Église, 9e étage

QUÉBEC (Québec)

G1V 4M1

Ordre du jour :

1. Présentation des membres du comité et des invités de l'AMF
2. Une mise en contexte
3. Les premiers constats du comité
4. Des questions spécifiques
5. Une période d'échange

1. Présentation des membres du Comité et des invités de l'AMF

2. Une mise en contexte

L'assurance juridique, telle que nous la connaissons aujourd'hui, a fait ses premiers débuts au Québec dans les années 1990 avec le programme de l'assurance protection juridique de La Capitale, puis celui de Pafco, et, dans les années qui ont suivi, avec les programmes de Allstate, AXA, Aviva, Intact, Missisquoi, Promutuel, Echelon, L'union Canadienne et tout récemment Promutuel.

L'assurance juridique s'est développée en parallèle à l'assistance juridique téléphonique. Certains assureurs offrent autant l'assurance que l'assistance alors que d'autres assureurs, comme Desjardins, n'offrent que le programme d'assistance juridique téléphonique.

Les assureurs ont développé différentes formes de mise en marché, soit en offrant l'assurance juridique en complément à leurs autres produits d'assurance, ou soit en intégrant l'assurance juridique dans leurs produits d'assurance de sorte que le nombre «pur» de primes souscrites est difficile à déterminer dans les statistiques.

Le ministère de la Justice:

Le ministère de la Justice a pour sa part constaté au cours des dernières décennies un problème majeur d'accessibilité à la justice. La lenteur du système judiciaire, mais surtout les coûts que les justiciables doivent déboursier pour la défense ou la reconnaissance de leurs droits représentent un frein important à l'accessibilité à la justice.

Le ministère de la Justice créait en 2011 ce comité de travail (comité d'experts) qui a pour mandat de d'évaluer différents moyens pour développer l'assurance juridique dans une perspective d'améliorer l'accès à la justice.

Le Barreau du Québec :

Devant cette problématique, en 1998, le Barreau du Québec a créé un comité de travail sur l'assurance juridique qui a notamment pour objectif de faire la promotion de l'assurance juridique auprès du public et de ses membres. Ce moyen est considéré comme une des solutions à envisager pour régler le problème de l'accessibilité à la justice.

Option consommateur:

En 2007 Option consommateur publiait une étude intitulée: « L'assurance juridique : une solution pour une meilleure accessibilité à la justice »¹.

3.. Les premiers constats du comité :

Suite à une analyse de la situation, le comité a fait les premiers constats suivants :

- Méconnaissance de l'assurance juridique tant par la population que parmi les courtiers, agents d'assurance, les avocats & notaires
- Méconnaissance du système judiciaire par la population
- Difficultés de mise en marché pour les assureurs et les courtiers
- Difficile équilibre entre la prime raisonnable, les couvertures et les limites de l'indemnité
- Une certaine confusion entre assurance juridique et assistance juridique (téléphonique)

4. Des questions spécifiques permettant au comité de poursuivre ses réflexions

1. Quelle perception l'AMF a-t-elle de l'assurance juridique ? De l'assistance juridique?

2. Avez-vous reçu des questions, des commentaires ou des plaintes du public au sujet de l'assurance juridique ? De l'assistance juridique ? Si oui, sur quoi porte ces questions, ces commentaires ou ces plaintes ?

3. Sur la base des questions ou des plaintes reçues, quelle est la perception du public au sujet de l'assurance juridique ? De l'assistance juridique?

4. Avez-vous identifié des problématiques particulières relativement à l'assurance juridique ?

¹ Cette étude peut être consultée sur le site web suivant : http://www.option-consommateurs.org/documents/principal/fr/File/rapports/assurances/oc_assurance_juridique_200704.pdf

