





**Une approche
intégrée à la
prestation de
services en matière
d'aide juridique :
Réalisation d'une
promesse ou
perpétuation
d'un mythe?**

Dianne L. Martin
Osgoode Hall Law School, York University

Mars 2002

 Division de la recherche et de
la statistique

Ministère de la Justice Canada

*Les opinions exprimées dans ce document sont
celles de l'auteur et elles ne traduisent pas
nécessairement le point de vue du ministère de
la Justice du Canada.*

 **DIVISION DE LA
RECHERCHE ET
DE LA STATISTIQUE**

**Série de recherche
sur l'aide juridique**





**DIVISION DE LA RECHERCHE ET DE LA STATISTIQUE
SÉRIE DE RECHERCHE SUR L'AIDE JURIDIQUE**

**Une approche intégrée à la prestation de services en matière
d'aide juridique : Réalisation d'une promesse ou perpétuation
d'un mythe?**

Dianne L. Martin
Osgoode Hall Law School, York University



Division de la recherche
et de la statistique

décembre 2001

*Les opinions exprimées dans ce document sont celles des
auteurs et elles ne traduisent pas nécessairement le point
de vue du ministère de la Justice du Canada.*



Remerciements

Nous soulignons avec gratitude l'aide apportée par Melinda Gayda, étudiante à la Osgoode Hall Law School.



Table des matières

Remerciements	iii
1.0 Introduction	1
2.0 Un examen de la littérature	3
2.1 Le commencement : les États-Unis	3
2.2 Le commencement : Canada	4
2.3 Promesses non remplies	5
2.4 L'aide juridique d'aujourd'hui : l'« ancien » redevient « nouveau »	10
3.0 Le bureau juridique de quartier dans la pratique : Les services juridiques communautaires de Parkdale	13
3.1 Parkdale : la collectivité et la clinique	13
3.2 La division du droit de l'immigration et des réfugiés : une étude de cas	15
3.3 Services « intégrés » et mesure des résultats	16
4.0 Conclusion	17
Références bibliographiques	22
Annexe A : Le Groupe sur l'immigration : une approche intégrée au travail social individualisé, à la réforme du droit et au développement communautaire	25
Annexe B : « Maman est ici illégalement »	26
Annexe C : Le droit des enfants à la Protection-santé de l'Ontario au Canada	28
Annexe D : Tous les enfants ont droit à l'éducation et aux soins de santé	29



1.0 Introduction

Les mesures gouvernementales au Canada et dans le monde industrialisé se caractérisent depuis maintenant près de trois décennies par la restructuration et la privatisation au fur et à mesure que le gouvernement réduit son rôle (et, au cours des dernières années, de façon radicale), en comprimant les dépenses relatives aux programmes sociaux et en faisant de plus en plus la promotion de l'autonomie et des œuvres de bienfaisance du secteur privé afin de réagir à la pauvreté et à l'inégalité. Ces politiques, de même que les déductions qu'elles imposent, ont eu de graves conséquences qui s'étendent d'un élargissement important du fossé entre les riches et les pauvres, entre les nantis et les démunis, jusqu'à des niveaux sans précédent du nombre de sans-abri, de la pauvreté infantile et de la santé déclinante de ceux qui sont « laissés derrière ». Elles ont en outre contribué aux profits extraordinaires des sociétés privées, à la richesse de certains individus ainsi qu'aux premiers surplus budgétaires du gouvernement depuis des décennies¹. Compte tenu de ces surplus et de la réalité troublante que représente la pauvreté au milieu d'une telle abondance, on se penche à nouveau sur les problèmes sociaux.

Il est depuis longtemps admis que non seulement la pauvreté engendre des problèmes légaux et sociaux très particuliers, mais également que les gens pauvres souffrent de diverses façons de leur accès restreint à la justice allant d'une santé diminuée à des conflits accrus au sein de la société. Ainsi, la prestation de services juridiques aux personnes qui n'ont pas les moyens de se les procurer représente de toute évidence un des services sociaux qui méritent d'être réexaminés dans la foulée de la restructuration et des compressions. Dans le cadre de ce réexamen, on ne devrait toutefois pas simplement tenter d'établir le bien-fondé du rétablissement des niveaux de financement. Bien que la plupart des coupures et des gels se soient fondés en partie sur des préoccupations budgétaires et qu'il soit évident que tout programme efficace nécessite un financement adéquat, il importe de se rappeler que de graves questions ont été soulevées concernant l'efficacité de l'aide juridique et ce, non pas seulement par des néo-libéraux qui tentaient de justifier les avantages du libre marché². En fait, on doit entreprendre ce réexamen en se souvenant des idées et des idéaux qui ont façonné un système ayant déçu tout à la fois les progressistes et les conservateurs (bien que pour des raisons différentes).

Il y a quelque 30 ou 40 ans, la philosophie en matière de politiques sociales se caractérisait par un esprit de réforme à la fois radical et (peut-être naïvement) optimiste. Aux États-Unis, la « Guerre à la pauvreté » (War on Poverty) et, au Canada, la « société juste » ont favorisé les initiatives tendant à éliminer et, non pas seulement, à diminuer la pauvreté. On percevait les services juridiques comme une partie de la solution à un problème de pauvreté³, un idéal qui, à son tour, transformait l'aide et l'éducation juridiques⁴. L'élément essentiel était à l'effet que les approches traditionnelles en matière de pratique du droit ne

convenaient pas à tous. En d'autres termes les approches traditionnelles avaient été conçues par et pour ceux qui détiennent l'argent et le pouvoir, en partie tout au moins, afin de conserver leur pouvoir et leur richesse. Ainsi, les gens pauvres et marginalisés qui se retrouvaient sans aucun accès véritable aux services juridiques avaient besoin d'aide pour atteindre une pleine participation et une pleine égalité. Puis cette reconnaissance a donné lieu de façon générale à l'élaboration d'une aide juridique améliorée et, en particulier, à la création de cliniques juridiques communautaires, ainsi qu'à la création de la spécialité que représente le « droit des pauvres » (surtout le droit en matière d'aide sociale, de logement, d'emploi et d'immigration). Le modèle devait adopter une approche différente concernant les problèmes juridiques des démunis. Plutôt que l'approche du « cas par cas » toujours utilisée dans de nombreuses affaires de droit de la famille et dans la plupart des affaires de droit criminel, le modèle de la clinique communautaire intégrait à une pratique fondée sur les avocats l'éducation et le développement communautaires, la réforme du droit et les membres de conseils d'administration élus localement ainsi que des « auxiliaires juridiques communautaires » qui ne sont pas des avocats.

Le modèle a constitué une réussite lorsqu'il a été mis en œuvre tel que prévu, ce qui en pratique signifie lorsqu'il est devenu multidisciplinaire et communautaire, comme c'était le cas au Canada dans le cadre de l'approche fondée sur l'école de droit illustrée par les cliniques comme celles du programme Parkdale Community Legal Services de la Osgoode Hall en matière de droit des pauvres⁵. En fait, Parkdale a été en mesure d'intégrer le travail juridique à l'éducation communautaire, à l'organisation et au développement ainsi qu'à la réforme du droit, en partie grâce à l'engagement de la faculté de droit envers un exercice du droit progressiste et en partie grâce à un conseil communautaire solide et à la ressource que constituaient 20 travailleurs étudiants en droit à plein temps chaque semestre. Toutefois, ce type de pratique intégrée à multiples facettes (qui, sous plusieurs aspects, représente ce que les services juridiques vraiment efficaces comportent toujours) a rarement existé hors d'une faculté de droit sauf en théorie. Aux États-Unis, le système de « cabinet d'avocat de quartier » avait les mains liées par des restrictions concernant le travail de nature « politique », comme l'organisation communautaire, dès la création de ces bureaux⁶. Au Canada, peu de cliniques juridiques communautaires ont été en mesure d'atteindre ces niveaux de service, même lorsqu'elles sont en théorie favorisées, comme c'est le cas en Ontario⁷. La plupart des cliniques d'aide juridique ne peuvent se permettre le « luxe » que représente le travail de 20 étudiants en droit à plein temps. Qui plus est, toutes les cliniques, y compris les cliniques des facultés de droit, sont confrontées à deux problèmes en apparence insolubles : 1) la charge de travail que représente chaque problème juridique supplante toutes les autres approches à mesure que les problèmes sont « judiciarisés » (et que les liens avec d'autres ressources ne sont jamais créés) et que les avocats des cliniques sont, par moments, surchargés de travail⁸; et 2) l'aide juridique s'est bureaucratisée,

favorisant la routine et le fonctionnement efficace, mais non l'innovation et la transformation⁹. Au fur et à mesure que le « droit des pauvres » devenait une spécialité (comme le « travail social »), il se soutenait lui-même au sens où il devenait une référence pour lui-même et ne se consacrait pas à sa propre élimination. En conséquence, très peu de progrès ont été accomplis concernant les causes fondamentales des questions « judiciarisées ».

Ces lacunes, ainsi que d'autres problèmes, ne sont pas passés inaperçus¹⁰. Toutefois, en même temps que les critiques, certaines suggestions d'amélioration ont été émises, telle la suggestion intrigante de Douglas Ewart de reconcevoir l'aide juridique afin qu'elle devienne partie intégrante du système judiciaire¹¹, ou un renouvellement des principes qui ont inspiré l'aide juridique (civile) à l'époque du « mouvement » (par comparaison avec un « système ») en faveur des cliniques tel une éducation communautaire plus répandue¹², et le fait de choisir les affaires et les clients d'une manière plus ciblée et mieux éclairée sur le plan politique¹³ (des idées qui ont toujours été primordiales dans l'approche de Parkdale)¹⁴. Toutefois, il n'est survenu aucun consensus comme celui qui a donné naissance à l'aide juridique moderne sur la façon de parvenir à la « société juste » qu'on nous avait promise il y a si longtemps, non plus que sur le rôle, s'il y a lieu, que pourraient jouer le droit et l'aide juridique. Il se peut qu'il n'existe pas de façon « unique », ou qu'il ne suffirait que de mettre en œuvre la vision d'origine¹⁵. Ce qui semble évident, c'est que devant l'« échec » perçu de l'aide juridique qui n'a pu remplir sa promesse initiale, les modèles nouveaux ou mis à jour

doivent démontrer leur efficacité à améliorer la situation des démunis ainsi que des femmes, hommes et enfants marginalisés.

Ce document tente d'effectuer ce réexamen en se penchant sur l'aide juridique selon une perspective de justice sociale en tenant compte de l'histoire, de la structure et de l'approche de la clinique juridique communautaire en tant que moyen de dispenser des services civils (c.-à.d. non criminels) d'une façon qui améliore la situation de ses clients et leurs possibilités dans la vie ainsi qu'en présentant certaines suggestions sur la façon dont ce modèle pourrait évaluer ses réussites. Une partie de l'abondante documentation est passée en revue aux parties II et III, l'approche intégrée illustrée par Parkdale Community Legal Services est décrite et une étude de cas concernant son application établie. La partie IV offre des suggestions sur la façon de réexaminer la prestation de services juridiques dans des collectivités à faibles revenus en particulier, le rôle du *gouvernement fédéral* dans le cadre de cette prestation¹⁶. On met l'accent sur la prestation d'aide juridique civile, c'est-à-dire des services juridiques pour des questions ne relevant pas du droit criminel, même si les problèmes juridiques des gens cadrent mal avec les compartiments constitutionnels¹⁷. En dernier lieu, on examine la nécessité de mesurer l'efficacité du modèle et de veiller à ce qu'il remplisse les promesses. La façon de s'assurer que le fait de dispenser des services juridiques à des personnes à faible revenu améliore leur vie et les possibilités qu'ils ont dans la vie représente un défi permanent et on suggère pour cette tâche, comme fondement approprié et minimum, une mesure fondamentale, à savoir la santé de la population et son amélioration.



2.0 Un examen de la littérature

2.1 Le commencement : les États-Unis

Beaucoup reconnaissent que le document d'Edgar et Jean Cahn¹⁸ intitulé *The War on Poverty: A Civil Perspective* fournit une thèse novatrice dans l'élaboration de modèles de prestation d'aide juridique civile à des personnes à faible revenu. Inspiré par la guerre ouverte à la pauvreté du président Johnson, il s'agissait d'un facteur important dans la mise sur pied du Neighborhood Legal Services Program sous l'égide de l'Office of Economic Opportunity qui finançait la plupart des cliniques de quartier aux États-Unis.

Les auteurs commencent par critiquer l'approche inhérente à une « guerre » à la pauvreté en décrivant les motifs qui sous-tendent un programme global de services sociaux à New Haven (Connecticut) administré par un organisme privé sans but lucratif appelé Community Progress Incorporated (CPI). Ce programme comportait la prestation de services, de biens et de programmes par des professionnels à des individus dans les collectivités pauvres, par l'entremise d'un bureau juridique communautaire situé dans les quartiers à faibles revenus où vivait la clientèle. Chaque bureau de quartier devait fournir des services juridiques, des services de santé, des travailleurs sociaux, des inspecteurs en bâtiment, des conseillers en matière d'assistance aux familles, etc., assistés d'un travailleur communautaire connu et respecté dans le quartier, qui servirait de « pont entre les résidents et les organismes de services »¹⁹.

Une importante critique concernant cette approche était à l'effet que CPI conservait une « orientation de service » et qu'en conséquence, il ne modifiait pas la relation fondamentale entre l'organisme communautaire et le client (c.-à-d. la relation donneur-bénéficiaire). Cette orientation de service professionnel ne favorise pas l'établissement du respect de soi et de la dignité des membres de la collectivité, ni ne développe un leadership potentiel, ni n'incite la collectivité à protester. Ainsi, selon les Cahn, il néglige de fournir ou d'instiller la « perspective civile » et, en fait, va à l'encontre de cette perspective, particulièrement en favorisant la dépendance. Les administrateurs des bureaux communautaires font ce qui est « bien pour le client » et ont le pouvoir de décider de l'admissibilité à l'aide ainsi que de la cessation de l'aide. On décrit les limites et les problèmes liés à une telle organisation de services sociaux dispensés à l'ensemble de la collectivité en comparant l'organisation à un monopole sur les possibilités et l'aide disponibles pour les personnes démunies dans les villes.

Les auteurs arguaient qu'une « guerre » à la pauvreté doit être animée par une perspective « civile » :

« Ainsi, le test ultime à savoir si la guerre à la pauvreté a intégré la « perspective civile » consiste à déterminer si, oui ou

non, on a attribué aux citoyens le pouvoir de critiquer, de faire dissension et, là où le besoin s'en fait sentir, d'exiger des gestes concrets. »²⁰.

Les Cahn ont proposé deux raisons fondamentales pour lesquelles les organismes de services sociaux doivent favoriser la dissension au sein même des collectivités :

- 1) les gens démunis doivent savoir qu'ils jouissent d'un pouvoir de censure efficace sur toutes les initiatives qui doivent avoir un effet important sur leurs conditions de vie;
- 2) la protestation et la critique provenant de la collectivité fourniront une sagesse et des points de vue correctifs alors qu'auparavant, « l'approbation, l'acquiescement et la résignation symbolique ont été ardemment comparés avec une importante participation des citoyens »²¹.

La section II présente en détail le concept de la perspective civile alors que la section III décrit la vision qui avait eu tellement d'influence, par exemple, sur les façons dont les cabinets juridiques de quartier pourraient favoriser la perspective civile dans une collectivité et fournir une représentation et une éducation significatives.

Le cabinet juridique de quartier des Cahn est affilié à une université et comporte des avocats, des assistants de recherche, des organisateurs et des enquêteurs communautaires qui représenteraient aussi bien les intérêts des individus que ceux de la collectivité. Les Cahn décrivent quatre styles différents de défense juridique des droits et d'analyse juridique qui peuvent se révéler utiles lorsqu'on met en œuvre la perspective civile :

- 1) l'assistance juridique traditionnelle en établissant ou en affirmant des droits clairement définis;
- 2) une analyse juridique et une représentation orientées vers une réforme lorsque la loi est vague ou dangereusement complexe;
- 3) une représentation légale lorsque la loi semble contraire aux intérêts de la collectivité démunie;
- 4) une représentation juridique dans des contextes qui semblent non juridiques et dans lesquels on ne peut revendiquer aucun droit relevant de la compétence des tribunaux²².

Plusieurs problèmes auxquels est confronté le cabinet juridique de quartier sont esquissés en adoptant les causes types selon leur « caractère symbolique », en choisissant des causes en faveur de certains clients et, conséquemment, en choisissant les chefs de file de la collectivité, l'équilibre difficile pour l'avocat de quartier entre la représentation et le leadership, l'obéissance et l'enseignement. Qui plus est, le cabinet de quartier ne peut se rapprocher de sa conception idéale s'il jouit à la fois de la liberté et des ressources nécessaires pour poursuivre son action. L'approbation et la coopération du Barreau de même que

l'indépendance à l'endroit du gouvernement qui finance le cabinet sont à la fois nécessaires et difficiles à conserver.

En dernier lieu, les Cahn décrivent la main-d'œuvre, les compétences et la perspective nécessaires dans le cadre de plusieurs tâches du bureau juridique de quartier qui pourraient être fournis grâce à un lien avec les facultés de droit et les étudiants en droit. Le travail social individualisé, de même que l'élaboration de projets de recherche et de colloques, feraient partie de la contribution de l'étudiant en droit au bureau. Outre le fait de profiter au bureau, l'élément de formation clinique créerait un groupe de jeunes avocats connaissant bien les questions liées au droit des pauvres. L'université et le bureau de quartier pourraient tous deux fournir des possibilités d'embauche et de formation de chefs de file locaux pour la collectivité civile.

