



Ministère de la Justice Department of Justice
Canada Canada

RAPPORT TECHNIQUE

**FACTEURS QUI CONTRIBUENT
À AUGMENTER LES COÛTS
DE L'AIDE JURIDIQUE
- ÉTUDE PRÉLIMINAIRE -**

Ab Currie

2ième épreuve

Avril 1999

TR1998-10f

NON-RÉVISÉ

**Division de la recherche et
de la statistique /
Research and Statistics Division**

**Secteur des politiques /
Policy Sector**

Canada 

RAPPORT TECHNIQUE

**FACTEURS QUI CONTRIBUENT À
AUGMENTER LES COÛTS
DE L'AIDE JURIDIQUE
- ÉTUDE PRÉLIMINAIRE -**

Ab Currie

Avril 1999

TR1998-10f

NON-RÉVISÉ

*Cette étude a été subventionnée par la Division de la,
recherche et de la statistique, ministère de la Justice du Canada.
Les opinions qui y sont exprimées sont celles de l'auteur;
elles ne reflètent pas nécessairement la position du Ministère.*

TABLE DES MATIÈRES

TYPES DE CAUSES À COÛT ÉLEVÉ	1
IDENTIFICATION DES CAUSES À COÛT ÉLEVÉ SYSTÉMIQUES	1
QUELQUES DONNÉES SUR LES CAUSES À COÛT ÉLEVÉ	2
FACTEURS QUI EXPLIQUENT LES COÛTS ÉLEVÉS	6
POURQUOI LES CAUSES SONT-ELLES MOINS ONÉ REUSES EN ALBERTA? QUELQUES RÉFLEXIONS PRÉLIMINAIRES	7
POUSSER L'ANALYSE PLUS LOIN	8
DISCUSSION	8

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU I	EXEMPLE DE CALCUL DES COÛTS CUMULATIFS	2
TABLEAU II	CAUSES MONOPOLISANT UNE PART DISPROPORTIONNÉE DES COÛTS COLOMBIE-BRITANNIQUE 1996-1997	3
TABLEAU III	AFFAIRES MONOPOLISANT UNE PART DISPROPORTIONNÉE DES RESSOURCES NOUVEAU-BRUNSWICK 1996-1997 À 1997-1998	4
TABLEAU IV	AFFAIRES MONOPOLISANT UNE PART DISPROPORTIONNÉE DES RESSOURCES NOUVELLE-ÉCOSSE 1996-1997	5
TABLEAU V	AFFAIRES MONOPOLISANT UNE PART DISPROPORTIONNÉE DES RESSOURCES TERRITOIRES DU NORD-OUEST 1996-1997	6
TABLEAU VI	CAUSES À COÛT ÉLEVÉ, ALBERTA, 1996-1997	7
TABLEAU VII	LE COÛT DES CAUSES DE MEURTRE DANS TROIS PROVINCES	7

Types de causes à coût élevé

Dans le domaine de l'aide juridique, il existe trois catégories tout à fait distinctes de causes à coût élevé : 1) les causes occasionnelles-bien-fondées, 2) les causes occasionnelles-fortuites, et 3) les causes systémiques. Les causes très onéreuses du premier type surviennent de façon inattendue et prennent une importance qui va bien au-delà des questions particulières en litige. On pourrait donner comme exemple hypothétique l'appel d'une condamnation pour meurtre où il s'avère que la condamnation était injustifiée et qui soulève en bout de ligne des questions d'une importance fondamentale pour le système de justice en matière d'enquête policière, de mise en accusation et de poursuite. L'affaire Guy Paul Morin en Ontario en serait un bon cas de figure. L'importance de la cause et ses conséquences pour l'intégrité et la réputation du système judiciaire ne sont souvent perceptibles qu'une fois l'affaire bien engagée. Le caractère unique des causes de ce type et l'importance qu'elles revêtent pour le système de justice sont tels que des protocoles spéciaux devraient être mis en place pour les financer devant les tribunaux une fois qu'on a bien saisi leur importance.