5. Avez-vous identifié des forces et des atouts relativement à ce produit ?
6. Percevez-vous qu'il existe une confusion entre l'assurance juridique et l'assistance juridique (téléphonique) ? De la part du public ? Chez les assureurs, courtiers ou agents?
7. Est-ce que la notion de confidentialité, d'accessibilité, ou d'influence sur les primes des autres produits vous ont été rapportée ?
8. Selon vous, serait-il possible d'envisager la mise en place d'une catégorie d'assurance hybride : assurance de dommage et assurance de personne pour permettre la distribution via l'assurance collective de personne, par exemple?
9. Que pensez-vous de l'instauration d'une déduction fiscale reliée à la prime de l'assurance juridique ?
10. Que pensez-vous d'une campagne promotionnelle des organismes gouvernementaux pour mieux faire connaître ce produit ?
11. Selon vous, devrait-on penser uniformiser un libellé de police afin de distinguer l'assurance juridique de l'assistance juridique?
12. Est-il possible d'envisager une assurance juridique universelle avec une option d'opting-out?
13. Selon vous, quels autres moyens favoriseraient le développement de l'assurance juridique et d'améliorer l'accessibilité à la justice ?

5. Période d'échange

Assurance juridique

Campagnes de promotion

Faits saillants | 2003-2011

Cibles

- Public (35-55 ans)
- Membres (pratique privée)
- Courtiers et assureurs

Investissements

- 2,7 M \$ de 2003 à mars 2012

Objectifs

- Faire connaître le produit
- Encourager les membres à en être les ambassadeurs
- Encourager le public à souscrire à une assurance juridique

Stratégie

- Campagne publicitaire
- Marketing direct
- Documentation imprimée et électronique
- Outils institutionnels et cohérence

Outils/Médias

- TV, radio, imprimé (spécialisés et traditionnels – au moins 1 campagne par an de 4 semaines)
- Salons et foires (au moins deux par an)
- Objets promotionnels
- Relations avec les médias
- Bouche à oreille
- Trousses
- Autres occasions (Droit de savoir (vidéo), Protégez-vous et Protégez-vous.ca, Concours d'entrepreneuriat, discours sur l'accessibilité à la justice, etc.)

Indicateurs

- Site Web : moyenne de 4 500 visiteurs par an
- Centre d'appels : moyenne de 1 300 appels par an
- Revue de presse : environ 100 mentions dans les médias depuis 2003
- Sondages annuels (grand public) et membres

Enjeux

- ❑ Sensibiliser au besoin d'assurance juridique.
- ❑ Faire connaître le produit (46 % disent le connaître | + élevé en région métropolitaine de Québec 59 % et chez ceux ayant eu recours aux services d'un avocat 52 %)
- ❑ Enrayer la confusion entre assistance et assurance (et même aide juridique – 38 % des répondants considèrent que c'est un produit qui vient en aide aux pauvres).
- ❑ Diminuer la perception que le Barreau offre le produit (bruit maintenant marginal).
- ❑ Inciter les gens à se procurer ce produit (18 % disent l'avoir) | La Capitale, Desjardins.
- ❑ Inciter plus d'assureurs à l'offrir (ex. Desjardins).
- ❑ Inciter les courtiers à l'offrir à leurs clients.
- ❑ Faire connaître la couverture du produit.



Le 5 mars 2012

M^e Denis Marsolais
Bureau du sous-ministre
Ministère de la Justice
Édifice Louis-Philippe-Pigeon, 9^e étage
1200, route de l'Église
Québec (Québec) G1V 4M1

Objet : Participation au comité sur l'assurance protection juridique

Monsieur le Sous-ministre,

La Capitale assurances générales inc. appuie l'initiative du ministère de la Justice de créer un groupe d'experts chargé d'examiner la faisabilité d'étendre l'assurance protection juridique et vous remercie de lui lancer l'invitation de participer à ce comité. Il nous fait donc plaisir de vous faire part de l'expérience à ce chapitre, au cours des 20 dernières années, et d'identifier les défis qu'il nous faudra surmonter pour favoriser le développement de l'assurance protection juridique au Québec.

Les débuts de l'assurance protection juridique en 1991

La Capitale a été la toute première entreprise à offrir l'assurance protection juridique à prix populaire en 1991. À cette époque, La Capitale se lançait dans un domaine pratiquement inconnu au Québec et au Canada, ne bénéficiant que de l'expérience de ses partenaires européens. La Capitale participait ainsi à la démocratisation de la justice pour offrir à sa clientèle un produit juridique original, unique et à un prix modique.