Il s'agit-là d'un document d'une grande influence et on verra dans une section subséquente concernant le modèle Parkdale que cette influence est fort durable, dans un contexte tout au moins. Toutefois, deux ans plus tard, les Cahn ont perdu leurs illusions. Dans *What Price Justice: The Civilian Perspective Revisited*²³, ils en viennent à la conclusion que les services juridiques de quartier peuvent avoir une efficacité limitée pour combattre l'injustice et aider les démunis et qu'il faut d'abord modifier de façons fondamentales la conception et l'administration de la justice. Dans ce document, ils plaident en fin de compte que, pour répondre efficacement aux besoins des démunis, le bureau juridique de quartier doit être appuyé par une certaine forme de système judiciaire de quartier décentralisé et contrôlé par la collectivité. Toutefois, ils font preuve de prescience lorsqu'ils décrivent de façon convaincante et claire le modèle des charges de travail excessives, de la participation moindre de la collectivité ou des stratégies non juridiques ainsi que des ressources inadéquates, ce qui se reflétera, des décennies plus tard, dans le contexte canadien.

Les raisons de leur préoccupation se trouvent en quelque sorte appuyées dans un document produit en 1967 par le *Harvard Law Review* sur le concept du bureau juridique de quartier et intitulé « Neighborhood Law Offices: The New Wave in Legal Services for the Poor »²⁴.

Il n'en est pas ainsi de l'un des autres articles « fondateurs », l'article fréquemment cité de Stephen Wexler intitulé « Practicing Law for Poor People »²⁵. Lorsqu'il a écrit cet article, Wexler, un procureur à l'emploi de la National Welfare Rights Organization, a ajouté des éléments concrets à la structure érigée par les Cahn, ce qu'il a fait dans une perspective critique. Sa première proposition soumet que les avocats des personnes démunies doivent comprendre la relation entre les gens pauvres et la loi et entre les gens pauvres et la société riche avant de « s'exercer sur eux »; en d'autres termes, les gens pauvres ne sont pas seulement des gens riches sans argent, et les avocats dans le domaine du droit des pauvres doivent le comprendre²⁶. Sa deuxième proposition principale est sans doute la plus importante et la plus difficile

à mettre en pratique. Wexler a été l'un des premiers à insister sur le fait qu'une pratique en matière de pauvreté devait mettre l'organisation politique avant le travail social individualisé et qu'il fallait en conséquence un moyen de restreindre les causes acceptées d'une manière qui repose davantage sur des principes que le « premier arrivé, premier servi »²⁷. Sa troisième proposition était à l'effet que « l'avocat ne fait pour ses clients rien qu'ils ne puissent faire pour eux-mêmes ou qui ne puisse leur être enseigné » et il présente quatre mécanismes afin d'atteindre ce but : renseigner les clients et la collectivité sur leurs droits; rédiger des guides et autres documents; former les avocats profanes; et éduquer les groupes en ce qui concerne la confrontation²⁸. Chacun de ceux-ci a été et demeure important au sein des cliniques comme Parkdale Community Legal Services²⁹. De fait, le point de vue des Cahn et de Wexler s'est largement répandu au Canada, quoique avec difficulté et, de nos jours, plus fréquemment en l'enfreignant qu'en la respectant.

2.2 Le commencement : Canada

L'histoire de l'aide juridique au Canada est semblable à celle des États-Unis, bien qu'elle ait plus tard été réglementée afin de dépasser le statut caritatif et d'élaborer certains modèles uniques de prestation. Toutefois, la première étape consistait à s'assurer que l'accusé soit représenté dans les causes criminelles et civiles d'importance. John Honsberger présente cette histoire dans le contexte de l'Ontario³⁰ en décrivant en détail la structure et le fonctionnement du nouveau (1967) plan d'assistance judiciaire, à savoir l'administration et l'orientation du plan par le Barreau, les règles afin de déterminer quels certificats de services d'aide juridique seront accordés, le fait de déterminer l'admissibilité financière par un agent de bien-être social, la possibilité pour le client de choisir son propre avocat, le rôle du Barreau et le nombre d'avocats inscrits comme acceptant des certificats d'aide juridique (environ la moitié des avocats en Ontario faisaient partie de groupes d'aide juridique, civile ou criminelle, ou les deux).

Honsberger évalue la réussite du plan après un peu moins de deux ans de fonctionnement et identifie les problèmes cités qui se perpétuent jusqu'à aujourd'hui : que le droit de la personne démunie de choisir son propre avocat soit important et approprié ou non, les problèmes associés aux coûts croissants prévus du plan et la tension entre le Barreau et le gouvernement lorsqu'il s'agit de définir la façon dont le plan évoluera.

La dernière section, intitulée « Legal Aid and the Chronic Poor », illustre en détail à quel point les besoins des « démunis chroniques » en matière de services juridiques ne sont pas satisfaits. Le fait que le plan d'aide juridique n'ait pu aider les pauvres chroniques est attribué, dans une large mesure, à la réticence des personnes pauvres à considérer la loi comme une force utile dans leur vie ainsi qu'à une attitude pessimiste (« À quoi ça sert? »). L'auteur conclut : « pour inciter les personnes qui continuent d'être exploitées à revendiquer leurs droits juridiques,



il peut être nécessaire d'apporter l'aide juridique aux démunis plutôt que de s'attendre à ce qu'ils la demandent. On pourrait par exemple implanter, à peu de frais, dans les zones les plus pauvres et les plus décrépites, un centre juridique local dont le personnel serait constitué d'avocats de service »³¹.

C'est, bien sûr, ce qui s'est produit à l'incitation des étudiants en droit inspirés par les expériences américaines et les objectifs de la « société juste ». Dans un article bref mais prescient de la *Revue du Barreau canadien*, Larry Taman et Fred Zemans prédisent « l'avenir des services juridiques au Canada »³². Ils décrivent l'évolution des services juridiques destinés aux démunis et à la classe ouvrière au Canada et jettent les bases de la création d'une clinique juridique communautaire. Ils décrivent la façon dont le programme ontarien a tout d'abord été louangé comme étant le modèle canadien et le fait que les autres provinces ont été incitées à l'imiter. Toutefois, à mesure que les autres provinces commençaient à s'engager davantage sur le plan financier et à reconnaître la nécessité de services juridiques, le modèle et l'approche ontariens n'ont pu dominer. Il est survenu un débat au cours duquel certaines personnes, particulièrement au Québec, proposaient la supériorité d'un système de bureaux juridiques de quartier : des avocats salariés à plein temps et une base communautaire solide, sur le modèle du bureau juridique de quartier américain financé par l'American Office for Economic Opportunity.

Puis, les auteurs décrivaient les systèmes et expériences des autres provinces. La Nouvelle-Écosse proposait des avocats salariés à plein temps œuvrant dans des bureaux au sein de la collectivité; le Manitoba possédait un plan qui reproduisait celui de l'Ontario, mais comportait à titre expérimental un vaste bureau juridique de quartier au nord de Winnipeg et la province rejetait l'idée que le Barreau administre le plan. C'est le modèle québécois qui s'est le plus distingué du modèle élaboré en Ontario. Un vaste groupe de « profanes » ayant reçu une formation, de même que des avocats, devaient combler les besoins en matière juridique au Québec. Les bureaux régionaux qui administraient les bureaux locaux de services juridiques devaient comporter au moins un tiers et jusqu'à deux tiers de représentants de la collectivité. Les auteurs ont soumis qu'au delà de la nette distinction concernant le nombre de représentants de la collectivité dans l'administration du programme de services juridiques, le développement le plus étonnant a été le fait que les avocats du Québec n'ont pu obtenir le contrôle de l'organisme de coordination centrale et d'élaboration des politiques. Comme le font remarquer les auteurs : « le Québec est ainsi devenu la première province à mettre en pratique avec une certaine vigueur le point de vue selon lequel il faut davantage qu'une expertise juridique pour administrer et élaborer un programme qui, tout en étant axé sur la loi, constitue également un programme de services sociaux ainsi qu'un changement social »³³.

Les auteurs prédisent que, dans l'avenir, davantage de bureaux de services juridiques axés sur la collectivité formeront l'assise d'un programme étendu au sein duquel de plus en plus d'avocats à l'emploi du gouvernement tenteront de combler les besoins en matière de services juridiques. L'orientation générale s'éloignera du modèle de rémunération à l'acte du système actuel d'aide juridique pour se diriger vers l'intégration de ce modèle aux cliniques contrôlées par la collectivité avec un personnel d'avocats et un engagement envers le changement. En se fondant sur les tendances au moment de rédiger cet article, les auteurs concluent que « ... il est probable que nombre de ces centres offriront des services judiciaires, sanitaires et sociaux intégrés »³⁴ et prédisent que les Barreaux ne conserveront pas en fin de compte la maîtrise des programmes de services d'aide juridique.

Cette tendance s'était bien sûr amorcée en 1971 avec Taman, le premier président du Community and Legal Aid Services Programme (CLASP)³⁵ à l'Osgoode Hall Law School (la clinique de services d'étudiants bénévoles qui existe aujourd'hui) et Zemans, le premier directeur des Parkdale Community Legal Services. En moins d'une décennie, Parkdale a obtenu un financement permanent du Régime d'aide juridique de l'Ontario et élaboré une approche concernant le développement communautaire qui incluait et étendait la plupart des éléments préconisés par Wexler et les Cahn³⁶.

2.3 Promesses non remplies

Toutefois, les Cahn et quelques autres ont très tôt exprimé des doutes quant à la capacité des nouveaux bureaux d'aide juridique fondés sur la collectivité ou le quartier de dispenser de l'aide juridique (civile) d'une façon qui présentait un potentiel de changement. Compte tenu des strictes limites imposées au travail « politique » par les bureaux juridiques de quartier à l'époque de Nixon, ce pessimisme était justifié. Lorsque les coupures à l'aide juridique ont débuté avec Reagan au cours des années 1980, les dés étaient jetés³⁷. Toutefois, ce n'est qu'au cours de la décennie 1980 qu'ont émergé les critiques les plus cohérentes et les plus larges. Outre les graves limitations systémiques dont ils ont été victimes, l'idéalisme des années 1960 et 1970, alimenté par la morgue d'une génération qui avait « remporté » la bataille des droits civiques et « mis fin » à une guerre au Vietnam a été supplanté d'une part, par le matérialisme et, d'autre part, par une espèce de pragmatisme las. Il est devenu évident que les lois, les avocats et les cliniques juridiques n'avaient ni éliminé la pauvreté, ni même ne l'avaient diminué de manière importante. Au mieux, certains clients ont reçu une aide de manières importantes et une nouvelle génération de juges qui avaient été étudiants et avocats à l'apogée de la « société juste » allait commencer à siéger³⁸. Toutefois, l'intérêt envers une réforme n'avait pas disparu; il se refaçonnait simplement.

En 1982, Richard (Dick) Gathercole plaidait, dans « Legal Services and the Poor »³⁹, que les programmes d'aide juridique n'avaient pas amélioré la situation des démunis parce que les chefs de file du mouvement d'aide juridique au Canada, comme ailleurs, n'ont pas compris ou peut-être n'ont pu comprendre les problèmes des démunis.

« Contrairement aux attentes, les problèmes fondamentaux des démunis ne se prêtent pas aux solutions juridiques traditionnelles. Ils ne représentent pas les problèmes traditionnels de la classe moyenne avec lesquels les avocats sont familiers... La plupart des programmes d'aide juridique, même s'ils n'avaient pas à l'origine été conçus dans ce but, ont eu tendance à se développer selon les intérêts et les priorités des avocats qui fournissaient les services plutôt que selon les intérêts de leurs clients... Les avocats ne peuvent accepter le fait que les problèmes des démunis ne puissent se résoudre qu'au moyen d'une restructuration des institutions traditionnelles et non pas en intentant des poursuites contre quelqu'un devant un tribunal. »⁴⁰.

Toutefois, il ne s'agissait pas simplement d'un problème de mauvaise compréhension : « les gouvernements ont toujours sous-financé les services juridiques, en partie parce que les démunis ne représentent pas une base politique puissante, mais également parce que les ministères et organismes gouvernementaux constituent des cibles de choix pour les avocats de l'aide juridique »⁴¹.

Gathercole présente un bref historique de l'évolution de l'aide juridique aux États-Unis, au Canada et en Grande-Bretagne en mettant l'accent sur les différences, les avantages et les problèmes liés aux deux principaux modèles de prestation de services juridiques aux démunis à savoir l'assistance judiciaire et les services juridiques. Les promoteurs des deux modèles ont débattu de leurs mérites respectifs, le Barreau traditionnel et la plupart des politiciens soutenant le développement de l'assistance judiciaire, qui accordait au Barreau et aux professionnels du gouvernement la maîtrise administrative et restreignait la réforme du droit ainsi que les activités de lobbying par les avocats de l'aide juridique. Les avocats des services juridiques critiquaient l'assistance judiciaire qui n'avait pu résoudre les « vrais » problèmes des démunis. Gathercole soutient qu'« il est devenu évident qu'aucune des deux approches ne possède toutes les réponses et que les deux comportent d'importantes forces et faiblesses. En conséquence, la plupart des compétences ont élaboré des systèmes mixtes d'assistance judiciaire civile, tout en mettant cependant l'accent sur l'un des deux modèles »⁴².

À la section III, Gathercole élabore sur les lacunes de l'aide juridique. Il cite le niveau minimal de financement qu'accorde en général le gouvernement en mentionnant la décision du gouvernement de la Saskatchewan, en juin 1978, d'exiger que les bureaux de services juridiques (les cliniques juridiques communautaires dotées d'avocats salariés) de mettre un terme à leur

pratique consistant à renvoyer les affaires criminelles à des avocats privés et de se concentrer sur les affaires d'aide juridique civile (comme le logement et le bien-être). Le gouvernement, surtout motivé par des préoccupations d'ordre financier, mais également par un désir de « couper les ailes » des bureaux d'aide juridique, décidait que les avocats faisant partie du personnel devraient eux-mêmes s'occuper du travail lié aux affaires criminelles en raison du coût plus élevé pour les avocats privés qui traitent ces affaires. Dans les faits, ceci signifiait que les avocats des bureaux d'aide juridique consacraient tout leur temps à des affaires criminelles et devraient négliger les affaires civiles qu'ils considéraient plus importantes.

Toutefois, même avec un financement convenable, Gathercole plaide qu'il existe dans les programmes actuels d'aide juridique des faiblesses inhérentes qui engendrent un accès inadéquat aux services juridiques destinés aux démunis. Il mentionne l'approche contre laquelle Wexler et Fox mettaient en garde auparavant, celle qui consistait à mettre l'accent sur le service lié à des affaires individuelles. Le « cas par cas » représente en réalité une approche symbolique plutôt qu'une attaque préventive contre les problèmes juridiques et ne peut, presque par définition, donner lieu à une transformation. Ce problème est inhérent aux modèles d'assistance judiciaire alors que dans les bureaux de services juridiques, plaide Gathercole, ils ont été forcés par les organismes de financement de mettre l'accent sur les cas individuels. L'évaluation d'un bureau de services juridiques se fonde souvent sur sa charge de travail, et sur les victoires remportées ainsi que les volumes sont plus faciles à mesurer que les facteurs plus ambigus tels l'acceptation au sein de la communauté, les intérêts à long terme des clients et la réforme du droit.

Gathercole dresse une liste des autres lacunes bien connues de l'assistance judiciaire : la présomption selon laquelle les démunis n'ont besoin que d'un accès formel à la justice, présomption qui ferme les yeux sur les vrais problèmes juridiques et sociaux; le fait que la plupart des bureaux juridiques soient physiquement et psychologiquement inaccessibles aux démunis; le manque de confiance envers les avocats; le manque d'expertise des avocats du secteur privé concernant les problèmes juridiques des démunis; et les lacunes inhérentes à la méthode de paiement qui restreint la couverture (l'aide juridique ne sera pas accordée dans le but de récupérer ce qui est considéré comme une modeste somme en prestations de bien-être impayées, par exemple).

Les réformes qu'il propose ne sont pas présentées comme pouvant susciter le changement mais sont tout juste nécessaires afin d'assurer un service décent : pourvoir les cliniques juridiques en personnel et fournir divers conseils et de l'aide aux cliniques, avec des avocats salariés à plein temps; utiliser d'autres intervenants que des avocats pour dispenser nombre de services actuellement considérés comme relevant du domaine exclusif des avocats; subventionner des avocats du



secteur privé afin qu'ils fournissent certains services de base; éduquer les gens qui travaillent au sein des organismes de services traditionnels afin qu'ils puissent reconnaître et régler les problèmes juridiques routiniers. Il conclut qu'à moins d'accepter la nécessité de changements fondamentaux dans la restructuration de la prestation des services juridiques aux démunis, l'aide judiciaire aux démunis demeurera inadéquate. « On doit mettre davantage l'accent sur la réforme du droit à long terme et sur l'organisation politique... Il faudrait concentrer ces efforts sur les législatures davantage que sur les tribunaux »⁴³.

Dans « Legal Aid, Reform and the Welfare State »⁴⁴, Laureen Snider est encore plus critique. Elle affirme que l'aide juridique a été un échec en tant que « réforme », si l'on définit celle-ci comme « un changement qui donne lieu à une amélioration du mode de vie et des possibilités des démunis par rapport aux bien nantis »⁴⁵. Elle fait remarquer que les 30 p. 100 de personnes qui se situent au bas de l'échelle sociale n'ont pas recours au système judiciaire pour régler leurs problèmes, mais qu'elles voient plutôt celui-ci en termes défensifs, c'est-à-dire comme un système qui leur a offert peu d'avantages et qu'il faut éviter. Pourtant, plusieurs promoteurs de la réforme sociale ont plaidé et continué de plaider que les démunis ont davantage besoin d'avocats que les autres groupes de la société parce que leur nombre restreint d'options et leur poids politique les forcent à subir plusieurs iniquités illégales et rectifiables (salaires impayés, biens de consommation défectueux, contrats frauduleux entre propriétaires et locataires, par exemple). « L'initiative de dispenser de l'aide juridique aux démunis reposait alors sur la croyance selon laquelle elle pourrait fournir une justice effective aussi bien que formelle »⁴⁶.

Snider souligne que « ce concept libéral est devenu une valeur incontestable et, dans la documentation, des arguments ont été élaborés sur la façon d'atteindre cet objectif et sur l'ampleur des coûts et non sur le fait qu'il soit ou non souhaitable... On s'est battu pour l'aide juridique et on l'a évaluée selon ses réussites ou ses échecs à promouvoir ces deux types de justice »⁴⁷.

