Rapport 2008 sur l'examen du régime d'aide juridique

Michael Trebilcock
Professeur de droit et d'économie
Faculté de droit, Université de Toronto

Présenté à l'honorable Chris Bentley
Procureur général de l'Ontario

Le rapport est consultable en ligne à :
www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/about/pubs/

Imprimé sur papier recyclé

Droit d'auteur, 2008

ISBN 978-1-4249-7067-4 (Imprimé – Anglais)
ISBN 978-1-4249-7068-1 (HTML – Anglais)
ISBN 978-1-4249-7069-8 (PDF – Anglais)
ISBN 978-1-4249-7070-4 (Imprimé – Français)
ISBN 978-1-4249-7071-1 (HTML – Français)
ISBN 978-1-4249-7072-8 (PDF – Français)

Available in English

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire ……... i

Chapitre I – Présentation de l'examen du régime d'aide juridique …… 1

Chapitre II – Sommaire des principales conclusions du rapport McCamus de 1997 …… 7

Chapitre III – Le cadre légal de l'aide juridique en Ontario …… 19

Chapitre IV – Faits saillants des réalisations d'AJO …….. 33

Chapitre V – Sommaire des observations et consultations …… 53

Chapitre VI – Cadre d'évaluation …… 71

Chapitre VII – Innovations en matière de prestation de services ……. 97

Chapitre VIII – L'avenir du programme de délivrance de certificats ……... 135

Chapitre IX – Gestion du régime d'aide juridique …….. 171

Chapitre X – Conclusion ……. 207

Annexe – Liste des réunions et des observations …….. 211

TABLE DES MATIÈRES DÉTAILLÉE

Sommaire …… i

Chapitre I – Présentation de l'examen du régime d'aide juridique ……. 1

Chapitre II – Sommaire des principales conclusions du rapport McCamus ……... 7

I. Mise sur pied du régime d'aide juridique en Ontario

a) Le cadre historique

b) Signature du protocole d'entente

c) Mise en œuvre du PE ……. 8

II. Établissement de l'examen du régime d'aide juridique de 1997 ……. 9

III. Conclusions de l'examen du régime d'aide juridique de 1997 ……... 10

a) Les besoins juridiques des personnes à faible revenu

IV. Un cadre pour établir les priorités en matière de services d'aide Juridique ……. 11

a) Obligation de l'État de fournir des services d'aide juridique

b) Établissement des priorités ……... 12

c) Vers un nouveau modèle d'établissement des priorités …… 13

d) L'aide juridique dans son contexte

e) Le choix des modèles de prestation de l'aide juridique …… 14

V. Un plan d'action pour les services d'aide juridique en Ontario …… 15

a) Un engagement renouvelé à l'égard de l'aide juridique

b) Gestion ……. 16

Chapitre III – Le cadre légal de l'aide juridique en Ontario …… 19

I. Gestion

II. Services d'aide juridique ……... 21

a) Avocats de service ……... 23

b) Programme des certificats …… 24

c) Bureaux dotés en personnel ……. 25

d) Cliniques …….. 26

III. Financement ……... 27

IV. Responsabilité ……. 28

a) Exigences en matière de rapports …… 29

V. Rôle du gouvernement ……... 30

a) Règlements

i) *Admissibilité financière* ……... 31

ii) *Tarif*

iii) *Portée de l'aide juridique* …… 32

b) Administrateur temporaire

Chapitre IV – Faits saillants des réalisations d'AJO ……... 33

I. Gestion de la transition

II. Prestation de services ……. 34

a) Bureaux dotés en personnel ……. 36

i) *Bureau du droit des réfugiés*

ii) *Bureaux du droit de la famille* ……. 37

iii) *Bureaux du droit criminel* …… 38

b) Avocats de service ……... 40

c) Cliniques …….. 43

d) Projet pilote à l'intention des peuples autochtones …….. 44

III. Amélioration du régime pour les clients …….. 45

IV. Amélioration du régime pour les fournisseurs de services ……. 46

V. Assurance de la qualité …….. 48

a) Service d'aide à la qualité

b) Mesures du service à la clientèle

c) Normes régissant les avocats inscrits sur les listes d'aide juridique ……... 49

d) Programme de mentorat

e) Pratiques exemplaires

f) Procédure relative aux plaintes …… 50

Annexe : Dépenses de l'AJO en dollars indexés 2007 …… 51

Chapitre V – Sommaire des observations et consultations …… 53

I. Problèmes de financement

a) Système de certificats

i) *Taux horaire*

ii) *Mécanisme d'examen du tarif* …….. 54

iii) *Nombre d'heures autorisé* …… 55

iv) *Budget des causes majeures* ……. 56

b) Financement des cliniques ……... 57

i) *Cliniques communautaires*

ii) *Cliniques spécialisées* …….. 58

c) Avocats de service ……... 60

d) Questions de nature générale ……... 61

II. Champ d'application …… 62

a) Admissibilité financière

b) Questions particulières ……. 65

III. Gestion et questions administratives ……... 67

a) Conseil d'administration

b) Questions d'équité ……... 68

c) Inquiétudes que suscite l'administration des cliniques …… 69

Chapitre VI – Cadre d'évaluation …….. 71

I. Fondements de l'idéal de l'accès à la Justice

a) Accès à la justice et primauté du droit

b) Accès à la justice et équité en matière de liberté et de dignité … 73

c) Accès à la justice et principes de distribution équitable …….. 74

d) Accès à la justice, primauté du droit et prospérité économique

II. Évaluation de l'engagement vis-à-vis de l'accès à la justice en Ontario …... 81

Chapitre VII – Innovations en matière de prestation de services ……... 97

I. Tirer parti des initiatives courantes ……. 98

a) Avocats de service

b) Parajuristes ……... 99

c) Bureaux dotés en personnel ……... 100

II. Accroître l'accès à la Justice ……... 102

a) Centres de conseils ……. 103

b) Technologie et services juridiques …… 105

i) *Renseignements en direct et au téléphone* ……. 106

ii) *Lignes de téléassistance juridique* ……. 107

c) Régimes d'assurance juridique …….. 113

d) Appel d'offres concurrentielles pour l'attribution de contrats de services regroupés …….. 114

III. Intégration des services …….. 117

IV. Services de justice à la famille …… 127

V. Conclusion ……... 133

Chapitre VIII – L'avenir du programme de délivrance de certificats ……. 135

I. Introduction

II. Qui devrait fixer le tarif? …… 144

III. Comment devrait-on gérer les tarifs? …… 147

IV. Atteindre un premier équilibre ……... 154

Annexe A – Historique du processus d'établissement du tarif en Ontario …… 159

Annexe B – Comparaisons entre diverses compétences ……... 165

Chapitre IX – Gestion du régime d'aide juridique ……. 171

I. Introduction

II. Gestion Interne ……. 172

a) Efficience administrative

b) Innovation dans les modalités de prestation de services …… 175

c) Innovation dans la structure tarifaire ……. 176

d) Assurance de la qualité

e) Gestion des causes majeures …….. 179

f) Une fonction de recherche en matière d'accès à la justice …… 188

g) Le rôle du Conseil de l'AJO …….. 192

h) Transparence et responsabilité ……... 195

III. Gestion externe ……. 197

a) Cliniques communautaires d'aide juridique

b) Société étudiante de services d'aide juridique …… 199

c) Pro Bono Law Ontario ……... 200

d) Fondation du droit de l'Ontario ……. 201

e) Barreau du Haut-Canada …… 202

f) Ministère du Procureur général …….. 203

g) Le gouvernement fédéral ……... 205

Chapitre X – Conclusion …….. 207

Annexe – Liste des réunions et des observations ……. 211

SOMMAIRE

Mandat

En août 2007, l'honorable Michael Bryant, procureur général de l'Ontario, a demandé à Michael Trebilcock, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Toronto, d'entreprendre un examen du régime d'aide juridique de la province. Le professeur Trebilcock a succédé à John McCamus, professeur à la faculté de droit d'Osgoode Hall. Ce dernier ayant été nommé en juillet 2007 à la présidence d'Aide juridique Ontario, il n'aurait pas en effet été convenable qu'il poursuive l'examen d'un organisme désormais sous sa direction. L'honorable Chris Bentley a été nommé procureur général de l'Ontario en octobre 2007.

En vertu de son mandat, le professeur Trebilcock devait effectuer un examen du régime d'aide juridique en Ontario de 1999 à aujourd'hui, y compris une étude de la *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique* et des règlements afférents. Dans le cadre de cet examen, il lui faudrait se concentrer sur les moyens et les capacités nécessaires pour optimiser l'efficacité de l'administration et la gestion du régime d'aide juridique, et étudier des solutions de rechange au processus actuel d'établissement des tarifs, y compris des méthodes pour procéder régulièrement à une évaluation du taux horaire de rémunération des avocats qui fournissent des services d'aide juridique en vue de le fixer ou de le modifier. En collaboration avec Aide juridique Ontario, lui incombait aussi spécifiquement la responsabilité d'étudier des pratiques exemplaires dans d'autres compétences, de prendre en compte le contexte historique du régime d'aide juridique en Ontario et d'organiser des consultations, comme il le jugeait opportun.
.
De mai à décembre 2007, une série de consultations a eu lieu auprès de divers groupes et particuliers (voir l'Annexe), tout d'abord sous la direction du professeur McCamus, puis du professeur Trebilcock. Une vingtaine d'observations écrites leur a été envoyée pendant cette période.

Le contexte (Chapitres II, III, IV et V)

Chapitre II : Le rapport McCamus, 1997

Le chapitre II explique brièvement le contexte dans lequel le comité d'examen McCamus a été nommé en 1996 et les grands thèmes de son rapport, paru en 1997. Le rapport McCamus recommandait que la gestion du régime d'aide juridique soit transférée du Barreau à un organisme indépendant établi par la loi. Le rapport recommandait d'énoncer le mandat de l'organisme dans la loi habilitante et d'y préciser que celui-ci devrait dispenser des services juridiques dans le domaine du droit criminel, du droit de la famille, du droit de l'immigration et des réfugiés, et du droit des pauvres.

Le principal rôle du gouvernement serait de nommer les membres du nouvel organisme et de prendre la responsabilité politique de définir son mandat. Le gouvernement financerait

l'organisme, mais lui laisserait la possibilité de choisir sa propre méthode pour fixer les priorités et assurer la prestation des services dans le cadre de son mandat.

Chapitre III : Le cadre légal

Au chapitre III, on examine brièvement les importants éléments de la *Loi sur les services d'aide juridique*, loi adoptée en 1998 par l'Assemblée législative de l'Ontario qui fait écho et entérine largement les recommandations formulées par le comité d'examen McCamus.

La *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique* crée Aide juridique Ontario (AJO), une société autonome à but non lucratif. Le mandat d'AJO est d'établir et d'administrer un système rentable et efficace qui procure des services d'aide juridique de qualité supérieure aux Ontariennes et Ontariens à faible revenu. Cette loi met en place un conseil d'administration pour Aide juridique Ontario, auquel incombent la gouvernance et la gestion de la société. Le conseil d'administration nomme un président, qui est le chef de la direction de la société et dont la responsabilité est de mettre en œuvre les politiques du conseil d'administration.

La *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique* confère à AJO un pouvoir étendu pour concevoir et administrer le régime d'aide juridique en Ontario. Cette autonomie permet à AJO de concevoir des services d'aide juridique plus souples et novateurs. AJO peut, en outre, adapter ses services pour répondre aux divers besoins spéciaux que l'on trouve dans la province. En vertu de la Loi, AJO doit aussi tenir compte du fait que les avocats du secteur privé sont responsables de la prestation des services d'aide juridique dans le domaine du droit criminel et du droit de la famille, et que les cliniques le sont dans le domaine du droit des pauvres. La Loi autorise AJO à employer des avocats de service et à conclure des contrats avec des avocats du secteur privé pour qu'ils travaillent à titre d'avocats de service. De plus, elle autorise la création de bureaux dotés en personnel et confère à AJO le pouvoir d'octroyer des fonds aux cliniques.

En vertu de la Loi, le gouvernement continue d'être habilité à prendre des règlements sur un certain nombre de questions clés, dont les critères d'admissibilité financière à l'aide juridique et le tarif des honoraires et des débours.

Chapitre IV : Les faits saillants des réalisations d'Aide juridique Ontario

Le chapitre IV résume les réalisations marquantes d'AJO depuis sa création en 1999. AJO reconnaît qu'elle s'est montrée plus novatrice au fil des ans dans le domaine de l'administration interne que dans celui de la prestation des services. Depuis huit ans, la prestation des services par du personnel employé à plein temps constitue le changement le plus important. Dans les bureaux dotés en personnel, le nombre des avocats est passé de 16 en 1999-2000 à 26 en 2006-2007, celui des avocats salariés dans les cliniques de 176 à 242, et celui des avocats de service salariés est monté en flèche (de 36 à 136).

À l'heure actuelle, AJO compte sept bureaux dotés en personnel, un spécialisé dans le droit des réfugiés, trois dans le droit de la famille et trois dans le droit criminel. En huit ans, l'effectif des avocats de service salariés à AJO a quadruplé. De plus, AJO a doté en tout 65 endroits (y compris les emplacements s'occupant du droit de la famille et du droit

criminel) d'avocats de service principaux et de bureaux d'avocats de service. Outre ce programme de bureaux d'avocats de service, AJO a établi un programme d'avocats-conseils pour fournir des services en droit de la famille dans les Centres d'information sur le droit de la famille que gère le ministère du Procureur général de l'Ontario. AJO a aussi doté d'avocats-conseils spécialisés les tribunaux instruisant des causes de violence conjugale, le tribunal de la santé mentale, le tribunal autochtone (Gladue) et le tribunal de traitement de la toxicomanie. AJO a élargi le réseau de cliniques juridiques communautaires pour assurer la prestation de leurs services dans toutes les régions de la province, et a porté ainsi leur nombre à 80, dont 18 cliniques spécialisées.

AJO a étudié des moyens pour faciliter le processus de demande d'aide juridique et l'accès au régime d'aide juridique pour les clients éventuels, y compris le programme de partenariat pour l'accès et l'orientation des personnes sans abri (HARP) et, plus récemment, la Demande-Éclair de Certificat en Ligne (DÉCLIC).

AJO a également adopté un certain nombre de nouvelles techniques pour alléger le fardeau administratif des avocats et de tout le système. La technologie a permis d'améliorer le système de facturation et de paiement et d'échanger des recherches juridiques. Enfin, AJO a mis au point un certain nombre de mesures, dont exigences minimales d'inscription et programme de mentorat, pour améliorer la qualité des services d'aide juridique dans la province.

Chapitre V : Observations et consultations

Le chapitre V expose les principales critiques faites au professeur McCamus ou au professeur Trebilcock à propos du régime d'aide juridique actuel ainsi que les changements que leur ont proposés divers intervenants dans leurs observations par écrit ou lors de rencontres.

La majorité des observations portait sur trois grandes questions : le financement du régime, dont le tarif et les niveaux de rémunération, l'étendue des services d'aide juridique ainsi que la gestion et l'administration du régime.

Tous les organismes représentant les avocats acceptant des certificats d'aide juridique ont souligné que les taux horaires étaient trop bas, et la plupart des observateurs ont fait remarquer que, par rapport au passé, moins d'avocats sont prêts à accepter des causes d'aide juridique. Plusieurs observateurs ont indiqué que les avocats débutants ne fournissent pas de services d'aide juridique. Un certain nombre d'observations faisaient état de problèmes de recrutement et de maintien de l'effectif dus au faible salaire des avocats de l'aide juridique, y compris les avocats salariés, les avocats de service et les avocats de cliniques. Les organismes représentant les avocats acceptant des certificats d'aide juridique ont demandé avec instance l'adoption d'un mécanisme régulier d'examen du tarif afin d'éviter, comme dans le passé, des situations où le tarif n'était augmenté qu'à la suite d'une crise. D'autres ont fait valoir qu'un mécanisme d'examen du tarif devrait aussi viser le budget général d'AJO.

Un certain nombre d'organismes a fait état du manque d'intégration dans les services du régime d'aide juridique et a proposé un certain nombre d'idées à cet égard, dont des cliniques pluridisciplinaires, des gammes plus larges de zones de service et un point d'accès unique pour les clients. D'autres ont fait valoir qu'il fallait que les services et les programmes situés en amont du processus juridique encouragent un règlement préventif des causes et réduisent les demandes faites en aval aux services sociaux.

D'après plusieurs observations, les conditions d'admissibilité financière ne reflètent pas les réalités financières actuelles et ont des conséquences particulièrement lourdes sur des populations déjà vulnérables. Un certain nombre d'autres observations ont fait remarquer que les travailleurs économiquement faibles et la classe moyenne n'avaient vraiment pas suffisamment accès à la justice et ont mentionné le phénomène en hausse des parties non représentées. De nombreux observateurs s'inquiétaient particulièrement de l'accès très restrictif à l'aide juridique dans les affaires relevant du droit de la famille.

On a relevé peu d'observations sur le conseil d'administration d'Aide juridique Ontario. Personne n'a prôné un retour à l'ancien régime de gestion ou n'a suggéré d'adopter un nouveau système de gestion radicalement différent.

Les difficultés de demain du régime d'aide juridique (Chapitres VI, VII, VIII, IX)

Chapitre VI : Cadre d'évaluation

Le chapitre VI énonce les principaux motifs pour lesquels le gouvernement doit améliorer l'accès à la justice et effectuer une évaluation provisoire et générale de la mesure dans laquelle il a tenu son engagement à l'égard de cet idéal au cours de la décennie qui a suivi la publication du rapport McCamus.

On traite dans cette partie de plusieurs normes justifiant d'atteindre l'idéal qu'est l'accès à la justice pour tous : la règle de droit; la même liberté et dignité pour tous, les principes de distribution équitable et le rapport entre la primauté du droit et la prospérité économique. Selon de récentes études de la Banque mondiale, la primauté du droit représente presque 60 pour cent de la richesse intangible d'un pays.

À maints égards, le régime d'aide juridique de l'Ontario, dans toutes ses dimensions, est un programme social dont la population ontarienne peut tirer fierté. Cela dit, il ne faudrait pas que l'importante satisfaction que procurent les réalisations entraîne un relâchement de la vigilance, compte tenu des défis importants que le système devra relever à l'avenir.

Le régime d'aide juridique, en dépit des importants fondements normatifs qui le sous-tendent, n'est pas un système dans lequel la classe moyenne de l'Ontario estime qu'elle détient un enjeu considérable. En pourcentage de la population, de moins en moins de citoyens sont admissibles à l'aide juridique et de nombreux travailleurs économiquement faibles et de citoyens dont le revenu se situe dans la moyenne inférieure affrontent un système auquel ils ne peuvent pas avoir accès et qu'ils sont pourtant censés soutenir à titre de contribuables, alors qu'eux-mêmes se heurtent à de graves soucis financiers. AJO

et le gouvernement de l'Ontario, par l'intermédiaire du ministère du Procureur général, doivent s'attacher en priorité à mieux adapter le régime d'aide juridique aux besoins de la classe moyenne de l'Ontario (qui comprend après tout le plus grand nombre de contribuables de la province). En outre, le nombre d'avocats participant au programme de certificats a nettement baissé.

Toutefois, les partisans de l'octroi de ressources financières supplémentaires doivent convaincre le gouvernement provincial et les contribuables de la province que les fonds accordés actuellement sont utilisés à bon escient et que les ressources de l'aide juridique servent à régler efficacement et en temps opportun les litiges.

Chapitre VII : Innovations en matière de prestation de services

Dans le chapitre VII, on étudie un éventail de systèmes de prestation de services qui existent déjà et d'autres qui pourraient les remplacer. On cherche aussi à montrer qu'AJO doit être beaucoup plus novatrice et prête à mener des activités expérimentales dans le système de prestation panaché sous sa surveillance.

On n'en est plus aujourd'hui aux débats des décennies précédentes sur le bien-fondé ou la rentabilité de modèles particuliers de prestation de services d'aide juridique, que les services s'appliquant à ces modèles soient fournis par des avocats du secteur privé, des avocats salariés, des cliniques, ou selon d'autres modes. De plus, on sait aujourd'hui qu'il n'existe aucune méthode miracle, aucune idée fortuite qui permettra de trouver le moyen le plus efficace, le plus économique et le meilleur de fournir une aide juridique dans tous les contextes. Compte tenu des questions importantes qui se posent au régime d'aide juridique, il est de plus en plus important qu'AJO adopte une démarche plus stratégique, novatrice et expérimentale en matière de prestation de services.

AJO détient tous les moyens pour tirer parti des initiatives actuelles concernant les avocats de service salariés. AJO devrait continuer à chercher des moyens pour avoir recours, dans la mesure du possible, à des avocats de service dans les cours criminelles et les tribunaux de la famille. AJO devrait en particulier analyser la possibilité pour les avocats de service de fournir de plus en plus de services divers préalables aux instances, en particulier dans le domaine du droit de la famille. AJO devrait aussi faire davantage appel à des parajuristes, s'il y a lieu et lorsqu'il est rentable de le faire.