La protection juridique couvrait à l'origine cinq domaines du droit pour une indemnité maximale de 3 000 \$ par litige, 10 000 \$ par période d'assurance, moyennant une prime de 34 \$ annuellement. Aux cinq domaines de droit couverts dès le lancement du produit : droit de la consommation, droit de la propriété, sécurité du revenu, dommages matériels et corporels, droit du travail, se sont ajoutés le droit de la succession et de la protection de la personne, les petites créances et tout récemment la médiation familiale pour couvrir les séances de médiation en sus de celles qui sont déjà subventionnées par l'État. L'indemnité maximale est actuellement de 5 000 \$ par litige et de 15 000 \$ par période d'assurance moyennant une prime annuelle de 49 \$.

La Capitale a toujours maintenu la prime à un prix modique, sachant que la clientèle doit d'abord et avant tout souscrire une assurance automobile obligatoire, une assurance habitation, une assurance de responsabilité civile, des avenants nécessaires dans bien des cas, puis une assurance protection juridique dont la prime s'ajoute à la facture. Une prime raisonnable suppose que celle-ci supporte les indemnités versées, ainsi que les frais reliés au règlement et à la vente du produit. Les couvertures étant également reliées à la prime, nous tentons d'offrir le maximum de couvertures moyennant une prime raisonnable.

.../2

2/

L'assurance protection juridique en 2012

Aujourd'hui, plus de 100 000 familles détiennent une assurance protection juridique à La Capitale. Notre expérience depuis 1992 représente plus de 200 000 consultations juridiques, 27 millions d'indemnités versées aux avocats et aux notaires et plus de 25 000 consultations annuelles menées par une équipe d'avocats dédiée aux clients de La Capitale. Notre priorité demeure celle d'offrir à toute notre clientèle une assurance protection juridique afin de compléter leur portefeuille d'assurance. Nous avons également le souci d'améliorer le produit, comme nous l'avons fait récemment afin de répondre à la demande de la clientèle, en ajoutant à titre d'exemple un forfait pour préparer une cause présentable devant la Cour du Québec – Division des petites créances et un forfait pour compléter la subvention de l'État en médiation familiale.

Notre volume d'affaires en assurance protection juridique, dévoilé chaque année à l'Autorité des marchés financiers (AMF), est en progression, de même que le ratio de rentabilité du produit qui demeure satisfaisant. L'indemnité de 5 000 \$ payable par litige est vue comme étant un soutien financier permettant à nos assurés de négocier un règlement, d'enclencher une médiation, de choisir l'arbitrage ou encore de faire valoir ses droits devant les tribunaux administratifs ou de droit commun. L'indemnité maximale de 5 000 \$ ne couvre pas la totalité des honoraires et des frais engendrés par un procès de grande envergure, mais elle couvre amplement les honoraires dans de multiples cas comme les congédiements, les recours au TAQ, les recours en révision des décisions administratives telles que la CLP ou la SAAQ, ou encore des recours en matière civile dont le montant est moyennement élevé.

L'indemnité maximale est effectivement établie en fonction du niveau de prime que nos assurés ont jugé acceptable. Chaque cause étant différente, l'indemnité servira au paiement des honoraires de l'avocat, des expertises, si elles sont nécessaires, et des frais judiciaires. Ce soutien financier a permis à des milliers de nos assurés de consulter l'avocat ou le notaire de leur choix pour faire reconnaître leurs droits sans avoir à en payer tous les frais.

Les défis pour l'avenir

Le principal défi demeure relié à la méconnaissance du produit. On connaît les risques reliés à la propriété comme le feu, le vol ou les dégâts d'eau. On connaît également les risques reliés à la conduite d'un véhicule automobile, mais on connaît peu les risques de nature juridique qui peuvent pourtant survenir dans la vie de tous les jours. Les citoyens ont peur de faire face un jour ou l'autre à la justice et de devoir consulter un avocat et déclinent parfois l'offre ne sachant pas dans quelles circonstances et pour quelles raisons ils pourraient en avoir besoin. Ce défi, relié à la souscription de l'assurance protection juridique, ne peut pas être négligé et le rôle du ministère de la Justice peut s'avérer important pour faire connaître davantage à la population le produit d'assurance protection juridique.

