

L'AIDE JURIDIQUE AU CANADA

Karen Hindle
Philip Rosen, analyste principal
Division du droit et du gouvernement

Le 6 août 2004

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

| | Page |
|--|-------------|
| INTRODUCTION | 1 |
| HISTORIQUE DE L' AIDE JURIDIQUE AU CANADA | 2 |
| LES PROGRAMMES D' AIDE JURIDIQUE AU CANADA..... | 4 |
| A. Le financement fédéral de l' aide juridique | 4 |
| 1. L' aide juridique en matière pénale | 4 |
| 2. L' aide juridique en matière civile | 6 |
| B. Le financement et l' administration des programmes d' aide juridique par les gouvernements provinciaux et territoriaux | 6 |
| AIDE JURIDIQUE, PARLEMENT ET TRIBUNAUX..... | 13 |
| A. Les fondements législatifs de l' aide juridique au Canada..... | 13 |
| 1. Lois fédérales et internationales..... | 13 |
| 2. Lois et règlements provinciaux et territoriaux | 14 |
| B. L' aide juridique et les tribunaux | 15 |
| 1. <i>R. c. Prosper</i> (1994) et <i>R. c. Matheson</i> (1994) | 16 |
| 2. L' aide juridique dans les causes pénales | 19 |
| 3. L' aide juridique dans les causes civiles | 22 |
| LE DÉBAT SUR L' AIDE JURIDIQUE AU CANADA | 24 |



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'AIDE JURIDIQUE AU CANADA

INTRODUCTION

Les services d'aide juridique offerts aux Canadiens à faible revenu attire moins l'attention des médias que d'autres programmes sociaux, par exemple en matière de santé ou d'éducation. Il s'agit pourtant d'une question importante, notamment pour les Canadiens pauvres, l'appareil judiciaire et les juristes.

L'aide juridique recouvre de nombreux programmes distincts, mais la meilleure définition qu'on puisse probablement en donner est la suivante : un mécanisme d'accès au système de justice et, plus précisément, à la représentation juridique pour les gens qui, s'il n'existait pas, n'en auraient pas les moyens⁽¹⁾. Selon certains juristes, le bénéficiaire de l'aide juridique devrait faire l'objet d'une représentation qui soit « idéalement à un niveau similaire à ce qu'un client payant recevrait »⁽²⁾.

Dans le présent document, nous examinons la situation actuelle de l'aide juridique au Canada. Nous nous intéressons particulièrement au financement public et aux modèles propres à chaque province et territoire. Nous procédons ensuite à des comparaisons régionales et chronologiques, puis nous analysons le cadre législatif qui sous-tend les services d'aide juridique. Enfin, nous examinons certaines propositions de réforme ainsi que les arguments favorables et défavorables à l'élargissement des programmes d'aide juridique.

(1) Ministère de la Justice du Canada, « Aide juridique », Ottawa, 2003 (http://www.justice.gc.ca/fr/ps/pb/legal_aid.html).

(2) Mary Jane Mossman et Patricia Hughes, *Repenser l'accès à la justice pénale au Canada : Un examen critique des besoins, des réponses et des initiatives de justice réparatrice*, Ottawa, Division de la recherche et de la statistique, ministère de la Justice, 2001, p. 97.

HISTORIQUE DE L'AIDE JURIDIQUE AU CANADA

L'aide juridique remonte au milieu du XX^e siècle. Avant 1951, l'aide juridique n'existait pas en tant que telle : on parlait plutôt de charité ou de travail bénévole⁽³⁾. Certains avocats offraient volontairement des services gratuits à certaines personnes. Il n'existait cependant ni fondement législatif à cet égard ni mécanisme garantissant aux Canadiens dans le besoin l'accès à une aide juridique. Des groupes religieux et des organismes comme l'Association du Barreau canadien (ABC) se sont mises à offrir des services juridiques aux accusés du système pénal dans les années 1910 et 1920, mais ils estimaient que l'aide juridique était une responsabilité gouvernementale et, progressivement, leurs pressions ont reflété de plus en plus clairement ce principe⁽⁴⁾.

L'un des premiers programmes d'aide juridique d'envergure nationale appuyés par le gouvernement a été créé au cours de la Deuxième Guerre mondiale. Financée par une subvention du ministère de la Défense nationale, l'ABC a mis sur pied un programme d'aide juridique pour les militaires et, plus tard, pour les personnes à leur charge. Mais, un ou deux ans après la fin de la guerre, l'ABC a décidé de suspendre son programme, estimant qu'il s'agissait d'une mesure de guerre temporaire et non d'un important programme qu'il aurait fallu élargir pour venir en aide aux civils, hommes et femmes⁽⁵⁾.

Un commentateur fait cependant valoir que le programme d'aide juridique de la période de guerre a planté les premières semences qui plus tard ont donné naissance à des programmes d'aide juridique provinciaux plus complets. Après la fin de la guerre, les juristes de l'Ontario se sont mis à débattre de l'intérêt d'un programme de ce genre. Les pressions qu'ils ont exercées ont sans aucun doute influé sur la décision du gouvernement ontarien d'adopter une loi qui créait le premier programme d'aide juridique officiel du Canada en 1951⁽⁶⁾. À l'époque, la province a conclu une entente avec le Barreau du Haut-Canada, s'associant à lui pour offrir

(3) Pour un historique des premiers débats sur l'aide juridique, voir Mary P. Reilly, « The Origins and Development of Legal Aid in Ontario », *Windsor Yearbook of Access to Justice*, vol. 8, 1988, p. 81 à 104. Voir aussi Frederick H. Zemans et Lewis T. Smith, « Can Ontario Sustain Cadillac Legal Services? », *Maryland Journal of Contemporary Legal Issues*, vol. 5, n^o 2, 1994, p. 277 à 282.

(4) Dieter Hoehne, *Legal Aid in Canada*, Queenston (Ontario), Edwin Mellon Press, 1989, p. 19 à 22.

(5) Hoehne (1989), p. 49 à 57, et Reilly (1988), p. 95 et 96.

(6) Reilly (1988), p. 101 et 102, et Centre canadien de la statistique juridique, *L'aide juridique au Canada : Une description des opérations*, Statistique Canada, Ottawa, 2001.

des services d'aide juridique : le Barreau administrerait le programme, tandis que le gouvernement contribuerait à le financer. Lorsqu'elle a adopté la *Loi modifiant la Loi sur le Barreau*⁽⁷⁾, l'Ontario est également devenu la première province à financer un système d'aide juridique institutionnalisé. Elle ne rémunérait cependant les avocats que pour leurs dépenses et leurs frais administratifs. L'aide juridique est donc restée une activité bénévole pour les avocats⁽⁸⁾. Ce n'est qu'en 1967, après le dépôt du *Rapport du comité mixte sur l'aide juridique* par le procureur général de l'Ontario que la province a donné aux clients admissibles⁽⁹⁾ un droit officiel à l'aide juridique en vertu de la *Loi sur l'aide juridique*. La *Loi* permettait également aux avocats de demander le remboursement d'honoraires, ce qui, jusque-là, leur avait été refusé⁽¹⁰⁾.

Des programmes du même genre ont été créés dans d'autres provinces au cours des années 1960 et 1970⁽¹¹⁾. À l'époque, les garanties et les conditions d'admissibilité variaient considérablement d'une province à l'autre, et c'est encore le cas aujourd'hui à certains égards. Par exemple, les citoyens à faible revenu des provinces de l'Atlantique avaient moins de chances d'obtenir de l'aide juridique que ceux des provinces de l'Ouest⁽¹²⁾.

À l'échelle fédérale, l'aide juridique n'est devenue un sujet de discussion populaire qu'un peu plus tard. En fait, on dit que le Parlement n'a vraiment commencé à s'y intéresser qu'après l'adoption de la *Déclaration canadienne des droits*, en 1960⁽¹³⁾. L'essentiel du débat à la Chambre des Communes portait sur la question de savoir si l'aide juridique a) faisait partie de l'administration de la justice – et relevait donc des provinces – ou b) faisait partie de l'État-providence – et incombait donc au gouvernement fédéral. Ces questions ont été

(7) L.O. (1951), ch. 45.

(8) Lisa Addario, Association nationale de la femme et du droit, *Un pied dans la porte : les femmes, l'aide juridique en matière civile et l'accès à la justice*, Recherche en matière de politiques, Condition féminine Canada, Ottawa, 1998, p. 3.

(9) Les candidats à l'aide juridique doivent être financièrement admissibles. Les certificats d'aide juridique sont délivrés dans toutes sortes de circonstances. Examen du régime d'aide juridique de l'Ontario, *Rapport d'examen du régime d'aide juridique de l'Ontario – Plan d'action pour les services juridiques publics subventionnés*, vol. 1, Toronto, 1997, p. 12.

(10) *Ibid.*, p. 10 à 13.

(11) Centre canadien de la statistique juridique (2001).