Elle élabore ensuite une critique acerbe des nouveaux programmes d'aide juridique⁴⁸. La profession juridique établie représentait, croyait-on, une des causes, puisque ses avocats étaient « ... peu intéressés à desservir les démunis, qu'ils ignoraient leurs problèmes et qu'ils étaient peu sympathiques à leur point de vue »⁴⁹. Ainsi, des efforts ont été déployés afin de modifier les attitudes de la nouvelle génération d'avocats en leur offrant des cours de droit des pauvres et en ouvrant des cliniques juridiques communautaires qui offraient une vaste gamme de services, notamment une représentation en faveur d'une réforme du droit et le fait de renseigner la collectivité sur ses droits. Snider affirme que ces projets ont connu un échec (les cliniques étaient surpeuplées, peu de travail était réellement effectué en ce qui concerne la réforme du droit, la collectivité en perdait souvent le contrôle et le moral était bas). De plus,

vers le milieu des années 1970, le coût des modèles d'assistance judiciaire avait grimpé en flèche, donnant lieu à des exigences plus sévères en matière d'admissibilité et entraînant un déclin du nombre d'avocats disposés à prendre des clients subventionnés. Des mesures d'austérité ainsi que des politiques concernant l'ordre public ont été mises de l'avant par les personnes possédant capitaux et influence et l'on a enterré les objectifs de la justice effective visant à dispenser des services juridiques.

Ensuite, Snider présente une autre perspective théorique en plaidant que plusieurs présomptions théoriques qui sous-tendaient à l'origine les plans d'aide juridique étaient erronées, qu'elles n'avaient pas été convenablement débattues et qu'en réalité elles nuisaient à la fourniture d'un accès des démunis au système judiciaire et à la justice. Voici ces présomptions sous forme abrégée :

- le fait que la structure politique (les représentants élus et nommés à tous les niveaux de gouvernement) cèdent aux pressions des activistes, des chercheurs et des avocats qui pourraient alors mettre au jour et documenter les problèmes des démunis pour veiller à ce que les ressources soient également réparties d'une manière juste;
- dans sa forme actuelle, la loi préserve et étend les droits et privilèges des bien-nantis aux dépens des démunis pour des raisons accidentelles et historiques *plutôt que pour des raisons structurelles bien établies*.

Elle attribue à de fausses présomptions le fait que les programmes d'aide juridique n'aient pas modifié la situation fondamentale des démunis : « le modèle pluraliste fondé sur la théorie du consensus ne peut expliquer ces échecs et ne peut que nécessiter davantage d'argent (alors qu'en réalité il y en a moins), plus de pression politique et encore plus d'études. De toute évidence, les problèmes sont profondément enracinés et davantage fondés sur la structure qu'on ne l'a cru jusqu'ici »⁵⁰.

En gardant à l'esprit que l'aide juridique a d'abord été créée pour produire une justice à la fois effective et formelle, Snider énumère et décrit les principaux échecs de l'aide juridique. Dans le domaine du droit criminel, l'aide juridique n'a pas réussi à modifier de manière concrète la situation du défendeur. Elle n'a pas engendré une justice effective pour les démunis au sein du système criminel. L'aide juridique n'a rien changé aux taux de condamnation, à la composition des défendeurs selon leur classe sociale, ni accru le pouvoir de négociation du défendeur.

Snider soutient que les réformateurs juridiques tentaient de modifier les règles de l'État à l'avantage de la classe marginale et que les classes dominantes avaient directement intérêt à maintenir les démunis sous contrôle « ... de la façon la plus efficace possible » afin de ne pas perturber l'ordre économique. Snider considère qu'en contrôlant deux types de populations marginales, à savoir la « lie de la société », c'est-à-dire les personnes qui se situent hors du processus de production comme les mères

assistées, les prostituées, les alcooliques; et la « dynamite sociale », c'est-à-dire les personnes qui peuvent menacer le système mais pourraient être utiles (souvent des hommes non handicapés), les objectifs de l'État divergent en conséquence lorsque l'on recherche une justice effective dans la sphère criminelle (où la « dynamite sociale » est contrôlée) de la façon dont la réforme de l'aide juridique a été organisée dans la sphère de l'aide juridique civile lorsque l'on traite avec les personnes réfractaires au processus social (« la lie de la société »)⁵¹.

Elle fait judicieusement remarquer : « Au premier niveau, dans tous les États-providence développés, il y a sans aucun doute un vaste marché inexploité dans des domaines comme les illégalités des bureaucraties étatiques. La plupart des employés se révélaient totalement ignorants de la législation habilitante en vertu de laquelle ils travaillent; ce n'était pas nécessaire puisqu'ils étaient habitués à traiter avec des gens trop timides et impuissants pour remettre en question les procédures de travail normal. Invisibles de l'extérieur, ces procédures sont souvent devenues considérablement plus répressives ou coercitives que la loi elle-même — structurée dans des forums publics qui attachaient une importance suprême aux besoins en matière de légitimité — le permettait »⁵². Snider affirme qu'à ce niveau, le fait de remporter des victoires individuelles pour les démunis en lutte contre les fonctionnaires, les représentants du gouvernement et les conseils d'éducation a engendré des victoires juridiques et davantage de difficultés pour la bureaucratie, mais que peu de gains réels ont réellement été obtenus dans la vie et le mode de vie des démunis. Qui plus est, ce gain individuel ne modifie pas la structure du système lui-même, non plus que les attitudes sous-jacentes envers les groupes de personnes démunies et sans défense et permet au gouvernement d'affirmer que la classe marginale est maintenant traitée de manière équitable, tout en effectuant des coupures dans le financement des services juridiques ou en revenant à des pratiques qui avaient, par le passé, été jugées illégales. Snider reconnaît qu'il y a eu quelques victoires limitées, mais que le changement qui aurait vraiment eu une incidence sur la vie des démunis était voué à l'échec parce qu'il impliquait une remise en question de la structure même de notre société (par exemple, notre régime de droits à la propriété privée).

La critique de Snider est, sous certains angles, trop large et trop déterminante (même si elle s'est efforcée d'éviter la simple instrumentalité marxiste), mais elle a identifié avec justesse deux problèmes fondamentaux et permanents. En premier lieu, un système d'aide juridique en matière criminelle bien financé et bien pourvu en personnel, en Ontario par exemple (le mieux financé), n'a pas modifié le système de justice pénal de façon à réduire la criminalité ou à réduire le ciblage des démunis et des jeunes marginaux. De fait, les initiatives comme le mouvement pour la justice réparatrice, qui a émergé *en dehors* du système traditionnel de justice pénal présente le plus fort potentiel à cet égard. Deuxièmement, le potentiel de transformation que revendiquait l'aide juridique civile au cours des années 1960 et

1970 n'a pas non plus été réalisé, car les cliniques se débattaient avec des charges de travail immenses et qu'elles ne pouvaient que formuler des vœux pieux concernant l'idéal de réforme du droit et du développement communautaire. Même les programmes fondés sur les facultés de droit ont souffert. La clinique de Dalhousie, pionnière en ce domaine, a perdu son financement au début des années 1990 et d'autres ont connu un échec (seule Parkdale est demeurée à peu près intacte).

À la même époque, Mary Jane Mossman abordait les mêmes questions dans « Legal Services and Community Development: Competing or Compatible Activities »⁵³. Elle structurait la question de façon à explorer les raisons pour lesquelles les cliniques juridiques communautaires ontariennes avaient consacré davantage de temps, d'énergie et de ressources à la partie de leur mandat concernant l'article 148(2) en vertu des règlements de *Loi sur l'aide juridique* intitulée « services juridiques et para-juridiques » par rapport à la partie de leur mandat consistant à « favoriser le bien-être de la collectivité »⁵⁴. Elle donne deux raisons :

- 1) Mauvaise compréhension de la part des avocats et autres concernant les services juridiques et le développement communautaire et une tendance à penser qu'ils sont complètement séparés;
- 2) les difficultés inhérentes au contexte des cliniques communautaires à exécuter le mandat de services juridiques du développement communautaire.

Mossman esquisse ensuite trois raisons pour lesquelles il a été difficile d'exécuter le mandat de services juridiques du développement communautaire, à savoir le fait que les cliniques n'aient pu comprendre leur origine historique et une perception de leur propre rôle vis-à-vis l'accès à la justice pour les démunis de l'Ontario, le fait qu'elles n'aient pu reconnaître et prendre en compte le contexte légal et politique dans lequel se situe le modèle de services d'aide juridique des cliniques communautaires ainsi que les problèmes structurels et de ressources humaines auxquels sont confrontés les cliniques juridiques communautaires. Ces questions sont complexes et leurs solutions doivent être mieux intégrées dans le cadre d'une stratégie d'ensemble de façon à ce que les avocats et les auxiliaires juridiques communautaires des cliniques exécutent le mandat intégré consistant à fournir *à la fois* de l'aide dans les cas individuels *et* du travail communautaire. Mossman affirme également que les conseils d'administration des cliniques devraient être renforcés afin qu'ils puissent être responsables des activités des cliniques, y compris du développement communautaire, et perçus comme tels. Au fur et à mesure que le développement communautaire connaît de plus en plus de succès (et se fait davantage remarquer) le conseil doit également être en mesure de soutenir la critique éventuelle provenant de diverses sources : le Barreau, le gouvernement provincial et certaines parties de leurs propres collectivités géographiques. Elle conclut que les cliniques juridiques communautaire *peuvent* exécuter leur mandat consistant



à fournir des services juridiques tout en consacrant une période de temps équilibrée à « promouvoir le bien-être juridique de la collectivité » (tel que défini par leur mandat en vertu des *Règlements concernant la loi sur l'aide juridique*). Mais pour agir ainsi, il est essentiel qu'elles comprennent le contexte entourant de tels efforts afin que leurs initiatives de promotion du développement communautaire soient vraiment efficaces.

Au cours de la même période, dans un contexte américain, Rand Rosenblatt rédigeait une étude de cas de la stratégie visant à « légaliser » les prestations d'aide sociale qui représentent toujours une valeur considérable pour le projet actuel visant à dynamiser l'aide juridique⁵⁵. Il commence en soulignant (comme d'autres l'ont fait) que les avocats et les étudiants en droit qui ont embrassé cette profession au cours des années 1960 (et, de fait, dans les années 1970) étaient à la fois radicaux et optimistes (ils croyaient que le droit pouvait et devait modifier les relations de pouvoir inégales, c'est-à-dire qu'elles pouvaient modifier les choses), puis il a recours à la théorie juridique critique pour examiner la stratégie de légalisation et ses faiblesses, en ce qui concerne particulièrement les façons dont elle a modifié la relation des bénéficiaires vis-à-vis la bureaucratie du bien-être et omis d'aborder les questions fondamentales concernant le travail et l'isolement des personnes les plus démunies par rapport aux autres classes sociales. Puis il énonce le raisonnement et le contexte liés à une stratégie visant à transformer le bien-être en un droit limité par la règle de droit, ainsi qu'une égalité à la fois effective et formelle. Son analyse de l'évolution des approches concernant le bien-être (comme œuvre caritative) et d'une jurisprudence qui établissait des distinctions profondes entre la petite sphère « publique » ou « politique », qui était assujettie à la règle de droit (et à des concepts comme légalité), et la vaste sphère « privée » ou « sociale », qui maintenait des distinctions « naturelles » fondées sur le sexe, la classe et la race et donc « libre » de la réglementation juridique est à la fois instructive et prophétique⁵⁶. Les raisons pour lesquelles une stratégie visant à draper le bien-être dans des mesures de protection légalisées constituaient alors (et à nouveau maintenant) une stratégie attrayante.

Tout en reconnaissant les avantages à court terme d'une stratégie de légalisation, Rosenblatt critique sévèrement ses limitations en décrivant quatre importantes façons dont la légalisation fonctionne afin de miner les intérêts des bénéficiaires de bien-être. Premièrement, comme le bien-être est impopulaire, les victoires remportées dans le cadre de causes liées au droit du bien-être génèrent (et dans le contexte actuel favorisent) une réaction politique indésirable à la fois contre les bénéficiaires et contre les prestations « excessivement généreuses »⁵⁷. Deuxièmement, les réformes associées à la légalisation, telles les restrictions relatives au pouvoir discrétionnaire des travailleurs de cas, ont rendu « routinières » et miné les relations entre le travailleur de cas et le client de diverses façons qui rendent de plus en plus improbables les alliances (présument essentielles à une réforme efficace)⁵⁸. Le troisième argument de

Rosenblatt est particulièrement puissant. Il souligne que le fait d'atteindre les formes de recours procédural constitue une victoire vide de sens puisque les décisions les plus défavorables ne font jamais l'objet d'un appel et, même lorsque cela se produit, elles ont peu ou pas d'incidence sur les pratiques quotidiennes des bureaucraties du bien-être⁵⁹. En dernier lieu, il retourne à ses premières prémisses, à savoir qu'aucune victoire juridique ne peut combler l'échec de la mise en œuvre d'une politique complète en matière d'emploi ou un changement de décision visant à s'assurer que le bien-être soit suffisamment dur pour servir d'incitatif au travail peu rémunéré⁶⁰. L'importante étude de cas de Rosenblatt représente une contrepartie d'envergure à une autre avenue critique et à une réaction survenue à cette époque, à savoir un mouvement vers des bureaux et services d'aide juridique « spécialisés ». En Ontario, par exemple, des cliniques spécifiques à certaines races et cultures ont ouvert leur porte, de même que des bureaux consacrés à certains domaines. L'article de Diana Pearce, publié en 1985 et intitulé « Welfare is not for Women: Toward a Model of Advocacy to Meet the Needs of Women in Poverty »⁶¹, illustre une approche analytique qui (finalement) reconnaît que « les démunis » ne forment pas un groupe monolithique et que le « droit des pauvres » ne peut, de manière générale, être efficace pour répondre à des problèmes très spécifiques auxquels sont confrontés les femmes, les jeunes et les minorités culturelles. Elle affirme que « ... la tendance vers la « féminisation de la pauvreté » a profondément modifié les besoins, juridiques et autres, des démunis actuels, de même que la nature de la défense nécessaire afin de satisfaire ces besoins »⁶².

Elle répartit son étude selon trois sujets :

- 1) la nature de la féminisation de la pauvreté et la tendance en ce sens;
- 2) un contraste entre la nature de la pauvreté des femmes et la nature des programmes anti-pauvreté américains en mettant l'accent sur les façons dont les théories fondamentales sous-tendant le bien-être sont « au mieux inadéquates et au pire, qu'elles institutionnalisent la pauvreté des femmes »⁶³;
- 3) une esquisse des besoins en matière de défense des femmes pauvres, de même que des suggestions concernant un modèle de la façon de combler ces besoins.

Son premier argument à l'effet que la pauvreté des femmes se distingue fondamentalement de celle des hommes et que les femmes sont assujetties à des programmes conçus pour les hommes pauvres constitue une importante perspective qui présente une signification pour tous les programmes d'aide juridique. « Les femmes pauvres trouvent que ces programmes ne sont pas seulement inadéquats et inappropriés, mais qu'ils les enferment dans une vie de pauvreté »⁶⁴. On peut et on doit établir des distinctions tout aussi claires dans d'autres cas concernant par exemple la jeunesse, les immigrants récents et les membres de minorités visibles, etc.

Pearce décrit la distinction que font des programmes de bien-être entre les besoins des « pauvres méritoires » et ceux des « pauvres non méritoires »⁶⁵. On retrouve dans le second groupe un nombre disproportionné de femmes et de membres des minorités. En ce qui concerne ces programmes fondés sur le modèle de « l'homme pauvre », elle affirme que :

« Ce modèle fonctionne à partir d'un ensemble simple de principes : la plupart des pauvres sont pauvres parce qu'ils ne travaillent pas, et la plupart des pauvres sont en mesure de travailler et, en conséquence, la solution à la pauvreté selon le modèle de l'homme pauvre est de le « faire travailler ». Contrairement aux allocations de chômage (un exemple du secteur primaire du droit au bien-être pour les « pauvres méritoires », il existe une faible préoccupation concernant la qualité de l'emploi, et même des revenus qui y sont liés, ou concernant le fait d'apparier les compétences du travailleur à des emplois comportant des exigences appropriées. Tout emploi conviendra. Lorsqu'on l'applique aux femmes ..., le résultat est moins que positif. Premièrement ..., le fait d'avoir un emploi constitue, de lui-même, une porte de sortie de la pauvreté moins certaine pour les femmes que pour les hommes. En second lieu, le revenu tiré d'une rémunération ne soulage qu'en partie la pauvreté de la femme. La responsabilité d'une femme envers ses enfants et/ou d'autres personnes à charge engendre des fardeaux émotionnels et affectifs qui nécessitent un revenu supplémentaire et des avantages marginaux pour le soin des enfants et l'assurance santé ainsi que des dispositions concernant un travail flexible ou à temps partiel que n'offrent pas la plupart des emplois »⁶⁶.

Elle poursuit en affirmant que : « le double système de bien-être ne présente pas seulement une discrimination inhérente à l'endroit des femmes, mais fonctionne également de manière à aggraver sa situation désavantageuse sur le marché du travail »⁶⁷.

La section V établit le rôle qu'ont joué les services juridiques en aidant, ou plus souvent en omettant d'aider, à combattre la pauvreté des femmes. L'exemple des problèmes diversifiés auxquels les femmes sont confrontées en ce qui a trait au logement illustrent le fait que la représentation juridique traditionnelle (p. ex. pour contester un avis d'éviction) constitue un instrument très limité pour aborder les nombreux aspects de la pauvreté des femmes, tels l'isolement, la responsabilité du soin des enfants et les possibilités réduites d'obtenir un emploi bien rémunéré.

À la section VI, Pearce esquisse le type de modèle de défense qui devrait être élaboré pour traiter la pauvreté des femmes. L'approche devrait tirer des enseignements des mouvements en faveur des droits civiques ainsi que de la lutte pour des politiques et programmes anti-discrimination, car de tels mouvements comprenaient que ces problèmes sont systémiques, institutionnalisés et prépondérants. « Tout comme les aspects de

droits civiques de la guerre contre la pauvreté, une guerre contre la pauvreté des femmes doit comporter sa prémisse sous-jacente à l'effet que la discrimination sexuelle se situe au centre de la pauvreté des femmes »⁶⁸.