Un deuxième type de causes à coût élevé pourrait s'appeler les causes occasionnelles-fortuites. Il s'agit d'affaires exceptionnellement onéreuses qui surviennent à l'occasion mais qui n'ont pas vraiment valeur de précédent. On pourrait citer en exemple des affaires de complot avec de nombreux co-accusés, ou des causes de meurtre avec une preuve complexe fondée sur des analyses d'ADN et des témoins experts.

Le troisième type de causes à coût élevé serait les causes dites *systémiques*. Cette catégorie regroupe les causes qui représentent de façon constante un fardeau financier pour les services d'aide juridique. Il s'agit d'affaires " normales " axées sur la culpabilité ou l'innocence de l'accusé, qui ne soulèvent pas nécessairement de grandes questions de principes au plan juridique ou politique comme les causes de notre première catégorie. C'est sur ce troisième type de causes que portera le texte qui suit. Que ce type d'affaires, monopolisant une grande partie des ressources allouées aux services d'aide juridique, fasse au moins l'objet d'un examen systématique nous permettra peut-être de découvrir des moyens susceptibles d'en réduire les coûts.

Identification des causes à coût élevé systémiques

Il s'agit d'un type de cause difficile à définir. Les programmes d'aide juridique tendent à donner une définition quelque peu arbitraire fondée sur un coût plancher. Par exemple, pour la société d'aide juridique de la Colombie-Britannique, les causes à coût élevé sont celles qui coûtent 10 000 \$ ou plus. Pour l'aide juridique de l'Ontario, toutes les affaires se chiffrant à plus de 20 000 \$ sont des causes à coût élevé. Au Nouveau-Brunswick, où le programme d'aide juridique est beaucoup moins important qu'en Ontario ou en Colombie-Britannique, les causes à coût élevé sont celles qui coûtent plus de 5000 \$. On voit bien que le concept de " coût élevé " est un concept élastique. Le seuil financier ou la définition de " coût élevé " est fonction de l'ensemble du budget accordé à l'aide juridique et de ce que les gestionnaires considèrent comme une ponction significative dans ce budget.

La meilleure chose serait donc de proposer une définition “ relative ” des causes à coût élevé systémiques qui prendrait en compte l’importance relative du problème pour des organisations de tailles différentes avec des capacités financières différentes. La question n’est pas tant de déterminer à partir de quel montant une cause devient une cause à coût élevé systémique, mais plutôt à partir de quel seuil le montant consacré à un certain type de cause devient très disproportionné par rapport au nombre total de causes.

Nous sommes cependant encore loin d’une véritable définition de cause à coût élevé. Nous sommes plutôt devant une méthodologie visant à aborder la question des coûts élevés systémiques. La question : “ Qu’est-ce qu’un coût élevé? ” devient en fait une question politique : “ Qu’est-ce qui est tolérable, et peut-on y faire quelque chose? ”

Cette méthodologie vise à identifier la disproportion dans la distribution des dépenses. Les programmes d'aide juridique peuvent déterminer différents points limite à partir desquels un certain pourcentage de causes mobilise une proportion donnée des dépenses. Les causes se situant entre les points limite peuvent être identifiées. En analysant ce qui caractérise les causes à coût élevé particulières, on pourra peut-être expliquer pourquoi les coûts sont si élevés et comment on peut corriger la situation.

Pour établir les données initiales, toutes les causes de plus de 5000 \$ sont énumérées en ordre décroissant, des plus onéreuses aux moins onéreuses. Les coûts cumulatifs sont calculés pour les causes classées en ordre décroissant : 1, 1+2, 1+2+3, etc. Puis, chaque total cumulatif est calculé comme pourcentage des dépenses totales. Le tableau qui suit donne un exemple de ce calcul. Le processus se poursuit jusqu’à ce que soit atteint le point limite de 5%, 10%, et ainsi de suite. On compte le nombre de causes qui se situent à l’intérieur des points limite, et on établit le pourcentage que ces causes représentent par rapport au total. Dans l'exemple hypothétique ci-dessus, les 3 causes correspondent à 0,3% du total mais accaparent 8,0% du budget.