(12) Addario (1998), p. 3.

(13) Au début des années 1920, les juristes ont commencé par envisager la possibilité de créer un système de défenseur des droits des citoyens, alors que le débat parlementaire relatif à la politique de l'aide juridique remonte aux années 1950. Hoehne (1989), p. 153 à 155.

soulevées au Cabinet, où le ministre de la Justice et le ministre de la Santé et du Bien-être social se demandaient à qui incombait la responsabilité de l'aide juridique⁽¹⁴⁾.

À la fin des années 1960, le gouvernement fédéral a commencé à changer de perspective : il a alors envisagé l'aide juridique dans le cadre de sa « stratégie de réforme globale » visant à enrayer la pauvreté, le crime et le désordre⁽¹⁵⁾. En 1972, il a accepté de partager le coût de l'aide juridique en matière pénale avec les provinces. L'entente fédérale-provinciale-territoriale sur l'aide juridique en matière pénale, signée en décembre 1972, a officialisé les conditions de partage des coûts de l'aide juridique entre le gouvernement fédéral et les provinces. Aux termes de cette entente, le fédéral s'engageait à assumer les frais d'aide juridique jusqu'à concurrence de 50 p. 100 par personne et par province. L'aide juridique en matière civile serait également financée au moyen du Plan d'assistance publique du Canada⁽¹⁶⁾. L'administration des programmes d'aide juridique continuerait d'appartenir aux provinces, mais les accusés risquant au moins 10 années d'emprisonnement (ou la peine de mort) seraient autorisés à choisir leur avocat⁽¹⁷⁾. C'est ce cadre qui reste largement en vigueur de nos jours.

LES PROGRAMMES D'AIDE JURIDIQUE AU CANADA

A. Le financement fédéral de l'aide juridique

1. L'aide juridique en matière pénale

Le gouvernement du Canada contribue aux programmes d'aide juridique des provinces et territoires de deux façons : au moyen de paiements directs effectués par le ministère de la Justice et au moyen du Transfert canadien en matière de services sociaux (TCSS).

L'aide juridique en matière pénale est financée par le ministère de la Justice. Ce financement est régi par une série d'accords de contribution conclus avec chaque province et territoire. Comme l'illustre le tableau 1, la contribution fédérale aux programmes d'aide juridique en matière pénale a diminué (en dollars constants) de 1997-1998 à 2000-2001.

(14) *Ibid.*, p. 90 et 113.

(15) *Ibid.*, p. 98 et 99.

(16) Comme on le verra plus loin, le Régime d'assistance publique du Canada a été remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, lequel a ensuite été divisé en Transfert canadien en matière de programmes sociaux et Transfert canadien en matière de santé.

(17) Hoehne (1989), p. 153 à 155.

Tableau 1

**Ministère de la Justice :
Financement des programmes d'aide juridique en matière pénale⁽¹⁸⁾**

| Exercice | Financement en dollars constants – 1992 | |
|-----------|---|--------------|
| | Total en milliers de dollars | Par habitant |
| 1997-1998 | 79 217 | 2,64 |
| 1998-1999 | 75 634 | 2,50 |
| 1999-2000 | 73 892 | 2,42 |
| 2000-2001 | 72 079 | 2,34 |
| 2001-2002 | 79 063 | 2,54 |

Cependant, en 2001-2002, le financement est revenu à peu près à ce qu'il était en 1997-1998. Cette augmentation sensible est attribuable à un accord de financement unique entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux, aux termes duquel le gouvernement du Canada s'est engagé à verser 20 millions de dollars supplémentaires pour les exercices 2001-2002 et 2002-2003. Le gouvernement fédéral a accepté de verser ces fonds supplémentaires aux provinces et territoires, « afin d'alléger les pressions que ces administrations subissent actuellement »⁽¹⁹⁾. En 2001-2002, les dépenses d'aide juridique en matière pénale se sont élevées à environ 2,50 \$ par Canadien.

Cette augmentation du financement se maintiendra au moins jusqu'en 2005-2006. En octobre 2003, à la conférence fédérale-provinciale-territoriale des ministres responsables de la Justice, les ministres se sont entendus sur une stratégie trisannuelle de renouvellement de l'aide juridique pour les exercices 2003-2004 à 2005-2006. Aux termes de cette stratégie, le ministère fédéral de la Justice augmentera sa contribution à l'aide juridique en matière pénale pour la faire passer de 82 à 92 millions de dollars par an. Il créera également un nouveau fonds d'investissement qui permettra de financer de nouveaux besoins en matière pénale. Certaines provinces ont fait savoir qu'elles entendent employer ces fonds pour financer des causes en matière d'immigration et d'asile⁽²⁰⁾.

(18) Jennifer Tufts et Mark Sudworth, *L'aide juridique au Canada : statistiques sur les ressources et le nombre de cas*, Ottawa, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada, 2003, p. 25.

(19) Justice Canada (2003).

(20) Ministère de la Justice et du Solliciteur général, *Réunion fédérale-provinciale-territoriale des ministres responsables de la justice*, communiqué, La Malbaie, 1^{er} octobre 2003.

2. L'aide juridique en matière civile

Avant l'exercice 1995-1996, le gouvernement du Canada finançait les programmes d'aide juridique en matière civile au moyen du Plan d'assistance publique du Canada (PAPC), administré par le ministère de la Santé et du Bien-être social de l'époque. Mais, en 1996, le financement de l'aide juridique en matière civile (comme le reste des programmes financés par le PAPC) a été absorbé par le Transfert canadien en matière de santé et de services sociaux (TCSSS), qui, depuis avril 2004, été scindé en deux : le Transfert canadien en matière de services sociaux (TCSS) et le Transfert canadien en matière de santé (TCS). Le TCSS est un paiement de transfert fédéral qui permet aux provinces et aux territoires de financer l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux. Comme c'est aux provinces et aux territoires qu'il incombe de déterminer la part du TCSS qui revient à l'aide juridique en matière civile, on ne dispose plus de données exactes sur la contribution du gouvernement fédéral à ce type d'aide⁽²¹⁾.

B. Le financement et l'administration des programmes d'aide juridique par les gouvernements provinciaux et territoriaux

Le paysage des services d'aide juridique au Canada ressemble à une mosaïque. La Constitution attribue la responsabilité de l'administration de la justice aux provinces et aux territoires⁽²²⁾, de sorte que l'aide juridique est considérée comme étant de leur ressort.

Chaque province et chaque territoire a son propre système. Les mécanismes effectifs de ces systèmes sont très variables, mais ils suivent généralement l'un de trois modèles suivants : 1) l'assistance judiciaire, 2) le modèle de l'avocat employé et 3) un modèle mixte. Selon le système d'assistance judiciaire (en vigueur en Alberta et en Ontario)⁽²³⁾, des avocats privés sont rémunérés à l'heure pour fournir leurs services. Selon le modèle de l'avocat employé, le programme d'aide juridique emploie des avocats pour représenter des clients. Un

(21) Tufts et Sudworth (2003), p. 8.

(22) *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 92(14).

(23) Statistique Canada estime que les programmes d'aide juridique de l'Alberta et de l'Ontario sont des programmes d'assistance juridique, puisque, selon l'organisme, une forte proportion des frais juridiques directs sont adressés à des avocats en pratique privée qui fournissent des services d'aide juridique. Les deux provinces emploient cependant aussi d'autres programmes d'aide juridique sous forme de cliniques. Voir Tufts et Sudworth (2003), p. 5.

certain nombre de provinces ont adopté ce modèle : Terre-Neuve-et-Labrador, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et la Saskatchewan. Cependant, dans des circonstances exceptionnelles, on fera appel à des avocats privés, par exemple lorsqu'il y a conflit d'intérêts ou si l'avocat employé n'est pas en mesure d'offrir les services nécessaires. Selon le modèle mixte, le programme d'aide juridique emploie des avocats et verse aussi des honoraires à des avocats privés. En général, les clients peuvent choisir leur propre avocat parmi une réserve d'avocats employés et d'avocats privés. Les autres provinces et territoires (le Nouveau-Brunswick, les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut, le Québec, le Manitoba, la Colombie-Britannique et le Yukon) ont adopté une forme ou une autre de modèle mixte⁽²⁴⁾.

Comme l'illustre le tableau 2, les gouvernements provinciaux et territoriaux (appuyés par le gouvernement fédéral) sont les plus importantes sources de financement de l'aide juridique : ils assument entre 77 p. 100 (Alberta) et 100 p. 100 des coûts (Territoires du Nord-Ouest). Dans un certain nombre de provinces et de territoires, d'autres sources contribuent au financement : la contribution des clients, le recouvrement des coûts (lorsque les programmes imposent des frais aux clients ou prélèvent de l'argent sur le règlement ou les dépens) et les impôts prélevés sur le barreau provincial ou territorial.

(24) *Ibid.*, p. 5 et 6.