Elle établit certains principes fondamentaux tirés de la réalité concrète que vivent les femmes. Les avocats qui œuvrent auprès des femmes pauvres doivent comprendre dans quelle mesure la structure des divers programmes gouvernementaux est non seulement inadéquate pour réduire la pauvreté des femmes, mais que ces programmes sont en fait discriminatoires à leur endroit (p. ex. les programmes de travail obligatoire et/ou de formation à l'emploi sans garderie adéquate). Les défenseurs doivent parvenir à comprendre de manière globale la dynamique de la pauvreté des femmes, et Pearce avertit qu'« on ne peut présumer que les défenseurs des femmes représenteront convenablement les besoins des femmes pauvres non plus que les défenseurs des pauvres représenteront convenablement les besoins des femmes pauvres »⁶⁹. Pour élaborer un plan en gardant à l'esprit cette prémisse tout en permettant aux démunis de s'organiser en ce qui concerne les questions liées aux femmes, ce mouvement doit adopter des objectifs particuliers et réalisables et tenter d'atteindre ces objectifs par des mesures collectives, habituellement politiques.

2.4 L'aide juridique d'aujourd'hui : l'« ancien » redevient « nouveau »

Au cours des dernières années, il y a eu une résurgence des travaux de recherche sur l'aide juridique et ses possibilités, puisque les dépenses gouvernementales ont repris, tout au moins de façon modeste, et un sentiment de préoccupation concernant la dévastation sociale découlant de la restructuration se fait sentir dans les cercles d'établissement des politiques. En Ontario, par exemple, le professeur de droit John McCamus de l'Osgoode Hall, a réalisé une importante révision qui a donné lieu à des recherches considérables⁷⁰, un modèle reproduit dans la plupart des provinces⁷¹, au niveau fédéral⁷² et aux États-Unis⁷³. Toutefois, l'article de Doug Ewart pour l'examen de McCamus⁷⁴, « Hard Caps, Hard Choices: A Systemic Model For Legal Aid » est l'un des plus importants.

Écrivant dans le contexte des réductions budgétaires, des contraintes et des politiques néo-libérales, Ewart propose suggère que le débat sur le modèle le plus efficace (c.-à-d. les faisant partie du personnel par rapport à l'assistance judiciaire par rapport aux bénévoles) est depuis longtemps terminé. Il suggère plutôt qu'à une époque de restrictions budgétaires⁷⁵, on doit reconcevoir « dans leur ensemble » les besoins en matière d'aide juridique et il présente cinq principes d'orientation (dont au moins deux pourraient réellement modifier la situation).

Le premier principe est que l'aide juridique soit financée et qu'elle soit comprise comme faisant partie intégrante de l'ensemble du système judiciaire. Cette proposition est la plus



radicale des cinq et pourrait réellement apporter un changement pour le mieux. En matière d'aide juridique au niveau criminel, par exemple, le coût de la défense constituerait une ligne du budget global qui comprendrait les enquêtes, la poursuite et les dédommagements. Les économies réalisées dans un domaine seraient utiles dans d'autres domaines⁷⁶. Il existe possiblement d'autres implications encore plus importantes en ce qui concerne une telle approche. À titre d'exemple, tous les participants au processus de poursuite, et non seulement l'infortuné défendeur, seraient responsables du coût d'une condamnation erronée. Le recours à la peine la plus onéreuse, l'emprisonnement, devrait être justifié dans le cadre du budget global. La pratique policière consistant à déposer davantage d'accusations afin d'augmenter le nombre de jours de temps supplémentaire rémunéré en Cour serait exposée et gérée de manière plus efficace. Les possibilités sont évidentes. La vision de Ewart en matière de services civils et administratifs se limite à réformer les façons dont les différends se règlent afin qu'ils deviennent plus « conviviaux » et qu'ils prêtent davantage attention aux besoins des clients⁷⁷. Toutefois, on pourrait accomplir bien davantage, par exemple en intégrant, dans le cadre d'un budget global, l'accès convenable aux services en matière de justice aux coûts de la santé, de l'éducation et des services sociaux.

Les principes deux et trois (une « connaissance approfondie de la partialité du système » et une « approche systémique quant au choix des causes »⁷⁸ définissent ce qui représente en fait une déclaration redynamisée de la nécessité d'établir un critère de

sélection des cas fondé sur la politique, ce que Paul Tremblay et d'autres nomment le « triage »⁷⁹.

Le quatrième principe raffine les trois premiers en plaidant que l'aide juridique dans son ensemble devrait représenter une « approche systémique de la prestation des services » de façon à ce que les économies réalisées dans le domaine criminel, parce qu'on s'occupe du cautionnement de manière plus efficace et plus économique, puissent se traduire dans des choix stratégiques concernant les questions liées aux droits de la famille, par exemple⁸⁰.

En dernier lieu, le cinquième principe (« utiliser les compétences de la manière la plus efficace ») plaide de façon persuasive en faveur d'une approche intégrée à la prestation de services en ayant recours à une approche en équipe qui pourrait comporter des interprètes, des travailleurs sociaux, des travailleurs de la santé, des organisateurs communautaires, de même que des avocats et des auxiliaires juridiques⁸¹. Une fois de plus, Ewart utilise l'aide juridique au niveau criminel comme exemple, mais l'expérience des cliniques comme Parkdale illustre dans quelle mesure l'approche intégrée est efficace en ce qui concerne les questions d'aide juridique en matière civile et administrative. De fait, si l'on omet l'idée d'intégrer les coûts de l'accès à la justice aux coûts de l'appareil de justice légal et social en général, Ewart jette les bases d'un modèle de clinique juridique communautaire qui se rapproche considérablement de l'idéal que Parkdale s'était fixé lors de sa création.



3.0 Le bureau juridique de quartier dans la pratique : Les services juridiques communautaires de Parkdale

La documentation décrit et favorise des visions contradictoires en ce qui concerne la prestation de services juridiques civils à des personnes à faible revenu et à des collectivités. La plupart des textes sont écrits dans la perspective liée à la façon dont ces services devraient être dispensés et payés, et varient de ceux qui dénigrent le rôle de la loi et des avocats et envisagent une révolution des démunis, en passant par ceux qui structurent le débat à l'intérieur de la loi, entre les avocats employés et la rémunération à l'acte, jusqu'à des positions qui combinent les deux à divers degrés. Toutefois, le tableau se modifie quelque peu si l'on demande simplement ce que veulent les gens qui ont recours aux services d'aide juridique. Paradoxalement, la position la plus « radicale », l'analyse influente d'Edgar et de Jean Cahn⁸², est essentiellement la plus conservatrice du point de vue prospectif du client. C'est également un point de vue bien enraciné dans l'expérience américaine. La proposition des Cahn en ce qui a trait à l'utilisation de tribunaux de quartier et des pratiques axées sur les démunis est en réalité statique plutôt que susceptible d'apporter des changements du point de vue du client et elle se fonde sur la présence d'une classe marginale permanente dont les membres sont liés par un intérêt mutuel en raison de leur pauvreté et de leur situation sociale. Cependant, les gens démunis ne souhaitent pas le demeurer, ne veulent pas s'identifier comme tel et, plus important encore, ne forment pas un groupe monolithique, surtout au Canada. À titre d'exemple, les immigrants sont peut-être pauvres lorsqu'ils arrivent, mais ils ont émigré pour améliorer leur sort. Ils veulent parvenir à une situation plus fortunée puis quitter leur « quartier » pauvre, et non rester derrière pour le révolutionner. Par contre, la sombre critique de Laureen Snider⁸³, bien que ne parvenant pas tout à fait à condamner de manière générale l'aide juridique, offre une vision davantage susceptible de générer une transformation sinon de la société, tout au moins au bénéfice des démunis eux-mêmes. Par exemple, le fait, pour la prochaine génération tout au moins, de parvenir à une meilleure santé, d'obtenir un meilleur logement et une meilleure éducation constitue une transformation. Il s'agit de veiller à ce que les techniques qui assurent une santé, un logement et une éducation meilleurs soient élaborées et mises en pratique et que s'alimente le sentiment qu'il est possible de tenir l'État responsable et de « sortir » de la pauvreté.

C'est cette vision optimiste qui anime le modèle de bureau juridique de quartier et qui a fonctionné et, de fait, bourgeonné à Parkdale Community Legal Services. Cette vision offre les moyens de tenir les services juridiques responsables et de mesurer les résultats d'une façon qui pourrait inciter le gouvernement à reproduire le « modèle » de Parkdale à l'échelle du pays. C'est

essentiellement le modèle qu'envisage Doug Ewart comme façon de concilier à la fois restrictions budgétaires et services d'aide juridique *efficaces* (en comparaison avec des services symboliques et qui ne font que légitimer leur existence).

3.1 Parkdale : la collectivité et la clinique

La collectivité torontoise de Parkdale est devenue en 1971 le foyer d'un projet unique de la Osgoode Hall Law School de l'université York et du régime d'aide juridique de l'Ontario : Parkdale Community Legal Services (la « clinique »). La description de la collectivité fournie dans le cadre d'une demande de financement adressée au ministère fédéral de la Santé et du Bien-être social en 1972 pourrait remarquablement s'appliquer presque trois décennies plus tard, ce qui témoigne de la ténacité de la pauvreté :

« La zone de recrutement s'étendait entre la rue Bloor au nord, le lac Ontario au sud, la rue Dufferin à l'est et High Park à l'ouest. Parkdale était un quartier bourgeois aisé au cours des années 1920. Les grandes maisons seules à trois étages au sud de la rue Queen étaient alors des maisons unifamiliales bien entretenues. Mais le temps, la voie express Gardiner et la spéculation foncière ont modifié le visage et la composition de la collectivité.

Aujourd'hui, la majorité des grandes maisons sont devenues des maisons de chambres qui abritent souvent jusqu'à 14 personnes sous le même toit. Les deux cinémas ont depuis longtemps été désertés et les seuls commerces qui font encore de bonnes affaires sont les trois principales tavernes. Parkdale est demeurée une collectivité majoritairement anglophone, étant la principale zone d'arrivée à Toronto des gens en provenance des Maritimes. Le quartier comporte ça et là des groupes d'Europe centrale, notamment des immigrants d'Allemagne, d'Ukraine, de Tchécoslovaquie et de Pologne. Autour des rues Dufferin et Dundas à l'est habitent un certain nombre d'Italiens et de Portugais. L'Atlantic Centre, également situé sur la rue Queen ouest et offrant des services d'aide sociale aux personnes venues des Maritimes, estime qu'environ 15 p. 100 de la population de Parkdale provient de la côte est. Dans la tour d'habitation de l'avenue Jameson, il y a une concentration d'Antillais. On peut toutefois décrire la population de Parkdale comme étant majoritairement blanche, anglophone et pauvre.

Parkdale est instable en ce sens que de nombreuses personnes de passage se déplacent constamment mais, selon toute apparence, dans les limites de Parkdale, sans quitter complètement la zone. Les travailleurs de l'aide sociale ont tendance à échanger des dossiers à l'intérieur de la zone et transfèrent rarement des cas à un nouveau secteur. Les sept travailleurs du bien-être social ont en moyenne environ 150 cas chacun. Ces chiffres ne comprennent évidemment pas les résidents qui reçoivent de l'assurance-chômage, des indemnités d'accident de travail ou des prestations familiales.

La présence de la Société de logement de l'Ontario commence à se faire sentir à Parkdale. Elle construit présentement 348 unités familiales à un coin de rue du bureau juridique communautaire. On nous a également informé que la construction de plusieurs immeubles de la Société de logement de l'Ontario est prévue dans les environs immédiats. Les autres logements institutionnels de Parkdale comprennent une quinzaine de maisons de transition pour les personnes récemment libérées d'établissements psychiatriques et de prisons. Il y a également de nombreuses maisons de soins infirmiers ainsi un foyer d'accueil d'urgence.

Malgré son nom, Parkdale ne comporte aucun parc. Il n'y existe pratiquement aucune installation de loisir pour les adolescents. Le taux d'inhalation de vapeurs de colle et d'utilisation de drogues chez les jeunes de Parkdale est très élevé, tout comme les taux de criminalité et de prostitution. On estime que 70 p. 100 des maisons du quartier sont divisées en chambres ou en appartements dont une grande partie sont insalubres. La présence d'inspecteurs municipaux du logement dans le secteur est trop faible ou ne sert à rien. Parkdale ne fournit que peu d'emplois, ce qui en fait surtout une collectivité dortoir. Le manque d'emplois occasionnels dans le secteur tend à se refléter dans le nombre de personnes qui semblent « flâner » sur la rue ou dans les autres lieux publics »⁸⁴.

Il est survenu depuis 1971 de nombreux changements dans la population de Parkdale. Les anglophones n'y dominent plus par exemple, puisque Parkdale est devenu le premier arrêt des réfugiés de partout dans le monde, — Vietnamiens, Chinois, Tamouls et Africains, Somaliens et autres habitants de l'est de l'Afrique, suivis des personnes en provenance d'Amérique centrale et du Sud. Toutefois, même si Parkdale est devenu davantage hétérogène sur le plan ethnique, peu d'autres choses ont changé. Le revenu moyen est considérablement plus bas que dans l'ensemble du grand Toronto. Une grande partie du parc résidentiel est à faible revenu et délabré. La plus grande institution psychiatrique de la province est située dans Parkdale, tout comme la plus forte concentration de foyers de groupe et de maisons de chambres dans la ville⁸⁵ et un groupe principal d'habitants identifiés selon leur statut de survivants psychiatriques, leur abus d'intoxicants et leurs conflits avec la loi habitent toujours Parkdale.

Toutes ces personnes veulent améliorer leur situation et sortir de la pauvreté. Plusieurs y parviennent et il importe de reproduire et d'appuyer les raisons de leur réussite. Plusieurs n'y parviennent pas et on doit en trouver les raisons. Tous ont vécu différentes expériences avec la loi, le système juridique et la pauvreté. Le sexe, l'âge, la race, la culture, la santé mentale et les antécédents avec le système de justice pénal engendrent des relations très différentes avec la loi, les avocats, la pauvreté et l'État. Un modèle de droit des pauvres qui omet de tenir compte de ces différences est dans l'erreur. Un modèle de droit des pauvres qui présume d'un manque de mobilité est erroné. Un

modèle qui présume que « les démunis ne sont pas comme vous et moi » est erroné. Un modèle qui traite les démunis avec condescendance est erroné. Et finalement, un modèle qui présume ou prétend que la loi constitue le moteur du changement social est erroné. Le fait de protéger les droits, de défendre les acquis, de forger des alliances et de permettre aux gens d'évoluer pour faire leur propre choix politique est susceptible de donner lieu à une transformation. En fin de compte, le fait d'être humble et de se souvenir de ce que ce pourrait être si personne ne parlait au nom de ceux qui, autrement, n'auraient pas la parole est susceptible de provoquer un changement.

La « Clinique » qui a été finalement établie à Parkdale tente d'être cette voie, d'offrir ces choix. Elle a reçu le mandat de ses fondateurs, l'Ontario Legal Plan et la Osgoode Hall Law School, de se pencher sur les besoins juridiques des résidents à faible revenu de cette collectivité et elle doit, conformément à ses buts et objectifs :

- 1) ... créer, entretenir et exploiter une clinique juridique communautaire au sein et à l'avantage de la collectivité de Parkdale à Toronto (Ontario) et en relation avec cette disposition et conformément aux lois applicables en Ontario, le cas échéant, fournir des conseils, de l'aide, une représentation, de l'éducation et des recherches aux individus et groupes ainsi qu'organiser et réaliser d'autres activités qui peuvent, le cas échéant, être bénéfiques à la collectivité de Parkdale et y prendre part.
- 2) tout en fournissant les services ci-haut mentionnés, participer de concert avec une faculté de droit universitaire à l'éducation et à la formation des étudiants en droit⁸⁶.

Ce mandat a procuré à la Clinique l'occasion de fournir pendant près de 30 ans aux résidents de Parkdale des services juridiques novateurs contrôlés par la collectivité, des services qui se concentrent également sur la réforme du droit, l'organisation et le travail sur des cas individuels. À l'origine, la Clinique était surtout issue du mouvement de la « société juste » des années 1970 (et de la Guerre à la pauvreté américaine) et elle s'était engagée à monter une organisation locale, à former une coalition et à modifier la loi depuis sa création⁸⁷. Le « modèle » de Parkdale combine le travail social individualisé, l'éducation et le développement communautaires, l'éducation juridique et le lobbying ainsi que la réforme du droit en un ensemble souple et résistant. La Clinique se concentre sur quatre « groupes » de domaines conjointement dirigés par l'équipe composée d'un avocat et d'au moins un auxiliaire juridique communautaire et d'un « personnel » de cinq étudiants en droit (qui travaillent à la Clinique pendant au moins un semestre entier et souvent un ou deux étés à temps plein). Ces domaines sont « la famille et le bien-être »; « le logement »; « les droits des travailleurs »; et la Loi sur « l'immigration et les réfugiés » et couvrent également une gamme de questions secondaires comme l'inconduite des policiers, les droits des survivants psychiatriques, l'aide aux victimes témoins de violence conjugale; et les initiatives



antiracismes, pour n'en nommer que quelques-unes. La Clinique assure également la formation de deux stagiaires par année et emploie divers interprètes culturels à temps partiel en même temps que le personnel de soutien habituel. Elle est administrée et dirigée par des co-directeurs (l'un d'eux, le « directeur académique » est membre de la faculté de la Osgoode Hall School) qui fait rapport à un conseil d'administration composé de membres de la collectivité (une majorité) et de représentants de la faculté de droit, de membres du personnel de la Clinique, d'étudiants et de membres de la communauté juridique. Contrairement à presque toutes les autres cliniques communautaires (tout au moins en Ontario), les auxiliaires juridiques communautaires (appelés à l'origine « défenseurs profanes ») n'accomplissent pas de travail social personnalisé, mais consacrent plutôt leur temps au développement et à l'éducation communautaires ainsi qu'à la formation des étudiants en droit afin qu'ils acquièrent ces compétences. En faits, les étudiants en droit exécutent la majeure partie du travail social individuel, mais ils doivent également participer à au moins un projet communautaire et rédiger un important mémoire de recherche sur une question cruciale pour la Clinique afin de répondre à la totalité des exigences académiques de leur semestre.