Le développement des méthodes alternatives de résolution de conflits, comme la médiation et la négociation raisonnée, militera sûrement en faveur du développement de l'assurance protection juridique. Les assurés seront plus enclins à consulter, afin de mieux connaître leurs droits et même défendre leurs droits, dans un contexte moins litigieux. En ce sens, les rôles du ministère de la Justice et du Barreau du Québec deviennent extrêmement pertinents pour développer les méthodes alternatives et changer les mentalités, tant dans la population que parmi les avocats. La déduction fiscale demeure également une avenue intéressante, comme la déduction des honoraires des avocats ou la déduction de la prime de l'assurance protection juridique. Reconnaître ceux qui souscrivent une assurance protection juridique en leur accordant une déduction fiscale ou un crédit d'impôt est également une avenue à explorer afin de favoriser l'expansion de l'assurance protection juridique au Québec.

.../3

3/

La confusion dans la terminologie demeure également un facteur sur lequel il nous faut réfléchir. Les notions de petites créances, d'aide juridique, d'assistance juridique et d'assurance protection juridique sont des termes qui requièrent des connaissances non seulement du système judiciaire, mais également d'une bonne souscription de la part des représentants en assurance. Nous avons offert à tous nos représentants une formation très spécifique pour que la clientèle soit bien au fait du produit offert, des distinctions entre assistance juridique téléphonique et assurance protection juridique, des protections et des limites d'indemnisation. Cette formation a eu un effet extrêmement positif auprès des représentants en assurance de même qu'auprès de la clientèle, et demeure la pierre angulaire du développement du produit.

Voici donc en quelques lignes un résumé de l'expérience que nous avons vécue au cours des 20 dernières années à La Capitale. Le risque que nous avons pris en 1991 s'est avéré extrêmement intéressant pour notre clientèle et nous avons l'intention de poursuivre sur cet élan.

M^e Céline Daigle, directrice principale de la protection juridique, qui siège au comité d'experts que vous avez formé, pourra vous faire part de son expérience et participer à vos réflexions, étant au cœur du développement de ce produit à La Capitale depuis ses tout débuts.

En espérant que ces informations seront utiles dans vos travaux de réflexion, nous vous prions d'accepter, Monsieur le Sous-ministre, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

La vice-présidente ventes et fidélisation,



Marie Claude Dulac, FPAA

c. c. M^e Pierre Gagnon
M^e Stéphanie Poulin
Mme Diane Bélanger
M^e Céline Daigle

BIBLIOGRAPHIE ET DOCUMENTATION

A. ARTICLES ET OUVRAGES DE DOCTRINE

BAIK, H.K., KIM, I.-G, Contingent Fees versus Legal Expenses Insurance. *International Review of Law and Economics*, 2007, vol. 27, n° 3, p.351-361.

BODESCOT, A. *L'assurance protection juridique sur la sellette*. Le Figaro Magazine : La Tyrannie De La Repentance, 2006, n° 19334, p.29.

BOUCHER, P. L'implosion du marché des services juridiques : conséquences et implications pour les avocats de pratique privée. Éditions Yvon Blais/Thomson Reuters, 125 p.

BOUQUIN, J.-P. *L'assurance de protection juridique des particuliers*. Paris : Fédération française des sociétés d'assurances, 2004.

CANADA. MINISTÈRE DE LA JUSTICE. Admissibilité à l'aide juridique et champ d'application des services d'aide juridique au Canada, préparé par Spyridoula Tsoukalas et Paul Roberts, 2002. (Série de recherches sur l'aide juridique).

CURRIE, A. *A national Survey of the Civil justice Problems of Low and Moderate Income Canadians : Incidence and Patterns*. Ottawa : ministère de la Justice du Canada, 2005.