Tableau 2

Recettes de l'aide juridique dans chaque province et territoire (2001-2002) par source⁽²⁵⁾

| Province ou territoire | Recettes totales | Contribution du gouvernement provincial/territorial | | Contribution des clients et recouvrement des coûts | | Contribution du barreau | | Autres ⁽²⁶⁾ | |
|---------------------------|------------------|---|------------------------|--|------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| | | En milliers de dollars | En milliers de dollars | % | En milliers de dollars | % | En milliers de dollars | % | En milliers de dollars |
| Alberta | 35 529 | 27 242 | 77 | 2 674 | 8 | – | – | 5 613 | 16 |
| Colombie-Britannique | 93 718 | 88 776 | 95 | 231 | 0 | 3 389 | 4 | 1 322 | 1 |
| Manitoba | 19 348 | 15 446 | 80 | 1 711 | 9 | 2 089 | 11 | 102 | 1 |
| Nouveau-Brunswick | 4 729 | 3 873 | 82 | 122 | 3 | 150 | 3 | 583 | 12 |
| Terre-Neuve-et-Labrador | – | – | – | – | – | – | – | – | – |
| Territoires du Nord-Ouest | 3 747 | 3 747 | 100 | – | – | – | – | – | – |
| Nouvelle-Écosse | 13 070 | 12 526 | 96 | 3 | 0 | – | – | 541 | 4 |
| Nunavut | 3 603 | 3 390 | 94 | 1 | 0 | – | – | 212 | |
| Ontario | 288 316 | 246 695 | 86 | 15 001 | 5 | 0 | 0 | 26 620 | 9 |
| Île-du-Prince-Édouard | 777 | 702 | 90 | – | – | – | – | 75 | 10 |
| Québec | 120 958 | 119 087 | 98 | 1 511 | 1 | – | – | 360 | 0 |
| Saskatchewan | 11 744 | 11 415 | 97 | 39 | 0 | – | – | 290 | 2 |
| Yukon | 1 429 | 1 389 | 97 | 24 | 2 | – | – | 16 | 1 |

La contribution du gouvernement constitue la source de financement la plus importante des programmes d'aide juridique, mais les dépenses par habitant en matière d'aide juridique varient considérablement selon les régions, comme le montre le tableau 3. Par exemple, le Nouveau-Brunswick a dépensé 7,18 \$ par habitant en 2001-2002, alors que, pour le même exercice, le Manitoba a dépensé plus du double, soit 16,99 \$.

(25) Comme nous n'avons pas d'information sur le niveau de financement fédéral de l'aide juridique en matière civile pour chaque province et territoire, ce tableau n'inclut pas cette source de revenu, *Ibid.*, p. 22 et 23. « – » signifie qu'on ne dispose pas de données.

(26) Selon les auteurs, les autres catégories peuvent inclure, notamment, les revenus de placement, les ventes d'ouvrages de recherche et les gains d'intérêt général, *Ibid.*, p. 23.

Tableau 3

Dépenses d'aide juridique par province et territoire, 2001-2002⁽²⁷⁾

| Province ou territoire | Dépenses totales (en milliers de dollars) | Dépenses par habitant (en dollars) |
|-------------------------------|--|---|
| Alberta | 32 438 | 10,59 |
| Colombie-Britannique | 89 966 | 21,96 |
| Manitoba | 19 534 | 16,99 |
| Nouveau-Brunswick | 5 437 | 7,18 |
| Terre-Neuve-et-Labrador | – | – |
| Territoires du Nord-Ouest | 3 747 | 91,61 |
| Nouvelle-Écosse | 12 993 | 13,78 |
| Nunavut | 3 499 | 124,08 |
| Ontario | 293 516 | 24,72 |
| Île-du-Prince-Édouard | 777 | 5,61 |
| Québec | 118 196 | 15,95 |
| Saskatchewan | 11 904 | 11,72 |
| Yukon | 1 111 | 37,16 |

Les chercheurs de Statistique Canada estiment que l'écart des dépenses par habitant peut être attribuable à plusieurs facteurs. Outre l'importance du budget, les différences de niveau de financement peuvent être attribuées aux variations observées dans la nature des plans d'aide juridique, notamment des types de causes assumées, des critères d'admissibilité financiers et du mode d'exécution des programmes. Il peut y avoir aussi d'autres facteurs généraux : les caractéristiques socioéconomiques de la région et le taux de criminalité. Il faut aussi rappeler que le niveau élevé de financement par habitant dans les territoires peut être attribuable aux frais élevés que suppose l'administration de n'importe quel programme d'administration de la justice dans des régions éloignées aux populations clairsemées⁽²⁸⁾.

Les écarts observés entre les dépenses peuvent contribuer à expliquer pourquoi les services juridiques sont si variables. Certains commentateurs font remarquer une variation importante dans les critères d'admissibilité, l'accessibilité des services juridiques (p. ex. l'accessibilité physique) et les services offerts⁽²⁹⁾. Par exemple, comme le coût de la vie varie

(27) *Ibid.*, p. 28 et 29. « – » signifie qu'on ne dispose pas de données.

(28) *Ibid.*, p. 11.

(29) Albert Currie, *A Brief Review of Criminal Legal Aid Financial Eligibility Guidelines*, Direction générale de la recherche, de la statistique et de l'évaluation, Justice Canada, 1995. Voir aussi Manitoba Association of Women and the Law, *Women's Rights to Public Legal Representation in Canada and Manitoba*, 2002, et Janice Tibbetts, « Legal Aid a Directionless Program, Internal Justice Report Says: Federal Cuts Behind Disparity in Services Across Nation », *Ottawa Citizen*, 19 février 2002, p. A4.

considérablement d'une région à l'autre, l'entente fédérale-provinciale-territoriale sur le partage des coûts de l'aide juridique en matière pénale laisse aux provinces et aux territoires une certaine latitude concernant les critères d'admissibilité financiers applicables. Le tableau 4 indique les plafonds établis par chaque province et territoire en matière d'admissibilité financière. Rappelons cependant que ces seuils de revenu ne s'appliquent qu'à une aide juridique complète.

Tableau 4

Lignes directrices sur l'admissibilité financière d'un adulte, par province et territoire⁽³⁰⁾

| Province ou territoire | Revenu annuel d'un adulte et année |
|---------------------------|---|
| Alberta | 13 900 \$ de revenu brut (en 2001). |
| Colombie-Britannique | 11 100 \$ pour les causes pénales et 12 024 \$ pour toutes les autres causes (en 1995). |
| Manitoba | 14 000 \$ (pas de date). |
| Nouveau-Brunswick | Pas de critères d'admissibilité connus. |
| Terre-Neuve-et-Labrador | 4 716 \$ de revenu net (pas de date). |
| Territoires du Nord-Ouest | Pas de critères d'admissibilité connus. |
| Nouvelle-Écosse | 12 804 \$ de revenu brut (en 2001). |
| Nunavut | Pas de critères d'admissibilité connus. |
| Ontario | 9 192 \$ de revenu net et 14 604 \$ d'allocation maximale annuelle nette (en 1996-1997) ⁽³¹⁾ . |
| Île-du-Prince-Édouard | 14 172 \$ de revenu brut (pas de date). |
| Québec | 8 870 \$ (pas de date). |
| Saskatchewan | 9 420 \$ de revenu net (en 1999). |
| Yukon | 10 260 \$ de revenu net à Whitehorse et 15 720 \$ en dehors de Whitehorse (en 1998). |

Comme chaque province ou territoire établit ses propres critères d'admissibilité financiers, certains ont des seuils inférieurs à d'autres. Toutefois, l'admissibilité financière n'est pas le seul motif de rejet d'une demande d'aide juridique. Beaucoup de candidats voient leur demande rejetée en raison des limites de garantie⁽³²⁾.

L'aide juridique est généralement accessible aux personnes accusées d'un acte criminel. Ces infractions donnent généralement lieu à une peine maximale de cinq ans

(30) Centre canadien de la statistique juridique (2001). Ce tableau présente les données les plus récentes dont on dispose.

(31) Le critère employé par l'Ontario est le besoin et non la situation financière pour déterminer l'admissibilité à l'aide juridique. Si le revenu net du requérant dépasse 9 192 \$, on examinera ses biens, son revenu et ses dépenses de subsistance mensuelles. S'il dépasse l'allocation maximale de dépenses (14 604 \$), il n'aura pas droit à l'aide juridique ou devra contribuer aux frais, *Ibid.*, p. 133 et 134.

(32) Currie (1995), p. 1 et 2, 18 à 22.

d'emprisonnement, et certaines des plus graves donnent lieu à une peine minimale d'emprisonnement à vie sans libération conditionnelle pendant 25 ans. Les personnes accusées d'infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité peuvent également avoir accès aux services d'aide juridique si l'infraction peut entraîner l'emprisonnement ou la mise en cause de leurs sources de subsistance. Les garanties offertes par les provinces et les territoires en matière pénale ne sont cependant pas uniformes. L'Alberta offre parfois de l'aide juridique dans des circonstances exceptionnelles (p. ex. en raison de la santé mentale ou de la langue de l'accusé), tandis que la Colombie-Britannique accepte les causes où l'accusé risque l'expulsion s'il est reconnu coupable, mais l'Ontario n'accepte que les demandes de personnes risquant l'emprisonnement⁽³³⁾.