Les bureaux du droit criminel et du droit de la famille remplissent une fonction utile, car les créneaux du marché qu'ils occupent leur permettent de répondre aux besoins de clients particulièrement vulnérables (p. ex., ceux qui ont des problèmes de santé mentale) ou de fournir des services là où il n'y pas d'avocats qui acceptent des certificats d'aide juridique. En outre, les bureaux du droit criminel et du droit de la famille existants procurent à AJO une lucarne utile sur ce segment du marché des services d'aide juridique, car ils lui livrent leurs propres observations sur le nombre d'heures de travail qu'exigent diverses causes. Les bureaux du droit de la famille, en particulier, détiennent nombre de moyens pour fournir aux clients des services intégrés et holistes. Compte tenu des fréquents commentaires entendus quant aux graves difficultés qu'éprouvent les parties à un litige familial pour trouver des avocats acceptant des certificats d'aide

juridique (en particulier dans les procédures judiciaires de protection de l'enfance ou dans les collectivités rurales), on pourrait sans grande difficulté établir le bien-fondé de l'augmentation du nombre de bureaux du droit de la famille. Il faudra qu'AJO surveille de près les données statistiques pour déterminer les communautés de l'Ontario qui pourraient profiter le plus de ces services.

Outre les initiatives existantes, AJO doit être prête à mettre à l'essai de nouvelles idées avant-gardistes. Le système devrait être plus cohérent pour pouvoir donner des renseignements à un prix abordable et des conseils sommaires à un éventail plus large de citoyens qu'aujourd'hui.

Il est vrai qu'en Ontario, certains conseils sommaires sont fournis sans examen des ressources, voire avec un examen minime. On citera à ce titre les services d'avocats de service, divers sites Web qui fournissent des documents d'information juridique publique, le service de téléassistance téléphonique du Barreau du Haut-Canada et les récents programmes pilotes de Pro Bono Law Ontario qui font appel aux services d'avocats bénévoles pour améliorer l'accès à la Cour des petites créances et à la Cour supérieure de Toronto. Certaines cliniques fournissent également des services de conseils sommaires sans examen des ressources. Toutefois, toutes ces initiatives sont ponctuelles, mal intégrées et ne font pas l'objet d'une promotion énergique auprès du public; il est impossible d'y voir un effort systématique pour accroître l'accès à la justice des travailleurs économiquement faibles, des citoyens dont le revenu se situe dans la moyenne inférieure et de la classe moyenne de l'Ontario en général.

De nombreuses compétences, y compris d'autres provinces du Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis, fournissent un éventail de services dans des centres de conseils et grâce à des solutions technologiques (p.ex., sites Web ou services de téléassistance). En Ontario, il faudrait mettre en place des systèmes d'information électroniques et des services téléphoniques complets, perfectionnés et accessibles à tous les citoyens de la province. AJO devrait être le carrefour de ces services.

Un autre champ d'enquête devrait se concentrer sur la promotion des marchés d'assurance privée pour couvrir les frais juridiques, en particulier ceux des affaires relevant du droit de la famille et des affaires au civil. Au Canada, les services juridiques payés à l'avance ne sont pas un nouveau concept. Le Barreau du Haut-Canada les a envisagés et approuvés dès 1993, mais ils n'ont pas réussi à se frayer un chemin parmi les services ordinaires. Le Barreau du Haut-Canada et AJO devraient s'attacher en priorité à expliquer le rôle important de l'assurance juridique en Ontario.

Autre grand thème du présent rapport : l'intégration des services d'aide juridique, qui devrait être plus grande. Comme le montrent largement des études empiriques effectuées dans diverses compétences, un problème ne survient souvent pas seul, c'est-à-dire qu'un problème en entraîne un autre, et ainsi de suite. Le premier problème peut être d'ordre juridique mais, faute d'intervenir rapidement, il peut en déclencher d'autres, juridiques ou pas, dont demandes accrues d'autres programmes de bien-être social, programmes de logements sociaux, programmes de santé physique ou mentale, etc. En fait, sur un plan

financier général, une intervention rapide permet de réduire les coûts, car elle empêche cette cascade d'évènements. Plus important encore, il faut que les institutions réagissent de façon plus holiste et cohérente pour ne pas soumettre les personnes aux prises à une série de problèmes connexes à des processus d'aiguillage interminables dans des organismes particuliers (approche en silo) au lieu de répondre à leurs besoins particuliers. Ce renvoi constant d'un service à un autre mène souvent à une grande lassitude et, par conséquent, au non-règlement de beaucoup de problèmes.

À cet égard, la première étape importante sur la voie d'une plus grande intégration de la prestation des services d'aide juridique et des services sociaux connexes serait de repenser le mandat des cliniques et de l'élargir. Les autres éléments du système dotés de personnel, à savoir les bureaux des avocats de service, du droit criminel et de la famille, constituent aussi une force considérable pour mieux intégrer les services. La Demande-Éclair de certificat en ligne (DÉCLIC) d'AJO, à laquelle participent directement les organismes de services sociaux dans le cadre du processus de demandes de certificats, pourrait devenir une plateforme essentielle pour mettre en place un réseau de services d'aiguillage intégré.

En Ontario, une meilleure intégration des services juridiques dans les cliniques, les bureaux dotés en personnel et les bureaux des avocats de service, conjuguée à un système d'aiguillage se fondant sur des partenariats solides avec le secteur des services sociaux, devrait être l'objectif à viser.

Le besoin de trouver des systèmes de prestation de services novateurs se fait particulièrement sentir dans les services de justice à la famille. Un récent rapport sur les cours de la famille de la Cour supérieure de justice de l'Ontario (le « Rapport Mamo »), recommandait que les Centres d'information sur le droit de la famille servent de point d'accès aux services d'aide juridique familiale. Une augmentation de la gamme des services, du nombre des avocats-conseils, des coordonnateurs de l'information et de l'orientation, ainsi qu'un élargissement des conditions d'admissibilité donneraient plus de poids aux Centres d'information sur le droit de la famille et favoriseraient une plus grande intégration.

En ce qui concerne les avocats de service, les parajuristes et les bureaux dotés en personnel, AJO devrait au moment de déterminer comment mieux les utiliser accorder une grande priorité aux parties à un litige familial.

Chapitre VIII : L'avenir du système de certificats

Au chapitre VIII, on évalue l'avenir du système de certificats, en particulier l'administration du niveau et de la structure des tarifs des services d'aide juridique fournis dans le cadre du programme de certificats par des avocats du secteur privé. Tout plaide en faveur de l'attribution de la gestion des tarifs à AJO et de l'établissement d'un processus institutionnalisé pour rajuster régulièrement les tarifs par la suite.

Les tarifs et le taux de participation des avocats sont liés. De 1999 à 2007, le nombre des avocats du secteur privé qui fournissaient des services d'aide juridique a régulièrement

baissé, même si le tarif et le nombre des certificats délivré ont augmenté pendant cette période. De 1999-2000 à 2006-2007, le nombre des avocats au criminel a baissé de 14 pour cent et celui des avocats en droit de la famille de 29 pour cent. Aussi bien dans le domaine du droit criminel que du droit de la famille, AJO compte sur un petit nombre d'avocats chevronnés pour assurer la majorité des services d'aide juridique. Les données laissent aussi à penser que le régime d'aide juridique n'attire pas suffisamment de nouveaux avocats pour remplacer ces avocats chevronnés qui représentent à l'heure actuelle la majorité des fournisseurs de services d'AJO. Dans le domaine du droit de la famille, la situation est particulièrement grave.

Les questions qui se posent à propos de l'avenir du système de certificats se rangent en trois grandes catégories : a) qui devrait fixer le tarif ? (y compris les taux horaires, les heures de travail et les allocations), b) quelle méthode devrait-on utiliser pour fixer le tarif ? et c) comment peut-on initialement équilibrer quelque peu le système de certificats pour qu'à l'avenir les rajustements soient cumulatifs et souples?

a) *Qui devrait fixer le tarif?*

C'est à Aide juridique Ontario qu'il faudrait confier la responsabilité de déterminer le tarif, tout en partant du principe que le budget d'exploitation d'AJO sera fixe, bien que périodiquement négociable. Dans le système actuel, qui est périmé, les responsabilités d'AJO et du ministère du Procureur général sont diffuses. En confiant la responsabilité de la gestion des tarifs à AJO, on donnerait davantage de raisons aux cadres d'AJO de gérer le budget plus efficacement, on encouragerait AJO à faire preuve de plus de souplesse, de dynamisme et d'originalité pour mettre à l'essai différents barèmes tarifaires, on augmenterait la responsabilité à l'égard du public en ce qui concerne les dépenses et on encouragerait des interventions plus rapides en cas de déséquilibre entre le nombre des demandeurs de services d'aide juridique et celui des fournisseurs de service disponibles.

b) *Comment devrait-on gérer les tarifs?*

Une fois le tarif établi, AJO et le ministère du Procureur général devraient s'engager à procéder tous les trois ans à un examen complet des niveaux et de la structure des tarifs. On ne recommande pas d'avoir recours à une forme ou à une autre d'arbitrage, car le gouvernement n'exercerait plus alors de contrôle sur le budget et AJO sur sa gestion. Par contre, AJO et le ministère du Procureur général devraient choisir conjointement un enquêteur qui effectuerait une analyse quantitative, en fonction d'un ensemble d'éléments de comparaison fixes. Le choix d'éléments de comparaison adéquats est une question importante. L'incidence des taux d'inflation pourrait constituer la base de référence. Toutefois, il est un élément de comparaison qui est crucial, à savoir comparer les tendances concernant le taux d'acceptation des certificats délivrés et la durée écoulée entre la délivrance des certificats et l'accusé de réception, analyse qui pourrait fournir des données essentielles sur le déséquilibre entre la demande de services d'aide juridique et la prestation de ces services.

Il suffira à l'enquêteur de commencer son analyse à partir du dernier redressement triennal. Le processus d'examen périodique ne peut pas permettre aux parties intéressées de refaire en permanence le procès du passé et des tendances bien ancrées qui ont précédé

la période de la révision triennale, ce qui déstabiliserait le processus d'examen et le rendrait dysfonctionnel.

Afin d'éviter de privilégier les services d'aide juridique fournis en vertu de certificats par rapport à d'autres mécanismes de prestation de services dans un système de prestation mixte, il est important que l'enquêteur examine aussi les tendances dans les niveaux de rémunération des avocats des cliniques juridiques et des avocats salariés, ainsi que les problèmes de recrutement et de maintien du personnel dans ce contexte.

Une fois l'examen de l'enquêteur terminé, il devrait être publié. AJO devrait s'en servir de base pour faire des propositions au ministère du Procureur général quant aux redressements à apporter à son cycle budgétaire continu pendant les trois années suivantes. Les propositions budgétaires triennales d'AJO accompagnées de justificatifs devraient également être rendues publiques pour assurer transparence et responsabilité en ce qui concerne les demandes d'AJO et les décisions prises par le gouvernement à cet égard.

c) *Atteindre un équilibre initial*

Avant de pouvoir bien mettre en œuvre le système de gestion des tarifs, il faut équilibrer quelque peu le système de certificats. Si on avait indexé le taux de base de 1987 (67 $) à l'inflation, il aurait été de presque 100 dollars de l'heure en 2002 (et d'environ 110 $ en dollars indexés en 2007). Par conséquent, des taux de base nettement plus faibles que cette fourchette (avec peut-être seulement deux niveaux d'expérience : d'un à 5 ans, et six ans et plus) risquent d'émousser sérieusement l'engagement, déjà ténu, des avocats du secteur privé envers le régime d'aide juridique et d'exacerber l'injustice et l'inefficacité du barème tarifaire actuel. Si on proposait d'effectuer d'autres études sur ces questions, les avocats de l'aide juridique y verraient une grave provocation et la énième tentative de renvoyer aux calendes grecques le règlement du problème. Les avocats de l'aide juridique avaleraient mal la pilule si on optait pour un point de départ de cet ordre, étant donné qu'il est nettement inférieur aux taux recommandés (de 105 $ à 140 $, ou de 120 $ à 160 $ en dollars indexés en 2007) par le groupe de travail Holden-Kaufman en 2000. Il n'en reste pas moins qu'ils représenteraient une importante augmentation par rapport aux taux actuels. Quoi qu'il en soit, les recommandations du groupe de travail Holden-Kaufman ne sont ni financièrement ni politiquement réalisables (bien qu'elles se justifient dans le meilleur des mondes).

Pour combler le fossé entre les tarifs existants et des tarifs de base qui se défendraient et revoir à la hausse les salaires des avocats salariés et ceux des cliniques juridiques, qu'on les applique immédiatement ou par étapes selon un calendrier relativement court (p. ex., trois ans), il faudrait que le gouvernement engage d'importantes dépenses additionnelles dans le régime d'aide juridique, alors même que l'économie donne des signes inquiétants de repli. En outre, il est impossible de considérer ces dépenses séparément des autres éléments du système, en particulier l'abaissement des critères financiers d'admissibilité.

Certaines innovations dans la prestation de services mentionnées dans le présent rapport et l'engagement pris par AJO d'augmenter la productivité d'un pour cent par an au cours des cinq prochaines années peuvent sans aucun doute compenser certains des autres coûts résultant de l'augmentation des critères d'admissibilité et des niveaux de rétribution des services juridiques fournis en vertu des certificats.

Chapitre IX : Gestion

Au chapitre IX, on aborde diverses questions ayant trait à la gestion du régime d'aide juridique, aujourd'hui largement dévolue à AJO. Ces questions portent sur la gestion interne et la gestion externe.

De toute évidence, il reste des possibilités d'améliorer l'efficacité de l'administration interne. Grâce à diverses méthodes de gestion améliorées, AJO est déterminée à réaliser des gains d'efficience et de productivité d'un pour cent par an au cours des cinq prochaines années (presque 20 millions de dollars). Il faut la tenir responsable de cet engagement.

Innovation dans les modalités de prestation de services

AJO doit se montrer beaucoup plus novatrice et mettre à l'essai diverses modalités de prestations de service visant deux objectifs clés : d'abord, une intégration plus complète des services d'aide juridique en passant d'un système de prestation de services cloisonné à un système qui offre plusieurs points d'entrée simples, ou des modes de prestation de services à guichet unique; deuxièmement, la garantie qu'une gamme importante de services d'aide juridique soit offerte, sans conditions de ressources, à tous les Ontariens.

Innovation dans la structure tarifaire

Si, comme proposé, la responsabilité de la gestion des tarifs pour le volet « certificats » du système est déléguée à l'avenir à AJO, il faudra trouver une méthode novatrice et expérimentale pour déterminer le niveau et la structure des tarifs dans divers contextes afin d'offrir les services voulus, en quantité suffisante et de la qualité désirée; on pourrait ainsi envisager des honoraires forfaitaires, fixer différents taux horaires pour régler les écarts entre l'offre et la demande, structurer les tarifs pour répondre aux besoins des clients de façon plus globale, ou encourager un règlement rapide des procédures judiciaires.

Assurance de la qualité

Il faudrait qu'AJO ait une procédure bien définie lui permettant d'exclure les avocats figurant sur ses listes, en attendant que le Barreau du Haut-Canada impose d'autres sanctions. Lorsque les plaintes du public ou des irrégularités dans la facturation se multiplient, un examen ciblé des dossiers d'un avocat de l'aide juridique par ses pairs à AJO peut se justifier. Un protocole d'entente entre AJO et le Barreau du Haut-Canada concernant divers aspects de l'assurance de la qualité aiderait à dissiper les ambiguïtés relatives aux différentes sphères de responsabilité.

En ce qui concerne les cliniques juridiques, celles-ci ont mal réagi en général aux efforts déployés par AJO pour mettre en place une forme d'assurance de la qualité à l'échelle du

réseau. Il s'agit manifestement d'une question délicate. Il existe suffisamment de similarités entre les fonctions et les groupes de clients des diverses cliniques pour que des comparaisons soient possibles, ce dans le but de prendre les mesures correctives qui peuvent s'imposer. Il existe donc d'amples possibilités pour trouver un terrain d'entente et mettre en place des stratégies d'assurance de la qualité dans le système des cliniques d'aide juridique.

Gestion des causes majeures
Au fil des ans, le coût des causes majeures a régulièrement augmenté, devenant le fardeau le plus lourd dans le budget d'AJO réservé aux certificats d'aide juridique pour les infractions criminelles. Si, dans le budget total de l'aide juridique, les causes majeures n'en représentent pas un pourcentage important, le montant des dépenses que ces cas relativement peu nombreux occasionnent justifie qu'AJO y prête attention.

Récemment, AJO a pris des mesures visant à mieux surveiller la gestion des causes majeures et à accroître la responsabilisation. Ces mesures, bien qu'adéquates, semblent, toutefois, être fortement axées sur les étapes préliminaires. AJO n'a pas encore mis en place des moyens pour surveiller les progrès d'une instance au cours de son déroulement, ce qui lui permettrait de savoir si des problèmes surgissent et de régler immédiatement ces derniers et, surtout, d'étudier la conduite d'une instance une fois qu'elle est terminée. AJO doit jouer un rôle beaucoup plus important dans la procédure et ne pas se contenter d'établir un budget au départ et de payer les comptes à l'arrivée. Afin de remplir convenablement ce rôle de surveillance, AJO devrait prévoir effectuer des analyses des instances en cours, assister invariablement aux réunions qui précèdent l'instruction et être présente à d'autres importants moments de la procédure, et exiger que les avocats lui fassent régulièrement rapport sur l'état d'avancement de l'instance.

Il se peut que les dossiers du Comité des exceptions se prêtent à un contrôle plus ciblé par les pairs. Le rôle du comité pourrait être étendu, de façon à y inclure une fonction d'évaluation à divers stades de l'instruction ou à la fin d'un procès, ce qui permettrait d'examiner la conduite de l'instance et son résultat.

Une fonction de recherche en matière d'accès à la justice
AJO devrait s'approprier un rôle important dans la recherche afin d'examiner les modalités de nouveaux mécanismes de prestation de services (ce qu'elle n'a pas vraiment fait jusqu'à présent). Par contre, l'idée qu'AJO parraine des recherches sur des aspects de tout le système de justice est plus litigieuse. Bien qu'il ne soit pas justifié qu'AJO, en tant qu'organisme subventionné par l'État, joue le rôle d'agent provocateur en militant pour une réforme du système, elle pourrait jouer un rôle constructif dans de telles initiatives de recherche. Trois éléments sont clairs : 1) il n'y a pas suffisamment de recherches de ce type en cours; 2) AJO a un rôle constructif et important à jouer dans de telles recherches, ne serait-ce que pour signaler à l'avance les défaillances du système, ou de manière plus ambitieuse, comme partenaire dans le parrainage de la recherche du ministère du Procureur général et des autres intervenants du système judiciaire (notamment la Commission du droit de l'Ontario récemment reconstituée); et 3) ces recherches devraient normalement faire partie du domaine public.

Le rôle du conseil d'administration d'AJO
Un conseil d'administration formé par des représentants des principaux intervenants du système n'est pas recommandé. Il est indispensable que le conseil d'administration ait une optique large de son mandat, axée sur l'intérêt général. Le Barreau du Haut-Canada devrait continuer à avoir le privilège de nommer des personnes au conseil d'administration, ce qui contribuerait à maintenir l'engagement des avocats en exercice. Le conseil d'administration d'AJO devrait aussi compter des cadres supérieurs des secteurs privé et public détenant une grande expérience dans la gestion de programmes de dépenses de plusieurs millions de dollars. En outre, on ne s'est pas systématiquement et suffisamment assurés que les intérêts et l'optique des demandeurs soient correctement représentés au conseil d'administration. À cet égard, des hauts représentants d'organismes comme Centraide et le ministère des Services sociaux et communautaires pourraient contribuer à insuffler de nouvelles idées.

Il serait utile que le procureur général envisage de former un Comité consultatif qui serait responsable de la nomination des membres du conseil d'administration d'AJO, inviterait périodiquement des citoyens à émettre des suggestions ou à présenter des candidats au conseil et convierait des particuliers à lui faire part d'idées inédites.

Transparence et responsabilité
Le procureur général est responsable en dernier ressort de la nomination de tous les membres du conseil d'administration. AJO doit publier un rapport annuel énonçant les activités qu'elle prévoit au cours de l'année ainsi que ses états financiers, lesquels sont assujettis à une vérification par le vérificateur général. AJO négocie périodiquement un protocole d'entente (PE) quinquennal avec le ministère du Procureur général, et doit déposer tous les ans un projet de budget à des fins d'approbation. Au cas où le procureur général estimerait que le conseil d'administration ne s'acquitte pas comme il se doit de ses responsabilités, il a le pouvoir en vertu de la *Loi sur les services d'aide juridique* de le dissoudre et de nommer un administrateur. Il n'est pas évident que d'autres formes de transparence et de reddition de comptes s'imposent.

Les cliniques juridiques communautaires
La question se pose de savoir si les cliniques forment une structure cohérente pour assurer la prestation de services d'aide juridique aux personnes démunies de l'Ontario. Il est probable qu'à l'avenir il sera encore plus difficile de déterminer où s'inscrivent les cliniques dans l'ensemble du régime d'aide juridique, ce qui exigerait de se concentrer davantage sur l'intégration des services ainsi que sur la prestation d'une gamme de services d'aide juridique sans examen des ressources pour tous les Ontariennes et Ontariens. En poursuivant ces deux objectifs, les cliniques deviennent un élément constitutif déterminant de ce concept plus élargi des services d'aide juridique.

Sociétés étudiantes d'aide juridique
Aide juridique Ontario devrait davantage se préoccuper de sa relation avec les sociétés étudiantes d'aide juridique et mieux définir le rôle que celles-ci peuvent jouer dans l'ensemble des services du régime d'aide juridique de la province. AJO ne devrait pas du moins les traiter moins favorablement que les cliniques dans ses allocations budgétaires;

une subvention annuelle modeste, pour permettre aux dirigeants des sociétés étudiantes d'aide juridique de se rencontrer et de discuter des pratiques exemplaires et des défis communs, serait une façon de reconnaître le rôle unique qu'elles jouent dans le régime d'aide juridique.

Pro Bono Law Ontario
À l'avenir, il semble qu'AJO devrait s'orienter vers une utilisation plus stratégique de ses ressources en formant des partenariats avec des organismes à but non lucratif et des organismes communautaires, comme Pro Bono Law Ontario.