FAURE, M., DE MOT J. *Comparing Third Party Financing of Litigation and Legal Expenses Insurance*. George Mason University, Law and Economic Center, 2011.

FÉDÉRATION FRANÇAISE DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES. *Assurance de protection juridique : les conclusions du rapport Bouquin*. *Assurer*, 2004, n° 27, p. 1-2.

HEYES, A., RICKMAN, N. et TZAVARA, D. *Legal Expenses Insurance, Risk Aversion and Litigation*, 2007.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF LEGAL EXPENSES INSURANCE. *The legal protection insurance market in Europe*, 2010.

ISOLA, C. *L'assurance de protection juridique : origines et évolution - de la défense automobile à l'accès au droit*. Association internationale de l'assurance de protection juridique.

JARRY, M. *Une petite histoire de l'aide juridique*. Commission des services juridiques, 2005.

JOANIS, M., GODBOUT, L et MARCELLIS-WARIN, N. *Le Québec économique en 2011*. Presses de l'Université Laval, 2011.

JONES, R. A. *Méthodes de recherche en sciences humaines*. Bruxelles : De Boeck & Larcier, 2000.

KAUFMANN, J.C. *L'entretien compréhensif*. Paris : Éditions Nathan, 1996.

KERKMEESTER, H. *Market Mechanism in dispute resolution: the position of legal expenses insurance*. International Association of Legal expenses Insurance, 2005.

LAFOND, P.-C. L'accès à la justice civile au Québec - Portrait général. Éditions Yvon Blais, 2012, p. 276.

LESSARD-HÉBERT, M., GOYETTE, G. et BOUTIN, G. Recherche qualitative : fondements et pratiques. Montréal : Éditions Agence d'Arc, 1990.

MOOREHEAD, R., PLEASENCE, P. After Universalism – Re-engineering access to justice. Blackwell Publishing, 2003.

MORSE, J. Ed. Critical Issues in Qualitative Research Methods. Sage Publications, 1994.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économique). Initiative du « Vivre mieux » - Données par pays provenant de l'indice «Vivre mieux », 2011.

REGAN, F. The Swedish legal services policy remix: The shift from public legal aid to private legal expense insurance. In : Journal of Law and Society, vol. 30, no 1, 2003, p. 49-65.

SCHEPENS, T. Bridging the Funding Gap – The Economics of Cost Shifting, Fee Arrangements and Legal Expenses Insurance and Their Prospects for Improving the Access to Civil justice. Thèse de maîtrise en droit et en économie.

THE LAW SOCIETY OF UPPER CANADA. Listening to Ontarians – Report of the Ontario Civil Legal Needs Project. Toronto : The Ontario Civil Legal Needs Project Steering Committee, 2010.

TREBILCOCK, M., DUGGAN, A et L. SOSSIN, ED. Middle Income Access to justice. University of Toronto Press, 2012.

VAN BOOM, W. H. Juxtaposing BTE and ATE – on the Role of the European Insurance Industry in Funding Civil Litigation. Rotterdam Institute of Private Law, 2009.

B. ARTICLES DE JOURNAUX ET DE REVUES

BRETON, P. *Québec encourage l'assurance juridique privée – un grand nombre de citoyens renonce à recourir aux tribunaux faute de moyens financiers*. La Presse, 18 octobre 2003, p. A-11.

BRODEUR, F.-D. *Petite taxinomie de la protection juridique*. Journal du Barreau, 1998, vol. 30, n° 7.

CROP. Étude de notoriété sur l'assurance juridique et le Barreau du Québec. Barreau du Québec, 2012.

CROSSFIELD, M. Legal Insurance Available. The Record (Sherbrooke), 3 octobre 2003.

Évaluation de la campagne publicitaire TV sur l'assurance juridique par le Barreau du Québec, 2003.

GAGNON, P. *Assurance juridique : garder le cap*. Journal du Barreau, 2004, vol. 36, n° 9.

GAGNON, P. *Justice pour tous... et pour que tous aient accès à la justice*. Journal du Barreau, 2003, vol. 35, n° 17.