Les limites de garantie sont encore plus strictes en matière civile. Le Québec, par exemple, offre les garanties les plus complètes du pays à cet égard. Il accepte les demandes d'aide juridique dans les cas de sécurité du revenu, d'assurance automobile et d'assurance-emploi et d'accidents du travail. Le Nouveau-Brunswick, la Saskatchewan et le Yukon, par contre, n'offrent d'aide juridique en matière civile que dans les cas où il est question de problèmes familiaux⁽³⁴⁾.

Il faut nécessairement que le personnel juridique fasse une certaine présélection des candidats, mais il est néanmoins intéressant de comparer le nombre de refus enregistré dans chaque province et territoire. Beaucoup de provinces et de territoires ont également pu fournir à Statistique Canada les motifs de rejet des demandes.

Les données indiquent que le taux de refus est considérablement supérieur dans certaines provinces et certains territoires. L'Alberta et la Colombie-Britannique affichent un taux de refus d'environ 25 p. 100, tandis que la Nouvelle-Écosse et l'Ontario ne rejettent que 10 p. 100 des demandes. Les motifs de refus varient également. Par exemple, sur les 257 demandes rejetées par la Commission des services juridiques des Territoires du Nord-Ouest en 2001-2002, 52 (soit 20 p. 100) ont été jugées non admissibles financièrement et 105 (soit 41 p. 100) ont été jugées non conformes au programme ou abusives. La Commission des services juridiques du Québec, de son côté, a rejeté 24 349 demandes (soit 61 p. 100 d'un total de 40 132) parce que le revenu dépassait le seuil admissible, tandis que 46 seulement (moins de 1 p. 100) ont été rejetées parce qu'elles n'étaient pas conformes au programme ou abusives.

(33) Tufts et Sudworth (2003), p. 6. Voir, plus généralement, le Centre canadien de la statistique juridique (2001).

(34) Tufts et Sudworth (2003), p. 6 et 13.

Tableau 5

Demandes d'aide juridique refusées par province/territoire et par motif (2001-2002)⁽³⁵⁾

| Province ou territoire | Nombre total de demandes | Nombre Total de demandes rejetées | | Motif | | | | | | | | | |
|---------------------------|--------------------------|-----------------------------------|----|--------------------------|----|-----------------------|----|----------------------------|----|------------------------|----|-------------------------------|----|
| | | | | Admissibilité financière | | Limites d'application | | Justification insuffisante | | Non conformité ou abus | | Autres motifs ⁽³⁶⁾ | |
| | | | | Nbre | % | Nbre | % | Nbre | % | Nbre | % | Nbre | % |
| Alberta | 48 185 | 11 765 | 24 | 3 623 | 31 | 2 211 | 19 | 1 132 | 10 | 566 | 5 | 4 233 | 36 |
| Colombie-Britannique | 92 232 | 22 786 | 25 | 6 690 | 31 | 9 237 | 41 | 0 | 0 | – | – | 6 589 | 29 |
| Manitoba | 21 509 | 2 952 | 14 | 338 | 11 | 85 | 3 | 464 | 16 | 27 | 2 | 2 063 | 70 |
| Nouveau-Brunswick | 2 468 | 810 | 33 | – | – | – | – | 503 | 62 | – | – | 307 | 38 |
| Terre-Neuve-et-Labrador | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – |
| Territoires du Nord-Ouest | 1 147 | 257 | 22 | 52 | 20 | 14 | 5 | 84 | 33 | 105 | 41 | 2 | 1 |
| Nouvelle-Écosse | 25 946 | 2 518 | 10 | 1 072 | 43 | 43 | 2 | 356 | 14 | 71 | 3 | 3 | 39 |
| Nunavut | 831 | 64 | 8 | 13 | 20 | 22 | 34 | 4 | 6 | 25 | 39 | 39 | 0 |
| Ontario | 358 376 | 35 521 | 10 | 7 907 | 22 | 8 131 | 20 | 1 565 | 4 | 46 | 0 | 0 | 50 |
| Île-du-Prince-Édouard | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – |
| Québec | 264 270 | 40 132 | 15 | 24 349 | 61 | 8 131 | 20 | 1 565 | 4 | 46 | 0 | 0 | 15 |
| Saskatchewan | 22 213 | 1 536 | 7 | 1 194 | 78 | 188 | 12 | 71 | 5 | 27 | 2 | 2 | 4 |
| Yukon | 1 384 | 150 | 11 | 53 | 35 | 51 | 34 | 6 | 4 | 40 | 27 | 27 | 0 |

(35) *Ibid.*, p. 54 et 55. « – » signifie qu'on ne dispose pas de données. Toute proportion inférieure à 1 p. 100 est représentée par un pourcentage nul.

(36) Selon Statistique Canada, d'autres raisons expliquent le rejet de la demande, par exemple le fait que le requérant a annulé ou abandonné sa demande, que la couverture a été annulée ou que la demande a été présentée en double, *Ibid.*, p. 55.

AIDE JURIDIQUE, PARLEMENT ET TRIBUNAUX

A. Les fondements législatifs de l'aide juridique au Canada

1. Lois fédérales et internationales

Il n'existe que très peu de lois exigeant que le gouvernement fédéral fournisse des services d'aide juridique aux Canadiens. De plus, la loi en vigueur ne fait qu'énoncer les règles régissant l'offre de services juridiques en matière pénale. Les articles 684 et 694.1 du *Code criminel*⁽³⁷⁾ disposent que les juges de la Cour d'appel ou de la Cour suprême du Canada peuvent attribuer un avocat rémunéré par l'État à un accusé, sous réserve de deux critères : premièrement, le juge doit estimer que la représentation juridique « paraît désirable dans l'intérêt de la justice »; deuxièmement, l'accusé doit faire la preuve qu'il n'a pas les moyens de se payer un avocat privé. La *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*⁽³⁸⁾ accorde le droit à un avocat aux jeunes qui comparaissent devant les tribunaux inférieurs. Le paragraphe 25(4) de cette loi dispose que le tribunal de la jeunesse doit renvoyer l'adolescent au programme d'aide juridique de la province si celui-ci désire être représenté, mais n'en a pas les moyens. Lorsque l'accusé ne parvient pas à obtenir d'aide juridique dans ce cadre, le tribunal de la jeunesse peut ordonner au procureur général de lui attribuer un avocat rémunéré par l'État.

À l'échelle internationale, le Canada est un État partie au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, dont l'alinéa 14d) prévoit que toute personne accusée d'une infraction pénale a droit aux garanties suivantes :

[...] à se défendre elle-même ou à avoir l'assistance d'un défenseur de son choix; si elle n'a pas de défenseur, à être informée de son droit d'en avoir un, et, chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige, à se voir attribuer d'office un défenseur, sans frais, si elle n'a pas les moyens de le rémunérer.⁽³⁹⁾

(37) L.R.C. (1985), ch. C-46.

(38) L.C. (2002), ch. 1.

(39) *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, Nations Unies, 1976 (<http://www.ohchr.org/french/law/ccpr.htm>).

Bien qu'il n'y ait guère de dispositions législatives régissant l'offre de services d'aide juridique, le ministère de la Justice n'en a pas moins déclaré que le gouvernement du Canada « reconnaît qu'il doit jouer un rôle lorsqu'il s'agit de fournir de l'aide juridique en matière pénale ». Selon le ministère, cette responsabilité découle du fait que le gouvernement fédéral « est tenu, aux termes de la Constitution, d'élaborer le droit pénal [...] et [...] doit, en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*, garantir une représentation par avocat dans les affaires pénales ». Il n'y a pas eu de déclaration du même genre pour l'aide juridique en matière civile⁽⁴⁰⁾.

2. Lois et règlements provinciaux et territoriaux

Diverses lois fondent en droit les systèmes d'aide juridique des provinces et territoires. Comme l'illustre le tableau 6, les lois et règlements relatifs à l'aide juridique sont beaucoup plus exhaustifs dans certaines régions que dans d'autres.