3.2 La division du droit de l'immigration et des réfugiés : une étude de cas

Parkdale a toujours aidé les immigrants et les réfugiés, mais n'a créé une division consacrée seulement aux questions liées à l'immigration et aux réfugiés qu'en 1989. Dès sa création, le « groupe sur l'immigration » a bien utilisé le « modèle Parkdale » et élaboré ce qu'il appelait une « approche intégrée » aux questions d'immigration, en combinant le travail social individuel, le développement communautaire et la création d'une coalition en un ensemble fort efficace⁸⁸. Parallèlement à des initiatives très efficaces en matière de développement communautaire, le groupe s'occupe des cas de litiges les plus sophistiqués de la Clinique, représentant par exemple des intervenants devant la Cour Suprême du Canada⁸⁹.

Une question d'actualité illustre l'approche. La restructuration représente un amalgame de pratiques et de croyances néolibérales et néo-conservatrices qui se sont alliées pour légitimer des mesures particulièrement sévères contre certains groupes marginalisés comme les mères assistées, les travailleurs sans papiers ou les réfugiés⁹⁰. Aucune n'est aussi cruelle (ou à courte vue) que l'initiative amorcée en Californie et étendue à d'autres États concernant un problème perçu en ce qui concerne les immigrants illégaux, comme le refus d'une aide en matière de santé et de bien-être à la fois aux travailleurs sans papiers et à leurs enfants nés aux États-Unis⁹¹. Une affirmation, fautive dans les faits mais séduisante sur le plan politique, a été émise à l'effet que les « immigrants illégaux abusent du système » et coûtent aux contribuables de l'argent durement gagné en raison de leur abus éhonté des services de santé et des services sociaux. La « solution » consiste à refuser ses services non seulement aux

adultes sans papiers, mais également à leurs enfants qui devraient bénéficier de la citoyenneté par droit du sang⁹². Cette idée troublante est parvenue au Canada et à Parkdale. En Ontario, on refuse aux enfants nés au Canada l'assurance-santé en raison du statut d'immigration de leurs parents (en situation irrégulière ou sans papiers). Les enfants, citoyens par droit du sang, se sont vus refuser la Protection-santé de l'Ontario, ce qui a pour résultat tragique qu'ils ne reçoivent pas les services de santé nécessaires.

La réaction de la Clinique fournit une excellente « étude de cas » sur la façon dont fonctionne le « modèle de Parkdale » en ce qui concerne une question concrète⁹³. À mesure que ces cas ont commencé à parvenir à la Clinique, la première étape consistait à ce qu'un étudiant entreprenne une recherche sur la question dans le cadre de ses obligations académiques. Cette recherche formait la base du travail juridique effectuée sur ce sujet, de même que la question connexe réglée plus tôt, concernant l'admission de ses enfants à l'école⁹⁴. L'étape suivante, exécutée par l'auxiliaire juridique communautaire, consiste à poursuivre les démarches concernant la question en organisant de l'éducation et du lobbying (on trouvera à l'annexe A des exemples d'affiches et de circulaires). On entreprend en premier lieu une campagne d'éducation juridique auprès du public qui vise premièrement les professionnels et les spécialistes en soins de santé et les associations organisées d'aide aux immigrants par le biais d'une série d'ateliers conçus afin de cerner les problèmes et d'élaborer des stratégies conjointes. On prévoit ensuite d'autres discussions approfondies en table ronde qui peuvent être enregistrées sur bande vidéo et largement diffusées. Les étapes subséquentes sont conçues afin d'approcher les familles touchées. Ce travail exige des techniques plus innovatrices compte tenu de la position vulnérable et des craintes légitimes de ces familles. On prévoit des affiches colorées, traduites dans les langues de Parkdale, des représentations théâtrales dans la rue ainsi que des reconstitutions d'études de cas.

Il peut s'ensuivre la préparation d'une cause type ou du lobbying politique, si la question ne se règle pas. Il importe toutefois de noter qu'une cause type ou une contestation en vertu de la Charte ne constitue pas la première étape. Ce type de litige est difficile à remporter et très dispendieux à plusieurs niveaux⁹⁵. Plus important encore toutefois cette démarche a peu de chances de succès sans un fondement factuel scrupuleusement documenté⁹⁶. Cette fondation ne peut être édiflée qu'avec la coopération active des familles et des professionnels concernés.

Cette approche comprend tous les éléments préconisés par Doug Ewart⁹⁷, sauf que ni le système de soins de santé, ni le système de protection de la jeunesse, non plus que le régime concernant l'immigration et les réfugiés n'ont intégré de solutions ou de mécanismes visant à trouver des solutions à cette question à l'un ou l'autre de ses niveaux. Toutefois, on retrouve dans la littérature un très grand nombre d'exemples de l'échec des stratégies de « légalisation »⁹⁸. On a également remis en

question la réussite à long terme des stratégies fondées sur la collectivité⁹⁹. Comment peut-on alors évaluer l'efficacité de cette approche visant à améliorer les possibilités dans la vie de gens? Comment en mesure-t-on les répercussions?

3.3 Services « intégrés » et mesure des résultats

Premièrement, cette approche, comme toute autre, doit être « consciente » et responsable par rapport à un ensemble interne de normes relatives aux attentes issues de la théorie et de l'expérience. Ce type de responsabilités évaluerait une initiative particulière par rapport à des buts et des normes préétablis. Deuxièmement, on chercherait une mesure externe, une façon de relever le défi de Snider concernant une réforme réussie : la vie et les possibilités dans la vie ont-elles été améliorées¹⁰⁰?

La santé des populations — des individus, de la famille et collectivités — reflète toute une gamme de facteurs qui interagissent de façon subtile, des variables sociales, politiques, économiques, juridiques, culturelles et historiques, de même que biomédicales. Santé Canada et d'autres organismes reconnaissent depuis longtemps, parmi ces variables, l'importance considérable de la pauvreté et, en tant que fonction de la pauvreté, l'accès à la justice. La persistance entêtée d'un important « fossé sanitaire » entre les personnes vivant dans la pauvreté et les personnes mieux nanties au plan économique malgré l'existence d'un régime public d'assurance-maladie a été bien documentée et continue de l'être (Conseil national du bien-être social)¹⁰¹. L'inverse est également vrai, à savoir que la *santé* constitue une mesure utile de l'incidence et de la valeur de la façon dont on accède à la justice. De fait, le ministère qui a précédé Santé Canada, le ministère de la Santé et du Bien-être social, a fourni le premier financement à la clinique Parkdale Community Legal Services parce qu'il reconnaissait cette relation¹⁰².

La santé représente un aspect de la condition humaine que nous avons appris à mesurer. On n'utiliserait jamais une étude à l'aveugle ou une autre mesure semblable avec, en jeu, la vie d'enfants, mais il existe déjà des comparaisons et des données comparatives. Quels sont, par exemple, les coûts pour les indi-

vidus et la société lorsque l'on sacrifie la santé de certaines personnes? La réponse est bien connue : nous en souffrons tous¹⁰³. L'approche relative à la santé est évidente lorsque les prestations de maladie sont en cause. Toutefois, le fait d'évaluer l'efficacité d'autres stratégies — du logement aux droits des consommateurs en passant par l'aide sociale en ce qui a trait aux répercussions à court et à long terme sur la santé — est très louable. De toute façon, on rechercherait, dans le cadre de services « intégrés », les normes suivantes :

Les projets doivent :

- 1) localiser et identifier les partenaires convenables (clients et agences);
- 2) établir des objectifs et un échéancier;
- 3) établir régulièrement des rapports d'étapes et donner des points lorsqu'on envisage une prévision et que l'on décide d'une révision (interne et externe);
- 4) former et intégrer de nouveaux étudiants au projet à chaque semestre.

Chaque initiative doit comporter :

- 1) une stratégie visant à créer des ponts et des alliances avec des groupes plus influents, en identifiant les personnes et la façon de les joindre;
- 2) une stratégie médiatique;
- 3) une stratégie de lobbying;
- 4) une stratégie concernant le litige qui doit prendre en compte le travail du procureur, le litige initial ainsi qu'une stratégie d'appel incluant les intervenants.

Chaque stratégie devrait comporter un rôle pour les chercheurs et ceux qui « rédigeront le procès-verbal »; les clients; d'autres partenaires communautaires de même que des étudiants, des auxiliaires juridiques communautaires et des avocats (procureurs et avoués). Et, en dernier lieu, on devrait juger de chaque stratégie selon qu'elle améliore la vie et les possibilités dans la vie, et en conséquence, la santé de l'individu, de la famille et de la collectivité en question.



4.0 Conclusion

L'approche « intégrée » à la prestation de services juridiques présume que l'objet de l'exercice consiste en la solution de problèmes et l'amélioration de la vie des individus et des collectivités. Cette approche tient pour acquis que les gens démunis devraient avoir accès à des avocats spécialisés et compétents qui sont en mesure de résoudre leurs problèmes. Toutefois, elle prend également pour acquis que nombre de problèmes découlent d'endroits particuliers ainsi que d'événements liés à l'oppression, à l'iniquité et à l'injustice et que les solutions seront difficiles et éphémères. Parce qu'il en est ainsi, une approche intégrée comprend la création d'une coalition, un processus de conscientisation ainsi qu'un soutien éducatif et personnel parallèlement au litige ou à la défense, et souvent à la place de ces derniers. La clinique Parkdale Community Legal

Services a exercé sa pratique de cette façon pendant trente ans, souvent sans aucun financement alloué au travail communautaire. L'organisme peut agir ainsi grâce au travail gratuit des étudiants. En conséquence, une dernière question pour tout projet pilote consisterait à déterminer le rôle que jouent les étudiants, qui ou quoi pourrait remplir ce rôle dans les cliniques sans les étudiants et à quel prix. En dernier lieu, on devrait examiner la nécessité d'avoir un poste de directeur du développement communautaire parallèlement à celui de directeur des services juridiques dont sont également dotées toutes les cliniques à l'heure actuelle. L'administration des projets communautaires complexes, à long terme, transparents et efficaces est tout aussi difficile que le fait d'administrer la prestation de services juridiques. Il serait sans doute temps de reconnaître ce fait au niveau administratif.

Endnotes

¹ Daniel Drache et Andrew Ranachan (éd.). *Warm Heart, Cold Country: Fiscal and Social Policy Reform in Canada* (Ottawa, en collaboration avec le Caledon Institute of Social Policy d'Ottawa et le Centre Robarts d'études canadiennes, York University, 1995); Jacqueline S. Ismael et Yves Vaillancourt (éd.), *Privatization and provincial social services in Canada: policy, administration and service delivery* (Edmonton, University of Alberta Press, 1988); H. McKenzie et V. Shalla, *Poverty in Canada* (Service de recherche du Parlement, 1988, édition révisée en 1994).

² Les commentaires les plus acerbes provenaient d'universitaires critiques. Voir D. Laureen Snider, « Legal Aid, Reform, and the Welfare State », *The Social Basis of Law: Critical Readings in the Sociology of Law*, Toronto, Garamond Press, 1986, et Rand E. Rosenblatt, « Legal Entitlement and Welfare Benefits » in D. Kairys (éd.), *The Politics of Law: A Progressive Critique*, New York, Pantheon, 1982, p. 262.

³ Les activistes, les critiques et les chercheurs en matière d'aide juridique et de droit des pauvres s'entendent pour désigner comme « source » la « Guerre à la pauvreté ». Voir, par exemple, Ruth Margaret Buchanan, « Context, Continuity, And Difference in Poverty Law Scholarship », *University of Miami Law Review*, n° 48, 1994, p. 999–1061; Ingrid V. Eagly, « Community Education: Creating a New Vision of Legal Services Practice », *Clinical Law Review*, n° 4, 1998, p. 433–484; Marc Feldman, « Political Lessons: Legal Services For The Poor », *Georgetown Law Journal*, n° 83, 1995, p. 1529–1632; Allen Redlich, « A New Legal Services Agenda », *Albany Law Review*, n° 57, 1993, p. 169–186; Paul R. Tremblay, « Acting “A Very Moral Type of God”: Triage Among Poor Clients », *Fordham Law Review*, n° 67, 1999, p. 2475–2532.

⁴ Au Canada, les projets comme l'Intensive Programme on Poverty Law de l'Osgoode Hall Law School a donné lieu à la création de cliniques juridiques communautaires comme Parkdale Community Legal Services. L'approche élaborée par Parkdale Community Legal Services et ses antécédents en matière de pauvreté et de droits des pauvres sont présentés à la partie III ci-dessous. On peut en trouver une grande partie dans une édition spéciale de 1997 du *Osgoode Hall Law Journal* intitulée « Parkdale Community Legal Services: Twenty-Five Years of Poverty Law ». Voir plus particulièrement Shelley A.M. Gavigan, « Twenty-Five Years of Dynamic Tension: The Parkdale Community Legal Services Experience », *Osgoode Hall Law Journal*, n° 35, 1997, p. 443–474; Frederick H. Zemans, « The Dream is Still Alive: Twenty-five Years of Parkdale Community Legal Services and the Osgoode Hall Law School Intensive Program in Poverty Law », *Osgoode Hall Law Journal*, n° 35, 1997, p. 499–534.

⁵ En 1971, le ministère de la Santé et la Fondation Ford ont financé deux autres cliniques fondées sur des facultés de droit à Dalhousie (où la clinique est toujours en opération, mais sur une base réduite) et à l'Université de la Saskatchewan (où la clinique a cessé de fonctionner il y a plus d'une décennie), Zemans, « The Dream », *ibid*, note 4 à note 15 et texte.

⁶ Pour une excellente description de la façon dont ces restrictions ont affecté les services juridiques, voir Agly, « Community Education » et Buchanan, « Context », *supra*, note 3.

⁷ Les défis et les conflits ont été bien saisis dans Michael Blazer, « The Community Legal Clinic Movement in Ontario: Practice and Theory, Means and Ends », *Journal of Law and Social Policy*, n° 7, 1990, p. 49–72.

⁸ C'est là la question qui mine le débat sur les « critères de sélection des cas » ou le « triage ». Voir Tremblay, « Triage », *supra*, note 3; mais également Justine A. Dunlap, « I Don't Want to Play God — a Response to Professor Tremblay », *Fordham Law Review*, n° 67, 1999, p. 2601–2616.

⁹ Plusieurs ont souligné cette tendance d'une façon ou d'une autre. Personne ne l'a aussi bien documentée que Richard Abel dans sa vaste étude sur l'aide juridique dans l'ensemble du monde industrialisé : Richard L. Abel, « Law Without Politics: Legal Aid Under Advanced Capitalism », *UCLA Law Review*, n° 32, 1985, p. 474–621 à 575–576; et *supra*, note 3.

¹⁰ Tant au Canada que dans l'ensemble du monde industrialisé, les échecs et les défis auxquels se trouve confrontée l'aide juridique ont suscité beaucoup d'intérêt chez les chercheurs, les activistes et les décideurs. Voir par exemple *supra*, note 3, et Mary Jane Mossman, « From Crisis to Reform: Legal Aid Policy-making in The 1990's », *Windsor Yearbook of Access to Justice*, n° 16, 1998, p. 261–270; Mitchell A. Kamin, « Review: Rebellious Lawyering: One Chicano's Vision of Progressive Legal Practice », Gerald P. Lopez, Boulder, Westview Press, *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, n° 28, 1992, p. 237–243 (1993); Erhard Blankenburg, « Private Insurance And The Historical “Waves” of Legal Aid », *Windsor Yearbook of Access to Justice*, n° 13, 1993, p. 185–201; Albert Klijn, « Dutch Legal Services Quality Incentives: The Allegedly “Perverse” Effects of the 1994 Legal Aid Act », *University of British Columbia Law Review*, n° 33, 2000, p. 433–446; David J. McQuoid-Mason, « The Delivery of Civil Legal Aid Services in South Africa », *Fordham International Law Journal*, n° 24, 2000, p. 111–142; Anne Opie et Dave Smith, « Needs Assessments: Knowing Disadvantaged Communities in Aotearoa/New Zealand », *University of British Columbia Law Review*, n° 33, 2000, p. 405–431; Roger Smith, « Clinics in a Cold Climate: Community Law Centres in England and Wales », *Osgoode Hall Law Journal*, n° 35, 1997. Toutefois, les critiques les plus acerbes sont venues de chercheurs critiques. Voir Snider, « Legal Aid », *supra*, note 2; Abel, « Law Without Politics », *supra*, note 9; et Marc Feldman, « Political Lessons », *supra*, note 3.

¹¹ Douglas J. Ewart, « Hard Caps; Hard Choices: A Systemic Model For Legal Aid », un nouveau programme d'aide juridique pour l'Ontario, Toronto, Queen's Park Printer, 1997.

¹² Eagly, « Community Education », *supra*, note 3.

¹³ C'est Paul Tremblay qui favorise le mieux les critères de sélection des cas les plus éclairés sur le plan politique en faisant référence au « triage » : Tremblay, « Triage », *supra*, note 3; mais voir également Dunlap, « A Response », *supra*, note 8. Les concept a évolué pour finalement englober à la fois une analyse de la « collectivité en tant que client » : Robin S. Golden, « Toward a Model of Community Representation For Legal Assistance Lawyering: Examining The Role of Legal Assistance Agencies in Drug-related Evictions From Public Housing », *Yale Law and Policy Review*, n° 17, 1998, p. 527–561, au développement de compétences et d'approches spécialisées : Peter Margulies, « Political Lawyering, One Person at a Time: The Challenge of Legal Work Against Domestic Violence For The Impact Litigation/client Service Debate », *Michigan Journal of Gender & Law*, n° 3, 1996, p. 493–514, et Jessica A. Rose, « Rebellious or Regnant: Police Brutality Lawyering in New York City », *Fordham Urban Law Journal*, n° 28, 2000, p. 619–665. Parkdale cible ces problèmes depuis des années; voir Dianne L. Martin, « Organizing for Change: A Community Law Response to Police Misconduct », *Hastings Women's Law Journal*, n° 4, 1993, p. 131–74; Dianne L. Martin et Janet Mosher, « Unkept Promises: Experiences of Immigrant Women with the Neo-criminalization of Wife Assault », *Canadian Journal of Women and the Law*, n° 8, 1995, p. 8–44; et Dianne L. Martin et Ray Kuszelewski, « The Perils of Poverty: Prostitutes Rights, Police Misconduct and Poverty Law », *Osgoode Hall Law Journal*, n° 35, 1997, p. 835–863.