La Fondation du droit de l'Ontario
AJO et la Fondation du droit de l'Ontario pourraient entretenir des rapports de collaboration pour élaborer un modèle quelconque de prévisions. Hormis des prévisions plus précises des revenus en provenance de cette source, AJO pourrait également garder un fonds de réserve pour éventualités, en prévision de fluctuations à court terme des revenus et des certificats.

Le Barreau du Haut-Canada
Les rôles respectifs d'AJO et du BHC dans le maintien de normes de qualité adéquates comportent des ambiguïtés, auxquelles les deux organismes devront prochainement trouver une solution, peut-être en négociant un protocole d'entente. De plus, le BHC est devenu depuis peu responsable de la réglementation des parajuristes. Les parajuristes jouant à l'heure actuelle un rôle important dans la prestation des services d'aide juridique, il incombe donc à AJO et au BHC de s'assurer conjointement que toutes les occasions de faire pleinement appel à cette précieuse ressource humaine sont saisies.

Le ministère du Procureur général
Toutefois, la relation la plus importante d'AJO est sa relation financière avec le ministère du Procureur général et, par l'intermédiaire du ministère, le conseil des ministres et le gouvernement de l'Ontario. Dans l'intérêt de la transparence et de l'obligation de rendre compte, AJO et le gouvernement, à la suite des révisions triennales des critères d'admissibilité, des tarifs et des salaires du personnel, devraient rendre public le dossier des dépenses additionnelles présenté par AJO, de sorte que les citoyens de la province puissent déterminer si la réponse du gouvernement convient ou pas.

Le gouvernement fédéral
Le gouvernement fédéral exerce des compétences de premier plan dans le secteur du droit criminel, du droit de la famille et du droit de l'immigration; pourtant, depuis une dizaine d'années, il s'est de plus en plus délesté de la responsabilité qui lui revient d'assurer l'accès à la justice dans ces champs du droit, ce qui se traduit par une baisse réelle de son aide financière au régime d'aide juridique de l'Ontario. Il faudrait que le gouvernement provincial talonne le gouvernement fédéral pour que celui-ci remplisse ses responsabilités et prenne en charge une importante part des fonds supplémentaires nécessaires au financement d'un régime d'aide juridique solide et durable en Ontario.

Conclusion

Il ne serait pas réaliste de penser que toutes les recommandations peuvent être mises en œuvre simultanément. Certaines exigent qu'on y prête attention immédiatement, d'autres à moyen terme et d'autres encore, dont AJO devrait se préoccuper au fil du temps, s'inscrivent dans une stratégie à long terme. Dans le rapport, sept thèmes principaux ressortent de l'analyse.

Premièrement, il est impossible d'aborder la gestion du régime d'aide juridique indépendamment de tout le système judiciaire. En fait, il faut la considérer comme faisant partie intégrante d'une vaste stratégie visant la réforme graduelle de tout le système judiciaire. Il faudrait augmenter les ressources de l'aide juridique de façon que les litiges puissent être réglés efficacement et en temps opportun. D'un autre côté, il faut modifier l'ensemble du système judiciaire en gardant à l'esprit ce dernier objectif.

Deuxièmement, il faut modifier en profondeur les conditions d'admissibilité financières pour qu'elles soient plus réalistes et tiennent compte de la situation réelle des personnes dans le besoin. Elles ont besoin d'être simplifiées et assouplies de façon à pouvoir offrir les services selon la méthode du critère valable d'admissibilité, qui s'accompagnerait de l'élargissement des règles relatives aux contributions des clients. Il faudrait également harmoniser les critères avec les mesures de lutte contre la pauvreté que l'on retrouve dans le reste du système d'aide sociale et les rajuster régulièrement.

Troisièmement, il faudrait offrir une certaine gamme de services d'aide juridique sans examen des ressources à tous les citoyens de la province, en particulier sous forme de conseils sommaires, de façon que la classe moyenne de l'Ontario s'intéresse activement au bien-être du régime d'aide juridique.

Quatrièmement, AJO doit élaborer une stratégie comportant des mécanismes visant à encourager une plus grande intégration des services d'aide juridique, à minimiser l'affectation de services d'aide juridique particuliers à des catégories précises d'institutions ou de problèmes (approche en silo du système de services d'aide juridique) et à adapter le système des points d'entrée simples ou des modes de prestation de services à guichet unique aux besoins des services d'aide juridique. Pour ce faire, il serait bon de repenser le mandat des cliniques et de déterminer le rôle de ces dernières, selon un concept stratégique plus large du régime d'aide juridique.

Cinquièmement, si elle veut faciliter la réalisation des objectifs précédemment mentionnés, AJO doit mettre à l'essai de façon plus dynamique des formes novatrices de prestation de services, dont des systèmes d'information électroniques et des services d'assistance d'urgence complets, accessibles et à la pointe de la technologie. De plus, il serait bon qu'elle se montre beaucoup plus déterminée à tirer parti au maximum des systèmes de prestation de services actuels et de leurs ressources considérables, en particulier les avocats de service salariés, les bureaux dotés en personnel et les parajuristes.

Sixièmement, il est indispensable d'augmenter très prochainement les tarifs de l'aide juridique ainsi que la rémunération des avocats salariés travaillant dans des cliniques et des avocats de service, et de mettre en place un système pour procéder par la suite à des redressements périodiques qui seraient institutionnalisés et s'inscriraient dans le processus budgétaire qui régit la relation entre AJO et le ministère du Procureur général. La gestion des tarifs devrait incomber à AJO afin de favoriser une méthode de gestion souple et novatrice qui tienne compte des déséquilibres existant dans le système.

Septièmement, en supposant même qu'AJO s'engage nettement plus dans la voie de l'innovation en matière de prestation de services, il sera impossible d'atteindre pleinement la plupart des autres objectifs, en particulier l'élargissement des conditions financières d'admissibilité à l'aide juridique et le redressement de la rémunération des fournisseurs de services, sans injecter des ressources financières considérables dans un système qui, depuis des décennies, a été en permanence insuffisamment financé; cette situation nous met en difficulté pour respecter notre engagement à l'égard de cet idéal que représentent l'accès à la justice et la primauté du droit et qui, dans une société civilisée, généreuse et prospère, devrait faire partie de nos valeurs et biens communs les plus chers.

Chapitre I

PRÉSENTATION DE L'EXAMEN DU RÉGIME D'AIDE JURIDIQUE

En août 2007, j'ai accepté à l'invitation du procureur général de l'Ontario de l'époque, Michael Bryant, d'entreprendre un examen du régime d'aide juridique de la province, la publication du rapport étant prévue pour mars 2008. J'ai pris la suite de John McCamus, professeur à la faculté de droit d'Osgoode Hall et président du comité d'examen du régime d'aide juridique qui a publié son rapport en 1997[1]. Environ un an plus tôt, il avait été demandé au professeur McCamus d'entreprendre un examen de l'évolution qu'avait suivie le régime d'aide juridique depuis la publication de son rapport dix ans plus tôt. Or, en raison de sa nomination par le procureur général à la présidence d'Aide juridique Ontario en juillet 2007, il n'aurait pas été convenable qu'il poursuive l'examen d'un organisme, désormais sous sa direction. L'honorable Chris Bentley a été nommé procureur général de l'Ontario en octobre 2007.

En vertu de mon mandat, je devais effectuer un examen du régime d'aide juridique en Ontario de 1999 à aujourd'hui, c'est-à-dire une étude de la *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique* [2] et des règlements afférents. Je devais me concentrer sur les moyens et les capacités nécessaires pour améliorer au maximum l'efficacité de l'administration et de la gestion du régime d'aide juridique et étudier des solutions de rechange au processus appliqué actuellement pour établir les tarifs, dont des méthodes pour procéder

[1] *Plan d'action pour les services juridiques publics subventionnés*
[2] S.O. 1998, c.26.

régulièrement à une évaluation du taux horaire de rémunération des avocats de l'aide juridique, en vue de le fixer ou de le modifier.

Mes conseils et recommandations s'appuient sur les principes suivants :

- le mandat d'Aide juridique Ontario est de faciliter l'accès à la justice à tous les Ontariens et Ontariennes à faible revenu en leur offrant d'une manière efficiente et efficace des services d'aide juridique de haute qualité par rapport au coût;
- Aide juridique Ontario est un organisme autonome du gouvernement;
- Aide juridique Ontario doit rendre compte au public, par l'intermédiaire du gouvernement, de la qualité des services juridiques et de l'utilisation des deniers publics;
- les gestionnaires et la direction d'Aide juridique Ontario doivent démontrer leurs compétences en droit et leurs connaissances sur les besoins juridiques des Ontariens et Ontariennes à faible revenu, et connaître les principes relatifs à la conduite des affaires, des finances et de la gestion d'un organisme public de cette taille et importance;
- les avocats de l'aide juridique représentent un élément important d'un bon régime d'aide juridique.

Laissez-moi me présenter. Chargé de recherches dans le comité d'examen McCamus, j'ai à ce titre commandé 16 études préliminaires sur divers volets du régime d'aide juridique de l'Ontario et en ait surveillé la réalisation jusqu'à la fin. J'ai également participé à la rédaction du rapport du comité d'examen McCamus. En 2000, Aide juridique Ontario a

demandé à Robert Holden, ancien directeur du programme de l'aide juridique du Barreau du Haut-Canada, et à l'honorable Fred Kaufman, ancien membre de la Cour d'appel du Québec, d'entreprendre un examen du niveau et de la structure des tarifs de l'aide juridique dans le système de certificats en Ontario. Tous deux m'ont alors demandé de prendre la direction des recherches nécessaires à cette étude. Avec l'aide de personnel technique et d'adjoints à la recherche, j'ai préparé de la documentation et des analyses, en particulier plusieurs analyses quantitatives sur l'évolution des tarifs.

En août 2007, après avoir pris mes fonctions actuelles, j'ai lu les observations du professeur McCamus, ainsi que les notes qu'il avait prises lors de réunions avec divers groupes d'intervenants. J'ai également repoussé à décembre 2007 la date à laquelle on pouvait me présenter des observations par écrit et j'ai convié tous les groupes d'intervenants à venir me rencontrer en personne s'ils le souhaitaient (une invitation que beaucoup de groupes ont acceptée). On trouve dans une annexe au présent rapport une liste des observations reçues et des réunions que le professeur McCamus et moi-même avons organisées.

Au chapitre II du présent rapport, j'explique brièvement le contexte dans lequel le comité d'examen McCamus a été nommé en 1996 ainsi que les grands thèmes de son rapport, publié en 1997. Au chapitre III, je passe en revue les grandes dispositions de la *Loi sur les services d'aide juridique*, adoptée par l'Assemblée législative de l'Ontario en 1998. Cette loi donnait largement suite aux recommandations du comité d'examen McCamus et les mettait en vigueur. Au chapitre IV, je souligne les réalisations

marquantes d'Aide juridique Ontario (AJO) depuis sa création en 1999. Au chapitre V, je résume les principales critiques formulées par divers intervenants dans leurs observations écrites, ou au cours de leurs rencontres avec le professeur McCamus ou moi-même, et les réformes qu'ils proposent d'apporter au régime d'aide juridique actuel.

Avec ces parties comme toile de fond, j'évalue ensuite aux chapitres VI, VII, VIII et IX du rapport les difficultés qui attendent à l'avenir le régime d'aide juridique en Ontario. Au chapitre VI, j'énonce, pour cadrer la discussion qui s'ensuit, les principaux motifs pour lesquels le gouvernement doit améliorer l'accès à la justice et effectuer une évaluation provisoire et générale de la mesure dans laquelle il a tenu son engagement à l'égard de cet idéal au cours de la décennie qui a suivi la publication du rapport McCamus. Au chapitre VII, je poursuis en évaluant une gamme de systèmes de prestations déjà en place ou pouvant éventuellement remplacer ces derniers et cherche à montrer qu'AJO doit faire preuve d'un sens plus aigu de l'innovation et de l'exploration dans ce système de prestations mixte qu'elle surveille. Au chapitre VIII, j'évalue l'avenir du système de certificats, en particulier la gestion du niveau et de la structure des tarifs des services d'aide juridique que fournissent des avocats du secteur privé sur la présentation de certificats. Je montre aussi pourquoi il serait pertinent de confier la gestion des tarifs à AJO et d'établir un mécanisme pour rajuster régulièrement les tarifs par la suite. Au chapitre IX, j'aborde diverses questions ayant trait à la gestion du régime d'aide juridique, aujourd'hui largement dévolue à AJO. Ces questions portent sur la gestion interne et la gestion externe. Au chapitre X, je conclus brièvement en mettant en relief sept grands thèmes qui, à mon avis, ressortent du rapport.

Je tiens à terminer cette introduction en présentant des remerciements grandement mérités à Juliet Robin et Miranda Gass-Donnelly, toutes deux avocates à la Division des politiques du ministère du Procureur général de l'Ontario, pour leur précieuse aide et leurs inestimables idées à chaque étape de l'examen; à Judy Hayes, également avocate à la Division des politiques du ministère du Procureur général, pour son aide émérite et opportune à la recherche; à Nye Thomas, Directeur de la recherche stratégique à AJO, pour la patience, la rapidité et la compétence avec lesquelles il a répondu à de nombreuses demandes de renseignements; à AJO pour toutes les observations qu'elle m'a soumises et à tous les groupes et particuliers qui, dans leurs observations par écrit et au cours de nos réunions, m'ont exprimé avec franchise leurs points de vue sur les points forts et les limites du régime d'aide juridique en Ontario, ainsi que sur les difficultés auxquelles nos efforts collectifs se heurteront à l'avenir pour défendre cet idéal qu'est l'accès à la justice et la primauté du droit dans cette province. Leurs opinions forment les grandes lignes de réflexion du rapport qui suit.

CHAPITRE II
SOMMAIRE DES PRINCIPALES CONCLUSIONS DU RAPPORT MCCAMUS DE 1997

I. MISE SUR PIED DU RÉGIME D'AIDE JURIDIQUE DE L'ONTARIO

a) Le cadre historique

C'est en 1967 que le premier grand tournant a été pris dans le domaine de la prestation de services d'aide juridique en Ontario. Auparavant, les avocats estimaient qu'il faisaient œuvre de charité en offrant une aide juridique aux Ontariennes et Ontariens à faible revenu. Trois principes fondamentaux sous-tendaient l'adoption de la *Loi de 1967 sur l'aide juridique* : 1) la prestation des services d'aide juridique devait s'appuyer sur le modèle fondé exclusivement sur les certificats (judicare), c'est-à-dire que des certificats seraient délivrés à des avocats du secteur privé qui fournissaient des services d'aide juridique et étaient payés par le gouvernement; 2) la loi habilitante conférait le droit à quiconque remplissait les conditions d'admissibilité d'avoir recours à l'aide juridique et 3) le système d'aide juridique reposerait sur un partenariat entre la province et le Barreau du Haut-Canada, le Barreau étant responsable de l'administration courante. Le cadre de gestion, la structure de financement et les systèmes de prestation établis par la *Loi de 1967 sur l'aide juridique* ont été appliqués pendant presque trente ans.

b) Signature du protocole d'entente

Dès les années 1990, la montée en flèche du coût de l'aide juridique a commencé à sérieusement inquiéter le gouvernement de l'Ontario. En 1994, donc, alors que la province vivait à l'heure d'une profonde récession et que le déficit du gouvernement était

à la hausse, le gouvernement de l'Ontario a annoncé qu'il verserait désormais tous les ans un montant fixe pour financer les certificats d'aide juridique. Vers la même époque, le gouvernement fédéral a plafonné son financement de l'aide juridique, sans égards aux besoins réels des provinces et territoires, et a annoncé le retrait de sa contribution à certains domaines de la loi, dont les affaires d'asile et les services d'aide juridique dans le Nord que gère la Nishnawbe-Aski Legal Services Corporation.

Face à cette situation financière, le Barreau du Haut-Canada et le gouvernement provincial ont conclu en septembre 1994 un protocole d'entente (PE). Le PE exigeait que, pour la première fois depuis la création du Régime d'aide juridique de l'Ontario (RAJO), le programme de certificats soit exploité dans les limites d'un budget prédéterminé. Le PE établissait également un engagement de quatre ans en matière de financement.

c) Mise en œuvre du PE

Afin de s'adapter au plafonnement des ressources financières à la suite de la conclusion du protocole d'entente, le RAJO a imposé une série de réductions de services en 1994, 1995 et 1996, ce qui a entraîné la délivrance de 150 000 certificats de moins par an. Les services d'aide juridique dans le domaine du droit civil non relié au bien-être de la famille ont été considérablement restreints. Afin d'effectuer d'autres réductions, le RAJO a commencé à hiérarchiser les types de services offerts dans les secteurs du droit de la famille, du droit pénal et du droit des réfugiés et des immigrants, de sorte que les certificats ne soient accordés qu'aux cas les plus prioritaires. On a également assisté à la

mise en place d'une stratégie pour tenter de diminuer le coût de l'aide juridique, dont programmes de déjudiciarisation et rapide examen préalable à l'inculpation par un procureur de la Couronne. En 1996, le Barreau a éliminé la facturation d'honoraires fixes dans les affaires criminelles, a introduit des plafonds pour la facturation des certificats et a mis en place des conditions d'admissibilité à l'aide financière plus strictes.

II. ÉTABLISSEMENT DE L'EXAMEN DU RÉGIME D'AIDE JURIDIQUE DE 1997

L'Examen du Régime d'aide juridique de l'Ontario a été annoncé le 13 décembre 1996 par le procureur général de l'Ontario de l'époque Charles Harnick. Le comité d'examen indépendant, sous la présidence du professeur John McCamus, ancien doyen de la faculté de droit d'Osgoode Hall, était chargé d'effectuer un Examen du Régime d'aide juridique de l'Ontario (l'« Examen »). Il s'agissait de la première étude complète du Régime d'aide juridique de l'Ontario depuis la création du programme moderne[1]. Le mandat du comité d'examen était d'analyser en profondeur le régime d'aide juridique de la province et de formuler des recommandations sur son orientation future. Il était chargé d'évaluer les effets de l'imposition de plafonds sur la forme future du système, sur son mode de gestion et sa structure administrative et de circonscrire les besoins prédominants des Ontariennes et Ontariens à faible revenu en matière d'aide juridique. Pour ce faire, le comité d'examen a distribué un document de discussion, qui lui a valu de recevoir plus de 170 observations. En outre, il a retenu les services de consultants pour rédiger un certain nombre de documents de travail qui l'aiderait à étudier les besoins insatisfaits dans le

[1] L'étude précédente était le document s'intitulant *Report of the Joint Committee on Legal Aid*, déposé en avril 1965.

secteur de l'aide juridique[2]. Le comité d'examen a publié ses conclusions dans un rapport publié en 1997 sous le titre de « Plan d'action pour les services juridiques publics subventionnés » (le « rapport McCamus »). Le rapport McCamus a jeté les bases de la *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique* et de la création d'Aide juridique Ontario. Les conclusions générales du comité d'examen étaient regroupées en quatre-vingt-douze recommandations visant la réforme du Régime d'aide juridique de l'Ontario.

III. CONCLUSIONS DE L'EXAMEN DU RÉGIME D'AIDE JURIDIQUE DE 1997

a) Les besoins juridiques des personnes à faible revenu

Le comité d'examen a conclu que la vie des personnes à faible revenu était réglementée par des mesures autoritaires, complexes, envahissantes et qui se recoupaient [3]. Comme le soulignaient de nombreuses observations faites au comité d'examen, les personnes à

[2] Documents de travail :

1. Current Utilization Patterns and Unmet Legal Needs *de William A. Bogart, Colin Meredith et Danielle Chandler*
2. Special Legal Needs of People with Mental Disabilities *de Patti Bregman*
3. Legal Aid, Aboriginal People, and the Legal Problems Faced by Persons of Aboriginal Descent in Northern Ontario *de Donald Auger*
4. Legal Aid Needs of Aboriginal People in Urban Areas and on Southern Reserves *de Jonathan Rudin*
5. Normative Justifications for the Provision of Legal Aid *de David Dyzenhaus*
6. The Legal and Constitutional Requirements for Legal Aid *de Nathalie Des Rosiers*
7. Legal Aid Delivery Models *de Susan Charendoff, Mark Leach et Tamara Levy*
8. An Economic Analysis of Legal Aid Delivery Mechanisms *de Hamish Stewart*
9. Quality Control and Performance Measures *de Sandra Wain*
10. Legal Aid and Criminal Justice in Ontario *d'Alan N. Young*
11. The Provision of Legal Aid Services Under the Young Offenders Act *de Ron Levi*
12. Case Study in the Provision of Legal Aid: Family Law *de Brenda Cossman et Carol Rogerson*
13. Poverty Law-A Case Study *de Janet Mosher*
14. Report on Immigration and Refugee Law *d'Audrey Macklin*
15. Governance of Legal Aid Schemes *de Martin L. Friedland*
16. A Cross-Jurisdictional Study of Legal Aid: Governance, Coverage, Eligibility, Financing, and Delivery in Canada, England and Wales, Australia, New Zealand, and the United States *de David Crerar*

[3] À la page 59.

faible revenu doivent avoir accès à une représentation juridique lorsqu'elles entrent en contact avec des types d'institutions légales qui interviennent dans leur vie par des moyens excessifs (p.ex., placement des enfants hors de leur famille, emprisonnement ou traitements involontaires). Le comité d'examen en est arrivé à plusieurs conclusions clés à propos des besoins juridiques des Ontariennes et Ontariens à faible revenu, y compris les suivantes :

- les personnes à faible revenu ont des besoins juridiques différents de celles qui ont davantage de moyens;
- certains facteurs, comme un handicap, l'âge et la race, qui contribuent à la pauvreté d'une personne, créent des besoins juridiques spécifiques;
- l'attribution de ressources en matière d'aide juridique devrait se fonder sur l'élaboration de mécanismes visant à évaluer les besoins spécifiques et changeants des Ontariens et Ontariennes à faible revenu.