Tableau 6

Lois et règlements par province et par territoire⁽⁴¹⁾

| Province/Territoire | Lois | Règlements |
|----------------------|---|---|
| Alberta | <i>Legal Profession Act</i> , Statutes of Alberta (1990), ch. L-9.1 (SS. R, 7(2)(I)). | <i>Legal Aid Society of Alberta Rules</i> – 12 juin 1993. |
| Colombie-Britannique | <i>Legal Services Commission Act</i> , S.B.C. (1975), ch. 36. <i>Legal Services Society Act</i> , R.S.B.C. (1979), ch. 227. <i>Legal Services Society Act</i> , R.S.B.C. (1996), ch. 256. | |
| Manitoba | <i>Loi sur la Société d'aide juridique du Manitoba</i> , L.R.M. (1987), ch. L105. | Règlement afférent à la <i>Loi sur la Société d'aide juridique du Manitoba</i> (225/91, 59/92, 106/92, 64/93, 34/94, 105/94, 160/94, 2/98, 113/99, 103/2000). |

(40) Justice Canada (2003).

(41) Ce tableau fournit les données les plus récentes dont on dispose (les modifications législatives ne sont pas incluses). Centre canadien de la statistique juridique (2001).

| Province/Territoire | Lois | Règlements |
|---------------------------|--|---|
| Nouveau-Brunswick | <i>Loi sur l'aide juridique</i> , L.R.N.B. (1971), ch. 11. | Règlement du N.-B. (84/112, 90/7, 90/13, 90/22, 94/37). |
| Terre-Neuve-et-Labrador | <i>Legal Aid Act</i> , R.S.N.L. (1990), ch. L-11. | |
| Territoires du Nord-Ouest | <i>Loi sur les services juridiques</i> , L.R.T.N.O. (1988), ch. L-4. <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> , L.R.T.N.O. (1988), ch. F-4. | <i>Règlement sur les services juridiques</i> , R.R.T.N.O. (1990), ch. L-8. |
| Nouvelle-Écosse | <i>Legal Aid Act</i> , R.S.N.S.L. (1989), ch. 252. | N.S. Regulation (77/77, 128/82, 86/85, 90/83, 169/89, 102/90). |
| Nunavut | <i>Loi sur les services juridiques (Nunavut)</i> , L.R.T.N.O. (1988), ch. L-4. <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> , L.R.T.N.O. (1988), ch. F-4. | <i>Consolidation du Règlement sur les services juridiques</i> , R.R.T.N.O. (1990), ch. L-8. |
| Ontario | <i>Loi sur l'aide juridique</i> , L.R.O. (1990), ch. L9. <i>Loi sur les services d'aide juridique</i> , L.O. (1998), ch. 26. | R.R.O. (1990) (710: 657/92, 729/92, 421/93, 273/94, 68/95, 536/95, 130/96, 131/96, 410/98). |
| Île-du-Prince-Édouard | Aucune | |
| Québec | <i>Loi sur l'aide juridique</i> , L.R.Q., ch. A-14. | |
| Saskatchewan | <i>Legal Aid Act</i> , S.S. (1983), ch. L-9.1. | |
| Yukon | <i>Loi sur la Société d'aide juridique</i> , L.R.Y. (1986), ch. 101. | <i>Loi sur la Société d'aide juridique</i> , O.I.C. 1987/70. |

B. L'aide juridique et les tribunaux

Au début des années 1990, la Cour suprême du Canada a statué que la Constitution canadienne ne garantit pas le droit à l'aide juridique. Elle a néanmoins déclaré que les citoyens ont droit à des services juridiques gratuits dans certaines circonstances⁽⁴²⁾.

(42) Vicky Schmolka, « Une cause justifiée », dans ABC, *Une cause justifiée : le droit à une représentation juridique rémunérée par l'État au Canada*, Ottawa, 2002, p. 2F.

Nous examinons ci-après les limites imposées par la Cour aux revendications fondées sur la *Charte* en matière d'aide juridique obligatoire. Puis nous analysons les circonstances dans lesquelles l'aide juridique doit être fournie, aussi bien en matière civile qu'en matière pénale⁽⁴³⁾.

1. R. c. Prosper (1994)⁽⁴⁴⁾ et R. c. Matheson (1994)⁽⁴⁵⁾

Les avocats de la défense, les groupes de lutte contre la pauvreté et des organismes comme l'ABC se sont récemment tournés vers les tribunaux pour améliorer l'accès aux programmes d'aide juridique. En 1994, la Cour suprême du Canada a été saisie de deux affaires pénales qui soulevaient la question de savoir si la *Charte canadienne des droits et libertés* fait obligation à l'État de fournir aux accusés un avocat rémunéré par l'État⁽⁴⁶⁾.

Dans la première affaire, *R. c. Prosper*, l'accusé, M. Prosper, avait été arrêté pour conduite avec facultés affaiblies. Au moment de son arrestation, le policier lui avait lu l'avertissement suivant :

[...] vous avez le droit d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat. Vous pouvez téléphoner à l'avocat de votre choix. Vous avez le droit de demander des conseils gratuits dans le cadre du régime d'aide juridique de la province.

Le policier l'avait également informé qu'on lui remettrait, sur demande, une liste d'avocats de l'aide juridique. À son arrivée au poste de police, M. Prosper avait appelé une quinzaine des avocats dont le nom apparaissait sur la liste, mais n'avait pu obtenir les services d'aucun d'entre eux. À l'époque, les avocats de l'aide juridique qui travaillaient dans le secteur de Halifax/Dartmouth n'acceptaient pas d'appels (sauf un) en dehors des heures ouvrables. La police avait demandé au prévenu s'il désirait obtenir les services d'un avocat privé, mais il avait répondu qu'il n'en avait pas les moyens. M. Prosper avait alors accepté de se soumettre à l'alcootest. Le résultat obtenu était supérieur à la limite permise.

(43) Il n'est question ici que des causes que les spécialistes désignent comme précédents. Les exemples sont tirés de l'ouvrage de Schmolka (2002).

(44) *R. c. Prosper* [1994] 3 R.C.S. 236.

(45) *R. c. Matheson* [1994] 3 R.C.S. 328.

(46) D'autres décisions concernant la portée des obligations de l'État en matière de services juridiques ont été rendues à la même époque que *R. c. Prosper* et *R. c. Matheson*. Ce sont les suivantes : *R. c. Battle* [1994] 3 R.C.S. 173, *R. c. Pozniak* [1994] 3 R.C.S. 310, et *R. c. Harper* [1994] 3 R.C.S. 343.

Les faits de la seconde affaire sont semblables. Dans l'affaire *R. c. Matheson*, le prévenu avait été accusé de conduite avec facultés affaiblies et avait refusé de se soumettre à l'alcootest. La police avait trouvé M. Matheson dans sa voiture sur le bord de la route. Les clés se trouvaient dans le démarreur, la voiture était en marche, et le conducteur était endormi au volant. M. Matheson manifestait des signes de facultés affaiblies, et la police l'avait arrêté. Avant de lui demander un échantillon d'haleine, un policier lui avait donné l'avertissement suivant :

[...] je vous arrête pour conduite avec facultés affaiblies. Vous avez droit à l'assistance d'un avocat sans délai. Vous pouvez appeler l'avocat de votre choix. Vous pouvez obtenir des conseils juridiques gratuits en application du Régime d'aide juridique de la province, avez-vous compris [...]?

M. Matheson avait déclaré qu'il comprenait l'avertissement et n'avait pas demandé les services d'un avocat. À l'époque de l'arrestation de M. Matheson, l'Île-du-Prince-Édouard n'offrait pas de service d'avocat aux accusés à leur arrestation. L'accusé avait refusé de se soumettre à l'alcootest.

Dans les deux cas, la question soulevée était la suivante : l'alinéa 10b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, dont le libellé est le suivant : « Chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention [...] b) d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informé de ce droit », impose-t-il aux gouvernements l'obligation constitutionnelle de fournir aux prévenus « des conseils juridiques gratuits et immédiats » au moment de leur arrestation ou de leur mise en détention⁽⁴⁷⁾?

(47) *R. c. Prosper* (1994), p. 247. Dans une cause antérieure, *R. c. Brydges* [1990] 1 R.C.S. 190, la Cour a conclu que les droits du défendeur aux termes de l'alinéa 10b) avaient été enfreints lorsque la police ne l'avait pas informé de l'existence d'un service d'aide juridique ou d'avocat. C'est pourquoi la plupart des provinces remettent aux policiers des cartes d'avertissement qui doivent être lues aux prévenus qui sont arrêtés ou détenus. Le juge Lamer, parlant au nom de la majorité de la Cour, a cependant déclaré ce qui suit :

Je tiens également à souligner que la Cour n'est pas saisie de la question de savoir s'il existe un droit à l'assistance d'un avocat ou un droit de se faire représenter par un avocat en vertu de la Constitution. Cette question se pose ordinairement quand un accusé ne répond pas aux conditions d'admissibilité du régime d'aide juridique de sa province et que les avocats de garde ne peuvent, comme c'est le cas habituellement, assurer une défense pleine et entière. L'examen de cette question déborde l'analyse de l'art. 10 de la *Charte* et se rapporte à l'art. 7 et à l'al. 11d). Cette question devra être tranchée dans une affaire où les faits la soulèveront et où elle aura été pleinement débattue devant la Cour (p. 217).