LUNAU, K. How to pay for some justice. MacLean's, 5 mars 2009.

MALBOEUF, M.-C. *Le cri d'alarme des juristes*. La Presse, 7 janvier 2006, Actuel p. 3.

MARIN, M. *Si vous pensez que seuls les riches peuvent avoir accès à la justice... campagne publicitaire du Barreau*. Journal du Barreau, 2000, vol. 32, n° 4.

MUCKLE, Y. Y a-t-il encore une justice ? L'actualité, juillet 2000, p. 18.

Série : *Les coûts de la justice : Trop gourmands ?* La Presse, Cahier plus, 8 janvier 2006, p. 3.

TISON, M. Conciliation : Un tien vaut mieux que deux tu l'auras. La Presse Affaires, 21 mai 2006.

C. LETTRES ET COMMUNIQUÉS

BARREAU DU QUÉBEC. Le Barreau poursuit la promotion de l'assurance protection juridique, mars 2001.

QUÉBEC. MINISTÈRE DE LA JUSTICE. Augmentation des seuils d'admissibilité à l'aide juridique à compter du 1^{er} janvier 2007. 18 décembre 2006.

QUÉBEC. MINISTÈRE DE LA JUSTICE. Plan Accès Justice - Le ministre de la Justice annonce une hausse des seuils d'aide juridique et la création d'un comité d'experts sur l'assurance juridique. 22 novembre 2011.

D. RAPPORTS, SONDAGES ET MÉMOIRES CONSULTÉS

ACCENT SCOTLAND. Legal Expenses Insurance Research. Consumer Focus, 2010.

BARREAU DU QUÉBEC. Les avocats de pratique privée en 2021 - Rapport du Comité sur les problématiques actuelles reliées à la pratique privée et l'avenir de la profession, 2011.

BARREAU DU QUÉBEC. Mémoire du Barreau du Québec concernant la réforme de l'aide juridique, 1995.

BARREAU DU QUÉBEC. Rapport du groupe de travail sur l'accès à la justice par la fiscalité, présidé par M^e Yves Séguin, 2010.

BOUCHER, G. *L'assurance juridique au quotidien*. Journal du Barreau, 2004, vol. 36, n° 6.

BOUCHER, P. Assurance juridique - Étude de marché. Corporation de services, Barreau du Québec, 2004.

BOUCHER, P. Assurance juridique - Étude de marché. Barreau du Québec, 2005.

BUREAU D'ASSURANCE DU CANADA. Mise en œuvre du Plan Accès Justice – Consultation sur l'assurance juridique, 2012.

COMMUNITY LEGAL SERVICE DIRECT. No-win, No-fee Actions and other ways to help pay for legal action, en association avec Roger Bolt. Legal Services Commission, 2005.

OPTION CONSOMMATEURS. L'assurance juridique : une solution pour une meilleure accessibilité à la justice?, 2007.

QUÉBEC. MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DES ÂÎNÉS. Un portrait statistique des familles au Québec, 2011.

SERVICES JURIDIQUES COMMUNAUTAIRES DE POINTE-ST-CHARLES ET DE PETITE-BOURGOGNE. *L'accès à la justice : un droit pour tous !*. Montréal : Bulletin spécial, 2004.

E. RESSOURCES INTERNET

Aide juridique Ontario (www.legalaid.on.ca)

Allstate du Canada, compagnie d'assurance (www.allstate.ca)

Assistenza International (www.assistenza.ca/home.html)

AssurExperts, cabinet d'assurances et de services financiers (www.assurexperts.qc.ca)

Autorité des marchés financiers (www.lautorite.qc.ca)

Aviva Canada inc. (www.avivacanada.com/fr)

Axa (www.axa.ca)

Banque Nationale Assurances (www.assurances-bnc.ca)

Barreau du Québec, assurance juridique (www.assurancejuridique.ca)

Bureau d'assurance du Canada (www.bac-quebec.qc.ca)

Centre de justice de proximité du Grand Montréal (justicedeproximite.qc.ca/montreal)