IV. UN CADRE POUR ÉTABLIR LES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE SERVICES D'AIDE JURIDIQUE

a) L'obligation de l'État de fournir des services d'aide juridique

Le rapport notait qu'un système d'aide juridique doté d'un budget prescrit doit entreprendre des initiatives d'établissement des priorités pour déterminer la façon dont le budget sera alloué entre les demandes concurrentes.

Le rapport McCamus a étudié les fondements normatifs de l'aide juridique et a conclu que l'État a l'obligation dans différentes situations de faciliter l'accès à la justice. L'aide

juridique constitue un moyen, mais pas le seul, de remplir cette obligation. Le rapport énonce également les obligations juridiques de l'État en vertu de la *Charte des droits et libertés*, ainsi que de la *Loi sur les jeunes contrevenants*[4], du *Code criminel* et du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, de donner accès à un avocat dans certaines circonstances. Le rapport indique que la *Charte* pourrait exiger qu'à l'avenir l'aide juridique finance d'autres domaines du droit que les causes criminelles.

b) Établissement des priorités:

Au moment où l'examen a été entrepris, l'établissement des priorités dans le cadre du système d'aide juridique s'effectuait dans deux contextes différents: les certificats et les cliniques. Le Comité d'aide juridique établissait les priorités du programme des certificats, sous réserve de l'approbation du Barreau, et était responsable de l'établissement des priorités pour administrer le régime d'aide juridique. Après la signature du PE, les services dans les domaines du droit criminel, du droit de la famille et du droit de l'immigration et des réfugiés ont été hiérarchisés pour s'adapter au plafonnement du financement. Dans le réseau des cliniques, le conseil d'administration local de chaque clinique s'occupait de l'établissement des cas prioritaires. Les cliniques, qui disposaient depuis toujours de budgets fixes, avaient acquis une grande expérience en ce qui concerne l'établissement des priorités et avaient dû apprendre à adapter leurs services en fonction de la demande.

[4] Aujourd'hui la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*

c) Vers un nouveau modèle d'établissement des priorités

Le rapport prévoyait que l'établissement des priorités du système d'aide juridique en Ontario dans le cadre d'un budget prescrit continuerait sans aucun doute à préoccuper grandement les gestionnaires du système. Le rapport recommandait au régime d'aide juridique de prêter attention aux huit thèmes suivants pour établir des priorités :

- *importance de la consultation et d'une exploration des besoins du milieu;*
- *importance de répondre à des besoins nombreux et diversifiés;*
- *nécessité d'assurer une supervision stratégique de l'ensemble du système, tout en tenant compte des conditions locales;*
- *réduction du poids accordé au critère de la « liberté négative » dans l'établissement des priorités;*
- *importance d'intégrer les questions relatives aux modèles de prestation dans le processus d'établissement des priorités;*
- *importance d'axer le débat concernant l'établissement des priorités sur les conséquences pour les clients;*
- *importance d'utiliser les ressources de façon stratégique pour faciliter l'accès à la justice;*
- *importance de réviser les mécanismes d'établissement des priorités à la lumière de l'expérience afin de tenir compte de l'évolution de la société et du droit.*

d) L'aide juridique dans son contexte

L'un des préceptes fondamentaux du rapport McCamus est qu'il faut voir l'aide juridique comme composante du système judiciaire global en Ontario. Le rapport fait valoir que,

lors du processus d'amélioration du système d'aide juridique, il ne faut pas considérer le système judiciaire existant comme un système immuable.

Selon le rapport, il ne faut pas minimiser le rôle que peut jouer le régime d'aide juridique dans la mise en place d'une réforme. Le rapport analyse les modifications proposées dans les documents de travail des consultants[5] dans les domaines du droit criminel, du droit de la famille et du droit des réfugiés. L'un des motifs pour mettre en œuvre ces réformes serait les économies de coûts qui pourraient être réalisés et se répercuteraient sur l'aide juridique. Le rapport conclut que des tentatives efficaces de réforme exigent que l'on ne perde jamais de vue l'importance des changements cumulatifs et que l'on déploie des efforts soutenus en matière d'élaboration, d'expérimentation, de mise en œuvre et d'évaluation des réformes.[6]

e) Le choix des modèles de prestation de l'aide juridique

Le rapport McCamus indique que le système d'aide juridique aura besoin d'une structure de gestion permettant l'exploration et la mise à l'essai d'un vaste éventail de modèles de prestation.

Le rapport encourage le système ontarien d'aide juridique à adopter un ensemble beaucoup plus diversifié et novateur de systèmes de prestation, tout en tenant compte des besoins spéciaux des clients, des types de services juridiques offerts et du contexte géographique dans lequel ils sont fournis. L'ultime objectif de cette méthode est de tirer

[5] Voir la note 2.
[6] À la page 103.

le plus parti des ressources limitées disponibles. Selon le rapport, plusieurs principes doivent guider la conception du nouveau système :

- fournir un ensemble beaucoup plus éclectique et diversifié de modèles de services juridiques[7] pour essayer de combler les vides entre la représentation entière et la représentation nulle, et aider ainsi un plus grand nombre de citoyens à régler leurs problèmes juridiques;
- un système de prestation adapté aux particularités des catégories de services juridiques, des lieux géographiques et des situations particulières des clients;
- reconnaître les avantages considérables que comporte la création d'une concurrence entre les différents systèmes de prestation;
- toujours garder à l'esprit la qualité des services;
- effectuer de temps à autre des évaluations de ces programmes.

V. UN PLAN D'ACTION POUR LES SERVICES D'AIDE JURIDIQUE EN ONTARIO

a) Un engagement renouvelé à l'égard de l'aide juridique

D'après le rapport McCamus, la réussite de la mise en œuvre de la réforme reposera sur l'aptitude du gouvernement et du régime d'aide juridique à percevoir de la même façon l'objectif fondamental de l'aide juridique. Le rapport fait état d'un but particulier, soit l'accès à la justice pour tous. L'objectif fondamental du régime d'aide juridique devrait être de promouvoir l'égalité d'accès à la justice en définissant les divers besoins juridiques

[7] Par exemple, éducation juridique du public, services d'avocat de service, parajuristes surveillés, cliniques juridiques communautaires, certificats, contrats de services regroupés.

des personnes admissibles et des communautés, et en y répondant. En outre, selon le rapport, il faudrait que le gouvernement s'engage à respecter l'indépendance du système d'aide juridique, à le réformer et à en assurer le financement.

Le régime d'aide juridique doit de son côté prendre des engagements en ce qui concerne l'établissement des priorités selon les besoins, la qualité des services, l'efficience et la responsabilité financière, les modèles de prestation des services, la réforme du droit, les besoins divers et la gestion.

b) Gestion

En matière de gestion, l'une des questions centrales de l'examen était de déterminer si le Barreau du Haut-Canada devait continuer à administrer le régime d'aide juridique de l'Ontario. Le rapport étudiait les structures de gestion dans d'autres provinces canadiennes et à l'étranger, notamment aux États-Unis, en Australie et au Royaume-Uni. Le rapport faisait ressortir les buts et objectifs suivants pour défendre une réforme de la gestion du régime d'aide juridique de l'Ontario : indépendance, responsabilité à l'égard de l'utilisation à bon escient des deniers publics, obtention de ressources suffisantes pour l'aide juridique, prestation de services de qualité dans un vaste éventail de domaines juridiques, capacité d'accroître la confiance dans le régime d'aide juridique, possibilité de répondre aux besoins des clients, gestion efficiente, gestion coordonnée de tout le régime d'aide juridique, innovation et expérimentation. Le rapport reconnaissait que comme il était difficile au Barreau de se détacher des intérêts de la profession juridique, celui-ci se

buterait alors à des difficultés particulières pour mettre en œuvre les réformes d’un système fondé exclusivement sur les certificats.

Après examen des raisons énoncées ci-dessus, le rapport McCamus recommandait que la gestion du système d'aide juridique de l'Ontario soit transférée du Barreau à un nouvel organisme indépendant établi par la loi. Ce nouvel organisme pourrait mieux comprendre et évaluer le vaste éventail des besoins juridiques des personnes défavorisées et y répondre, intégrer plus efficacement les compétences nécessaires en matière de gestion et de finances au palier le plus élevé de la gestion, assurer un niveau supérieur d'expérimentation et d'innovation en matière de prestation de services, coordonner plus efficacement le programme des certificats et le réseau des cliniques et accroître la confiance dans le système d'aide juridique. Le rapport recommandait que le mandat du nouvel organisme soit énoncé dans la loi habilitante le créant, mandat qui devrait expressément prévoir la prestation de services d'aide juridique dans des domaines aussi divers que le droit pénal, le droit de la famille, le droit des immigrants et des réfugiés, et le « droit de la pauvreté ».

Le gouvernement jouerait un rôle central dans la nomination des membres de l'organisme et devrait assumer la responsabilité politique de définir son mandat. Le gouvernement devrait aussi assurer un financement pluriannuel suffisant. Toutefois, le gouvernement devrait également permettre à l’organisme d’établir sa propre méthode en ce qui concerne l’établissement des priorités et la prestation des services.

Le rapport présentait une stratégie pour mettre en œuvre la réforme de la gestion proposée, dont établir la loi habilitante, trouver les personnes voulues pour siéger au premier conseil d'administration et travailler de concert avec le Barreau pour que la transition se déroule sans accroc.

Le rapport se termine par un résumé des quatre-vingt-douze recommandations.

CHAPITRE III
LE CADRE LÉGAL DE L'AIDE JURIDIQUE EN ONTARIO

À la suite du rapport McCamus, le gouvernement de l'Ontario a adopté une loi qui créait un nouveau cadre de prestation des services d'aide juridique dans la province.

L'objet de la *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique* est de faciliter l'accès à la justice, partout en Ontario, aux particuliers à faible revenu en fournissant des services d'aide juridique de haute qualité d'une manière efficiente et efficace par rapport au coût, en favorisant la souplesse et l'innovation dans la prestation des services d'aide juridique, tout en tenant compte des mécanismes valables dans le système actuel, et en reconnaissant les besoins juridiques variés des personnes et collectivités défavorisées.

I. GESTION

Comme le recommandait le rapport McCamus, la Loi a créé une société autonome pour fournir des services d'aide juridique dans toute la province.

La Loi *de 1998 sur les services d'aide juridique* a créé Aide juridique Ontario, une société autonome sans but lucratif. Le mandat d'AJO est de mettre sur pied et de fournir d'une manière efficiente et efficace des services d'aide juridique de haute qualité aux Ontariennes et Ontariens à faible revenu par rapport au coût.

La Loi établit un conseil d'administration pour Aide juridique Ontario, auquel incombe la gestion de la société. À partir d'évaluations des besoins actuels et futurs en matière de

services d'aide juridique, le conseil d'administration élabore les politiques opérationnelles et les plans stratégiques. Le conseil d'administration prévoit également des normes de rendement et des mécanismes de contrôle de la qualité.

La composition du conseil d'administration se fonde essentiellement sur les recommandations du rapport McCamus. Le conseil d'administration se compose du président et de dix membres réguliers, choisis par le procureur général à partir d'une liste de personnes recommandées par le Barreau du Haut-Canada. Le président est choisi à partir d'une liste de personnes recommandées par un comité établi conjointement par le Barreau et le procureur général.

Lors du choix des membres du conseil d'administration, le procureur général veille à ce que le conseil dans son ensemble ait des connaissances, des compétences et de l'expérience dans les domaines et les questions suivantes :

- gestion des affaires,
- fonctionnement des tribunaux judiciaires et administratifs,
- fonctionnement des cliniques,
- besoins juridiques particuliers et situation sociale des particuliers à faible revenu et des collectivités défavorisées.

Le procureur général doit également veiller à ce que le conseil d'administration compte des représentants des diverses régions de la province, et il doit nommer une majorité de personnes qui ne sont pas avocats.

Les membres du conseil d'administration occupent leur poste pour un mandat de deux ou trois ans, et peuvent être reconduits dans leur fonction. Pour protéger l'autonomie de la société, il ne peut être mis fin au mandat d'un membre nommé au conseil avant la date prévue de son expiration, si ce n'est pour un motif valable.

La Loi prévoit que le conseil d'administration établisse un comité de vérification et un comité des cliniques, se composant de ses membres. En outre, le conseil d'administration doit former trois comités consultatifs, pour chacun des champs suivants du droit : le droit criminel, le droit de la famille, le champ de pratique des cliniques. Le conseil d'administration nomme aussi un président, qui est le chef de la direction de la société et auquel incombe la mise en œuvre des politiques du conseil d'administration. Le président est membre non votant du conseil.

II. SERVICES D'AIDE JURIDIQUE

La Loi *de 1998 sur les services d'aide juridique* confère de larges pouvoirs à AJO en ce qui concerne la conception et l'administration du Régime d'aide juridique en Ontario. Cette indépendance permet à AJO de concevoir un système souple et novateur de services d'aide juridique et d'adapter ces derniers aux besoins divers et spéciaux de la population de la province.

Lors de la conception du programme d'aide juridique, AJO est tenue :

- de déterminer les besoins des personnes à faible revenu et des collectivités défavorisées en Ontario;

- d'établir des priorités en ce qui concerne les domaines juridiques et les instances judiciaires;
- de déterminer les moyens qui conviennent pour fournir des services d'aide juridique dans chaque champ du droit ou type d'instance judiciaire.

La Loi exige aussi qu'AJO tienne compte du fait que les avocats du secteur privé jouent un rôle de premier plan dans la prestation de services d'aide juridique dans les domaines du droit criminel et du droit de la famille et que les cliniques jouent un rôle de premier plan dans la prestation de services d'aide juridique dans le domaine du droit de la pauvreté.

L'article 13 de la Loi précise qu'AJO doit fournir des services d'aide juridique dans les champs du droit criminel, du droit de la famille et du droit de la santé mentale, ainsi que dans les domaines de pratique des cliniques. L'AJO peut couvrir d'autres champs du droit civil, sous réserve que le gouvernement, en raison des pouvoirs qui lui sont conférés, n'exclut pas un domaine du droit civil ou un type d'action au civil, s'il le choisit.

AJO est autorisée, dans ces limites, à fournir des services d'aide juridique en ayant recours à toute méthode qu'elle juge appropriée, y compris, sans toutefois s'y limiter :

- délivrance de certificats aux avocats et fournisseurs de services;
- passation de contrats de service regroupés avec des avocats ou des groupes d'avocats;

- financement des cliniques;
- fonctionnement de bureaux de services d'aide juridique;
- financement de sociétés autochtones de services juridiques;
- affectation d'avocats de service;
- éducation juridique du public;
- offre de conseils sommaires;
- autorisation de services de règlement extrajudiciaire des différends.

Ce système mixte permet à AJO d'adapter ses services aux besoins des particuliers et des communautés qu'elle dessert et aux moyens financiers dont elle dispose.

a) Avocats de service

Le rapport McCamus recommandait qu'une vaste gamme de services soit offerte dans le domaine du droit criminel et que le recours à des avocats de service soit élargi aux situations exigeant peu de préparation. Le rapport recommandait un programme élargi d'avocats de service pour la prestation des services juridiques en matière familiale.

Les avocats de service aident les personnes sans représentation dans les tribunaux criminels, ainsi que dans les tribunaux de la famille et de la jeunesse. En outre, ils donnent aussi des conseils et des renseignements juridiques en dehors du système judiciaire et se rendent dans des tribunaux seulement accessibles par avion dans les régions éloignées du nord de la province.

La Loi autorise AJO à employer des avocats de service et à conclure des contrats avec des avocats du secteur privé pour qu'ils travaillent à titre d'avocats de service. À l'heure actuelle, AJO compte un réseau de plus de 130 avocats salariés et 1 700 avocats du secteur privé qui fournissent des services d'aide juridique.

Les règlements prévoient des catégories d'avocats de service et dressent la liste de leurs fonctions, dont l'aide qu'ils peuvent fournir à différentes étapes de la procédure. En vertu des règlements, les avocats de service sont aussi tenus de présenter des rapports à AJO et de lui demander l'autorisation de représenter des personnes munies d'un certificat qui étaient auparavant représentées par un bureau d'avocats de service.

b) Programme des certificats

Conformément au programme des certificats, l'un des 51 bureaux d'aide juridique de la province évalue l'admissibilité financière d'une personne. Si celle-ci est admissible, la personne peut alors s'adresser à un avocat qui accepte des causes d'aide juridique. Ces avocats sont rémunérés en fonction du tarif prescrit par le règlement.

Le programme des certificats est géré en vertu d'un mécanisme prévu par la Loi. Conformément à la Loi, le conseil d'administration d'AJO doit diviser la province en régions désignées, puis former un comité régional dans chaque région et y nommer un directeur régional.

Le directeur régional dresse une liste des avocats et d'autres fournisseurs de service qui acceptent des certificats d'aide juridique. Le directeur régional étudie aussi les demandes de certificat. Une demande doit satisfaire aux exigences de la loi et des règlements, y compris aux conditions d'admissibilité financière, ainsi qu'aux exigences du conseil d'administration en matière de priorités et de politiques. Le directeur régional peut assortir un certificat, à sa délivrance, des conditions qu'il juge appropriées et peut, à n'importe quel moment, modifier ou annuler un certificat.

Le directeur régional doit renvoyer certaines décisions devant le comité régional, notamment les demandes de certificats en rapport avec une procédure d'appel. Les certificats d'aide juridique à un groupe de particuliers ou à un particulier qui ne réside pas ordinairement en Ontario doivent être approuvés par le président de l'AJO.

Il incombe au comité régional de délivrer ou pas un certificat dans les cas que le directeur régional a renvoyés devant lui, d'entendre les appels de refus de la directrice ou du directeur régional de délivrer un certificat (avec possibilité d'un second appel devant une personne désignée par le conseil d'administration) et de s'acquitter d'autres fonctions que lui confie le conseil d'administration.

c) Bureaux dotés en personnel

Le rapport McCamus favorisait l'établissement d'un programme pilote de bureaux dotés en personnel pour fournir des services d'aide juridique dans les champs du droit criminel et du droit de la famille. La loi autorise la création de bureaux dotés en personnel, et, à

l'heure actuelle, il y a dans la province trois bureaux dotés en personnel se spécialisant dans le droit criminel, trois dans le droit de la famille et un dans le droit des réfugiés. Les bureaux de droit de la famille et de droit des réfugiés sont devenus permanents, à la suite d'évaluations positives du programme pilote. Une évaluation des bureaux du droit criminel a récemment été terminée.

d) Cliniques

Comme le recommandait le rapport McCamus, les cliniques continuent de jouer un rôle de premier plan dans la prestation de services d'aide juridique relevant du « droit de la pauvreté ». Les cliniques sont des organismes indépendants à but non lucratif qui fournissent des services dans des domaines de l'aide sociale, du logement et des accidents du travail.

La Loi autorise AJO à fournir un financement aux cliniques pour une période d'au plus trois ans. Afin de décider si elle doit ou non fournir un financement à une clinique, AJO tient compte de certains facteurs, comme les besoins sur le plan juridique des particuliers ou des collectivités que servira la clinique, la rentabilité de fournir des services d'aide juridique par l'entremise de la clinique, le rendement antérieur de la clinique et des besoins sur le plan juridique d'autres collectivités qui ont fait une demande de financement. Le financement doit se conformer aux exigences du gouvernement relatives à la comptabilisation des paiements de transfert. En outre, AJO peut imposer d'autres conditions au financement, comme elle le juge opportun.

En vertu de la Loi, AJO désigne une personne pour étudier les demandes de financement que présentent les cliniques. Cette personne peut prendre une décision au sujet de la demande ou la renvoyer au comité des cliniques pour un examen plus approfondi. Une clinique peut demander au comité des cliniques de réexaminer une décision.

AJO est tenue de surveiller le fonctionnement des cliniques. Les cliniques doivent fournir à AJO des états financiers vérifiés, un sommaire des services d'aide juridique qu'elles ont fournis, un sommaire des plaintes qu'elles ont reçues et tout autre renseignement qui leur est demandé. Le conseil d'administration d'AJO peut réduire ou interrompre le financement d'une clinique s'il estime que celle-ci n'observe pas la Loi ou les conditions de son financement.

Le conseil d'administration d'une clinique que finance AJO doit veiller à ce que la clinique observe la Loi, et surveiller les conditions de son financement ainsi que les normes de fonctionnement établies par AJO. Il doit également vérifier que la clinique fournisse des services d'aide juridique correspondant aux besoins de la collectivité qu'elle sert. Il existe à l'heure actuelle 80 cliniques en Ontario.

III. FINANCEMENT

La Loi prévoit un mécanisme de financement qui suit essentiellement les recommandations du rapport McCamus, le financement étant octroyé dans le cadre de cycles de trois années consécutives et d'exigences relatives aux déclarations établies par la loi.

En vertu de la Loi, AJO doit soumettre à l'approbation du procureur général son budget annuel pour l'exercice suivant, budget qui doit comprendre les prévisions des budgets de fonctionnement des deux années suivantes. Une fois que le procureur général a approuvé le budget, celui-ci est porté aux prévisions budgétaires du ministère du Procureur général.

En vertu de la Loi, AJO a le droit de conclure des ententes avec d'autres entités pour recevoir un financement additionnel. À l'heure actuelle, AJO a des ententes financières additionnelles avec le gouvernement fédéral et la Fondation du droit de l'Ontario.