C'est cette question qu'explorent les causes *R. c. Prosper* et *R. c. Matheson*.

Dans les deux cas, la Cour a estimé que l'alinéa 10*b*) de la *Charte* ne fait pas obligation de fournir aux personnes détenues qui le demandent des services juridiques, quels que soient leurs moyens financiers. La Cour a attesté l'importance des programmes d'aide juridique « du point de vue de l'équité et de l'efficacité administrative », mais elle a conclu à l'unanimité que la *Charte* ne contraint pas les gouvernements à fournir les services d'avocat d'office⁽⁴⁸⁾. Le juge en chef Lamer, parlant au nom de la majorité, a déclaré qu'il n'était « ni opportun ni nécessaire » que la Cour suprême conclue que les droits garantis par la *Charte* aux accusés leur donnent droit aux services d'avocats d'office⁽⁴⁹⁾.

Parmi les motifs de sa décision, la Cour a expliqué que la *Charte* ne donne pas explicitement le droit d'obtenir des services juridiques gratuits et immédiats après l'arrestation. En fait, lorsqu'elle a examiné les *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada*, la Cour a estimé que le Parlement avait envisagé, puis rejeté, une disposition supplémentaire sous l'article 10 qui aurait donné à l'accusé le droit « d'avoir l'assistance d'un avocat s'il n'a pas de moyens suffisants et si l'intérêt de la justice l'exige ». La Cour a donc hésité à interpréter l'alinéa 10*b*) dans un sens qui aurait contraint les gouvernements à fournir un service dont le droit avait été rejeté sans équivoque dans la *Charte*. Le juge en chef Lamer fait la remarque suivante :

À mon avis, il serait imprudent de n'accorder aucune importance au fait que cette disposition n'a pas été adoptée. Compte tenu de la formulation de l'art. 10 de la *Charte*, qui à première vue ne garantit aucun droit substantiel à des conseils juridiques, et de l'historique législatif de l'art. 10, qui révèle que les rédacteurs de la *Charte* ont choisi de ne pas y incorporer un droit substantiel à l'assistance d'un avocat même relativement limité (c'est-à-dire pour ceux qui n'ont « pas de moyens suffisants et si l'intérêt de la justice l'exige »), notre Cour franchirait un grand pas si elle interprétait la *Charte* d'une façon qui impose une obligation constitutionnelle positive aux gouvernements. Le fait qu'une telle obligation risque presque certainement d'entrer en conflit avec la répartition des ressources limitées des gouvernements en obligeant ces derniers à affecter des fonds publics à la prestation d'un service constitue, devrais-je ajouter, une considération supplémentaire à l'encontre de cette interprétation [souligné dans le texte].⁽⁵⁰⁾

(48) *R. c. Prosper* (1994), p. 265.

(49) *Ibid.*, p. 266.

(50) *Ibid.*, p. 267.

Dans une opinion concordante, la juge L'Heureux-Dubé a déclaré que « la théorie de l'arbre vivant » a ses limites et qu'elle n'a jamais été utilisée pour transformer du tout au tout un document ou pour y ajouter une disposition qui avait été expressément écartée dès le début. Il serait étrange, voire dangereux, que les tribunaux puissent modifier ainsi la constitution d'un pays. »⁽⁵¹⁾ Par ailleurs, selon la juge L'Heureux-Dubé, ce sont les élus qui doivent contrôler les dépenses gouvernementales : « Il n'appartient toutefois pas aux tribunaux, à mon avis, de déterminer l'étendue des services d'aide juridique. »⁽⁵²⁾

Bien que les arrêts *R. c. Prosper* et *R. c. Matheson* n'aient trait qu'aux services juridiques préliminaires à l'arrestation et non à la représentation de l'accusé au procès ou en appel, la plupart des commentateurs estiment que ces décisions limitent considérablement le droit à un « avocat rémunéré par l'État », même dans le contexte du droit pénal⁽⁵³⁾.

2. L'aide juridique dans les causes pénales

Comme nous l'avons vu, la Constitution et la *Charte canadienne des droits et libertés* ne garantissent pas le droit à l'aide juridique. Les tribunaux estiment cependant que, dans certaines circonstances, il convient de fournir un avocat rémunéré par l'État aux personnes accusées d'un acte criminel.

Même avant l'entrée en vigueur de la *Charte*, certains juges attribuaient un avocat rémunéré par l'État à des accusés si le fait de ne pas être représentés menaçait leur droit à un procès équitable. Par exemple, dans l'arrêt *R. c. White*⁽⁵⁴⁾, le juge McDonald a estimé que, lorsqu'il y a lieu de décider s'il faut désigner un avocat de la défense, le juge doit se demander 1) si l'accusé a les moyens de se payer son propre avocat, 2) s'il peut obtenir une aide juridique dans les circonstances, 3) si les capacités de l'accusé, la complexité du procès ou les deux risquent de limiter son aptitude à assurer sa propre défense et 4) si un verdict de culpabilité risque de donner lieu à une peine d'emprisonnement.

(51) *Ibid.*, p. 287.

(52) *Ibid.*, p. 288.

(53) Margaret McCallum, « Is There a Constitutionally-Protected Right to Legal Aid in Canada? », dans ABC (2002), p. 136E. D'autres chapitres du même ouvrage sont également utiles ici.

(54) *R. c. White* [1976] 32 C.C.C. (2d) 478 (Cour du Banc de la Reine de l'Alberta), p. 37 à 44. Des questions dans le même sens sont énumérées par le juge d'appel Seaton dans *R. c. Ewing* [1974] 18 C.C.C. (2d) 356 (Cour d'appel de la C.-B.), p. 45.

Après l'adoption de la *Charte*, c'est l'affaire *R. c. Rowbotham*⁽⁵⁵⁾ qui est considérée comme l'arrêt clé concernant la représentation juridique des accusés en matière pénale. Dans cette affaire, l'accusée, Laura Kononow, était accusée de complot en vue du trafic de hashish et de marijuana. Elle avait été représentée par un avocat durant sa participation à un vaste procès pour complot mettant en cause 11 autres accusés. Ses moyens de défense étaient limités : M^{me} Kononow s'était adressée directement au jury et avait invité un témoin à parler de sa situation d'emploi. Elle n'avait pas témoigné elle-même. Au cours du procès, le juge avait été invité à désigner un avocat pour M^{me} Kononow. Le Barreau du Haut-Canada, qui administrait à l'époque le programme d'aide juridique de la province, avait estimé que M^{me} Kononow n'avait pas droit à l'aide juridique en raison de son revenu (qui s'élevait alors à environ 24 000 \$ par an). L'avocat de M^{me} Kononow avait déclaré que si elle pouvait effectivement assumer les frais d'un procès classique d'une ou deux semaines, elle ne serait pas en mesure d'assumer les frais juridiques associés à un procès susceptible de durer au moins quatre mois (en fin de compte, le procès a duré près d'un an). Le juge d'instance s'est soucié de la capacité de M^{me} Kononow à se représenter elle-même efficacement, mais il a finalement rejeté sa demande parce qu'il n'était pas convaincu qu'elle n'avait pas les moyens de s'offrir les services d'un avocat privé.

La question dont la Cour d'appel de l'Ontario a été saisie dans cette affaire était celle de savoir si Laura Kononow avait le droit constitutionnel d'être représentée en vertu des dispositions 10*b*), 7 et 11*d*) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour a déclaré que l'alinéa 10*b*) ne donne pas automatiquement droit à un avocat rémunéré par l'État :

Le droit à un avocat, garanti par l'alinéa 10*b*) de la *Charte*, et le droit à un avocat rémunéré par l'État ne sont pas la même chose. La *Charte* ne constitutionnalise pas *explicitement* le droit d'un accusé sans moyens financiers à un avocat rémunéré par l'État [en italique dans le texte].⁽⁵⁶⁾

La Cour a estimé que les législateurs avaient probablement décidé de ne pas codifier ce droit parce qu'ils estimaient que les programmes d'aide juridique provinciaux suffisaient déjà à aider les personnes accusées de crimes graves à obtenir une représentation juridique, quels que soient leurs moyens financiers.

(55) *R. c. Rowbotham* [1988] 41 C.C.C. (3d) 1.

(56) *Ibid.*, p. 65 et 66 [traduction].

La Cour a cependant conclu que l'article 7 et l'alinéa 11*d*) de la *Charte* donnent aux accusés le droit à un avocat s'il est nécessaire qu'ils soient représentés pour obtenir un procès équitable. Compte tenu des circonstances de l'affaire, la Cour a statué que M^{me} Kononow n'avait pas les ressources financières nécessaires pour bénéficier d'un avocat pendant toute la durée du procès. Comme il devait y avoir un autre procès, elle a recommandé que soit tenue une audition préalable entre l'accusée et les agents de l'aide juridique au sujet de ses besoins en matière d'assistance juridique⁽⁵⁷⁾.