Tableau I Exemple de calcul des coûts cumulatifs

Identificateur	Type de cause	Coût	Total cumulatif	Pourcentage des Dépenses totales
001	Meurtre	40 000 \$	40 000 \$	2.0
002	Complot	70 000 \$	110 000 \$	5.5
003	Meurtre	50 000 \$	160 000 \$	8.0

* En supposant des dépenses totales de 2 000 000 \$ et un total de 1000 causes.

Quelque données sur les causes à coût élevé

Trois provinces ont pu fournir des données précises : la Colombie-Britannique, l’Alberta et le Nouveau-Brunswick. Les calculs réalisés selon la méthode expliquée plus haut ont produit les résultats suivants. Il s’agit d’une analyse préliminaire fondée sur trois provinces seulement. Ces données sont fournies à titre d’explication. Toutefois, il serait préférable d’obtenir des

renseignements d'autres régimes d'aide juridique, particulièrement de régimes importants comme ceux de l'Ontario ou du Québec.

Colombie-Britannique

En 1995-1996, 0,5% des affaires pénales ayant fait appel à l'aide juridique en Colombie-Britannique ont accaparé 25% du budget prévu à cette fin., soit 158 causes sur 28 335 au total. Vingt-cinq pour cent du budget correspond à une somme de 6 039 867 \$ par rapport au total de 24 127 327 \$. Il s'agit d'une grande disproportion entre un très petit nombre de causes ayant accaparé un très grande part des dépenses.

Les types de causes qui appartiennent à cette catégorie apparaissent plus bas. Dans la vaste majorité des causes, 48%, il s'agit d'homicides. Un peu moins de 9% sont des causes d'agressions sexuelles. Dans l'une et l'autre causes, les affaires de trafic de stupéfiants et d'enlèvement et séquestration comptent pour moins de 50%. Tous les autres types de causes ne surviennent qu'à l'occasion.

Tableau II Causes monopolisant une part disproportionnée des coûts
Colombie-Britannique 1996-1997

Type de cause	Nombre
Meurtre/homicide	34,3
Agression sexuelle	6,5
Trafic de stupéfiants	32,0
Enlèvement/séquestration	2,9
Autres	24,2
Total	306

Il est intéressant de noter que 34% de toutes les causes, certaines s'élevant jusqu'à 45 000 \$, correspondent à vaste éventail d'infractions diverses. Le problème de la flambée des coûts en Colombie-Britannique n'est pas limité à quelques types d'infractions. Quels que soient les facteurs qui contribuent à cette augmentation, ils semblent faire partie intégrante du système et avoir des effets envahissants.

Nouveau-Brunswick

Les données de 1995-1996 au Nouveau-Brunswick sont similaires. Elles portent sur des causes ayant coûté 5000 \$ ou plus. Ici, 1,1% des causes, 17 au total, ont nécessité 25% des dépenses totales consacrées aux affaires criminelles, soit 283 956 \$ sur un total de 1 113 594 \$ excluant les infractions provinciales.

**Tableau III Affaires monopolisant une part disproportionnée des ressources
Nouveau-Brunswick 1995-1996 à 1997-1998**

Type d'affaire	1995-1996	1996-1997	1997-1998
Meurtre	12	7	17
Tentative de meurtre	1	-	-
Stupéfiants	2	-	-
Agression	-	1	-
Agression sexuelle	-	1	1
Tentative/complicité/conspiration	2	-	1
Total	17	9	19

Les données du Nouveau-Brunswick pour l'année 1996-1997 relativement aux causes de 5000 \$ et plus font également état d'une certaine disproportion, mais pas aussi considérable que l'année précédente. Cette année-là, 0,6% des causes pénales ont requis 10,0% du budget total consacré à l'aide juridique pour les affaires criminelles. En chiffres absolus, il s'agit de 9 causes ayant entraîné des frais de 110 381 \$ sur un total d'environ 1 110 380 \$. La majorité de ces causes à coût élevé étaient des homicides.

Les données de 1997-1998 font état d'une tendance similaire pour 1995-1996. En 1997-1998, 1,2 % du nombre d'affaires représentait 21,5 % des dépenses. Ce pourcentage correspondait à 19 affaires, dont le coût s'élevait à 251 188 \$, sur un total de 1 169 003 \$ consacrées à l'aide juridique en matière pénale.