Les contributions des clients représentent une petite portion du financement. En vertu de la Loi, AJO peut exiger que l'auteur d'une demande s'engage à contribuer au paiement du coût des services d'aide juridique qui doivent lui être fournis. AJO évalue la capacité de contribution de l'auteur de la demande conformément à la Loi.

Toujours en vertu de la loi, AJO a le droit de déduire du coût des services d'aide juridique une somme que l'auteur d'une demande a recouvrée à l'égard de l'affaire pour laquelle il a reçu des services d'aide juridique. Les règlements prévoient des mécanismes pour calculer le montant qui sera versé à AJO.

IV. RESPONSABILITÉ

Si, en vertu de la Loi, AJO est une société indépendante, le gouvernement reste responsable de l'utilisation des fonds publics. C'est la raison pour laquelle, aux termes de la Loi, la gestion financière d'AJO fait l'objet de certaines restrictions. La Loi comprend

des critères s'appliquant au choix des banques et des agents en placements et exige, en outre, que le gouvernement approuve les opérations immobilières. Le gouvernement peut aussi prescrire les pouvoirs en matière d'emprunt et de placement du conseil d'administration.

AJO doit maintenir un fonds de réserve pour éventualités, que le gouvernement prescrit dans un règlement. Elle est tenue d'aviser le procureur général chaque fois qu'elle effectue un retrait de fonds et d'obtenir son autorisation pour effectuer un retrait supérieur à 5 000 000 dollars.

a) Exigences en matière de rapports

AJO doit remettre au gouvernement un rapport annuel qui comprend les états financiers de l'exercice vérifiés par le vérificateur général, un compte rendu de la nature et de la quantité des services d'aide juridique fournis au cours de l'exercice, une indication de la manière dont elle a satisfait à ses normes de rendement et tout autre renseignement que demande le procureur général.

Le procureur général et AJO doivent conclure un protocole d'entente tous les cinq ans, lequel exige que la société rende des comptes en ce qui concerne la dépense des fonds publics et la prestation de services d'aide juridique aux particuliers à faible revenu. Pour ce faire, elle doit fournir au procureur général :

- ses plans annuels d'activités;
- des plans stratégiques pluriannuels;

- un énoncé annuel de ses politiques et de ses priorités en matière de prestation de services d'aide juridique;
- un énoncé annuel de ses politiques et de ses objectifs en matière de placement;
- les ordres du jour des réunions;
- les normes de rendement;
- tout autre élément qu'exige le gouvernement.

AJO doit aussi fournir au procureur général des rapports financiers trimestriels sur son fonds de réserve pour éventualités.

V. RÔLE DU GOUVERNEMENT

Outre ses responsabilités en matière de surveillance financière mentionnées ci-dessus, le gouvernement garde le pouvoir, en vertu de la loi, d'une part d'assurer une gestion responsable d'AJO en adoptant des règlements sur l'étendue des services d'aide juridique et, d'autre part, de nommer un administrateur temporaire.

a) Règlements

En vertu de la Loi, le gouvernement garde le pouvoir de prendre des règlements sur un certain nombre de sujets importants, dont les conditions d'admissibilité financière à l'aide juridique et le barème tarifaire et les débours. De surcroît, le gouvernement peut contrôler l'étendue générale de l'aide juridique en excluant des domaines du droit civil ou des types de causes ou d'instances civiles.

i) Admissibilité financière

Le gouvernement et AJO ont élaboré de concert les critères financiers de l'aide juridique, lesquels font partie du règlement du gouvernement. En vertu du règlement, AJO examine quatre facteurs :

- la cellule familiale de l'auteur de la demande pour déterminer quels membres de la famille devraient être inclus dans l'évaluation financière;
- les biens dont dispose la cellule familiale;
- le revenu de la cellule familiale;
- une comparaison ente le revenu et des biens et les exigences budgétaires de la cellule familiale.

ii) Tarif

Une série d'annexes au règlement pris en application de la loi établit le barème tarifaire et les débours, dresse la liste des services juridiques qu'exige chaque cause et indique le nombre maximum d'heures qu'un avocat a le droit de facturer pour chaque service.

Il faut lire les annexes corrélativement à une série de notes dans le règlement qui traite des cas exceptionnels, dont représentation de plus d'un client ou recours à des avocats adjoints.

Depuis l'adoption de la loi, le tarif a été revu et augmenté à plusieurs reprises. Toutefois, ni la Loi ni le règlement ne prévoient de mécanisme pour le revoir régulièrement.

iii) Portée de l'aide juridique

Le gouvernement n'a pas limité davantage les services d'aide juridique au-delà des interdictions prévues dans la Loi. La Loi interdit la prestation de services d'aide juridique dans :

- une instance ayant trait à la diffamation;
- des actions intentées pour donner suite à la plainte d'autrui;
- une instance en recouvrement d'une amende lorsque l'instance peut être introduite par toute personne et que l'amende peut être payée, en totalité ou en partie, à la personne introduisant l'instance;
- une instance en matière d'élections.

b) Administrateur temporaire

Si le procureur général estime que le conseil d'administration n'est plus en mesure de remplir son mandat, le gouvernement peut écarter temporairement le conseil d'administration de la société. Le procureur général peut demander à la Cour supérieure de justice une ordonnance nommant un administrateur pour administrer AJO. Le tribunal peut rendre l'ordonnance s'il est convaincu que la nomination est dans l'intérêt public et qu'elle est nécessaire pour garantir une prestation continue et efficace des services d'aide juridique.

CHAPITRE IV
FAITS SAILLANTS DES RÉALISATIONS D'AJO

I. GESTION DE LA TRANSITION

En avril 1999, Aide juridique Ontario a pris la responsabilité de l'administration des services d'aide juridique, responsabilité qu'assumait jusque-là le Barreau du Haut-Canada. En huit ans, l'organisation a mûri et a montré qu'elle était capable de gérer le régime d'aide juridique dont elle a hérité. Il ne faut pas sous-estimer les grandes difficultés financières auxquelles AJO s'est heurtée dans les premières années, et il faut en fait la féliciter d'avoir su maintenir l'équilibre du régime pendant cette période.

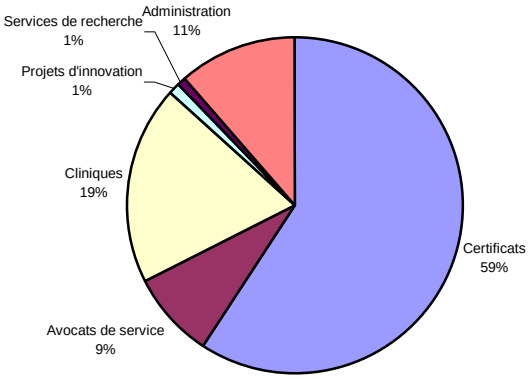
Le passage de deux programmes gérés séparément (programme des certificats et programme des cliniques) au Barreau en une seule société à but non lucratif, responsable de sa gestion devant le public était ardu et compliqué. Le premier président, l'honorable Sidney B. Linden, et Angela Longo, présidente-directrice générale à l'époque, ont mis en place un conseil d'administration et les sous-comités voulus, ont élaboré des méthodes de gestion, ont révisé la structure financière et ont officialisé la relation de la société avec le ministère du Procureur général, officialisation qui s'est notamment manifestée par la mise œuvre d'un budget prescrit par la loi, la planification des activités et l'établissement des exigences en matière de rapport. De plus, ils ont mis en place un projet pluriannuel de mise à niveau de la technologie pour remplacer les procédés techniques périmés et trop nombreux d'AJO par un système intégré unique et plus souple.

AJO reconnaît qu'elle s'est montrée plus novatrice au fil des ans dans le domaine de l'administration interne que dans celui de la prestation des services. Il faut, néanmoins, lui reconnaître quelques réalisations marquantes dans plusieurs domaines, réalisations que j'ai regroupées dans les catégories suivantes : prestation de services, améliorations du régime pour les clients, améliorations du régime pour les fournisseurs de services et assurance de la qualité.

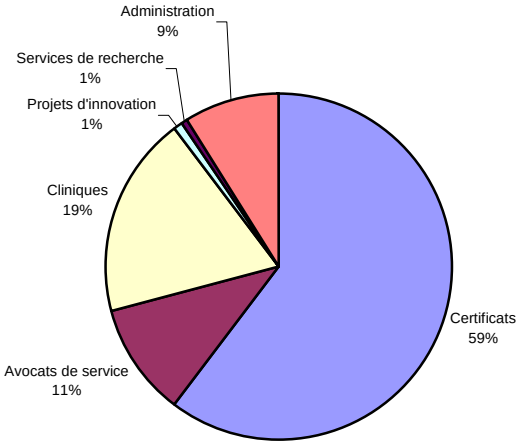
II. PRESTATION DE SERVICES

Depuis 1999, les allocations de fonds aux programmes de prestation de services d'AJO n'ont guère changé : le pourcentage des fonds affectés aux certificats, aux cliniques, à la recherche et à l'innovation ainsi qu'à l'administration a légèrement baissé et le pourcentage des fonds consacrés aux avocats de service a quelque peu augmenté.

Dépenses 1999-2000 (262,6 millions de dollars 2007)



Dépenses 2006-2007 (333,6 millions de dollars)



On trouve en annexe à ce chapitre un diagramme illustrant la répartition des dépenses, en dollars indexés.

Pendant cette période, le programme des certificats est resté stable, 109 101 certificats ayant été délivrés en 2006-2007 par rapport à 107 697 en 1999-2000. En fait, depuis huit

ans, ce sont dans les services dont la prestation est assurée par du personnel à temps plein que l'on note les changements les plus profonds. Dans les bureaux dotés en personnel, le nombre des avocats est passé de 16 en 1999-2000 à 26 en 2006-2007, celui des avocats salariés dans les cliniques de 176 à 242 et celui des avocats de service salariés est monté en flèche, soit de 36 à 136.

a) Bureaux dotés en personnel

Comme le prévoyait le rapport McCamus, les bureaux dotés en personnel ont donné l'occasion à AJO de mettre à l'essai de nouveaux modes de prestation de services d'aide juridique. À l'heure actuelle, AJO compte sept bureaux dotés en personnel, un spécialisé dans le droit des réfugiés, trois dans le droit de la famille et trois dans le droit criminel.

i) Bureau du droit des réfugiés

Le Bureau du droit des réfugiés, établi en 1994 à titre de projet pilote, était investi à l'époque d'un double mandat, soit contribuer de façon générale à la qualité de l'aide juridique fournie aux réfugiés et mener ses activités de façon rentable. Le Bureau du droit des réfugiés représente les demandeurs d'asile qui ont un certificat d'aide juridique aux audiences relatives à la reconnaissance du statut du réfugié devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR). Si l'audience n'est pas concluante, le Bureau du droit des réfugiés peut faire une demande de révision de la décision de la CISR à la Cour fédérale du Canada. Le personnel du Bureau du droit des réfugiés parle de nombreuses langues (anglais, français, espagnol, farsi (perse), azari, turc, amharique, arabe, albanais, italien et tigréen) pour mieux répondre aux besoins de la clientèle.

Une évaluation du projet pilote effectué en1998 a mené à la conclusion que le Bureau du droit des réfugiés offre constamment des services de haute qualité, mais que le coût de chaque cause était supérieur à celui du Programme des certificats (judicare). Des recommandations visant à améliorer la rentabilité ont été mises en œuvre et le Bureau du droit des réfugiés a fait l'objet d'une autre évaluation en 2000-2001. En 1999-2000, le Bureau du droit des réfugiés a traité 280 dossiers. À la suite de la deuxième évaluation, comme l'efficacité par rapport au coût s'était améliorée, le Bureau du droit des réfugiés est devenu un organisme permanent en 2002. Les avocats du secteur privé spécialistes du droit des réfugiés tiennent en grande estime le Bureau du droit des réfugiés. Dans les observations qu'elle m'a faites, la Refugee Lawyers' Association prônait le financement du Bureau du droit des réfugiés pour que celui-ci puisse prendre plus de responsabilités. Le Bureau du droit des réfugiés compte six avocats et quatre parajuristes dans son personnel et, en 2006-2007, il a accepté 157 certificats d'aide juridique.

ii) Bureaux du droit de la famille

En 1999, Aide juridique Ontario a ouvert trois bureaux du droit de la famille[1] dans le cadre d'un projet pilote pour combler les lacunes qu'avaient créées dans les services les compressions budgétaires des années 1990. Des bureaux du droit de la famille ont ouvert à Toronto, Ottawa et Thunder Bay. En 2002, chaque bureau avait en moyenne 336 dossiers courants. Un rapport d'évaluation publié en août 2002 concluait que les bureaux du droit de la famille offraient des services d'une excellente qualité, mais que pour rester rentables, il faudrait qu'ils continuent à gérer un nombre suffisant de cas (p.ex., un afflux

[1] Le projet pilote appelé Divorce Law Office a démarré en 1995. On a fusionné ses services avec ceux des bureaux du droit de la famille.

de nouveaux dossiers), resserrent la gamme des services dispensés (p.ex., ne pas s'occuper des cas de divorces non contestés) et se contentent d'offrir les services que fournissent les avocats du secteur privé acceptant des certificats d'aide juridique. À l'heure actuelle, les trois bureaux du droit de la famille emploient 13 avocats et 11 parajuristes. En 2006-2007, les bureaux du droit de la famille ont accepté en tout 865 certificats d'aide juridique.

iii) Bureaux du droit criminel

En 2004, un projet pilote du Bureau du droit criminel d'Aide juridique Ontario a été financé dans le cadre de la Stratégie fédérale de renouvellement de l'aide juridique. En 2004-2005, dans le cadre de ce projet pilote, AJO a donc ouvert trois bureaux du droit criminel à Brampton, Barrie et Ottawa. Les bureaux du droit criminel visent à trouver un moyen rentable de répondre aux besoins des clients dans des secteurs de service spécialisés, comme la santé mentale, la justice pour les jeunes et le droit des Autochtones. Ils offrent un éventail de services selon un système mixte de certificats, d'avocats salariés, d'avocats de service et de partenariats avec des avocats du secteur privé. Les bureaux du droit criminel s'occupent également de clients auxquels il n'est pas délivré de certificats d'aide juridique, en raison de la faible probabilité de leur emprisonnement, mais dont la déclaration de culpabilité risque d'avoir de graves conséquences pour eux. De plus, ils représentent des clients dans des causes d'intérêt public qui touchent une communauté particulière. Les bureaux du droit criminel comblent donc des lacunes dans les services aux clients et donnent à ces derniers davantage d'options. Les trois bureaux comptent aujourd'hui sept avocats et trois parajuristes. En 2006-2007, ils ont accepté 157

certificats d'aide juridique. Le nombre des dossiers que traitent les bureaux du droit criminel est sans cesse à la hausse, les bureaux de Brampton et de Barrie en traitant davantage que le bureau d'Ottawa.

On compte trois rapports d'évaluation des bureaux du droit criminel, la dernière évaluation ayant été récemment terminée. En général, d'après ces évaluations, bien que les honoraires facturés par les bureaux du droit criminel soient inférieurs pour chaque cause à ceux des avocats du secteur privé, le total des dépenses générales des bureaux, y compris les frais de sensibilisation et les frais généraux administratifs, ainsi que les frais de traitement des causes particulières, sont supérieurs pour chaque cause à ceux des avocats du secteur privé, d'après un certificat utilisé comparable. De toute évidence, il y a toujours un écart considérable entre les services facturés pour chaque cause et les dépenses totales des bureaux du droit criminel. Lorsqu'on ajoute le coût de divers services particuliers sans rapport direct avec les causes, le manque à gagner entre le coût des services et les dépenses totales est moindre, mais pas de beaucoup. Le coût total des services fournis par les bureaux du droit criminel n'a jamais dépassé au cours d'une année quelconque deux tiers des dépenses des bureaux. On ne voit donc pas d'après ces rapports, comment un bureau public ou privé se consacrant uniquement à la prestation de services d'aide juridique à ce genre de clientèle pourrait, en vertu du tarif existant, être en mesure de générer suffisamment de droits pour couvrir les dépenses.

b) Avocats de service

Les avocats de service offrent des conseils juridiques, une représentation et d'autres services d'aide juridique aux parties sans avocat dans les cas de comparution devant les tribunaux traitant les causes criminelles et familiales. Traditionnellement, des groupes d'avocats fournissent, sur la base d'honoraires à la journée, les services des avocats de service (p.ex., avocats du secteur privé rémunérés selon un taux horaire et travaillant par roulement) dans la plupart des tribunaux de la province. Ces avocats offrent entre autres les services suivants : ils tiennent les audiences de justification et participent aux plaidoyers de culpabilité et au prononcé de la sentence dans les tribunaux criminels, ils présentent des décisions provisoires et assistent aux conférences de règlement dans les tribunaux de la famille, ils obtiennent l'ajournement d'une audition, ils préparent et étudient les documents de procédure, ils négocient les règlements et les ordonnances par consentement. Les avocats de service fournissent aussi des renseignements sur la façon de faire une demande de certificat d'aide juridique ou de faire appel en cas de refus d'un certificat d'aide juridique et, dans certaines petites communautés, ils acceptent les demandes d'aide juridique. Les avocats de service ne fournissent pas de service de représentation à un procès et ne participent pas aux conférences préparatoires à un procès. Les avocats de service traitant des causes familiales n'ont pas le droit de s'occuper d'affaires relatives à la propriété ou d'affaires de divorce; les avocats de service traitant des causes criminelles ne peuvent pas assister à des plaidoyers de culpabilité lorsqu'une peine dans un pénitencier est prévisible.

Pour la plupart des services qu'offrent les avocats de service dans les tribunaux traitant les causes familiales, le demandeur doit satisfaire à des critères d'admissibilité financière, sauf pour les conseils sommaires et les simples ajournements. Dans les tribunaux criminels, le client éventuel doit remplir les critères d'admissibilité financière s'il est d'âge adulte, n'est pas incarcéré et souhaite plaider coupable.

Le rapport McCamus recommandait d'élargir le rôle des avocats de service dans les tribunaux criminels et les tribunaux de la famille. Depuis huit ans, AJO a donc quadruplé le nombre des avocats de service salariés. En 1999, AJO a lancé London, à Hamilton et à Oshawa un projet pilote d'extension des avocats de service en droit de la famille pour augmenter les services offerts par ces avocats. Dans le cadre du programme pilote, les bureaux d'avocats de service font appel aussi bien à des avocats du secteur privé qu'à des avocats salariés, y compris des avocats de service principaux, pour être en mesure de fournir continuellement des services aux clients, y compris représentation au tribunal, mises à jour des dossiers, rédaction des documents et élaboration de stratégies pour accélérer le règlement des causes sans audiences du tribunal. Ces bureaux permettent aux avocats de service de se concentrer sur les dossiers des clients pendant que le personnel de soutien s'acquitte d'une vaste gamme de tâches (documents et dossiers des clients). Un programme d'extension des avocats de service en droit criminel a aussi été établi à Brampton et à Newmarket. En raison du succès remporté par ces projets pilotes, AJO a doté en tout 65 endroits (y compris les emplacements s'occupant du droit de la famille et du droit criminel) d'avocats de service principaux et de bureaux d'avocats de service.

Un avocat de service principal surveille et coordonne les services et la formation des avocats de service rémunérés à la journée, joue un rôle de liaison entre le tribunal et AJO et s'acquitte des fonctions normales d'un avocat de service au tribunal. Cette initiative a permis de mettre en place une infrastructure d'avocats de service mieux organisée et plus efficace et d'améliorer la qualité du service à la clientèle. En 2006-2007, les bureaux d'avocats de service ont aidé dans tout l'Ontario 764 675 clients.

AJO estime que les bureaux d'avocats de service constituent le meilleur système pour assurer la prestation de ses services. Sous la direction d'un avocat de service principal, des avocats rémunérés à la journée et des avocats de service salariés (p.ex., employés à plein temps d'AJO) fournissent les services voulus. Dans les bureaux où la demande le justifie, du personnel administratif ou des parajuristes les épaulent. Selon l'évaluation du programme pilote d'extension des avocats de service en droit de la famille effectuée en 2002, les ajournements ont diminué et les règlements survenus plus tôt dans la procédure ont augmenté. Une évaluation pluriannuelle d'un échantillon de bureaux d'avocats de service en droit criminel (Brampton, Newmarket, Milton, Hamilton et North York) est en cours. D'après des conclusions préliminaires, le rôle de l'avocat de service principal est essentiel dans le succès des bureaux et, outre sa rentabilité, la présence d'avocats salariés à plein temps et de parajuristes salariés permet d'assurer des services de meilleure qualité. De plus, il semble que pour optimiser le rapport coût-efficacité, il faudrait faire appel le plus possible à des avocats salariés plutôt qu'à des avocats rémunérés à la journée.

Outre les bureaux d'avocats de service, AJO a établi un programme d'avocats-conseils pour fournir des services en droit de la famille dans les Centres d'information sur le droit de la famille que gère le ministère du Procureur général de l'Ontario et dans de nombreux centres communautaires accessibles aux clients. Les avocats-conseils aident en dehors du tribunal les personnes sans représentation dans quelque 130 endroits de toute la province. En général, ils donnent des conseils juridiques, rédigent et étudient les documents juridiques et offrent quelques services de négociation aux personnes qui satisfont aux critères d'admissibilité financière.