La Cour a également conclu que les juges ont le droit d'attribuer un avocat à un accusé au criminel si le fait de ne pas être représenté risque de compromettre le droit de l'accusé à un procès équitable, et ce, même si on lui a refusé l'aide juridique⁽⁵⁸⁾. Dans ces circonstances « exceptionnelles », un juge peut surseoir au procès jusqu'à ce que l'on ait trouvé un avocat rémunéré par l'État. Le juge peut également « ordonner [aux responsables du programme d'aide juridique provincial] ou au procureur général compétent de payer les honoraires de l'avocat »⁽⁵⁹⁾.

Depuis les affaires *R. c. White*, *R. c. Ewing* et *R. c. Rowbotham*, les juges s'appuient sur un critère particulier pour décider si un accusé a besoin d'un avocat compte tenu des droits garantis par l'article 7 et l'alinéa 11*d*) de la *Charte*. Premièrement, l'accusé doit faire la preuve de ses besoins financiers. Deuxièmement, le procès doit être complexe et, souvent, l'accusé doit risquer une peine d'emprisonnement. Enfin, il doit être manifeste que, s'il n'a pas d'avocat, l'accusé ne sera pas en mesure d'assurer lui-même sa défense. Les questions que se posent généralement les juges à cet égard sont les suivantes :

Quelle est la capacité de raisonnement de l'accusé? Quel est le degré d'instruction de l'accusé? L'accusé comprend-il ce qu'il doit prouver pour se défendre contre les éléments de preuve du procureur? Sera-t-il capable de contre-interroger les témoins? Peut-il présenter des éléments de preuve et des arguments?

Quoi qu'il en soit, c'est à l'accusé de soulever la question de sa représentation⁽⁶⁰⁾.

(57) *Ibid.*, p. 66 à 68.

(58) La Cour a cependant aussi déclaré que les décisions prises par les responsables de programmes provinciaux d'aide juridique doivent faire l'objet du plus grand respect, *Ibid.*, p. 67.

(59) *Ibid.*, p. 69 et 70 [traduction].

(60) Schmolka (2002), p. 5F et 6F.

3. L'aide juridique dans les causes civiles

Une décision plus récente de la Cour suprême du Canada porte sur la question de savoir si une partie à une cause civile a droit à l'aide juridique en vertu de la *Charte*. Dans l'affaire *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des services communautaires) c. G. (J.)*⁽⁶¹⁾, le gouvernement du Nouveau-Brunswick demandait une ordonnance judiciaire contre l'appelante J.G. pour suspendre la garde de ses trois enfants. Les enfants de J.G. avaient été confiés au ministre de la Santé et des services communautaires du Nouveau-Brunswick à l'automne 1993. À l'automne 1994, le ministère avait informé l'appelante qu'il demandait une prolongation de six mois. J.G. avait décidé de contester la demande de garde temporaire et demandé une instruction approfondie.

L'appelante avait demandé à l'Aide juridique du Nouveau-Brunswick de lui fournir une assistance pour l'audition. Bien qu'elle ait été prestataire de l'aide sociale, l'Aide juridique du Nouveau-Brunswick lui avait refusé un certificat au motif que le programme ne couvrait pas les causes ayant trait à la garde des enfants. La question dont la Cour suprême a donc été saisie était celle de savoir si des parents ont, en vertu de l'article 7 de la *Charte*, le droit constitutionnel d'obtenir les services d'un avocat rémunéré par l'État lorsque le gouvernement demande une ordonnance judiciaire pour suspendre la garde de leurs enfants.

Selon le juge en chef Lamer, qui a rédigé la décision au nom de la majorité, une audition équitable suppose que les parents soient en mesure d'y participer efficacement. Cette participation est essentielle puisque c'est ainsi que l'on peut s'assurer que l'intérêt de l'enfant est pris en considération. Si un parent n'est pas en mesure de présenter efficacement sa cause, le juge peut ne pas être en mesure de déterminer l'intérêt de l'enfant. En fait, « [l]e parent risque de perdre la garde de l'enfant alors qu'en réalité il aurait peut-être mieux valu pour l'enfant qu'il continue à s'en occuper »⁽⁶²⁾.

C'est pourquoi la Cour a conclu que « [d]ans les circonstances de l'espèce [...], le gouvernement du Nouveau-Brunswick avait l'obligation constitutionnelle de fournir à l'appelante des services d'avocats rémunérés par l'État »⁽⁶³⁾. Le droit de l'appelante à une audition équitable supposait qu'elle obtienne les services d'un avocat. Cette décision, a expliqué le juge en chef Lamer, s'appuyait sur trois considérations : « la gravité des intérêts en jeu, la complexité de l'instance et les capacités de l'appelante »⁽⁶⁴⁾.

(61) *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des services communautaires) c. G. (J.)* [1999] 3 R.C.S. 46.

(62) *Ibid.*, p. 73.

(63) *Ibid.*, p. 75 (souligné dans le texte).

(64) *Ibid.*

La Cour a tout d'abord conclu que la demande de suspension de la garde de l'enfant déposée par le ministère menaçait le droit à la sécurité (art. 7) à la fois de l'appelante et de ses enfants. Selon le juge en chef Lamer, « [l]es droits en jeu à l'audience relative à la garde sont sans aucun doute de la plus haute importance »⁽⁶⁵⁾. Par ailleurs, la Cour a rappelé que, si les parties ne s'entendent pas sur la question de savoir s'il faut qualifier de contradictoires ou d'administratives les instances concernant la garde », ces instances imposent un fardeau considérable sur chacune des parties. Un parent participant à une audition de ce genre doit présenter des éléments de preuve, contre-interroger des témoins et exécuter d'autres tâches habituellement assumées par l'avocat⁽⁶⁶⁾. Certains parents seraient en mesure de se représenter correctement, mais il leur faudrait « en général, être très intelligent[s] ou très instruit[s], posséder d'excellentes capacités de communication ainsi que beaucoup de sang-froid et bien connaître le système judiciaire [...] »⁽⁶⁷⁾. Dans le cas de J.G., la Cour n'a pas été convaincue que l'appelante pourrait se représenter elle-même efficacement. À son avis, l'absence d'un avocat menaçait donc sa sécurité et celle de ses enfants aux termes de l'article 7 de la *Charte*.

Le juge en chef Lamer a poursuivi en déclarant que l'atteinte au droit de J.G. en vertu de l'article 7 ne pouvait être légitimée par l'article premier de la *Charte*. Rappelant d'une part que la décision de la Cour entraînerait une augmentation des dépenses d'aide juridique, il a fait remarquer par ailleurs que « les effets nocifs de la ligne de conduite excèdent de beaucoup les effets bénéfiques pouvant résulter d'éventuelles économies budgétaires »⁽⁶⁸⁾. La Cour a cependant précisé qu'elle ne demandait pas à l'Aide juridique du Nouveau-Brunswick d'élargir ses garanties pour inclure les auditions relatives à la garde d'enfants. Selon le juge en chef Lamer, le gouvernement a bien des moyens de remplir ses obligations constitutionnelles. Il a cependant ajouté que les juges qui seraient saisis de causes semblables auraient deux possibilités : ordonner au gouvernement de fournir un avocat au parent ou surseoir à la procédure⁽⁶⁹⁾.

(65) *Ibid.*, p. 76. Exprimant une opinion concordante, la juge L'Heureux-Dubé, au nom des juges Gonthier et McLachlin, a déclaré que le manque de représentation juridique dans les auditions relatives à la garde d'enfants soulève également des questions d'égalité relevant des articles 15 et 28 de la *Charte*. Elle fait notamment remarquer que cette « affaire soulève des questions relatives à l'égalité des sexes, car les femmes, notamment les mères célibataires, sont touchées, de façon disproportionnée et particulière, par les procédures relatives à la protection des enfants », *Ibid.*, p. 115.

(66) *Ibid.*, p. 79.

(67) *Ibid.*, p. 80.

(68) *Ibid.*, p. 98.

(69) *Ibid.*, p. 92 et 101.

La décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des services communautaires) c. G. (J.)* est considérée par beaucoup comme un « tournant », parce que, pour la première fois, la Cour a élargi le droit à un avocat rémunéré par l'État aux causes civiles⁽⁷⁰⁾. Cela dit, compte tenu de la réserve explicite prononcée par la Cour, à savoir que sa décision traduisait les circonstances de l'espèce, cette décision ne donne pas aux Canadiens le droit absolu à l'aide juridique. Par ailleurs, la plupart des commentateurs estiment que les principes énoncés dans l'affaire *G.(J.)* ne s'appliqueraient pas à des causes opposant des parties privées⁽⁷¹⁾ : l'obligation du gouvernement en matière de représentation juridique de l'accusé ne semble valoir que « lorsque le gouvernement est à l'origine d'une audience »⁽⁷²⁾.