Chambre de l'assurance de dommages (www.chad.ca)

Chambre des notaires (www.cdnq.org)

Commission des normes du travail du Québec, *Salaire, paie et travail* (www.cnt.gouv.qc.ca/salaire-paie-et-travail/salaire/index.html)

Conseil national du bien-être social (www.ncw.gc.ca/h.4m.2@-fra.jsp)

Dale Parizeau Morris Mackenzie, cabinet de services financiers (www.dplm.com)

DAS Canada (www.das.ca)

Desjardins Groupe d'assurances générales

(www.desjardinsassurancesgenerales.com/d-qc/FR/Pages/accueil.aspx?PRV=QC&LNG=FR)

Éducaloi (www.educaloi.qc.ca)

FBA Groupe Conseils inc. (fbasolutions.ca/)

Financial Ombudsman Service (www.financial-ombudsman.org.uk)

Groupe Ledor inc., mutuelle d'assurance (www.ledor.ca)

Groupe Promutuel - Fédération de Sociétés mutuelles d'assurances générales (www.promutuel.ca)

Industrielle Alliance, Assurance auto et habitation (www.industrielleallianceauto.com)

Intact Compagnie d'assurance (www.intactassurance.com/intact-assurance-quebec.html)

Jurisques, l'assurance protection juridique (www.jurisques.com/apj.htm)

La Capitale Assurances générales, assurance protection juridique

(www.lacapitale.com/fr/particuliers/assurances/assurance-protection-juridique)

La compagnie d'assurance Jevco (www.jevco.ca)

La compagnie d'assurance Missisquoi (www.economicalinsurance.com/fr/)

et (www.assurancesmorin.qc.ca/24-Assureur/La-compagnie-d-assurance-Missisquoi.html)

La Garantie, compagnie d'assurance de l'Amérique du Nord (www.gcna.com/fran/index.html)

Le réseau juridique du Québec. L'assurance des frais juridiques – une protection contre les « accidents juridiques », par M^e Marc Gélinas (www.avocat.qc.ca/public/iiassjur.htm)

L'Union Canadienne, compagnie d'assurances (www.unioncanadienne.com)

Observatoire du droit à la justice (droitalajustice.org/index.php)

Radio-Canada, La justice doit être plus accessible, selon la juge en chef de la Cour suprême Beverley McLachlin (www.radio-canada.ca/nouvelles/National/2011/08/13/001-justice-acces-juge.shtm)

Royal Sun & Alliance du Canada, société d'assurances (www.rsagroup.ca/royalsun/Fr/default.asp)

Sénat, proposition de loi relative aux contrats d'assurance de protection juridique

(www.senat.fr/rap/l06-160/l06-160.html)

SSQ, Société d'assurances générales inc. (www.ssqgenerale.com)

Statistique Canada, Statistiques sur l'aide juridique
(www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l02/cst01/legal18a-fra.htm)

Université de Montréal, Faculté de droit (www.droit.umontreal.ca)

F. SOURCE FILMIQUE

DEVROEDE, P., LEPRINCE J.-M. Quelle justice ? Zone Libre, Société de Radio-Canada, 25 avril 2003.

G. STATISTIQUES

CANADIAN'S INSURANCE BUSINESS MAGAZINE. 2008 Annual Statistic Issue: Storm clouds dead ahead.

CANADIAN'S INSURANCE BUSINESS MAGAZINE. 2009 Annual Statistic Issue: A hard look at the market.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. Distribution selon la tranche de revenus, revenu disponible, ménages, Québec, pour 2010 et 2011.

CEA, INSURERS OF EUROPE. CEA Statistics no.44, European Insurance in Figure, 2011.

Part de marché et sinistralité de l'assurance juridique (2007-2010) : Source: Canadian Insurance Business Magazine - 2010 Statistical issue et Source for 2010 statistics et Canadian Underwriter statistical issue 2011.

MARKET SECURITY ANALYSIS & RESEARCH INC. - Statistiques - Polices frais juridiques Industrie – Québec.



Rapport du Comité d'experts sur l'**assurance juridique**