AJO a aussi doté d'avocats-conseils spécialisés les tribunaux pour l'instruction des causes de violence conjugale, le tribunal de la santé mentale, le tribunal autochtone (Gladue) et le tribunal de traitement de la toxicomanie. Ces avocats de service spécialisés connaissent bien les questions et procédures uniques à ces tribunaux.

c) Cliniques

Comme le recommandait le rapport McCamus, AJO a agrandi le réseau des cliniques pour que toutes les régions de la province comptent des cliniques juridiques communautaires. Grâce à cette expansion, il y a aujourd'hui 80 cliniques d'aide juridique dans la province, y compris 18 cliniques spécialisées dont les activités sont centrées sur un domaine précis du droit ou qui répondent aux besoins juridiques d'un groupe de clients précis. Les nouvelles cliniques comprennent cinq cliniques de services généraux, deux cliniques francophones, deux cliniques spécialisées s'occupant des litiges entre

propriétaires et locataires et des causes relevant du droit sur la sécurité du revenu, et une clinique spécialisée pour la communauté sud-asiatique.

d) Projet pilote à l'intention des peuples autochtones

Aide juridique Ontario a commencé à mettre à l'essai des modes de prestation de services novateurs pour les Autochtones, compte tenu en particulier de la surreprésentation de ces derniers dans le système de justice. Au cours de l'été 2007, AJO a lancé des consultations dans le cadre d'une stratégie visant à améliorer les services d'aide juridique destinés aux clients autochtones. À l'heure actuelle, AJO finance deux projets pilotes adaptés à la culture autochtone.

Le projet pilote *Aboriginal Healing Circles* (cercles de guérison autochtones) vise à tester l'utilisation des cercles communautaires autochtones traditionnels pour détourner les Autochtones qui ont eu des démêlés avec le système de justice traditionnel. La Ontario Federation of Indian Friendship Centres administre les cercles de guérison et AJO, le ministère du Procureur général et le ministère de la Justice fédéral les financent. Le programme est en place dans cinq centres d'amitié autochtones, et dans une réserve. AJO aide également financièrement la Nishnawbe-Aski Legal Services Corporation pour lui permettre de mener à bien son projet pilote, *Talking Together*. Mettant à contribution le système traditionnel de justice réparatrice autochtone et le processus judiciaire, le programme *Talking Together* a pour effet de réduire le nombre d'enfants et de jeunes autochtones qui ont été retirés de leur collectivité. Ce programme permet aux collectivités de minimiser les risques pour les enfants et de résoudre les problèmes de protection.

III. AMÉLIORATIONS DU RÉGIME POUR LES CLIENTS

AJO a étudié ce qu'elle pourrait faire pour que les clients éventuels puissent déposer une demande d'aide juridique ou avoir accès au régime d'aide juridique plus facilement. Ainsi, le programme de partenariat pour l'accès et l'orientation des personnes sans abri (HARP) offre des cliniques juridiques dans cinq centres d'accueil et centres communautaires que fréquentent régulièrement les sans-abri. Ces derniers peuvent y faire une demande de certificat d'aide juridique, ou être aiguillés vers une clinique ou un autre service, selon leur situation particulière.

AJO a également lancé un système de vidéoconférence pour pouvoir recevoir les demandes d'aide juridique des clients en détention. Résultat : les clients sont ainsi en mesure de retenir et de mandater un avocat pour que leur cause soit présentée plus rapidement devant un tribunal. Jusqu'à présent, sur l'ensemble des participants, 98 pour cent des clients se sont dits satisfaits du service. L'utilisation de la vidéoconférence, aujourd'hui en place à 12 endroits dans la province, a fourni un accès plus rapide aux services d'Aide juridique Ontario, amélioré les services et réduit les coûts.

Plus récemment, AJO a lancé un projet pilote pour augmenter nettement le nombre des endroits où une personne peut faire une demande de certificat d'aide juridique. AJO a également révisé ses critères financiers et juridiques pour la délivrance d'un certificat, et a élaboré des modèles de demande qui seront sans aucun doute approuvés. Ainsi, les personnes qui participent au programme Ontario au travail ou au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées sont toujours admissibles; les clients dont la cause

porte sur la protection d'un enfant, une revendication du statut de réfugié ou une accusation criminelle qui mènera probablement à un emprisonnement sont toujours légalement admissibles. AJO a donc réorganisé et simplifié son système de demande en ligne de façon à permettre à d'autres personnes que ses agents d'évaluation de l'appliquer. Le programme pilote de Demande-Éclair de Certificat en Ligne (DÉCLIC) vise à permettre aux avocats et au personnel d'organismes communautaires de présenter des demandes d'aide juridique au nom de leurs clients. Si le client est manifestement admissible dans la demande simplifiée, il reçoit immédiatement en ligne confirmation de son admissibilité à un certificat d'aide juridique. Les avocats peuvent ainsi commencer à travailler aux dossiers des clients dès qu'ils reçoivent cette confirmation, sans que ces derniers aient à se présenter à un moment quelconque dans un bureau de l'aide juridique. AJO estime que 40 pour cent des auteurs de demande profitent de ce processus simplifié.

IV. AMÉLIORATIONS DU RÉGIME POUR LES FOURNISSEURS DE SERVICE

AJO a adopté un certain nombre de techniques de pointe pour alléger le fardeau administratif des avocats qui acceptent des certificats d'aide juridique et du système lui-même. La technologie a permis d'améliorer le système de facturation et des paiements, les échanges de données sur la recherche juridique et de faciliter les rencontres avec les clients détenus.

L'Aide juridique en ligne permet aux avocats fournissant des services aux termes de certificats de présenter leurs comptes en ligne et d'échanger de l'information en temps

réel avec les bureaux d'AJO. Résultat : les avocats trouvent que le système est plus efficace qu'auparavant, et les clients, dont le dossier les suit dans tout le système, sont mieux servis. En décembre 2006, 84 pour cent des comptes de certificat et 94 pour cent des comptes des avocats de service étaient facturés ligne. De plus, AJO a mis en place un système de virement automatique pour les avocats qui font du travail d'aide juridique. Ce système facile et rapide qui permet à AJO de payer promptement les avocats incite davantage ces derniers à faire du travail d'aide juridique.

Le service de recherche juridique d'AJO propose un soutien complet par voie électronique et une assistance de recherche aux avocats qui effectuent un travail d'aide juridique. LAO LAW est le seul service de recherche juridique en ligne au Canada. Il a récemment été étoffé, et comprend aujourd'hui un bulletin électronique mensuel, un résumé hebdomadaire des cas de jurisprudence ciblant des domaines spécifiques du droit et une ligne téléphonique d'information pour les avocats de service.

Access : defence, initiative lancée dans le cadre du Projet de mise en œuvre d'un système d'enquêtes sur le cautionnement et de renvois par vidéo du ministère du Procureur général et du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, reçoit l'aide financière d'Aide juridique Ontario. Ce nouveau système de téléconférence permet aux avocats, où qu'ils se trouvent, de s'entretenir sept jours sur sept avec leurs clients détenus dans certains établissements correctionnels de l'Ontario. Grâce à ce système, le temps de

déplacement jusqu'aux établissements correctionnels et les frais qui y sont associés sont éliminés.

V. ASSURANCE DE LA QUALITÉ

En vertu de la loi, l'un des principaux éléments du mandat d'AJO est de maintenir des services d'aide juridique de haute qualité dans la province. AJO a mis au point un certain nombre de mesures pour en améliorer la qualité.

a) Service d'aide à la qualité

Le Service d'aide à la qualité (SAQ) a été établi en 2003 pour assurer des services juridiques d'excellente qualité aux clients. Le SAQ élabore des normes de qualité, participe à l'élaboration de mesures du rendement et prépare des documents d'orientation pour les programmes d'AJO.

b) Mesures du service à la clientèle

AJO a mis en œuvre un système d'évaluation des services à la clientèle fournis par le personnel d'AJO et les cliniques. En 2005-2006, AJO a adopté un « outil de mesures communes », un instrument de sondage standardisé conçu par l'Institut des services axés sur les citoyens (ISAC) et largement utilisé pour évaluer les programmes financés par les deniers publics aux niveaux municipal, provincial et fédéral.

c) Normes régissant les avocats inscrits sur les listes de l'aide juridique

AJO a collaboré avec le Barreau et d'autres intervenants clés à l'élaboration de normes minimales régissant les avocats inscrits sur les listes de l'aide juridique et à la mise sur pied de systèmes de soutien adéquats pour les avocats qui effectuent un travail d'aide juridique. Les normes s'appliquent aux avocats inscrits sur les listes de l'aide juridique qui fournissent des services dans les champs du droit des réfugiés, du droit criminel, du droit de la famille et du droit de la santé mentale ainsi qu'aux avocats de service. AJO veille, en outre, que les avocats inscrits sur les listes de l'aide juridique aient accès à un cours de formation professionnelle (obligatoire en vertu des normes minimales).

d) Programme de mentorat

En 2006, AJO a mis en œuvre un nouveau programme de mentorat à l'intention des avocats. Les avocats peuvent faire une demande de mentorat individuel ou de mentorat en ligne, à laquelle ils reçoivent une réponse dans les 48 heures.

e) Pratiques exemplaires

AJO a préparé des outils et des modèles de pratiques exemplaires à l'intention des cliniques et des sociétés étudiantes d'aide juridique pour les aider à élaborer des politiques qui satisfont aux besoins individuels et à améliorer ainsi la qualité de leurs services.

f) Procédure relative aux plaintes

AJO a élaboré des normes de procédure de traitement des plaintes pour les cliniques afin de s'assurer que toutes les plaintes sont traitées comme voulu. AJO compte aussi un Bureau des plaintes auprès duquel peuvent être déposées des plaintes sur ses propres services ou sur les services d'un avocat acceptant des certificats d'aide juridique. La procédure relative aux plaintes d'AJO permet au chef du contentieux d'AJO de procéder à des examens.

CHAPITRE IV – ANNEXE

Dépenses de l'AJO (en milliers de dollars) en dollars indexés 2007

	1999-2000	2006-2007
Certificats d'aide juridique		
Droit criminel	7 097 $	99 141 $
Droit de la famille	40 674 $	50 968 $
Droit de l'immigration et des réfugiés	12 009 $	16 866 $
Autres causes civiles	5 949 $	6 229 $
Conférences de règlement	270 $	133 $
	132 999 $	173 337 $
Bureaux régionaux	21 450 $	24 499 $
Bureau du droit de la famille		2 359 $
Bureau du droit des réfugiés	819 $	893 $
	22 269 $	27 751 $
Programme de certificats + Bureaux régionaux	155 268 $	201 088 $
Avocats de service		
Honoraires et débours des avocats de service	22 354 $	34 557 $
Services élargis		612 $
	22 354 $	35 169 $
Cliniques juridiques et services spéciaux		
Services des cliniques juridiques	45 566 $	58 570 $
Attribution à Nishnawbe-Aski	1 524 $	1 648 $
Sociétés étudiantes d'aide juridique	3 025 $	2 990 $
	50 116 $	63 208 $

Programmes d'innovation en matière de prestation de services		
Projets pilotes	2 643 $	1 669 $
Autres	91 $	1 136 $
	2 733 $	2 804 $
Soutien aux fournisseurs de services		
Service de recherche	2 328 $	2 103 $
Administration		
Bureau provincial	27 616 $	25 526 $
Dotation à l'amortissement		3 735 $
Autres	2 262 $	
	29 877 $	29 261 $
TOTAL	**262 677 $**	**333 634 $**

CHAPITRE V
SOMMAIRE DES OBSERVATIONS ET CONSULTATIONS

I. PROBLÈMES DE FINANCEMENT

a) Système de certificats

i) Taux horaire

Tous les organismes représentant les avocats qui acceptent des certificats d'aide juridique ont fait valoir que le tarif horaire est trop bas et n'a pas été indexé sur l'inflation. Ces observations renvoient au rapport Holden-Kaufman (en anglais seulement), préparé à la demande d'AJO en 2000 et à l'une de ses recommandations, à savoir que les taux horaires devraient se situer entre 105 $ et 140 $ l'heure pour assurer l'accessibilité et la qualité des services d'aide juridique.

Selon la plupart des observateurs, les avocats qui sont prêts à effectuer du travail d'aide juridique sont moins nombreux que dans le passé, ce à quoi certains ont ajouté que les clients de l'aide juridique éprouvent de plus en plus de difficulté à trouver un avocat. La Criminal Lawyers' Association (CLA) a fait valoir qu'en raison de l'insuffisance du tarif, de plus en plus d'avocats adjoints prennent en charge des dossiers de l'aide juridique, ce qui peut avoir pour effet de retarder leur règlement, en particulier dans les causes compliquées, comme les méga-procès.

Plusieurs observateurs ont indiqué que les avocats débutants ne fournissent pas de services d'aide juridique. La raison : l'infériorité du tarif horaire par rapport à celui du secteur privé, à laquelle s'ajoute la lourde dette qu'accumulent les étudiants en droit et

qu'ils doivent rembourser à la fin de leurs études. Le nombre insuffisant d'étudiants en droit qu'un stage d'avocat en droit criminel intéresse inquiétait la CLA. Selon l'Association, cette situation peut s'expliquer par l'importante dette des étudiants ainsi que par l'impossibilité pour beaucoup d'avocats en droit criminel d'engager des stagiaires en droit, en raison du coût.

La CLA a également indiqué que l'écart entre la rétribution des avocats de la Couronne et celle des avocats de l'aide juridique ainsi que les investissements effectués dans les services policiers et chez les juges soulèvent des inquiétudes quant à la perception de l'équité dans le système judiciaire. Un certain nombre d'autres organismes, dont l'Association of Legal Aid Lawyers et l'Association of Staff Duty Counsel, s'inquiétaient également de l'iniquité des salaires des avocats du gouvernement et des avocats de l'aide juridique, et de son impact négatif sur le système judiciaire.

ii) Mécanisme d'examen du tarif

Les organismes représentant les avocats acceptant des certificats d'aide juridique ont demandé avec instance l'adoption d'un mécanisme régulier d'examen du tarif afin d'éviter, comme dans le passé, des situations où le tarif n'était augmenté qu'à la suite d'une crise. Le plus souvent, les organismes recommandaient qu'un examen soit effectué tous les trois ans et, qu'entre-temps, les augmentations annuelles s'harmonisent à un indicateur extérieur du marché, comme l'indice des prix à la consommation.

La Criminal Lawyers Association (CLA) a souligné qu'il fallait un mécanisme d'examen du tarif ayant force exécutoire, car, selon elle, toutes les recommandations non

contraignantes d'augmentations du tarif faites dans le passé sont quasiment restées lettre morte. La CLA a suggéré que certains facteurs pourraient entrer en ligne de compte dans les examens du tarif, notamment la capacité du régime d'aide juridique de recruter et de garder des avocats, les changements dans les économies de pratiques et les modifications apportées à la législation, aux pratiques et aux politiques.

Comme il se peut que les augmentations du tarif aient un effet sur d'autres considérations budgétaires, l'Association of Community Legal Clinics of Ontario (ACLCO) a conseillé que tout mécanisme d'examen du tarif porte aussi sur le budget général d'AJO. L'ACLCO a recommandé qu'un examen soit effectué par un organisme indépendant et que celui-ci raccorde les augmentations à une mesure externe.

Certains intervenants ont estimé que si la responsabilité de l'établissement du tarif était confiée à AJO, il faudrait étudier de plus près sa gouvernance.

iii) Nombre d'heures de travail autorisé

Les observateurs ont suggéré d'augmenter le nombre d'heures de travail autorisé. En droit criminel, par exemple, on demandait avec insistance des modifications à cet égard pour les enquêtes sur le cautionnement, les demandes faites en vertu de la *Charte* et la phase précédant l'instruction. Les avocats au criminel ont indiqué que la défense des affaires portant sur des infractions sommaires peut prendre aussi longtemps que celle des actes criminels. Or, disent-ils, le tarif n'en tient pas compte. L'African Canadian Legal

Clinic s'est dit en faveur de l'application d'honoraires forfaitaires pour les enquêtes sur le cautionnement.

Selon la Family Lawyers' Association, depuis l'entrée en vigueur des *Règles en matière de droit de la famille*, il est plus difficile d'accepter des dossiers de l'aide juridique en raison du nombre d'heures qui leur est alloué. Cette constatation a été faite en particulier à propos des affaires relatives à la protection de l'enfance, auxquelles un nombre d'heures insuffisant est alloué par rapport au travail qu'elles exigent.

Dans un certain nombre d'observations, on conseillait vivement une augmentation du nombre d'heures autorisé pour les avocats qui aident des clients ayant des besoins spéciaux, comme ceux souffrant de troubles mentaux.

On a aussi fait valoir que le tarif ne tenait pas compte de certains changements survenus ailleurs dans le système judiciaire. Ainsi, la Ontario Federation of Indian Friendship Centres a fait remarquer que, dans le cas des causes défendues au tribunal Gladue, il faut déposer un rapport compliqué et adapté à la réalité culturelle des Autochtones. Or, le tarif ne tient pas compte de la rédaction de ces rapports.

iv) Budget des causes majeures

L'Association du Barreau de l'Ontario et la County & District Law Presidents' Association (CDLPA) ont déploré le fait que les poursuites judiciaires exigeant un budget conséquent restreignent le financement d'autres dossiers de l'aide juridique. Les deux

associations ont vivement recommandé que le financement de ce genre de causes se fasse hors du régime d'aide juridique, faute de quoi il faudrait, selon la CDLPA et la Criminal Lawyers' Association, augmenter le tarif horaire pour encourager davantage d'avocats principaux à accepter ces causes compliquées. L'Association of Community Legal Clinics of Ontario a fait remarquer que, si le gouvernement compte financer la poursuite en justice des affaires impliquant des armes et des gangs, il faudrait prévoir un nouveau financement pour la défense de ce genre de causes.

b) Financement des cliniques

i) Cliniques communautaires

Dans la plupart des observations portant sur le financement des cliniques communautaires, on recommandait une augmentation de ce dernier pour permettre aux cliniques de servir davantage de personnes. On passe en revue ces observations plus bas au paragraphe intitulé « Champ d'application ».

La Association of Legal Aid Lawyers (ALAL) et l'Association du Barreau de l'Ontario ont abordé la question du salaire des avocats qui travaillent dans des cliniques. ALAL a joint à ces observations des déclarations d'avocats touchés par l'insuffisance de leur rémunération. Plusieurs avocats ont déclaré qu'ils avaient en partie arrêté de faire du travail d'aide juridique en raison de leur faible rétribution. Un directeur de clinique a indiqué que l'embauche d'avocats acceptant de travailler dans une clinique posait de grandes difficultés. Plusieurs étudiants en droit qui aimeraient travailler dans une clinique

ont indiqué qu'il leur serait probablement impossible de suivre cette voie en raison de la dette accumulée pendant leurs études.

ALAL a fait valoir que l'importance des écarts de salaire entre les avocats de l'aide juridique et les avocats du gouvernement donne lieu à un système judiciaire à deux vitesses.

ii) Cliniques spécialisées

Les cliniques spécialisées posent un certain nombre d'inquiétudes uniques. Dans les observations qu'elle a faites au nom des directeurs généraux des cliniques juridiques spécialisées autorisées par le gouvernement de l'Ontario, la clinique juridique HIV & AIDS Legal Clinic a recommandé une hausse du budget des cliniques spécialisées de façon que celles-ci puissent payer des dépenses qu'elles engagent en raison de leur caractère particulier. Parmi ces dépenses uniques, citons des déplacements dans toute la province, davantage d'adaptations à l'intention des personnes handicapées ainsi que la recherche spécialisée et le matériel éducatif. La clinique juridique Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic a fait remarquer que les cliniques desservant des communautés qui ne sont pas anglophones ont d'importants frais de traduction et d'interprétation.

La Ontario Federation of Indian Friendship Centres, qui a fait remarquer le succès remporté par les programmes adaptés à la réalité culturelle dans le règlement des questions autochtones, a préconisé la création d'une société autochtone de services d'aide

juridique. Cette société, qui compterait des bureaux régionaux dans toute la province, pourrait assurer la prestation d'un vaste éventail de services juridiques parallèlement aux programmes déjà en place dans les centres d'amitié, et aiderait ainsi une population qui ne s'adresse pas aux cliniques communautaires normales. La clinique juridique Aboriginal Legal Services Toronto a indiqué qu'elle aimerait offrir une gamme plus vaste de services juridiques, mais que, compte tenu des subventions que lui octroie actuellement AJO, elle se trouve dans l'impossibilité de le faire.

La clinique juridique Parkdale Community Legal Services (division des droits des travailleurs) et le Workers' Action Centre ont fait valoir qu'il serait utile de créer conjointement une clinique spécialisée dans le droit du travail, ce qui leur permettrait de répondre à un besoin en matière de services juridiques contribuant grandement à la pauvreté et que le régime d'aide juridique actuel couvre rarement. La situation professionnelle d'une personne est importante au regard d'autres avantages sociaux, comme l'assurance-emploi, le Régime de pensions du Canada et le congé de maternité. Ces cliniques ont signalé que la nature du travail de certains membres de la population active (p.ex., emploi atypique, à temps partiel et à contrat) fait que l'application des normes d'emploi à ces travailleurs n'est pas claire. Comme, parmi les travailleurs en cause, beaucoup sont des immigrants de fraîche date, ces cliniques ont fait valoir que de meilleurs services d'interprétation s'imposent pour qu'ils puissent avoir davantage accès à des services d'aide juridique. Ces cliniques ont également préconisé que d'autres cliniques en service se chargent de ces types de cas.

La African Canadian Legal Clinic a recommandé la création de nouvelles cliniques spécialisées dans la santé mentale et les sans-abri, le droit pénitentiaire, le droit du travail et le droit scolaire pour traiter les cas de suspension scolaire.