Nouvelle-Écosse

Les données pour la Nouvelle-Écosse font état d'une disproportion semblable à celle du Nouveau-Brunswick. Environ 1,8 % des causes pénales, soit 16 causes, ont coûté 201 456 \$, ce qui représente 25 % des dépenses consacrées à l'aide juridique en matière pénale.

La majorité des ces causes, 11 sur 16 pour un total de plus de 5 000 \$, étaient des homicides.

**Tableau IV affaires monopolisant une part disproportionnée des ressources
Nouvelle-Ecosse 1996-1997**

Type d'affaire	Nombre
Homicide	11
Appel	4
Autre	1
Total	16

Territoires du Nord-Ouest

Les données pour les T.N.-O. font également état d'une disproportion. Au total, il y a eu dans les T.N.-O. 61 causes qui ont coûté plus de 5 000 \$ en 1996-1997. Les 25 premières causes, les plus coûteuses, ont monopolisé 25 % des dépenses consacrées à l'aide juridique en matière pénale. Leur coût total était de 364 356 \$, alors que les dépenses totales étaient de 1 442 999 \$.

Contrairement aux autres administrations, les causes les plus coûteuses n'étaient pas majoritairement des homicides. Les agressions sexuelles comptaient pour 60 % des 25 causes qui ont monopolisé 25 % des dépenses consacrées à l'aide juridique en matière pénale.

**Tableau V affaires monopolisant une part disproportionnée des ressources
Territoires du Nord-Ouest 1996-1997**

Type d'affaire	Nombre
Agression sexuelle	16
Meurtre/Tentative de meurtre	2
Entrée par effraction	2
Véhicule automobile	2
Vol qualifié	1
Voies de fait	1
Vol de plus de 5 000 \$	1
Total	25

Québec

En 1997-1998, la Commission des Services Juridiques a eu 138 causes qui ont coûté plus de 5 000 \$. Cela représente 0,3 % des causes pénales de l'aide juridique. Ces causes ont monopolisé près de 9,4 % des dépenses en matière pénale. Les dépenses ne sont pas aussi disproportionnées au Québec.

Alberta

Les données de l'Alberta nous présentent un portrait différent de celui de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick. En 1996-1997, il y a eu 68 causes ayant coûté plus de 5000 \$, soit 0,05% du nombre total de causes, pour un coût de 558 732 \$, soit 5,5% du montant affecté aux affaires pénales qui s'est élevé à 10 110 453 \$. Le service d'aide juridique de l'Alberta n'est clairement pas aussi disproportionné que ceux des deux autres provinces.

Les causes à coût élevé en Alberta sont aussi très diversifiées.

Tableau VI Causes à coût élevé, Alberta, 1996-1997

Type de cause	Nombre
Homicide	30
Complot	8
Agression sexuelle	6
Voies de fait	5
Défaut de comparaître, bris d'engagement, ord.	3
Négligence criminelle	2
Stupéfiants	2
Homicide	1
Vol qualifié	1
Tentative de meurtre	1
Fraude	1
Autres	8
Total	68

Les données pour l'Alberta font état d'une disproportion beaucoup moins grande des coûts attribuables aux causes les plus dispendieuses comparativement à la Colombie-Britannique ou au Nouveau-Brunswick. Comme on pouvait s'y attendre, le coût réel des causes est relativement bas en Alberta.

À titre d'illustration, le tableau qui suit compare le coût des causes de meurtre dans les trois provinces. Les meurtres comptent généralement parmi les causes à coût élevé les plus fréquentes, et les causes d'homicide sont de loin les plus nombreuses parmi les causes à coût élevé dans les trois provinces étudiées. Elles comptent pour 48% de toutes les causes en Alberta en 1996-1997, 48% de toutes les causes en Colombie-Britannique en 1996-1997, et 74 % de toute les causes à coût élevé au Nouveau-Brunswick en 1995-1996 et en 1996-1997.

Durant la période couverte par notre étude préliminaire, le coût moyen d'une cause d'homicide en Alberta s'élevait à environ 60% du coût moyen au Nouveau-Brunswick, et à 20% du coût moyen en Colombie-Britannique.