¹⁴ Voir la partie III, *infra*, pour une description complète du modèle Parkdale.

¹⁵ Il s'agit, dans les faits, de la position de Alan W. Houseman, qui a répondu de manière critique à la demande de Feldman concernant une approche entièrement « nouvelle » (et, à ses yeux, plus « radicale ») : Feldman, « Political Lessons », *supra*, note 3; Alan W. Houseman, « Political Lessons: Legal Services For The Poor — a Commentary », *Georgetown Law Journal*, n° 83, 1995, p. 1669–1709.

¹⁶ En conséquence, la partie IV de ce document se penchera sur les questions juridiques touchant les immigrants et leurs familles et, en particulier, les enfants, en tant que sujets dignes de la préoccupation du gouvernement fédéral et de ses ressources.

¹⁷ Mary Jane Mossman a souligné à quel point il est absurde de restreindre la part du gouvernement fédéral de l'aide juridique aux questions qui relèvent de sa compétence dans Mary Jane Mossman, *Civil Legal Aid Services in Canada: Policy Options*, Ottawa, ministère de la Justice du Canada, 1990.



- ¹⁸ Cahn, Edgar et Jean, « War on Poverty », *supra*, note 3.
- ¹⁹ Cahn, Edgar et Jean, *ibid*, p. 1320.
- ²⁰ *Idem*, p. 1329.
- ²¹ *Idem*, p. 1330.
- ²² *Idem*, p. 1336–1344.
- ²³ Edgar S. Cahn et Jean C. Cahn, « What Price Justice: The Civilian Perspective Revisited », *Notre Dame Lawyer*, vol. 41, 1965–1966, p. 927. Kenneth A. Pye a présenté un point de vue semblable, bien que moins explicite du point de vue politique, dans « The Role of Legal Services in the Anti poverty Program », *Law & Contemporary Problems*, vol. 31, 1966, p. 211. Pye en vient à la conclusion que les services juridiques traditionnels submergent l'organisation politique, mais il s'en préoccupe moins.
- ²⁴ *Harvard Law Review*. « Neighborhood Law Offices : The New Wave in Legal Services for the Poor », vol. 80, 1967, p. 805.
- ²⁵ Stephen Wexler, « Practicing Law for Poor People », *The Yale Law Journal*, n° 79, 1970, p. 1049–1067.
- ²⁶ Wexler, « Practicing Law », p. 1049–1053.
- ²⁷ *Ibid*, p. 1054–1055; et voir Tremblay, « Triage », *supra*, note 8.
- ²⁸ Wexler, *ibid*, p. 1055–1056.
- ²⁹ La proposition selon laquelle la pratique du droit en faveur des démunis consiste à mettre un terme à la pauvreté plutôt que de simplement fournir des services aux clients démunis a été développée en dix « règles » par Michael Fox dans « Some Rules for Community Lawyers », *Clearinghouse Review*, n° 1, 1980. Il s'agit, en fait, de ce qu'a récemment plaidé Doug Ewart, *supra*, note 11.
- ³⁰ John D. Honsberger, « The Ontario Legal Aid Plan », *McGill Law Journal*, vol. 15, n° 3, p. 436.
- ³¹ *Ibid*, p. 440.
- ³² Larry Taman et Frederik H. Zemans, « The Future of the Legal Services in Canada », *Canadian Bar Review*, vol. 53, 1973, p. 32.
- ³³ *Ibid*, p. 33–34.
- ³⁴ *Ibid*, p. 34.
- ³⁵ Conseil national du bien-être social (par Larry Taman), *The Legal Services Controversy: An examination of the Evidence*, Ottawa, septembre 1971.
- ³⁶ Parkdale Community Legal Services, « Brief to the Task Force on Legal Aid », 26 avril 1974 (dans *Community Legal Services in Perspective*); Parkdale Community Legal Services, « A Report from Parkdale Community Legal Services », *Canadian Community Law Journal*, vol. 3, 1979.
- ³⁷ Pour une excellente description de ce processus, voir Eagley, « Community Education » et Buchanan, « Context », *supra* note 3.
- ³⁸ Au Canada, juste à temps pour une *Charte des droits et libertés* enchâssée et, aux États-Unis, en réaction au néo-conservatisme.
- ³⁹ R.J. Gathercole, « Legal Services and the Poor », dans Robert G. Evans et Michael J. Trebilcock, éd., *Lawyers and the Consumer Interest: Regulating the Market for Legal Services*, Toronto, Butterworths, 1982.
- ⁴⁰ Gathercole. « Legal Services ». p. 408–409.
- ⁴¹ *Ibid*, p. 409.
- ⁴² *Ibid*, p. 410–411.
- ⁴³ *Ibid*, p. 426.
- ⁴⁴ Snider, « Legal Aid », *supra*, note 2.
- ⁴⁵ *Ibid*, p. 169.
- ⁴⁶ La justice formelle s'exerce après que chaque partie ait eu une possibilité égale de raconter son histoire à un juge et d'être entendue selon les normes juridiques de la procédure établie. La justice effective, toutefois, se fonde sur l'idée selon laquelle le système judiciaire est inéquitable, qu'il est structurellement biaisé à l'endroit des démunis et des personnes qui n'ont pas de pouvoir. Une réforme judiciaire visant à obtenir une justice effective contribuerait à modifier les lois discriminatoires qui perpétuent ces situations inéquitables. *Ibid*, p. 170.
- ⁴⁷ *Idem*, p. 171.
- ⁴⁸ Elle retrace les événements qui ont mené à l'élaboration de la clinique juridique de quartier que les réformateurs considéraient comme le meilleur moyen d'atteindre à la justice effective et donc le modèle dominant de prestation en matière de droit civil aux États-Unis (de même, fréquemment, qu'en droit criminel) alors qu'un modèle d'assistance judiciaire (des avocats du secteur privé choisis par le client et rémunéré par l'État) est devenu prédominant dans plusieurs provinces canadiennes et qu'il couvrait habituellement les questions à la fois criminelles et civiles, dans le sens juridique traditionnel.
- ⁴⁹ Snider. *Ibid*, p. 171.
- ⁵⁰ *Idem*, p. 174.
- ⁵¹ *Idem*, p. 181–182.
- ⁵² *Idem*, p. 184.
- ⁵³ Mary Jane Mossman, « Legal Services and Community Development : Competing or Compatible Activities », 1984 (dans vol. 2 Martin PCLS 1990–91).
- ⁵⁴ Il s'agit essentiellement de l'aspect personnalisé, individualisé et de justice formelle de la clinique par rapport à l'aspect de réforme juridique, d'action communautaire et de justice effective de la prestation de services juridiques à la collectivité. Cette tension a été identifiée dans le cadre des premières théories et des premiers documents concernant le modèle de cliniques juridiques communautaires et la répartition du temps et des ressources à chacune est depuis devenue une question d'équilibre et un débat pour les cliniques juridiques communautaires dans la pratique.
- ⁵⁵ Rosenblatt, « Legal Entitlement », *supra*, note 21.
- ⁵⁶ Les parallèles frappants avec les arguments des néo-libéraux qui favorisent une « réforme » du bien-être nous rappellent qu'il n'y a que très peu de nouvelles idées. Rosenblatt, « Legal entitlement », *ibid*, p. 265–267.
- ⁵⁷ *Idem*, p. 273.
- ⁵⁸ *Idem*.
- ⁵⁹ *Idem*, p. 273–274.
- ⁶⁰ *Idem*, p. 174, 263.
- ⁶¹ Diana Pearce, « Welfare is not for Women: Toward a Model of Advocacy to Meet the Needs of Women in Poverty », (1985) *Clearinghouse Review*, p. 412.
- ⁶² Pearce a été l'une des premières à écrire sur le phénomène selon lequel le sexe est devenu un élément déterminant de la pauvreté et que cette caractéristique connaît une escalade dans ce qui est devenu la « féminisation » de la pauvreté. Elle analyse la situation de chefs de famille monoparentale qui sont des femmes et souligne que ce n'est pas l'absence d'un autre adulte qui est associée aux taux plus élevés de pauvreté, mais, que l'élément si fortement associé à la pauvreté, c'est le fait qu'il s'agisse d'une femme seule tentant de faire vivre toute une famille. Pearce, « Welfare », p. 412.
- ⁶³ *Ibid*, p. 412.
- ⁶⁴ C'est parce que même si nombre de femmes sont pauvres pour quelques-unes des mêmes raisons que les hommes, une grande partie de la pauvreté des femmes relève de deux causes essentiellement particulières aux femmes : la plupart du temps les femmes doivent fournir la totalité ou la presque totalité

du soutien de leurs enfants et elles sont désavantagées sur le marché du travail (*idem*, p. 412).

⁶⁵ Même si ces exemples sont américains, on peut établir la même distinction au Canada : voir Dianne L. Martin, « Passing the Buck : Prosecution of Welfare Fraud, Preservation of Stereotypes », *Windsor Yearbook of Access to Justice*, n° 12, 1992, p. 52–97, une étude sur les poursuites en matière de fraude relative à l'aide sociale fondée en partie sur les cas de Parkdale.

⁶⁶ Pearce, *supra*, note 61, p. 415.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Idem*, p. 417.

⁶⁹ Sa perspective importante, applicable aussi bien aux autres, est que la défense des femmes pauvres doit découler d'une compréhension du fait que la discrimination sexuelle qu'elles subissent représente un élément important de la féminisation de la pauvreté. Parallèlement, on ne peut présumer que toutes les politiques visant à combattre la discrimination sexuelle seront efficaces pour (toutes) les femmes pauvres. *Idem*, p. 418.

⁷⁰ John McCamus, *A New Legal Aid Plan for Ontario*, Toronto, Queen's Park Printer, 1977.

⁷¹ Par exemple, voir : Patricia Hughes, « New Brunswick's Domestic Legal Aid System : New Brunswick's Minister of Health And Community Services V.J.G. », *Windsor Yearbook of Access to Justice*, n° 16, 1998, p. 240–251; et D.A. Rollie Thompson, « Legal Aid Without Conflict: Nova Scotia », 1998, p. 16, *Windsor Yearbook of Access to Justice*, p. 306–324.

⁷² Albert Currie, « Legal Aid Delivery Models in Canada: Past Experience and Future Developments », *University of British Columbia Law Review*, n° 33, 2000, p. 285–317.

⁷³ Voir les renvois à *supra*, note 3 et Ann Southworth, « Lawyers And The « Myth of Rights » in Civil Rights And Poverty Practice », *Boston University Public Interest Law Journal*, n° 8, 1999, p. 469–511.

⁷⁴ Ewart, « Hard Caps », *supra*, note 11.

⁷⁵ Bien sûr, l'aide juridique a toujours été soumise à d'importantes restrictions budgétaires, en particulier dans le cas de l'aide juridique civile. La préoccupation concernant le coût des programmes sociaux à titre de nouveauté mise de l'avant par les politiciens néo-libéraux est une idée erronée. Il s'agit toutefois d'une idée erronée qui jouit d'une grande popularité dans les débats actuels sur les politiques.

⁷⁶ Ewart, « Hard Caps », *supra*, note 11, p. 11–12.

⁷⁷ Ewart, *Ibid.*, p. 12–13.

⁷⁸ *Idem*, p. 13–18.

⁷⁹ *Supra*, Tremblay et coll, note 8.

⁸⁰ Ewart, « Hard Caps », *supra*, note 11, p. 20–21.

⁸¹ *Ibid.*, p. 21–26.

⁸² Cahan et Cahn, *supra*, note 3.

⁸³ Snider, *supra*, note 2.

⁸⁴ Parkdale Community Legal Services, *Report to Department of Health and Welfare* (février 1972), tiré de Zemans, « The Dream », *supra*, note 4 à note 22.

⁸⁵ Dianne L. Martin, éd., *Intensive Programme in Poverty Law at Parkdale Community Legal Services, Cases and Materials*, vol. 1, Toronto, Osgoode Hall Law School, 1991, p. 3.

⁸⁶ Martin, « Intensive Programme », *supra*, note 9, p. 6. Vingt étudiants en droit travaillent chaque semestre sous la supervision conjointe d'un auxiliaire juridique communautaire et d'un avocat-employé.

⁸⁷ Pour une discussion concernant ce « mouvement » (et son évolution en un « système ») comparant le Canada aux États-Unis, voir Gathercole, « Legal Services », *supra*, note 39.

⁸⁸ Jacqui Greatbatch, « The Immigration Group : An Integrated Approach to Casework, Law Reform and Community Development », Toronto, Parkdale Community Legal Services, 1989, annexe B.

⁸⁹ Ron Schacter, l'avocat à la tête de la division sur le droit de l'immigration et des réfugiés à l'époque (1993 et 1995) décrit les interventions alors que la Clinique représentait le Conseil canadien pour les réfugiés dans « The Cases of Ward and Chan », *Osgoode Hall Law Journal*, n° 35, 1997, p. 723–735.

⁹⁰ De très nombreux textes ont documenté le phénomène. Voir par exemple Drache, Ismael, McKenzie, *supra*, note 1.

⁹¹ Cette pratique a fait l'objet de plusieurs examens et a été presque universellement décriée dans la documentation. Jenifer M. Bosco, « Undocumented Immigrants, Economic Justice, and Welfare Reform in California », *Georgetown Immigration Law Journal*, n° 8, 1994, p. 71–94 et Liza Cristol-Deman et Richard Edward, « Closing The Door on The Immigrant Poor », *Stanford Law and Policy Review*, n° 9, 1998, p. 141–155.

⁹² Des efforts sont déployés aux États-Unis afin de refuser la citoyenneté à des enfants d'immigrants illégaux » nés dans ce pays (ainsi qu'a lieu un débat sur la meilleure façon de s'opposer à eux), une mesure mise en œuvre de façon réussie en Angleterre. Voir : Michael Robert W. Houston, « Birthright Citizenship in the United Kingdom and the United States: a Comparative Analysis of the Common Law Basis for Granting Citizenship to Children Born of Illegal Immigrants », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, n° 33, p. 693–738.

⁹³ On peut en trouver un autre exemple dans les compte-rendu de la façon dont la Clinique s'est occupée des questions d'inconduite policière et du sort des prostituées de rue. La portée et l'historique de la réaction de la Clinique aux questions concernant la police se trouve dans Martin, « Organizing for Change », *supra*, note 13, et en version abrégée, avec l'histoire de l'implication de la Clinique en matière de droit des prostituées, dans Dianne L. Martin & Ray Kuszelewski, « The Perils of Poverty, Prostitutes Rights, Police Misconduct and Poverty Law », *Osgoode Hall Law Journal*, n° 35, 1997, p. 835–63.

⁹⁴ John Dent, « « Mom is Here Illegal » The Denial of OHIP to Canadian Children Based on Parental Immigration Status: A violation of International Human Rights? » Document inédit soumis en conformité avec les exigences du Intensive Programme in Poverty Law, Osgoode Hall Law School, York University, Toronto, 2000. Un résumé est présenté à l'annexe A. Ce fait est peu commun. Les documents rédigés par des étudiants ont contribué à une vaste gamme de causes et d'initiatives. Voir Martin et Kuszelewski, *ibid.*, et Gavigan, « Twenty-five Years » *supra*, note 4.

⁹⁵ Il existe un vif débat entourant le rôle et l'efficacité de ce que la Clinique appelle « cause type de litige » et ce que l'on appelle « litige sur les répercussions » (*impact litigation*) dans la documentation américaine. Selon la pratique à la Clinique, la décision de lancer une stratégie de cas type est prise par le Conseil, dont les membres sont conscients du débat. Voir par exemple : Amy Bartholomew et Alan Hunt, « What's wrong with rights? », *University of Minnesota Law School Journal* n° 9 (3), 1991, p. 1–58; Stephen Brickey et Elizabeth Comak, « The role of law in social transformation: Is a jurisprudence of insurgency possible? », *Canadian Journal of Law and Society*, n° 2, 1987, p. 97–119; Gwen Brodsky et Shelagh Day, *Canadian Charter Equality Rights for Women: One step forward or Two Steps Back?*, Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1989; Conseil d'administration, Parkdale Community Legal Services, « Poverty Law and Community Legal Clinics: A View From Parkdale Community Legal Services », *Osgoode Hall Law Journal*, n° 35, 1997, p. 595–601.

⁹⁶ Les personnes qui recherchent le changement ignorent trop souvent l'importance de la compétence et de l'énergie consacrées à la cueillette des faits, mais celle-ci est absolument essentielle à la fois dans le cadre du litige et du lobbying et d'autres stratégies. Pour une discussion éclairante sur l'importance des



faits dans ce type de litige, voir : Mary Eberts, « New Facts for Old: Observations on the Judicial Process », dans Richard Devlin, éd., *Canadian Perspectives on Legal Theory*, Toronto, Emond Montgomery, 1991, p. 467.

⁹⁷ Ewart, *supra*, note 11.

⁹⁸ L'étude de cas de Rosenblatt sur la « légalisation » des droits liés au bien-être constitue le document le plus approfondi et le plus réfléchi. Rosenblatt, *supra*, note 55.

⁹⁹ Dans le contexte d'une réforme policière, une thèse de doctorat étudie un groupe de réforme de l'activité policière composé de citoyens, expose en détail son inefficacité au départ, mais suggère que les membres ont finalement adopté le « discours favorable au maintien de l'ordre » et que le processus est presque inévitable avec les groupes de réforme « extra gouvernementaux », Maeve W. McMahon, « CIRPA: A Case Study of the Reform Process and the Police Institution ». Un mémoire soumis conformément aux exigences de la maîtrise es arts à l'Université de Toronto, 1983. Une grande partie de ses données apparaissent également dans M.W. McMahon et R.V. Ericson, *Policing Reform: A study of the Reform Process and Police Institutions in Toronto*, Centre for Criminology, Université de Toronto, Toronto, 1984. Voir Martin, 1992, *supra*, note 13 pour une réaction.