Selon le Comité de l'accès à la justice du Barreau du Haut-Canada, les cliniques pluridisciplinaires qui offrent des services juridiques et sociaux ainsi que des services de santé sous le même toit sont la voie de l'avenir. L'Alliance pour l'aide juridique durable (Alliance for Sustainable Legal Aid) s'est aussi dite favorable à un système offrant un point d'entrée unique aux clients.

Les sociétés étudiantes d'aide juridique ont fait valoir qu'il fallait regarder au-delà de la loi pour tenter de résoudre certains problèmes auxquels sont en butte les personnes défavorisées et vulnérables. Selon elles, il faudrait offrir les services et les programmes en amont pour aider ces personnes à ne pas avoir affaire au système judiciaire (p.ex., programmes de déjudiciarisation avant la mise en accusation destinés aux jeunes). Elles ont aussi déploré le fait qu'en raison des allocations budgétaires d'AJO, certaines sociétés étudiantes d'aide juridique, malgré leur double responsabilité (enseignement et prestation de services), sont moins bien traitées que les cliniques régulières.

c) Avocats de service

L'Association of Legal Aid Lawyers (ALAL) et l'Association of Staff Duty Counsel (ASDC) ont fait valoir qu'il est impossible d'embaucher des avocats chevronnés en raison de la faible rémunération des avocats de service salariés. En outre, elles ont

indiqué que le coût d'un avocat de service rémunéré à la journée pendant un an revient beaucoup plus cher que celui d'un avocat de service salarié. D'après elles, AJO pourrait réaliser des économies et mieux rémunérer les avocats de service salariés si elle éliminait les avocats de service rémunérés à la journée.

La clinique juridique Aboriginal Legal Services of Toronto (ALST) a signalé que les avocats de service des trois tribunaux Gladue travaillent en plus étroite collaboration avec leur clinique en ce qui concerne la formation qu'ils reçoivent. L'ALST préférerait que les avocats de service des tribunaux Gladue soient des salariés de leur clinique.

d) Questions de nature générale

Au moins un groupe a mentionné que le budget de l'aide juridique et les services d'aide juridique ont beaucoup pâti des modifications apportées au milieu des années 1990 par le gouvernement fédéral au système des paiements de transfert.

Un certain nombre d'organismes a fait état du vieillissement des avocats de l'aide juridique. À leur avis, dans un proche avenir, cette situation pourrait mener à une carence d'avocats qualifiés prêts à effectuer du travail d'aide juridique. ALAL a fait remarquer que, sans le dévouement des avocats de l'aide juridique, le régime d'aide juridique se serait déjà effondré.

L'Association du Barreau de l'Ontario (ABO) a suggéré que le financement d'AJO devrait faire l'objet d'une enveloppe budgétaire, c'est-à-dire que le gouvernement devrait

fixer un montant qui servirait uniquement à certains domaines du droit (p.ex., droit criminel, droit de la famille, droit de l'immigration, etc.).

L'Alliance pour l'aide juridique durable (Alliance for Sustainable Legal Aid) a fait remarquer que des besoins juridiques non satisfaits peuvent coûter très cher à d'autres secteurs du système judiciaire, et à tout le système social. Ainsi, des questions relatives à la santé peuvent surgir lorsqu'une personne doit assurer sa propre représentation dans un tribunal de la famille. L'ABO a déclaré que le régime d'aide juridique devrait accorder la priorité aux interventions précoces. D'après l'Alliance, en accordant des ressources en amont de la procédure judiciaire, on réduirait les demandes auprès d'autres services sociaux.

II. CHAMP D'APPLICATION

a) Admissibilité financière

Un certain nombre d'organismes a déclaré qu'en raison des conditions d'admissibilité financière actuelles, beaucoup trop de travailleurs à faible salaire doivent affronter le système judiciaire sans avocat. L'ABO a fait remarquer que dans les années 1960, il ne devait y avoir aucun laissé-pour-compte dans le régime d'aide juridique. C'était la philosophie de l'époque. Le Comité de l'accès à la justice du Barreau du Haut-Canada a fait remarquer qu'aujourd'hui les seuls contacts que la majorité de la population a avec l'appareil judiciaire concernent les affaires relevant du droit de la famille, dans lesquelles on note, toutefois, un nombre accru de parties non représentées.

On a souligné que, dans les affaires au criminel, même si une personne satisfait aux critères d’admissibilité, elle ne recevra pas de certificat d’aide juridique dans la mesure où son chef d’accusation ne présente pas un risque d’incarcération. La clinique juridique African Canadian Legal Clinic a suggéré qu’il faudrait fonder l’évaluation d’après les conséquences pour la personne. La Defence Counsel Association of Ottawa-Carleton a proposé que la perspective d’un casier judiciaire, de la perte de l’emploi, de la perte de la garde d’un enfant ou du droit de visiter un enfant, ou encore une violation de la *Charte* devrait suffire à obtenir des services d'aide juridique.

Plusieurs observateurs ont fait valoir que les conditions d’admissibilité actuelles ne reflètent pas les réalités financières présentes et ont des conséquences particulièrement lourdes sur les groupes déjà vulnérables. La clinique juridique African Canadian Legal Clinic (ACLC) a fait remarquer que, dans le système pénal, les prévenus sans représentation et bouleversés plaident la plupart du temps coupables. L’ACLC poursuivait en disant que les conséquences qu’entraîne le fait d’avoir un casier judiciaire sont particulièrement graves dans la communauté noire, car la situation alimente les stéréotypes et réduit considérablement les possibilités d’emploi. L’ACLC s’est aussi prononcée sur le fait que les critères d’admissibilité financiers pour obtenir des services juridiques ne s’appliquent pas aux victimes de crimes haineux et aux parents seuls qui tentent d’avoir la garde de leurs enfants lors d’audiences portant sur la protection d'un enfant, compte tenu de la situation difficile dans laquelle ils se trouvent déjà. En ce qui concerne les jeunes contrevenants, l’ACLC considère qu’il ne faudrait pas toujours tenir

compte du revenu des parents du jeune pour déterminer si celui-ci a droit à un certificat d'aide juridique ou pas.

Le Metropolitan Action Committee on Violence Against Women and Children (METRAC) a déploré le fait que des femmes victimes de violence doivent souvent faire front toutes seules à des affaires compliquées relevant du droit de la famille alors qu'elles luttent déjà en tant que mères seules qui travaillent.

Le Comité de l'accès à la justice du Barreau du Haut-Canada s'est dit particulièrement inquiet à propos des affaires relevant du droit de la famille pour lesquelles l'accès aux services d'aide juridique est extrêmement restreint. Il a mis l'accent sur l'importance de financer les services d'aide juridique en droit de la famille pour consolider le tissu social de la société. La Family Lawyers' Association a déclaré que les conditions d'admissibilité actuelles ont mené à un accès à la justice insuffisant, situation que personne ne s'attendrait à trouver dans un pays industrialisé. Pro Bono Law Ontario a indiqué que, bien que la classe moyenne ne se reconnaisse pas dans le régime d'aide juridique, elle n'a pas souvent elle-même un accès efficace à la justice.

D'après un certain nombre d'observations, les conditions d'admissibilité financière pesantes ont donné des résultats qui alourdissent les autres coûts du système. La Family Lawyers' Association a fait remarquer que le nombre accru de parties non représentées dans les tribunaux de la famille entraîne des ajournements et des retards à répétition.

L'Association du Barreau de l'Ontario a souligné que les accusés au criminel qui n'ont pas d'avocat reçoivent des peines de prison plus longues.

L'Association du Barreau de l'Ontario a également indiqué que les juges et les membres des tribunaux administratifs sont obligés d'aider les personnes sans avocat qui comparaissent devant eux, ce qui remet en question l'équité de la procédure.

b) Questions particulières

Certains organismes qui offrent des services d'aide juridique ont fait ressortir des domaines particuliers du droit dont le régime d'aide juridique devrait, selon eux, s'occuper. À ce titre, la question du droit de l'immigration a été soulevée à maintes reprises. La clinique juridique Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic a attiré l'attention sur une récente enquête auprès des organismes desservant des communautés racisées. Selon cette enquête, le droit de l'immigration est « à la fois le service le plus souvent nécessaire et le moins accessible dans le réseau des cliniques juridiques ». Plusieurs organismes ont insisté pour que toutes les cliniques proposent des services en droit de l'immigration, et deux parmi eux ont vivement recommandé que les services de l'aide juridique acceptent les demandes de statut d'immigrant admis pour des raisons d'ordre humanitaire. La clinique juridique African Canadian Legal Clinic a déclaré que les genres de services juridiques fournis par les cliniques ne correspondent pas toujours aux besoins des communautés dans lesquelles elles sont installées.

L'application à certaines questions a été vivement recommandée pour des raisons de conséquences, lesquelles pourraient être graves pour l'individu. Un exemple : les affaires pénales qui ne déboucheront probablement pas sur la détention, mais peuvent donner lieu à un casier judiciaire, à la perte de l'emploi ou à la déportation. Autre exemple : les affaires relevant du droit scolaire qui peuvent entraîner l'expulsion de l'école et ont souvent un impact démesuré dans les communautés racisées.

L'application d'autres secteurs juridiques a été vivement recommandée en raison de certains changements hors de la sphère du régime d'aide juridique. La clinique Parkdale Community Legal Services (division des droits des travailleurs) a demandé d'accroître l'accès à des services d'aide juridique en matière de droit du travail, car, en raison de la montée du marché des emplois atypiques, la protection des droits s'impose davantage. La clinique HIV & AIDS Legal Clinic a fait remarquer que le gouvernement fédéral a récemment arrêté de financer les causes types portant sur des questions de droits à l'égalité. La clinique juridique African Canadian Legal Clinic a exprimé des inquiétudes quant aux changements apportés au mandat de la Commission ontarienne des droits de la personne, ce qui, à son avis, pourrait augmenter la demande de services d'aide juridique pour les causes relevant des droits de la personne.

L'African Canadian Legal Clinic s'est fait l'écho des inquiétudes exprimées par certains de ses clients à propos du temps qu'ils doivent attendre avant de recevoir leur premier certificat (de 4 à 6 semaines). Pour les affaires relevant du droit de la famille, le délai aggrave souvent les problèmes juridiques. Dans les affaires criminelles, une personne

incarcérée peut perdre son emploi, car elle n'est pas en mesure d'obtenir une libération sous caution. De plus, pour les travailleurs à faible salaire, le fait d'avoir à prendre une journée de congé complète au travail pour aller faire une demande d'aide juridique dans un bureau a de profondes conséquences.

Un certain nombre d'organismes a souligné que, souvent, les clients se heurtent simultanément à de multiples problèmes juridiques (p.ex., problèmes d'immigration, d'emploi, de discrimination et problèmes relevant du droit de la famille). Or, le système n'est pas prévu pour traiter de front et de façon holiste plusieurs problèmes juridiques. Pro Bono Law Ontario a suggéré que les services d'aide juridique soient offerts dans des endroits non traditionnels, comme les centres commerciaux, et qu'ils comptent une gamme de services plus vaste.

III. GESTION ET QUESTIONS ADMINISTRATIVES

a) Conseil d'administration

Les observations des organismes d'aide juridique portaient peu sur le conseil d'administration d'Aide juridique Ontario.

Selon l'Association of Community Legal Clinics of Ontario (ACLCO), le conseil d'administration ne tient pas toujours compte des critères énoncés dans la loi en ce qui concerne les compétences et l'expérience requises pour choisir ses membres, en particulier des personnes détenant des compétences et de l'expérience dans la gestion des cliniques ou des besoins juridiques spéciaux des personnes à faible revenu. D'après

l'ACLCO, deux membres du conseil d'administration devraient détenir une expérience sur le terrain des cliniques et être choisis sur une liste de noms qu'elle recommanderait.

La Refugee Lawyers Association of Ontario s'est dite inquiète de ce que des membres d'un conseil d'administration nommés à la discrétion du gouvernement puissent prêter le flanc à des interventions politiques. L'Association a recommandé que le conseil d'administration se compose en majorité d'avocats ayant de l'expérience dans le domaine de l'aide juridique, afin qu'il puisse évaluer de façon réaliste les besoins en matière de services juridiques de la province. Elle a aussi recommandé que les gestionnaires d'AJO et des groupes d'intervenants nomment conjointement ces membres. Aboriginal Legal Services of Toronto a également recommandé que le conseil d'administration soit obligé par la loi de compter un représentant autochtone.

b) Questions d'équité

Dans un certain nombre d'observations, on a souligné que le régime d'aide juridique ne répond pas comme voulu aux besoins des collectivités défavorisées. Certains observateurs ont recommandé que les avocats de l'aide juridique reçoivent une formation sur le racisme et la violence faite aux femmes.

Des observations préparées de concert par Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic, Ontario Association of Agencies Serving Immigrants, Parkdale Community Legal Services, Inc. et South Asian Legal Clinic of Ontario soulignaient la racialisation accrue de la pauvreté en Ontario et insistaient auprès d'Aide juridique Ontario pour

qu'elle inscrive à part entière parmi ses objectifs l'équité et l'accès aux services par les communautés racisées. Dans le cadre proposé par ces organismes, on retiendra des examens d'AJO et des cliniques portant sur le respect de l'équité et de l'accès aux services, des séances de formation sur le racisme et d'autres formes de discrimination pour le personnel des cliniques communautaires, des mécanismes pour échanger de l'information et des évaluations régulières des besoins se fondant sur des données démographiques et économiques. Pro Bono Law Ontario a aussi mis l'accent sur l'importance d'offrir des services adaptés au plan culturel et linguistique.

Aboriginal Legal Services of Toronto a demandé qu'AJO embauche un Autochtone à un poste cadre.

c) Inquiétudes que suscite l'administration des cliniques

Deux organismes ont exprimé des inquiétudes quant aux récents changements survenus dans l'administration d'AJO, changements qui ont mené à la mise en place de directeurs régionaux au lieu de directeurs chargés respectivement des certificats et des cliniques. L'Association of Community Legal Clinics of Ontario a affirmé que la réorganisation est au centre de ses préoccupations, dont l'une est que les cliniques seront comparées à des bureaux dotés en personnel et à des bureaux d'avocats de service. Ils ont aussi recommandé que ce changement fasse l'objet d'un examen au bout d'un an.

L'ACLCO a présenté un certain nombre de recommandations à propos de la relation entre AJO et les cliniques communautaires. Elle a défendu le droit des conseils

d'administration des cliniques de déterminer leurs propres besoins en matière de formation, a indiqué que les cliniques et AJO devraient participer conjointement à la planification stratégique régionale et provinciale et a fait remarquer que les mécanismes de responsabilité actuels d'AJO ne correspondent pas à la réalité des petits organismes et ne tiennent pas compte des besoins intrinsèques de chaque clinique.

CHAPITRE VI

CADRE D'ÉVALUATION

I. FONDEMENTS DE L'IDÉAL DE L'ACCÈS À LA JUSTICE

Pour évaluer la situation et le rendement actuels du régime d'aide juridique de l'Ontario et déterminer la mesure dans laquelle il pourra relever les défis qui se présenteront à lui au cours des prochaines années, il est manifestement important, voire impératif, de prêter attention à certains points de référence normatifs généraux par rapport auxquels juger le rendement et les capacités du régime. Le rapport McCamus[1] de 1997 et les documents de que le comité d'examen avait demandés à des consultants[2] le reconnaissaient catégoriquement. J'explique brièvement les fondements normatifs les plus irréfutables, selon moi, qui justifient l'obligation de l'État de donner équitablement accès à tous à la justice.

a) Accès à la justice et primauté du droit

La principale raison, et la plus importante, qui explique que l'on doive considérer l'accès à la justice comme l'idéal suprême, se fonde sur l'étroite relation entre l'accès à la justice et la primauté du droit. Au développement des sociétés démocratiques a correspondu l'acceptation de la notion de la primauté du droit, laquelle a supplanté les mesures arbitraires et discrétionnaires pour gouverner. Bien qu'au fil des ans la teneur de la primauté du droit ait suscité de nombreux débats[3], même les concepts « étroits » ou minimalistes jugent primordiaux les principes de « justice naturelle » ou l'application

[1] Chapitre 5.
[2] Voir David Dyzenhaus, *Normative Justifications for the Provision of Legal Aid*.
[3] Voir Michael Trebilcock et Ron Daniels, *Rule of Law Reform and Development: Charting the Fragile Path of Progress* (Edward Elgar, à paraître, 2008, chapitre 1).

régulière de la loi, selon la conception habituelle qu'on leur donne. Si l'on estime que la primauté du droit se fonde sur des lois accessibles, appliquées uniformément afin de permettre aux citoyens d'en user, ces mêmes citoyens doivent alors disposer des outils voulus pour avoir accès aux régimes qui exécutent ces lois. Selon Thomas Hobbes, la primauté du droit doit répondre à une condition, que le professeur David Dyzenhaus appelle la « publicité » ou le caractère public de la loi, ce qui signifie qu'en s'engageant à obéir à la règle souveraine, on se voit garantir la protection et les avantages de la loi. M. Dyzenhaus fait valoir que la « publicité » de la loi ne constitue pas tant une limitation juridique extérieure au pouvoir souverain, mais plutôt ce que le pouvoir souverain doit faire pour exercer ses pouvoirs par l'intermédiaire de la loi. Toujours selon M. Dyzenhaus, une partie de l'obligation relevant de la primauté du droit, surtout dans la mesure où la loi se complique (ce qui est le cas d'un grand nombre de nos lois, y compris le droit criminel, le droit de la famille, le droit de l'immigration et le droit régissant l'aide publique), incombe au gouvernement afin qu'il fournisse aux citoyens les ressources nécessaires non seulement pour qu'ils connaissent la loi, mais qu'ils y aient aussi accès. De toute évidence, ce caractère public de la loi ne signifie pas pour autant que l'État ait à s'assurer que chaque citoyen connaît toutes les lois. Connaître la loi, même d'après les théories libérales les plus progressistes, ne constitue pas un droit, du moment que tout un chacun a la possibilité de la connaître. Je m'explique : lorsque les particuliers ne comprennent ni la loi ni ses conséquences et ne sont pas en mesure d'exercer efficacement leurs droits et responsabilités aux termes de la loi, l'État a l'obligation de s'assurer qu'ils disposent des ressources pour ce faire.

b) Accès à la justice et équité en matière de liberté et de dignité

On associe souvent le système adversatif, qui permet aux parties d'assurer leur propre représentation, à l'idée libérale d'autonomie individuelle. Toutefois, compte tenu de cette préférence *prima facie* pour l'autonomie des parties, un État qui défend des valeurs libérales cherchera à s'assurer que chaque partie a accès à une représentation juridique adéquate et dans l'ensemble équitable, en particulier si celle-ci ne dispose pas de ressources personnelles suffisantes pour ce faire. Si un État libéral ne s'applique pas à donner accès à la justice aux citoyens et à leur permettre d'être convenablement représentés, une menace pèse alors sur les objectifs de liberté, de dignité et d'égalité de tous devant la loi. Dans certains contextes, ce concept d'accès à la justice est plus irréfutable, lorsque le pouvoir coercitif de l'État par exemple se mobilise contre des particuliers, notamment dans les instances en droit criminel, en droit de l'immigration et en droit de la famille (protection de l'enfance). Parallèlement à l'idéal libéral d'égalité, de liberté et de dignité, s'exprime le principe libéraliste, qui veut que l'application équitable de la loi et le respect de la diversité des idées dans une société de plus en plus pluraliste soit peut-être la principale valeur que partage une société. D'après le légalisme libéral, les lois mises en œuvre selon un processus pluraliste devraient s'appliquer pareillement à tous les citoyens et respecter également les intérêts fondamentaux de tous les groupes dans cette société. Faute d'avoir accès à la justice comme voulu, les particuliers ont du mal à faire respecter leurs intérêts fondamentaux. Par conséquent, l'accès à la justice est un aspect essentiel de la valeur fondamentale que tout le monde accorde à la pluralité et, par corrélation, de l'égalité devant la loi.

c) Accès à la justice et principes de distribution équitable

Lorsqu'il existe des programmes de redistribution régis par la loi, il se peut que l'accès à la justice passe par la prestation de services d'aide juridique pour permettre à certaines personnes d'avoir accès à ces programmes. Le programme de l'aide sociale et d'autres programmes connexes découlent généralement de l'application des principes de la justice distributive. Par conséquent, faute de pouvoir accéder à la loi régissant ces programmes, la justice distributive risque de ne pas être servie. Dans ce contexte, si l'État veut que des personnes qui ne comprennent pas les lois sur l'aide sociale ou ne savent pas les consulter aient accès à la justice, il doit mettre à leur disposition des services juridiques, faute de quoi il est impossible d'atteindre les grands objectifs égalitaristes des programmes de l'aide sociale. D'autres champs du droit qui défendent les objectifs de l'équité, comme le droit du travail, le droit de la famille et la loi anti-discrimination, créent également des demandes pour que l'État fournisse des services juridiques. Grâce au droit du travail, un emploi lucratif, en particulier pour les travailleurs les moins rémunérés, devient une réalité tangible. Grâce au droit de la famille, les femmes et leurs enfants peuvent espérer au bien-être. Grâce à la loi antidiscriminatoire, les particuliers peuvent s'attendre à ne pas être dépossédés de leurs droits en raison de leurs critères d'attribution.

d) Accès à la justice, primauté du droit et prospérité économique

Aujourd'hui, on reconnaît généralement qu'un meilleur accès à la justice et la primauté du droit, même s'ils ne s'inscrivent pas dans les débats classiques sur l'accès à la justice, ont un lien étroit avec la prospérité économique. L'accès à la justice et la primauté du droit, en tant qu'idéaux, englobent des valeurs relatives à certains processus, dont a) la

transparence du processus législatif et de la fonction judiciaire, b) la prévisibilité : une fois édictées ou adoptées, les lois seront appliquées de façon prévisible et uniforme, c) la stabilité : les lois qui visent ou sont susceptibles de susciter un fort intérêt-rétablissement, y compris celles qui ont trait à la protection du droit de propriété et à l'exécution des contrats, ne font pas fréquemment l'objet de modifications profondes et soudaines et d) la force exécutoire : le gouvernement assure bel et bien l'application des lois adoptées et/ou des parties du secteur privé les font bel et bien appliquer dans des tribunaux ou d'autres organismes de l'État. Ces idéaux englobent également des valeurs institutionnelles se rapportant aux principales catégories d'institutions juridiques qui participent à l'ordre juridique au sens large, dont des formes adéquates d'indépendance et de responsabilité, ainsi qu'un sentiment commun de légitimité publique.