Tableau VII Le coût des causes de meurtre dans trois provinces

Province	Année	Coût moyen	Fourchette
Alberta	1996-1997	8 676 \$	14 336 \$ à 5 006 \$
Nouveau-Brunswick	1995-1996	14 588 \$	25 069 \$ à 6 181 \$
	1996-1997	14 198 \$	38 593 \$ à 7 500 \$
Colombie-Britannique	1995-1996	43 543 \$	191 571 \$ à 10 034 \$

Facteurs qui expliquent les coûts élevés

Il y a au moins quatre grandes explications pour les coûts élevés de l'aide juridique, et elles sont sans doute étroitement reliées.

L'inflation attribuable à l'offre

C'est l'explication qui met l'accent sur les avocats en pratique privée. En termes simples, on peut dire que les avocats en pratique privée qui fournissent des services d'aide juridique ont tendance à maximiser leurs revenus en facturant le maximum permis en vertu des différents tarifs de l'aide juridique.

Cette inflation s'accroît avec le temps. Le nombre d'avocats en pratique privée a augmenté, tout comme a augmenté le nombre d'avocats tirant la majeure partie de leurs revenus de l'aide juridique, surtout au criminel. Cette situation engendre une dynamique qui exerce de façon constante une pression à la hausse sur les coûts.

L'inflation attribuable à l'aide juridique

L'offre peut exercer une pression de façon à peu près indépendante, mais pas tout à fait. Les importants et généreux programmes d'aide juridique peuvent agir de concert avec les facteurs inflationnistes attribuables à l'offre. En effet, les tarifs élevés, l'absence de restrictions, les généreuses allocations de frais, notamment pour couvrir le coût de témoins experts, peuvent créer une inflation dans les normes et les attentes en matière de défense criminelle, au point même de se cristalliser dans la jurisprudence. L'intervention normale et attendue de la défense n'est plus d'offrir une "défense pleine et entière", mais de "remuer ciel et terre" jusqu'à ce que tous les recours soient épuisés.

Ainsi, les programmes d'aide juridique offrent un contexte qui favorise l'action inflationniste de l'offre.

L'inflation attribuable au système

Il y a plusieurs facteurs généraux que l'on peut associer à des règles, anciennes ou nouvelles, de notre système de justice. Comme pour notre hypothèse concernant l'aide juridique, on peut dire que ces facteurs offrent un contexte favorable permettant aux facteurs reliés à l'offre d'exercer une pression inflationniste.

1. La procédure pénale

Certains aspects de la procédure pénale peuvent avoir tendance à augmenter les coûts. Ainsi, les règles entourant la *divulcation de la preuve* en matière criminelle, depuis l'arrêt *Stinchcombe*, signifient maintenant que la défense procède généralement à un examen de l'ensemble de la preuve réunie par la police dans une cause. Voilà un facteur qui augmente les coûts de la défense dans toutes les affaires pénales.

D'autres aspects de la procédure pénale sont plus spécifiques à certains types d'infractions.

2. La Charte

La *Charte canadienne des droits et libertés* a augmenté le nombre des moyens de défense qui peuvent être invoqués dans un procès au criminel.

3. Les preuves scientifiques complexes

Les preuves d'ADN, en particulier, sont devenues de plus en plus fréquentes. Le coût des tests, des témoins experts, et la plus grande complexité des débats ont contribué à augmenter les coûts de bien des procès criminels.

L'inflation attribuable à la poursuite

On a souvent observé dans plusieurs provinces que les procureurs de la couronne, notamment les procureurs fédéraux, étaient extrêmement zélés dans leurs poursuites : nombre élevé d'accusations distinctes; nombre excessif de témoins et de preuves; fréquents appels. Les tactiques employées par les procureurs de la poursuite ont tendance à rendre les procédures aussi longues et compliquées que la loi le permet.

Pourquoi les causes sont-elles moins onéreuses en Alberta? Quelques réflexions préliminaires

Le fait que les causes à coût élevé soient moins dispendieuses en Alberta qu'en Colombie-Britannique ou au Nouveau-Brunswick devrait nous aider à identifier les facteurs qui contribuent à augmenter les coûts. Certaines caractéristiques propres à l'aide juridique de l'Alberta nous fournissent certaines indications à cet égard.