¹⁰⁰ Snider, *supra*, note 2 et discussion aux notes 44 à 52 inclusivement.

¹⁰¹ On reconnaît maintenant à peu près partout l'importance de déterminants plus larges de la santé en ce qui a trait à la situation de santé des populations (voir par exemple Forum national sur la santé et documents de références joints). Un certain nombre d'écrivains canadiens, féministes en particulier, ont commencé d'examiner la privatisation et ses effets sur les femmes de façon générale et également en ce qui a plus particulièrement trait à l'aide sociale et aux soins de santé. Voir, par exemple, Patricia et Hugh Armstrong, *Wasting Away: The Undermining of Canadian Health Care*, Toronto, Oxford U. Press, 1996; Issa Bakker, *Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada*, Toronto, U. Toronto Press, 1996; J. Brodie (éd.) *Women and Canadian Public Policy*, Toronto, Harcourt Brace, 1996.

¹⁰² Zemans, « The Dream », *supra*, note 4 aux notes 12 à 17 et texte d'accompagnement.

¹⁰³ Cette documentation est disponible auprès de tout ministère de la Santé et a été utilisée de manière efficace dans Shari B. Fallek, « Health Care for Illegal Aliens: Why It Is a Necessity », *Houston Journal of International Law*, n° 19, 1997, p. 951-981 du point de vue des coûts de santé publique associés à ces mesures.

Références bibliographiques

- ABEL, R.L. « The Contradictions of Informal Justice », dans Richard Abel, éd., *The Politics of Informal Justice*, vol. 1, 1982.
- ARMSTRONG, P. et ARMSTRONG, H. *Wasting Away: The Undermining of Canadian Health Care*, Toronto, Oxford U Press, 1996.
- BAKKER, I. *Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada*, Toronto, U. Toronto Press, 1996.
- BARTHOLOMEW, A. et HUNT, A. « What's wrong with rights? », *University of Minnesota Law School Journal*, n° 9, vol. 3, 1991, p. 1–58.
- BLANKENBURG, E. « Private Insurance And The Historical “Waves” of Legal Aid », *Windsor Yearbook of Access to Justice*, n° 13, 1993, p. 185–201.
- Board of Directors, Parkdale Community Legal Services. « Poverty Law and Community Legal Clinics: A View From Parkdale Community Legal Services », *Osgoode Hall Law Journal*, n° 35, 1997, p. 595–601.
- BOSCO, J.M. « Undocumented Immigrants, Economic Justice, and Welfare Reform in California », *Georgetown Immigration Law Journal*, n° 8, 1994, p. 71–94.
- BRICKEY, S. et COMACK, E. « The role of law in social transformation: Is a jurisprudence of insurgency possible? », *Canadian Journal of Law and Society*, n° 2, 1987, p. 97–119.
- BRODIE, J. (éd.). *Women and Canadian Public Policy*, Harcourt Brace, Toronto, 1996.
- BRODSKY, G. et DAY, S. *Canadian Charter Equality Rights for Women: One Step forward or Two Steps Back?*, Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1989.
- BUCHANAN, R.M. « Context, Continuity, And Difference in Poverty Law Scholarship », *University of Miami Law Review*, n° 48, 1994, p. 999–1061.
- CAHN, E.S. et CAHN, J.C. « The War on Poverty: The Civilian Perspective », *Yale Law Journal*, vol. 73, n° 8, juillet 1964, p. 1317.
- CAHN, E.S. et CAHN, J.C. « What Price Justice: The Civilian Perspective Revisited », *Notre Dame Lawyer*, vol. 41, 1965–1966, p. 927.
- CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL. Par Larry Taman, *The Legal Services Controversy: An Examination of the Evidence*, Ottawa, septembre 1971.
- CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL, *Legal Aid and the Poor*, Ottawa, hiver 1995.
- CRISTOL-DEMAN, L. et EDWARDS, R. « Closing The Door on The Immigrant Poor », *Stanford Law and Policy Review*, n° 9, 1998, p. 141–155.
- CURRIE, A. « Legal Aid Delivery Models in Canada: Past Experience and Future Developments », *University of British Columbia Law Review*, n° 33, 2000, p. 285–317.
- DENT, J. « “Mom is Here Illegal” The Denial of OHIP to Canadian Children Based on Parental Immigration Status: A Violation of International Human Rights? », document inédit présenté conformément aux exigences du Intensive Programme in Poverty Law, Osgoode Hall Law School, York University, Toronto, 2000. Résumé à l'annexe A.
- DRACHE, D. et RANACHAN, A., éd. *Warm Heart, Cold Country: Fiscal and Social Policy Reform in Canada*, Ottawa, publié en collaboration avec le Caledon Institute of Social Policy, Ottawa, et le Robarts Centre for Canadian Studies, York University, 1995.
- DUNLAP, J.A. « I Don't Want to Play God — a Response to Professor Tremblay », *Fordham Law Review*, n° 67, 1999, p. 2601–2616.
- EAGLY, I.V. « Community Education: Creating a New Vision of Legal Services Practice », *Clinical Law Review*, n° 4, 1998, p. 433–484.
- EBERTS, M. « New Facts for Old: Observations on the Judicial Process », dans Richard Devlin, éd., *Canadian Perspectives on Legal Theory*, Toronto, Emond Montgomery, 1991, p. 467.
- EVANS, R.G. et TREBILCOCK, M.J., éd. *Lawyers and the Consumer Interest: Regulating the Market for Legal Services*, Toronto, Butterworths, 1982.
- EWART, D.J. « Why the Neighbourhood Law Office? », *Chitty's Law Journal*, vol. 20, mai 1972, p. 159.
- EWART, D.J. « Hard Caps; Hard Choices: A Systemic Model For Legal Aid », *A New Legal Aid Plan for Ontario*, Toronto, Queen's Park Printer, 1997.
- FALLEK, S.B. « Health Care for Illegal Aliens: Why It Is a Necessity », *Houston Journal of International Law*, n° 19, 1997, p. 951–981.
- FELDMAN, M. « Political Lessons: Legal Services For The Poor », *Georgetown Law Journal*, n° 83, 1995, p. 1529–1632.
- FOX, M.J. « Some Rules for Community Lawyers », *Clearinghouse Review*, n° 1, 2000.
- GATHERCOLE, R.J. « Legal Services and the Poor », dans Robert G. Evans et Michael J. Trebilcock, éd., *Lawyers and the Consumer Interest: Regulating the Market for Legal Services*, Toronto, Butterworths, 1982.
- GAVIGAN, S.A.M. « Twenty-Five Years of Dynamic Tension: The Parkdale Community Legal Services Experience, Special edition: Parkdale Community Legal Services: Twenty-Five Years of Poverty Law », *Osgoode Hall Law Journal*, n° 35, 1997, p. 443–474.
- GOLDEN, R.S. « Toward a Model of Community Representation For Legal Assistance Lawyering: Examining The Role of Legal Assistance Agencies in Drug-related Evictions From Public Housing », *Yale Law and Policy Review*, n° 17, 1998, p. 527–561.
- GRANT, A. « Clinical Training Within Community Legal Services: a Phenomenon in Search of an Organizational Structure », (dans *Community Legal Services in Perspective Chitty's Law Journal*, vol. 22, n° 1, 1974, p. 15.
- GREATBATCH, J. « The Immigration Group: An Integrated Approach to Casework, Law Reform and Community Development », Toronto, Parkdale Community Legal Services, 1989, annexe B.
- HARVARD LAW REVIEW. « Neighborhood Law Offices: The New Wave in Legal Services for the Poor », vol. 80, 1967, p. 805.
- HONSBERGER, J.D. « The Ontario Legal Aid Plan », *McGill Law Journal*, vol. 15, n° 3, p. 436.
- HOUSEMAN, A.W. « Political Lessons: Legal Services For The Poor — a Commentary », *Georgetown Law Journal*, n° 83, 1995, p. 1669–1709.
- HOUSTON, M.R.W. « Birthright Citizenship in the United Kingdom and the United States: a Comparative Analysis of the Common Law Basis for



- Granting Citizenship to Children Born of Illegal Immigrants », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, n° 33, 2000, p. 693–738.
- HUGHES, P. « New Brunswick's Domestic Legal Aid System: New Brunswick (Minister of Health And Community Services V. J.G. », *Windsor Yearbook of Access to Justice*, n° 16, 1998, p. 240–251.
- ISMAEL, J.S. et VAILLANCOURT, Y., éd. *Privatization and provincial social services in Canada: policy, administration and service delivery*, Edmonton, University of Alberta Press, 1988.
- KAMIN, M.A. « Review: *Rebellious Lawyering: One Chicano's Vision of Progressive Legal Practice*. Gerald P. Lopez. Boulder, Westview Press, 1992, *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, n° 28, 1993, p. 237–243.
- KLIJN, A. « Dutch Legal Services Quality Incentives: The Allegedly "Perverse" Effects of the 1994 Legal Aid Act », *University of British Columbia Law Review*, n° 33, 2000, p. 433–446.
- MARGULIES, P. « Political Lawyering, One Person at a Time: The Challenge of Legal Work Against Domestic Violence For The Impact Litigation/client Service Debate », *Michigan Journal of Gender & Law*, n° 3, 1996, p. 493–514.
- MARKS, R. « The Legal Needs of the Poor: A Critical Analysis », *ABA Series: Legal Services for the Poor* (in *Community Legal Services in Perspective*), 1971, p. 1–17.
- MARTIN, D.L., éd. *Intensive Programme in Poverty Law at Parkdale Community Legal Services — Course Materials*, vol. I, Osgoode Hall Law School, York University, Toronto, 1990.
- MARTIN, D.L. « Passing the Buck: Prosecution of Welfare Fraud, Preservation of Stereotypes », *Windsor Yearbook of Access to Justice*, n° 12, 1992, p. 52–97.
- MARTIN, D.L. « Organizing for Change: A Community Law Response to Police Misconduct », *Hastings Women's Law Journal*, n° 4, 1993, p. 131–174.
- MARTIN, D.L. et MOSHER, J. « Unkept Promises: Experiences of Immigrant Women with the Neo-criminalization of Wife Assault », *Canadian Journal of Women and the Law*, n° 8, 1995, p. 8–44.
- MARTIN, D.L. et KUSZELEWSKI, R. « The Perils of Poverty: Prostitutes Rights, Police Misconduct and Poverty Law », *Osgoode Hall Law Journal*, n° 35, 1997, p. 835–863.
- MCKENZIE, H. et SHALLA, V. *Poverty in Canada*, Direction de la recherche du Parlement, 1998, édition revue, 1994.
- MCQUOID-MASON, D.J. « The Delivery of Civil Legal Aid Services in South Africa », *Fordham International Law Journal*, n° 24, 2000, p. 111–142.
- MOSSMAN, M.J. « Legal Services and Community Development: Competing or Compatible Activities », dans vol. 2 Martin PCLS, document de 1990–1991.
- MOSSMAN, M.J. et LIGHTMAN, E.S. « Towards Equality Through Legal Aid in Canada », *Journal of Law and Social Policy*, n° 21, 1986, p. 1.
- MOSSMAN, M.J. *Civil Legal Aid Services in Canada: Policy Options*, Ottawa, ministère de la Justice du Canada, 1990.
- MOSSMAN, M.J. « From Crisis to Reform: Legal Aid Policy-making in The 1990's », *Windsor Yearbook of Access to Justice*, n° 16, 1998, p. 261–270.
- OPIE, A. et SMITH, D. « Needs Assessments: Knowing Disadvantaged Communities in Aotearoa/New Zealand », *University of British Columbia Law Review*, n° 33, 2000, p. 405–431.
- PARKDALE COMMUNITY LEGAL SERVICES. « Brief to the Task Force on Legal Aid », dans *Community Legal Services in Perspective*, 26 avril 1974.
- PARKDALE COMMUNITY LEGAL SERVICES. « A Report from Parkdale Community Legal Services », *Canadian Community Law Journal*, vol. 3, 1979.
- PARKDALE COMMUNITY LEGAL SERVICES. « Extract from PCLS Office Manual », dans Dianne L. Martin, éd., *Intensive Programme in Poverty Law at Parkdale Community Legal Services — Course Materials*, vol. I, Osgoode Hall Law School, York University, Toronto, 1990.
- PARKDALE COMMUNITY LEGAL SERVICES. « Twenty-Five Years of Poverty Law », *Osgoode Hall Law Journal*, n° 35, 1997, p. 413–924.
- PARKER, G. « Legal Aid — Canadian Style », *Wayne Law Review*, vol. 14, 1968, p. 471.
- PEARCE, D. « Welfare is not for Women: Toward a Model of Advocacy to Meet the Needs of Women in Poverty », 1985 *Clearinghouse Review*, p. 412.
- PYE, K.A. « The Role of Legal Services in the Antipoverty Program », *Law & Contemporary Problems*, vol. 31, 1966, p. 211.
- ROCHE, M.B. « Ethical Problems Raised by the Neighbourhood Law Office », *Notre Dame Lawyer*, vol. 41, 1965–1966, p. 961.
- ROSE, J.A. « Rebellious or Regnant: Police Brutality Lawyering in New York City », *Fordham Urban Law Journal*, n° 28, 2000, p. 619–665.
- ROSENBLATT, R.E. « Legal Entitlement and Welfare Benefits », dans D. Kairys, éd., *The Politics of Law: A Progressive Critique*, New York, Pantheon, 1982, p. 262.
- SCHACTER, R. « The Cases of Ward and Chan », *Osgoode Hall Law Journal*, n° 35, 1997, p. 723–735.
- SMITH, R. « Clinics in a Cold Climate: Community Law Centres in England and Wales », *Osgoode Hall Law Journal*, n° 35, 1997, p. 895–924.
- SNIDER, D.L. « Legal Aid, Reform and the Welfare State », dans Stephen Brickey & Elizabeth Comack, éd., *The Social Basis of Law: Critical Readings in the Sociology of the Law*, Toronto, Garamond Press, 1986, p. 169–195.
- SOUTHWORTH, A. « Lawyers And The "Myth of Rights" in Civil Rights And Poverty Practice », *Boston University Public Interest Law Journal*, n° 8, 1999, p. 469–511.
- TAMAN, L. et ZEMANS, F.H. « The Future of Legal Services in Canada », *Canadian Bar Review*, vol. 53, 1973, p. 32.
- THE LAW SOCIETY OF UPPER CANADA.** *Ontario Legal Aid Plan: 1988 Annual Report*. Rapports annuels 1968–1997.
- THOMPSON, D.A.R. « Legal Aid Without Conflict: Nova Scotia », *Windsor Yearbook of Access to Justice*, n° 16, 1998, p. 306–324.

TREMBLAY, P.R. « Acting "A Very Moral Type of God": Triage Among Poor Clients », *Fordham Law Review*, n° 67, 1999, p. 2475–2532.

WEXLER, S. « Practicing Law for Poor People », *Yale Law Journal*, n° 9, 1970, p. 1005.

WYDRZYNSKI, C.J. « Access to the legal system: the emerging concept of prepaid legal services », *Canadian Community Law Journal*, vol. 3, 1979, p. 47.

ZEMANS, F.H. « The Dream is Still Alive: Twenty-five Years of Parkdale Community Legal Services and the Osgoode Hall Law School Intensive Program in Poverty Law », *Osgoode Hall Law Journal*, n° 35, 1997, p. 499–534.



Annexe A :

Le Groupe sur l'immigration : une approche intégrée au travail social individualisé, à la réforme du droit et au développement communautaire

Le Groupe sur l'immigration a ciblé un certain nombre de domaines importants pour la réforme du droit au cours de l'année dernière. On compte parmi ces domaines la protection des réfugiés; la réunification des familles; la discrimination à l'endroit des femmes immigrantes; la rupture de l'engagement de parrainage; et les droits des travailleurs domestiques.

Le cas de la famille S. illustre notre approche intégrée au travail social individualisé, à la réforme du droit et au développement communautaire. La question concerne la réunification d'une famille et la façon dont le Canada traite les immigrants handicapés. La famille S. s'est vue à tort refuser la possibilité de demander un statut d'immigrants admis en vertu du Programme d'examen administratif de 1986 parce que le jeune monsieur S. était atteint du syndrome de Down et que, pour cette raison, la famille serait inadmissible et qu'ainsi, il était inutile de traiter la demande.

La *Loi sur l'immigration* stipule que les personnes handicapées et leur famille se verront refuser le statut d'immigrants admis si deux médecins (qui n'examinent pas la personne handicapée) décident que la personne pourrait exercer une « demande excessive » sur « les services sociaux ou de santé ». Cette disposition s'applique malgré le fait que la famille réponde à toutes les

autres exigences. Les seules solutions de rechange à la disposition d'une famille qui se retrouve dans cette situation sont :

- 1) d'abandonner ses efforts visant à être admise;
- 2) d'abandonner le membre handicapé de la famille.

Parkdale représente la famille S. qui conteste la Loi. Nous nous rendons en Cour fédérale afin de plaider que le refus dans l'affaire S. était erroné et que la disposition de la *Loi sur l'immigration* contrevient à l'article 15 de la *Charte des droits* car elle exerce une discrimination contre une personne sur la base de son handicap.

Parallèlement à la contestation judiciaire, le groupe sur l'immigration rassemble des appuis pour la réforme de cette loi discriminatoire auprès des groupes communautaires d'immigrants et de personnes handicapées, et nous avons formé un groupe pour les parents immigrants dont les enfants handicapés font l'objet de cette discrimination. Le groupe est important pour le partage de l'information et un soutien mutuel, afin que les familles ne se sentent pas isolées et seules. Il entreprendra bientôt une campagne publique d'information afin d'exercer des pressions pour que la loi soit modifiée.

L'approche intégrée à la réforme du droit, à savoir à la fois une défense juridique et politique de nos clients ainsi que les services de soutien dont ils ont besoin constitue une stratégie visant à combattre la discrimination et l'injustice qui tire profit dans la plus grande mesure possible des ressources de Parkdale et respecte notre mandat d'œuvrer au changement social.