LE DÉBAT SUR L'AIDE JURIDIQUE AU CANADA

Comme nous l'avons vu au début de cette analyse, l'aide juridique ne suscite pas autant d'intérêt que d'autres programmes sociaux du gouvernement, par exemple en matière de santé et d'éducation. Compte tenu des pressions actuelles pour une baisse des impôts, une réduction de la dette et le maintien des engagements en matière de financement, il n'est peut-être pas surprenant que les programmes d'aide juridique ne soient pas en tête des priorités.

Il n'en reste pas moins que, au cours des dernières années, des membres du corps judiciaire, des juristes et des groupes de lutte contre la pauvreté ont commencé à attirer l'attention sur la nécessité de réformer l'aide juridique au pays. Par exemple, depuis 2000, plusieurs juges de la Cour suprême du Canada ont invité le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux à augmenter le budget de l'aide juridique. En 2002, la juge en chef Beverly McLachlin et la juge Louise Arbour ont déclaré que les gouvernements, la population et les avocats eux-mêmes doivent reconnaître l'importance de l'accès au système juridique. La juge en chef McLachlin a fait la déclaration suivante :

(70) Schmolka (2002), p. 6F.

(71) Patricia Hughes, « A Constitutional Right to Civil Legal Aid », dans ABC (2002), p. 101E. Voir aussi Mary Jane Mossman et Cindy L. Baldassi, « A Constitutional Right to Civil Legal Aid in Canada? », dans ABC (2002), p. 154E et 155E.

(72) *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des services communautaires) c. G. (J.)* (1999), p. 2.

L'aide juridique aux Canadiens à faible revenu est un service public essentiel. Nous devons l'envisager au même titre que le droit à la santé et à l'éducation [...] Ce ne sont pas seulement les riches qui ont besoin de la loi. Les pauvres en ont besoin aussi.⁽⁷³⁾

La juge Arbour, qui a récemment quitté la Cour suprême, a décrit la situation dans les termes suivants :

La population n'a certainement pas l'impression que l'aide juridique est aussi menacée que le système de santé, mais nous ne devons pas attendre que ce soit le cas. Personne ne protestera publiquement pour obtenir le financement de l'aide juridique. Mais je crois que, dans une société qui s'appuie sur une base juridique de plus en plus complexe pour régler l'ordre social, on ne peut priver les gens d'aide juridique.⁽⁷⁴⁾

Les juristes, eux aussi, ont commencé à prendre des mesures plus « militantes »⁽⁷⁵⁾ contre les gouvernements pour attirer leur attention sur la situation actuelle du financement de l'aide juridique. En 2002, des avocats de l'Ontario ont organisé des « grèves sauvages », refusant d'accepter des certificats en raison des tarifs trop faibles⁽⁷⁶⁾. Au printemps de la même année, la British Columbia Law Society a censuré le procureur général provincial Geoff Plant pour avoir coupé le financement provincial de l'aide juridique. Ce type d'interventions a diminué dans les deux dernières années, mais l'ABC a décidé d'intenter une poursuite dans l'espoir de contraindre les gouvernements à augmenter les garanties et le financement de l'aide juridique⁽⁷⁷⁾.

En 2002, l'ABC a annoncé qu'elle lancerait une série de causes types contre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux pour essayer d'obtenir

(73) Janice Tibbetts, « Courts Awash in 'Lawyerless Litigants': Chief Justice Berates Lawyers, Governments over Focus on Bottom Line », *Ottawa Citizen*, 2 février 2002, p. A3 [traduction].

(74) Kirk Makin, « Crisis in Legal Aid Dire, Arbour Warns », *The Globe and Mail*, 2 mars 2002, p. A1 [traduction].

(75) Kirk Makin, « Lawyers Reject Legal-Aid Cases », *The Globe and Mail*, 20 mai 2002, p. A14 [traduction].

(76) *Ibid.*

(77) ABC, *L'ABC poursuit sa lutte en faveur d'une réforme de l'aide juridique*, communiqué, 15 janvier 2003 (http://www.cba.org/ABC/Nouvelles/2003_communiques/southam.asp).

l'élargissement des programmes d'aide juridique. Selon Daphne Dumont, ancienne présidente de l'ABC, l'Association a décidé de s'adresser aux tribunaux parce que ses pressions n'ont pas eu d'effet : « Notre stratégie était de poursuivre le gouvernement si nos pressions ne donnaient pas de résultat. Il y a d'autres gens puissants dans ce pays : ce sont les juges. » L'Association espère établir des précédents en intentant des actions où, espère-t-elle, les juges devront, en raison des dispositions de la *Charte*, ordonner aux gouvernements de fournir un avocat rémunéré par l'État aux accusés⁽⁷⁸⁾.

La plupart des critiques estiment que le faible niveau de financement de l'aide juridique et les garanties et critères d'admissibilité non systématiques d'une région à l'autre sont en train de provoquer une crise pour les Canadiens pauvres et dans les tribunaux. Les personnes qui n'ont pas les moyens de se payer un avocat se représentent souvent elles-mêmes, ce qui entraîne non seulement des retards, mais compromet le principe même de l'équité de la procédure⁽⁷⁹⁾. Par ailleurs, la plupart des personnes à faible revenu ont besoin d'être représentées par un avocat ou d'obtenir des conseils en matière d'aide sociale, de logement, d'accidents du travail et de services à la famille, ou les deux, et ces services ne sont pas offerts dans toutes les provinces. Le Conseil national du bien-être social estime que, si les services d'aide juridique en matière pénale sont importants, ils « ne sont d'aucune utilité pour la plupart des pauvres »⁽⁸⁰⁾. Selon le Conseil, il est important d'élargir l'aide juridique aux problèmes juridiques qui touchent le plus les Canadiens pauvres. Enfin, certains considèrent que l'insuffisance de l'aide juridique compromet l'intégrité du système juridique proprement dit. Sidney B. Linden, ancien juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario et ancien président du conseil d'administration de l'Aide juridique de l'Ontario, a déclaré ce qui suit en 2002 :

(78) Kirk Makin, « Lawyers to Launch Test Cases in Fight over Legal-Aid Funding », *The Globe and Mail*, 12 août 2002, p. A4. Voir aussi Janice Tibbetts, « Lawyers Hope to Make Legal Aid a Charter Right », *National Post*, 7 mars 2002, p. A9 [traduction].

(79) ABC, *La position de l'Association du Barreau canadien en matière d'aide juridique*, sans date (<http://www.cba.org/abc/LaDefense/LegalAidFR/Default.asp>).

(80) Conseil national du bien-être social, *L'aide juridique et les pauvres*, Ministère des Approvisionnements et Services du Canada, 1995, p. 9.

L'accès universel à la justice, quel que soit le revenu, est un principe fondamental de la démocratie et de la primauté du droit. L'accès universel à la justice et à la protection de la loi suppose une représentation juridique devant les tribunaux dans les causes graves [...] Nous devons consacrer du temps, des efforts et des ressources pour garantir l'accès de tous à la justice. Sinon, c'est le système de justice et les principes démocratiques sur lesquels il s'appuie qui risquent d'en payer le prix.⁽⁸¹⁾

Le ministère de la Justice lui-même reconnaît qu'il y a encore à faire pour garantir une aide juridique uniforme dans le pays. Dans une évaluation interne de l'aide juridique, le Ministère a déclaré que « le ministère de la Justice et ses partenaires provinciaux doivent s'attaquer à la question de savoir si ce niveau de couverture correspond aux objectifs plus larges d'accessibilité à la justice ». Il a ajouté que les compressions budgétaires fédérales étaient en partie responsables de la disparité croissante des garanties et des critères d'admissibilité de l'aide juridique d'une région à l'autre⁽⁸²⁾.

Bien que le financement ait augmenté au cours des dernières années et que l'on ait prévu des fonds pour créer des programmes d'aide juridique novateurs, la situation continue d'être problématique. Le sous-financement systématique, les critères d'admissibilité trop stricts, les services annulés et les tensions que cela exerce dans les tribunaux et les organismes de services sociaux continuent d'entraver la possibilité d'offrir des services juridiques aux Canadiens et de discréditer l'administration de la justice. Tandis que les provinces tentent d'équilibrer les besoins en matière d'aide juridique et d'autres priorités, certains ont commencé réfléchir au mode d'exécution des programmes d'aide juridique et au meilleur usage que l'on pourrait faire de ressources financières limitées⁽⁸³⁾. Il reste à voir si ces changements permettront d'améliorer l'accès au système juridique pour ceux qui en ont le plus besoin.

(81) Sidney B. Linden, « Why We Must Save Legal Aid », *The Globe and Mail*, 26 février 2002, p. A21 [traduction].

(82) Janice Tibbetts, « Legal Aid a Directionless Program, Internal Justice Report Says: Federal Cuts Behind Disparity in Services Across Nation », *Ottawa Citizen*, 19 février 2002, p. A4.

(83) Jake Rupert, « The Public Defender Experiment », *Ottawa Citizen*, 2 juillet 2004, p. F1.