Ainsi, les règles d'application en Alberta exigent qu'un avocat mène un dossier d'aide juridique de manière à minimiser les coûts. L'article 3 de la partie IV stipule : [Traduction] “ L'avocat qui accepte un certificat exécute son travail et engage des frais comme il le ferait auprès d'un client ayant des moyens modestes ”. Le personnel de l'aide juridique qui examine et paie les notes d'honoraires est constamment aux aguets afin d'administrer de “ manière frugale ” les demandes de déboursés pour des frais additionnels à ceux normalement prévus au tarif.

Le programme albertain selon lequel une contribution est exigée du client peut également avoir pour effet de réduire les coûts. Il se peut que les avocats soient moins enclins à faire gonfler la facture, sachant qu'en bout de ligne le client devra en assumer une partie.

Le tarif en Alberta prévoit aussi des honoraires relativement bas, si on le compare à celui de la Colombie-Britannique. Cela qui pourrait expliquer en partie que les coûts soient moins élevés dans cette province, mais certainement pas la différence que l'on observe dans le coût moyen des causes de meurtre. Par ailleurs, le tarif en Alberta n'est pas inférieur à celui du Nouveau-Brunswick.

Il n'y a aucune exigence relative aux procès avec jury en Alberta. On rapporte qu'il y a donc moins de procès avec jury en Alberta que dans les autres provinces, ce qui peut expliquer en partie la différence de coût entre le Nouveau-Brunswick et l'Alberta.

La situation en Alberta semble à première vue offrir un contexte, un ensemble de facteurs qui tend à réduire les coûts. Le tarif bas, la philosophie du "client aux moyens modestes", la manière dont les règles sont appliquées, la contribution exigée du client sont les facteurs qui contribuent à réduire les coûts.

Pousser l'analyse plus loin

L'analyse préliminaire présentée dans ce texte permet seulement d'entrevoir les facteurs qui contribuent à la hausse des coûts de l'aide juridique. Des études supplémentaires seraient nécessaires pour produire des réponses concluantes à la question de savoir ce qui cause les coûts exceptionnellement élevés que l'on peut observer.

La recherche susceptible de produire les résultats les plus utiles serait celle qui comparerait des causes à coût élevé relativement "semblables" en Alberta et en Colombie-Britannique. Cette recherche examinerait des facteurs tels que la stratégie juridique choisie dans chaque cause, le coût des différents éléments de la cause, la stratégie de la poursuite, le degré de juridiction et les mesures de contrôle exercées par l'administration de l'aide juridique. Ainsi, les facteurs qui expliquent la différence de coût pourraient être identifiés.

L'existence d'un "environnement" ou d'une "série d'attentes" poussant les coûts à la hausse présente une autre série de questions. Une analyse historique faisant le lien entre les augmentations de tarif, les politiques relatives aux coûts exceptionnels et d'autres facteurs ayant des incidences sur le coût des causes particulièrement onéreuses peuvent expliquer comment la situation a pu évoluer avec le temps. Par ailleurs, les facteurs identifiés par la recherche comparative pourraient fournir des indications sur certains aspects du problème susceptibles d'être corrigés.

Discussion

La recherche proposée plus haut aiderait à expliquer certains aspects des facteurs qui contribuent à pousser les coûts à la hausse. Toutefois, comme le montre la discussion entourant les facteurs possibles de cette pression à la hausse des coûts de l'aide juridique, il se peut que ceux-ci constituent un réseau de facteurs assez complexes ayant mis des décennies à se façonner. Pour agir sur ces facteurs et maîtriser les coûts, il se peut qu'il faille mettre en place un processus de gestion également complexe et à long terme.

Un programme de "gestion des grandes causes" serait une première mesure permettant de maîtriser les coûts. À plus long terme, il y aurait lieu de gérer un ensemble de facteurs : les tarifs, les relations avec les avocats en pratique privée, les communications avec les avocats de la poursuite ainsi que des stratégies permettant la gestion directe des causes plus importantes de façon à favoriser un environnement qui aurait tendance à réduire plutôt qu'à augmenter les coûts.