Jacquie Greatbatch
 Avocat employé
 Groupe sur la Loi sur l'immigration

Annexe B :

« Maman est ici illégalement »

Le refus de Protection-santé de l'Ontario aux enfants canadiens en raison du statut d'immigrant de leurs parents : une infraction aux droits internationaux de la personne?

John Dent *

En Ontario, les enfants nés au Canada se voient refuser l'assurance-santé à cause du statut d'immigrant de leurs parents. La clinique Parkdale Community Legal Services a plusieurs clients dont les enfants, citoyens par droit de sang, se sont vus refuser l'assurance-santé pour le seul motif que leurs parents n'avaient pas régularisé leur statut d'immigrant. Dans nombre de cas, le résultat tragique est que les enfants ne reçoivent pas les services de soins de santé dont ils ont besoin.

La politique consistant à refuser l'assurance-santé à des enfants canadiens au seul motif du statut d'immigrant de leurs parents pourrait contrevenir à la loi sur l'assurance-santé de l'Ontario et à ses règlements, à la *Charte des droits et libertés* ainsi qu'aux responsabilités du Canada en vertu du droit international. Cet article met l'accent sur ce dernier point : le refus d'une assurance-santé à de tels enfants contrevient-il à nos obligations en vertu du droit international, et plus particulièrement, à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant?

Afin d'en arriver à une réponse à cette question, l'article examine d'abord la pratique actuelle concernant le fait d'accorder la Protection-santé de l'Ontario aux enfants d'immigrants, la loi provinciale pertinente et les règlements. Le droit international est présenté comme un recours possible par le biais d'une discussion au sujet des sources pertinentes du droit international, de l'utilité du droit international en matière de litiges intérieurs et de l'importance de la surveillance internationale de la performance du Canada en matière de droit de la personne, puis l'auteur procède à une analyse de la compatibilité de la pratique ontarienne avec les obligations du Canada en vertu du droit international pertinent en mettant précisément l'accent sur le droit à la non-discrimination et sur le droit fondamental à la santé que garantit la Convention relative aux droits de l'enfant.

Tout au long de l'article, l'auteur utilise le cas de Florencia et Anna afin d'illustrer l'incidence et le caractère des règles d'admissibilité de Protection-santé de l'Ontario pour les enfants canadiens dont les parents sont sans statut légal au Canada. Florencia est arrivée au Canada il y a quatre ans en provenance de Colombie, avec son mari qui avait présenté une demande de statut de réfugié. Pendant que la demande était traitée, la famille bénéficiait de la couverture du Programme fédéral de services de santé provisoires. La demande a été refusée, mais Florencia et sa

famille craignaient de retourner en Colombie. Entre temps, le mari de Florencia, Enrique, avait trouvé un emploi et Anna était née. Ils espéraient demeurer au Canada et présenter une demande d'admission pour des motifs humanitaires aussitôt que leur anglais se serait amélioré et ils avaient épargné l'argent pour le traitement et le droit exigé pour l'établissement (totalisant environ 3 000 \$). Lorsque Florencia a présenté une demande de couverture de Protection-santé de l'Ontario pour Anna, l'employée du bureau de Protection-santé de l'Ontario lui a opposé un refus. L'employée affirmait que, puisque Florencia n'était pas elle-même une résidente permanente ou une citoyenne, sa fille n'était pas admissible à la Protection-santé de l'Ontario. Sur le formulaire d'admissibilité, elle avait écrit « la mère est ici illégalement ». On a dit à Florencia que le fait qu'Anna soit une citoyenne canadienne n'avait pas d'importance. Elle avait peur d'argumenter parce qu'elle croyait que l'employée de Protection-santé de l'Ontario pourrait la signaler à Immigration Canada. Elle avait très peur parce que Anna avait développé des problèmes cardiaques et qu'elle pourrait avoir besoin d'une chirurgie. Une telle opération serait fort coûteuse et elle n'aurait jamais les moyens de payer une telle somme elle-même. Elle est venue à Parkdale en espérant que nous pourrions faire quelque chose pour elle.

Il appert, après une minutieuse analyse des dispositions du droit international pertinent, tel qu'interprété par des chercheurs universitaires et par les organismes de surveillance des traités de l'ONU, que la politique consistant à refuser à Anna et aux autres enfants dans sa situation la couverture de Protection-santé de l'Ontario contrevient au droit fondamental à la santé en vertu de la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant (CRDE). Il appert également que cette politique contrevient au droit à la non-discrimination garanti par la CRDE, au PIRDESC ainsi qu'au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

Plus précisément, on pourrait dire que le contenu obligatoire minimum du droit à la santé en matière de droit international écarte la possibilité d'un refus à des enfants, pour des raisons financières, de leur droit d'accès à des soins de santé nécessaires. Les lacunes des services de santé disponibles aux personnes non assurées en Ontario faisaient en sorte que, dans certains cas, le contenu obligatoire minimum n'était pas respecté. Le cas de Florencia et Anna met en lumière les conséquences éventuellement dommageables qui peuvent résulter du refus de services de santé préventifs.

Pour respecter le droit à la santé, les États parties doivent faire davantage que respecter le contenu obligatoire minimum. En fait, la CRDE exige spécifiquement des États parties qu'ils mettent en œuvre le droit à la santé dans toute la mesure de leurs ressources disponibles. Cette norme éventuelle impose la plus haute responsabilité aux pays riches comme le Canada. Le refus d'une couverture de Protection-santé de l'Ontario à un segment vulnérable de la population en l'absence de toute pénurie grave



de ressources rend une telle politique régressive contraire aux obligations en vertu de la CRDE. Le fait de cibler les enfants canadiens d'immigrants sans statut pour les exclure d'une couverture d'assurance-santé provinciale constitue une infraction au principe de non-discrimination, à la fois d'un point de vue théorique et d'un point de vue plus pragmatique auquel ont recours les comités de surveillance des traités de l'ONU sur les droits de la personne.

En ce qui concerne l'approche théorique, le refus de Protection-santé de l'Ontario à des enfants canadiens en raison du statut d'immigrant de leurs parents représente une discrimination puisqu'une telle décision n'est pas reliée aux capacités ou au potentiel de l'enfant. On a critiqué l'approche de non-discrimination des organismes de surveillance des traités de l'ONU en affirmant qu'elle manquait de rigueur sur le plan théorique, mais leur emphase sur le « caractère raisonnable » de la différenciation offre l'avantage de permettre d'inclure dans l'analyse une gamme plus vaste de facteurs. En conséquence, les arguments présentés en faveur d'une conclusion

de discrimination comportent l'examen de la légitimité de l'objet des modifications législatives qui restreignent l'admissibilité à la Protection-santé de l'Ontario, de la proportionnalité et de la rationalité des moyens utilisés pour atteindre ces objectifs, des dommages causés aux enfants touchés et de l'incompatibilité de cette politique avec l'obligation du Canada en vertu de la CRDE de toujours accorder priorité à l'« intérêt supérieur de l'enfant ».

Le Comité des droits de l'enfant rendra public son second rapport sur la performance du Canada en vertu de la CRDE au cours de l'année qui vient. Cet article plaide que le gouvernement devra répondre de la façon dont il traite les enfants canadiens dont les parents sont sans statut. Le fait qu'une province aussi riche que l'Ontario ait choisi de maintenir une politique qui contrevient à notre engagement international d'assurer à tous les enfants, sans discrimination, le droit à la santé constitue un profond embarras et contribue à miner la stature du Canada en matière de droits de la personne sur la scène internationale.

Annexe C :

Le droit des enfants à la Protection-santé de l'Ontario au Canada

Le problème

En Ontario, on refuse couramment à des enfants canadiens l'assurance-santé en raison du statut d'immigrant de leurs parents. Nous sommes d'avis que le refus de l'assurance-santé au seul motif du statut d'immigrant des parents d'enfants canadiens contrevient à *Loi sur l'assurance-santé* de l'Ontario, à la Charte des droits et libertés ainsi qu'aux obligations du Canada en vertu du droit international.

L'éducation juridique publique

Travail préliminaire

Les auxiliaires juridiques communautaires et les étudiants en droit ont œuvré en partenariat avec de nombreux groupes communautaires tels le Women's Health Center au St-Joseph's Hospital et Access Alliance afin de cerner et de régler les problèmes juridiques auxquels sont confrontés les clients et d'élaborer une stratégie visant à mieux combler les besoins de la collectivité. Une approche a consisté à utiliser des ateliers d'information pour aborder cette question. Ces ateliers ont connu un franc succès et nous continuerons d'offrir ces types de séances, mais ils ne rejoignent que peu de gens. La production et la distribution des clients assurent une audience beaucoup plus vaste et favorisent l'initiative personnelle, réduisant en conséquence la nécessité d'être directement représenté par des avocats. Notre évaluation des besoins de la collectivité nous a permis de réaliser que la traduction de dépliants et d'autres documents dans d'autres langues assure davantage que cette information est directement communiquée aux autres groupes linguistiques qui composent notre clientèle.

Première phase

À ce jour, nous avons déjà fait imprimer le premier dépliant en anglais (voir l'exemplaire en annexe) et des traductions en espagnol et en portugais sont en cours. De plus, nous avons produit une série de diapositives en couleur qu'on peut utiliser comme auxiliaires visuels pendant les colloques sur l'éducation juridique du public concernant la couverture de Protection-santé de l'Ontario pour les enfants canadiens de parents sans statut.

Nous avons fait parvenir des exemplaires du premier dépliant à plusieurs cliniques juridiques communautaires et centres de santé communautaires. En outre, le dépliant a été distribué dans

le cadre d'un atelier à l'intention des fournisseurs de services au Toronto Hostels Training Center ainsi qu'à la Health Fare organisée par la St-Joseph's Health Center, qui a eu lieu au Dufferin Mall et auxquels ont participé au-delà de 55 fournisseurs de soins de santé. Nous continuons de distribuer le dépliant par l'entremise des différentes collectivités avec lesquelles nous travaillons.

Prochaine étape

Nous fondant sur notre connaissance des besoins communautaires, nous tentons d'abord de faire traduire les dépliants en espagnol et en portugais. En ce moment, des membres de la collectivité révisent les ébauches de traduction. Nous espérons pouvoir étendre le projet de traduction afin d'y inclure plus tard le vietnamien et nous aimerions imprimer des exemplaires supplémentaires en anglais.

Présentement, nous transformons les diapositives couleur en une trousse qui comprendra des macarons, des affiches, les diapositives sous forme de livrets ainsi que les formulaires d'inscription à nos ateliers. On pourrait ensuite distribuer cette trousse aux centres de santé communautaires, aux classes d'anglais langue seconde, etc., afin de mieux faire connaître la question et de favoriser la discussion au sein de la collectivité. Nous prévoyons également traduire tous ces documents dans diverses langues selon les besoins communautaires.

Deuxième phase

Nous souhaiterions poursuivre notre travail d'éducation juridique du public en produisant des vidéos sur la question. Le premier vidéo porterait sur une discussion en table ronde d'experts sur la question, qui comprendraient des avocats et d'autres travailleurs communautaires possédant des compétences dans ce domaine. Le second vidéo porterait sur une étude de cas concernant une famille en particulier ayant accepté de raconter son histoire de cette manière. L'histoire personnelle serait entrecoupée d'une explication des problèmes juridiques en cause.

Troisième phase

La troisième phase que nous envisageons dans le cadre de la partie concernant l'éducation juridique du public du projet sur Protection-santé de l'Ontario consiste en un projet de théâtre communautaire. Ce projet engagerait directement la participation des communautés d'immigrants à la rédaction et à la présentation des divers sketches. On pourrait utiliser ces sketches comme entrée en matière pour une séance d'éducation avec les groupes communautaires, les classes d'anglais langue seconde, etc.



Annexe D :

Tous les enfants ont droit à l'éducation et aux soins de santé

Au cours des dernières années, Parkdale Community Legal Services a aidé nombre de parents qui n'étaient pas des citoyens canadiens ou des immigrants admis à résoudre des questions entourant le droit de leurs enfants à l'éducation et aux soins de santé.

En vertu de la *Loi sur l'Éducation* (Ontario), un conseil scolaire ne peut refuser d'admettre tout enfant âgé de moins de 16 ans à une école élémentaire ou secondaire. Qui plus est, il est illégal qu'un enfant âgé entre 6 et 16 ans ne fréquente pas l'école, selon l'article 21.1 a) de la Loi.

Entre outre, un conseil scolaire ne peut refuser d'admettre un enfant âgé de moins de dix-huit ans dans une école élémentaire ou secondaire en se fondant sur le statut d'immigrant de l'enfant ou celui de ses parents ou tuteurs : toute personne âgée de moins de dix-huit ans qui a par ailleurs le droit d'être admise à une école ne doit pas se faire refuser l'admission parce qu'elle-même ou son père, sa mère ou son tuteur se trouve illégalement au Canada (art. 49.1 de la *Loi sur l'éducation*).

Pourtant, de nombreux parents qui tentent d'inscrire leurs enfants à l'école se voient demander des papiers démontrant le statut de leurs enfants au Canada. Compte tenu des orientations claires de la Loi, pourquoi les écoles demandent-elles une autorisation?

Le problème réside dans le fait que la loi fédérale de l'immigration qui exige que tous les enfants qui ne sont pas des immigrants admis ou des citoyens canadiens possèdent un document d'autorisation pour étudiants, émis par Immigration Canada, avant de fréquenter l'école. En vertu de la Constitution, l'éducation relève de la compétence exclusive de la province. Ceci signifie que *La loi sur l'Éducation* devrait avoir préséance. Toutefois, le ministère de l'Immigration conseille autrement plusieurs commissions scolaires. En conséquence, les parents qui sont des immigrants légaux doivent souvent attendre les autorisations pendant plusieurs mois et les parents sans papier ont peur d'envoyer leurs enfants à l'école.

Dans toutes ces situations, les victimes innocentes sont les enfants eux-mêmes qui subissent souvent un tort irréparable en étant tenus à l'écart de l'école.

À Parkdale, nous œuvrons à plusieurs niveaux afin d'aider les parents aux prises avec ce problème. Sur une base individuelle, nous fournissons aux parents, afin qu'il les amènent à l'école, des lettres expliquant la Loi aux directeurs d'écoles et demandant qu'ils admettent l'enfant. La plupart du temps, en parti-

culier à Toronto, cette mesure suffit. Toutefois, nous travaillons également à modifier la Loi en faisant du lobbying auprès du ministre de l'Immigration, Elinor Caplan, et en travaillant de concert avec nos représentants fédéraux et provinciaux, avec les organismes communautaires et avec les médias afin de mieux faire connaître ce problème.

Santé

En Ontario, de nombreux enfants se voient refuser l'assurance-santé par Protection-santé de l'Ontario. Les enfants nés au Canada qui sont citoyens canadiens par droit de sang, mais dont les parents n'ont pas le statut de résident permanent se font couramment refuser la couverture de Protection-santé de l'Ontario à cause du statut de leurs parents. Cependant, cette politique contrevient aux règlements de Protection-santé de l'Ontario qui stipule que l'admissibilité des enfants à l'assurance-santé soit déterminée par l'intention de leurs parents de résider dans la province. Nombre de parents sans statut de résident permanent ont pleinement l'intention de résider dans la province et, en fait, plusieurs d'entre eux ont des demandes d'immigration en cours de traitement afin de régulariser leur situation. Mais on refuse toujours à leurs enfants l'assurance-santé. Parkdale Community Legal Services a plusieurs clients dont les enfants citoyens canadiens se sont vu refuser l'assurance-santé à cause du statut d'immigrants de leurs parents au Canada.

Parfois, les enfants qui se trouvent dans cette situation peuvent obtenir la couverture de Protection-santé de l'Ontario si leurs parents contestent la décision négative initiale. Mais la plupart des parents ne sont même pas conscients de leur droit d'en appeler qui exige que l'évaluation négative d'admissibilité de Protection-santé de l'Ontario soit donnée par écrit. Qui plus est, les parents sans papier craignent d'en appeler de la décision concernant leur cause, alors, si les fonctionnaires de Protection-santé de l'Ontario leur disent que leur enfant ne répond pas aux critères de Protection-santé de l'Ontario, ils ne poursuivent pas leur démarche. Cette situation peut entraîner des tragédies pour les enfants qui n'obtiennent pas des soins médicaux convenables parce que les services dont ils ont besoin ne sont disponibles que s'ils sont couverts par l'assurance-santé.

De toute façon, les solutions ponctuelles pour chaque enfant ne conviennent pas pour résoudre le problème. Parkdale Community Legal Services participe à l'éducation des parents sur le droit de leurs enfants à la Protection-santé de l'Ontario et en faisant du lobbying auprès du gouvernement de l'Ontario afin de veiller à ce qu'aucun enfant canadien vivant dans la province ne se voit refuser son droit à une assurance-santé en vertu de Protection-santé de l'Ontario. Le fait de refuser à ces enfants des soins de santé de Protection-santé de l'Ontario n'est pas seulement incompatible avec les propres règlements du ministère de la Santé, mais est également incompatible avec les obligations

du Canada en vertu des conventions internationales comme la Convention relative aux droits de l'enfant.

Conclusion

.....

Le droit des enfants à l'éducation et aux soins de santé est reconnu en vertu de la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant, de même qu'en vertu du pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels. Le Canada a ratifié ces deux conventions et devrait respecter ses engagements internationaux. Il est bon pour tous que les enfants soient en bonne santé, éduqués et acceptés au sein de la société canadienne.

Si vous êtes un parent qui a besoin d'aide afin de faire admettre vos enfants à l'école ou d'obtenir une carte de Protection-santé de l'Ontario, veuillez nous appeler au 531-2411, poste 262. Nous pourrions être en mesure de vous aider. La confidentialité est assurée...

Produit par :
Parkdale Community Legal Services
1266, rue Queen ouest
Toronto (Ontario)
M6K 1L3
Téléphone : (416) 531-2411
avec le local 525 du Syndicat des employés et employées de la fonction publique de l'Ontario