Toutes ces valeurs ont des répercussions sur d'importants aspects du milieu économique : toutes choses étant égales, les sociétés pacifistes, disciplinées et respectueuses de la loi sont beaucoup plus susceptibles d'attirer des personnes talentueuses, d'afficher des taux d'investissement élevés et une forte croissance économique que des sociétés dépourvues de certains principes institutionnels et procéduraux, voire de tous. Fait important, comme il l'a été confirmé de façon empirique dans de nombreuses sociétés, si les gens respectent les lois (en admettant qu'elles ne soient pas fondamentalement injustes au départ), qu'ils soient d'accord ou pas avec les résultats de causes particulières[4], c'est surtout parce qu'ils éprouvent le sentiment que des *processus équitables* ont été appliqués pour étudier leurs responsabilités et leurs droits légaux et se prononcer à leur égard. Qui dit processus équitables dit essentiellement accès à une justice idéale.

[4] Voir Tom Tyler, *Why People Obey the Law* (Yale University Press, 1992).

Comme les motifs qui sous-tendent la défense d'un accès idéal à la justice et de la primauté du droit peuvent paraître abstraits et sans grand rapport avec les préoccupations quotidiennes du citoyen moyen de l'Ontario, il serait peut-être utile d'en montrer concrètement l'importance en comparant des sociétés dans lesquelles la défense des valeurs implicites tendant à l'atteinte de ces idéaux que représentent l'accès à la justice et la primauté du droit est essentielle, avec d'autres sociétés dans lesquelles, pour un ensemble de raisons historiques ou politiques quelconque, elle ne l'est pas. Les inégalités grandissantes entre les pays développés et les pays en voie de développement suscitent à juste titre de plus en plus d'inquiétudes chez les universitaires, les décideurs du secteur public et dans les institutions internationales depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, mais surtout depuis une dizaine d'années au cours desquelles elles se sont en fait accentuées. Dans son ouvrage très acclamé, *Un nouveau modèle économique; développement, justice, liberté* (1999), le lauréat du prix Nobel d'économie Amartya Sen soutient que l'expansion des libertés constitue à la fois la fin première et le moyen principal du développement. Selon M. Sen, les libertés doivent englober 1) la liberté politique, 2) les installations économiques, 3) les possibilités sociales, 4) les garanties de transparence et 5) la sécurité, et leur rôle respectif dans la promotion des libertés générales des peuples de mener le genre de vie qu'ils ont des raisons de chérir. Dans *Un nouveau modèle économique; développement, justice, liberté*, l'auteur explique que les libertés, en se concentrant d'une part sur les capacités individuelles et d'autre part sur les possibilités individuelles, sont non seulement liées entre elles, mais aussi avec la fin ultime que représente une plus grande liberté des peuples en général.

La thèse de M. Sen dans *Un nouveau modèle économique ; développement, justice, liberté* (qui a exercé une influence considérable dans les cercles responsables du développement et a été traduit dans plus de 30 langues) est la suivante : les pays qui bafouent systématiquement les libertés civiles et politiques fondamentales et d'autres libertés (que l'auteur précise) ou ne les protègent pas, échoueront à une évaluation de la situation de leur développement, indépendamment de la façon dont ils encouragent la croissance économique. Selon cette optique, on comprend donc que la promotion des idéaux que sont l'accès à la justice et la primauté du droit sont des ingrédients essentiels pour encourager le développement en tant que liberté[5]. Malheureusement, en ce qui concerne de nombreuses mesures liées à la primauté du droit et aux libertés civiles et politiques, de nombreux pays en voie de développement sont bien loin d'atteindre cet idéal.

Outre les discussions sur les fins du développement, on note depuis une dizaine d'années un autre élément frappant dans les débats sur le développement, à savoir la croissante propension à insister sur l'importance que joue la gouvernance sur le développement (peu importe la façon dont le développement est conçu). Cette tendance se retrouve souvent dans des formules comme « les institutions comptent » ou « la gestion compte ». Ainsi, le Projet Gouvernance de la Banque mondiale prévoit compiler un nombre considérable de mesures subjectives sur la qualité institutionnelle, soit des sondages d'experts et des données issues d'enquêtes auprès des habitants (dans presque 200 pays aujourd'hui), et les regrouper en six groupes : caractère démocratique des institutions politiques,

[5] Voir Amartya Sen, "*What is the Role of Law and Judicial Reform in the Development Process?*", Conférence juridique de la Banque mondiale, 5 juin 2000.

expression et responsabilité, stabilité politique, efficacité des pouvoirs publics, poids de la réglementation, primauté du droit et lutte contre la corruption. Les auteurs des études sur la gouvernance de la Banque mondiale ont créé des indicateurs qui permettent d'évaluer la qualité institutionnelle au regard de chacune de ces dimensions et un indice de gouvernance composite destiné à évaluer la qualité générale de la gouvernance dans une société. Ils appliquent ensuite par régression trois mesures de développement, soit le PIB par habitant, la mortalité infantile et l'alphabétisation des adultes, à ces indicateurs et remarquent de fortes corrélations (en fait, de fortes relations causales) entre chaque sous-indice de la qualité institutionnelle, y compris la primauté du droit, ainsi qu'un indice de gestion composite et leurs mesures de développement. Dans une itération récente de leurs travaux, les auteurs déclarent :

> À long terme, on note que les effets d'une meilleure gouvernance sur le revenu sont considérables, soit une augmentation estimative de 400 pour cent du revenu par habitant pour une amélioration de la gouvernance à raison d'un écart type, et on remarque des améliorations comparables en ce qui concerne la baisse de la mortalité infantile et de l'analphabétisme. Ainsi, en Ukraine, une amélioration de la norme juridique à raison d'un écart type par rapport aux niveaux actuels dans ce pays et aux niveaux « médiocres » qui prédominent en Afrique du Sud aurait pour effet de faire *quadrupler à long terme le revenu par habitant*. Une augmentation plus importante de la qualité de la norme juridique (à raison de deux écarts types) en Ukraine (ou dans d'autres pays de l'ex-U.R.S.S.), par comparaison au niveau beaucoup plus élevé en Slovénie ou en Espagne, multiplierait davantage cette augmentation du revenu par habitant[6].

À partir des données de la Banque mondiale, Rodrik, Subramanian et Trebbi ont évalué dans un récent document[7] le rôle respectif que jouent les institutions, la géographie et le commerce international sur les niveaux de revenu dans le monde. Selon les auteurs, la qualité des institutions prime sur tout le reste. Dans leur étude, les auteurs utilisent

[6] Daniel Kaufmann, *Governance Redux: The Empirical Challenge* 14 (Banque mondiale, 2004).
[7] Dani Rodrik, Arvind Subramanian et Francesco Trebbi, *Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development* (2004), 9 *J. of Econ. Growth* 141.

plusieurs éléments de qualité institutionnelle qui saisissent la protection des droits de propriété et la solidité de la primauté du droit. Pour donner une idée de la confondante nature de leurs résultats, les auteurs concluent, qu'en termes statistiques, l'écart de qualité des institutions entre la Bolivie et la Corée du Sud équivaut à un écart type, soit un coefficient de 6,4. Ce n'est pas tout à fait un hasard si cela correspond *grosso modo* à l'écart de revenu entre les deux pays.

Dans une étude plus récente, *Where is the Wealth of Nations?: Measuring Capital for the 21st Century* (2006), la Banque mondiale mesure la richesse des pays par rapport à leur capital naturel (ressources foncières et naturelles), leur capital produit (machinerie, équipement, etc.) et leur capital intangible (p. ex., capital humain et valeur des institutions). Lorsque l'on tient compte de toutes les ressources naturelles du monde et du capital produit, 80 pour cent de la richesse des pays riches et 60 pour cent de la richesse des pays pauvres est intangible. Constatation frappante, *la primauté du droit explique près de 60 pour cent de l'écart entre la catégorie résiduelle de capital intangible*, tandis que le capital humain en explique 35 pour cent de plus. La conclusion de l'étude est salutaire : « Les pays riches sont surtout riches en raison des compétences de leur population et de la qualité des institutions qui soutiennent l'activité économique. » Bref, la primauté du droit est peut être notre atout économique intangible le plus précieux. Or, comme elle est intangible, elle est largement invisible et risque, par conséquent, d'être constamment mal évaluée et mal surveillée.

Si cette analyse sur l'importance qu'accordent respectivement les pays développés et les pays en voie de développement à l'accès à la justice et à la primauté du droit, en tant qu'idéaux, peut paraître sans parallèle avec une étude sur la portée de l'engagement à l'égard de ces idéaux en Ontario aujourd'hui, elle mène pourtant à un constat très simple : il est facile pour des sociétés comme la nôtre qui, au fil des siècles, se sont progressivement et de plus en plus engagées à l'égard de ces idéaux et ont adopté diverses politiques publiques pour concrétiser leur engagement, de considérer comme acquis cet engagement et ces politiques et d'y voir une richesse générale qui se suffit à elle-même. Selon une optique à plus long terme, il me semble que cette arrogance aura sans doute de graves répercussions, d'une part sur notre engagement collectif à l'égard des diverses libertés que protègent l'accès à la justice et la primauté du droit et, d'autre part, sur notre prospérité économique. Rien ne justifie cette insolence. L'organisme Centraide, dans une récente étude fouillée qu'il a effectuée sur Toronto, *Losing Ground*, documente la hausse alarmante du niveau de pauvreté dans différents segments de la population torontoise (en particulier les familles monoparentales). Dans son Discours du Trône du 29 novembre 2007, le gouvernement de l'Ontario a pris le louable engagement de lutter contre la pauvreté pour éliminer cette tendance. Le mandat fondamental du régime d'aide juridique de l'Ontario est de fournir une aide juridique à certains des groupes les plus défavorisés de notre société : les Canadiens autochtones, les minorités raciales, les immigrants de fraîche date, les mères chefs de famille, les conjoints maltraités et les enfants à charge, ainsi que les personnes atteintes d'incapacités physiques et mentales. Comme a déclaré en 2007 Roy McMurtry, ancien juge en chef de la Cour d'appel de l'Ontario, lors de l'ouverture des séances des tribunaux :

L'aide juridique est peut-être le moyen le plus important dont nous disposions pour transformer un rêve en réalité, j'entends des droits égaux pour tous. En fait, nos lois et nos libertés ne seront fortes que dans la mesure de la protection qu'elles garantiront aux sujets les plus vulnérables de notre société.

Il est probable qu'une proportion accrue de la population ontarienne qui est marginalisée et tenue à l'écart de la vie économique, sociale et politique ordinaire dans la province et voit dans la loi, les institutions et les processus judiciaires quelque chose dont on se sert essentiellement contre eux, au lieu de l'un des biens les plus précieux que la société partage, considère de plus en plus les idéaux d'accès à la justice et de primauté du droit comme des promesses en l'air qui remettent en question leur allégeance à la société et à ses institutions de façons qui, à long terme, risquent d'appauvrir tous les citoyens de l'Ontario qui entendent vivre dans une société civilisée, humaine et prospère.

C'est dans le même ordre d'idées que je poursuis en dégageant certaines tendances troublantes qui, si elles se perpétuent, seront susceptibles de miner ou, du moins, de compromettre notre engagement collectif à l'égard de ces idéaux.

II. ÉVALUATION DE L'ENGAGEMENT VIS-À-VIS DE L'ACCÈS À LA JUSTICE EN ONTARIO

Compte tenu des fondements normatifs importants sur lesquels s'appuyer pour promouvoir les idéaux connexes d'accès à la justice et de primauté du droit en Ontario, je tente d'effectuer une évaluation provisoire et générale de cet engagement jusqu'à présent, et de son caractère durable à l'avenir.

À maints égards, le régime d'aide juridique de l'Ontario, dans toutes ses dimensions, est un programme social dont la population ontarienne peut tirer fierté. Au cours de l'année 2006-2007, Aide juridique Ontario a aidé presque un million et quart d'Ontariens à faible revenu dans le cadre de ses divers programmes, comme l'illustre sommairement le tableau suivant :

Sommaire des services d'aide juridique – 2006-2007

Clients aidés par des cliniques (conseils juridiques/services de courte durée)	130 310
Clients aidés par des avocats salariés et des avocats de service rémunérés à la journée	764 675
Nombre de certificats délivrés	109 101
Nombre de dossiers de cas ouverts dans les cliniques communautaires	17 628
Nombre de clients qu'un avocat de service a conseillé sur la ligne de téléassistance	53 223
Aiguillage vers des cliniques – Nombre de personnes ayant reçu de l'aide	48 293
Nombre total d'Ontariens à faible revenu ayant reçu de l'aide	**1 123 230**

Le régime d'aide juridique de l'Ontario fait l'envie de la plupart des autres provinces du Canada et de nombreux pays étrangers, comme en témoigne le flux régulier de délégations qui visitent AJO pour en étudier le fonctionnement et tirer des leçons de son expérience.

Cela dit, il ne faudrait pas que l'importante satisfaction que procurent les réalisations entraîne un relâchement de la vigilance, compte tenu des défis importants que le système

devra relever à l'avenir. À maints égards, le système ne s'est jamais remis des coupures draconiennes de la première moitié des années 1990 (analysées brièvement au chapitre II du présent rapport et plus en détail au chapitre 2 du rapport du comité d'examen McCamus). Ces réductions comprenaient le plafonnement des contributions au régime des gouvernements fédéral et provincial, la diminution de moitié (d'environ 200 000 à 100 000) du nombre de certificats délivrés, une réduction considérable du nombre maximal d'heures pouvant être facturé pour diverses procédures judiciaires et une réduction de 22 pour cent des critères d'admissibilité financière, critères qui n'ont pas été modifiés depuis.

Depuis 1996, les contributions normales ont baissé d'encore 23 pour cent en raison de l'inflation, ce qui représente en fait une réduction de 45 pour cent en termes absolus par rapport aux critères en vigueur avant 1996. Les critères d'admissibilité sont donc sérieusement déphasés par rapport au coût de la vie actuel et sans lien avec une quelconque conception des besoins de base ou une conception plus générale et cohérente de la pauvreté auxquelles s'ancrent divers programmes sociaux (y compris l'aide juridique).

Le tableau suivant illustre les critères d'admissibilité financière actuels et les critères qui s'appliqueraient s'ils étaient indexés sur l'inflation depuis 1996 (sans le rétablissement de la réduction de 22 pour cent de 1996) :

NOMBRE DE PERSONNES DANS LA FAMILLE	Lignes directrices actuelles d'AJO concernant le revenu annuel net (d'après le règlement de 1996)	Lignes directrices concernant l'admissibilité financière en 1996, indexée sur l'inflation (2007)
1	13 068 $	16 316 $
2	21 852 $	27 284 $
3	25 440 $	31 764 $
4	29 352 $	36 649 $
5+	33 264 $	41 533 $

Le tableau suivant compare le revenu de RAJO/AJO en 1995-1996 à celui de 2006-2007. On y note une légère augmentation en valeur nominale, mais une baisse, ou du moins la stagnation, de la contribution fédérale en valeur nominale (tout en reconnaissant que ses chiffres ne tiennent pas compte des 51 millions de dollars additionnels que le gouvernement provincial s'est engagé de façon louable dans son budget de 2007 à verser au cours des trois prochaines années) :

REVINT D'AJO (en milliers de dollars)	**1995-1996**	**2006-2007**
Gouvernement provincial	192 105	218 810
Gouvernement fédéral	59 700	50 700
FDO	19 990	51 532
Barreau	6 000	
Clients	14 050	11 657
Jugements, coûts et règlements	2 997	407
Divers	508	1 358
Droits de demande	581	
Total	295 931	334 464

Fait déterminant, de 1996 à 2006, le financement des services d'aide juridique en Ontario a baissé de 9 pour cent par habitant en termes réels (indexé sur l'inflation), passant de 30,76 $ à 27,77 $. En outre, comme je l'explique en détail plus loin dans le rapport, le taux horaire facturé aux termes des certificats d'aide juridique a à peine augmenté depuis dix ans. Résultat : il est aujourd'hui sérieusement disproportionné par rapport à tout point de référence pertinent du marché et aux indices du coût de la vie, ce qui a mené à une baisse importante (16 pour cent de 1999-2000 à 2006-2007) du nombre d'avocats qui acceptent des certificats, et à une réduction stupéfiante (29 pour cent) du nombre d'avocats spécialisés en droit de la famille.

Outre les observations qui m'ont été faites sur le système de certificats, j'ai reçu de nombreux rapports bien documentés sur les problèmes de plus en plus graves que créent, en matière de recrutement et de maintien d'un effectif dûment qualifié et expérimenté, les modestes salaires versés actuellement aux avocats des cliniques et aux avocats de service.

Pour donner une meilleure idée de la situation en Ontario, il est utile de comparer les taux d'augmentation des dépenses par habitant des services d'aide juridique depuis dix ans avec les dépenses par habitant dans le secteur de la santé et de l'enseignement public (primaire, secondaire et postsecondaire) au cours de la même période :

CHANGEMENTS DANS LES DÉPENSES PAR HABITANT EN DOLLARS INDEXÉS DE 2007[8]

	Santé	**Enseignement**	**Aide juridique**
1996	2 054,90	1 128,43	30,76
2006	2 730,05	1 356,38	27,77
Variation (en %)	+33 %	+20 %	-9,7 %

Bref, du côté de la demande, un pourcentage en forte baisse de la population est admissible à l'aide juridique et, du côté de l'offre, un nombre fortement en baisse d'avocats est disposé à fournir des services d'aide juridique.

Depuis une dizaine d'années, ces tendances ont évolué, au fil des gouvernements de toutes tendances politiques et au cours des bonnes et des mauvaises périodes économiques, ce qui laisse à penser que la mise en place d'un régime d'aide juridique financièrement plus adapté et durable, et l'endiguement d'une situation qui pourrait entrer à plus long terme dans une spirale descendante posent un défi politique de taille, qui ne sera pas éphémère. Dans ce contexte de stagnation ou de baisse de l'aide financière, un important redressement financier s'impose pour que le rapport entre les critères d'admissibilité financière, du côté de la demande, et l'évaluation des besoins de base ou de la pauvreté soit plus réaliste et continu. Un redressement financier s'impose aussi

[8] On a utilisé les années 1996 et 2006 parce qu'il s'agissait d'années de recensement, ce qui permet d'évaluer la population de façon plus exacte.

pour que le rapport entre la rémunération des fournisseurs de services juridiques acceptant des certificats et salariés, et au moins les changements du coût de la vie, sinon divers autres points de référence du marché, soit acceptable, si l'on veut qu'un nombre suffisant d'avocats qualifiés continuent à effectuer des travaux d'aide juridique. Une fois que le régime sera raisonnablement équilibré, il restera à relever un autre défi, à savoir l'institutionnalisation du système. Il faudra, en effet, rajuster régulièrement, rationnellement et graduellement les critères d'admissibilité, du côté de la demande, et les tarifs des certificats et des salaires, du côté de l'offre, au lieu de le faire comme actuellement de façon ponctuelle et périodique, souvent en réaction à une crise (p. ex., arrêt de travail des avocats qui acceptent des certificats), crise due à des critères mal formulés et à un processus décisionnel nébuleux auquel sont associés AJO, le ministère du Procureur général et le conseil des ministres, selon des paramètres mal définis. De cette façon, les gouvernements de demain se verront épargner le défi politique et financier de procéder à des interventions « chocs » pour empêcher l'implosion du système.

Pour évaluer la possibilité de renforcer en Ontario cet engagement à l'égard de ces deux idéaux que sont l'accès à la justice pour tous et la primauté du droit, il est utile de replacer les défis à relever dans un contexte politique et économique plus vaste. Contrairement aux grands programmes universels, comme le système de soins de santé et l'enseignement, le régime d'aide juridique fournit essentiellement des services aux Ontariens à faible revenu, en fonction de leurs ressources. Dans ce contexte où les critères d'admissibilité financière perdent de plus en plus pied avec la réalité, l'AJO, dans

son rapport annuel de 2006, signale qu'en 2005-2006 le taux de refus de certificats se chiffrait à plus de 22 pour cent, ce qui représente une hausse d'environ 26 pour cent par rapport à l'année précédente, le domaine du droit de la famille avec un taux de refus de presque 30 pour cent étant le plus touché. De nombreux observateurs m'ont aussi signalé un problème qui s'aggrave, à savoir le nombre accru de litigants sans avocat tentant de naviguer par eux-mêmes entre les méandres du droit de la famille dans la province. De façon plus générale, les poursuites civiles ne relèvent quasiment plus du ressort du système. Bref, le régime d'aide juridique, en dépit des importants fondements normatifs qui le sous-tendent, n'est pas un système dans lequel la classe moyenne de l'Ontario estime qu'elle détient un enjeu considérable. En pourcentage de la population, de moins en moins de citoyens sont admissibles à l'aide juridique et de nombreux travailleurs économiquement faibles et de citoyens dont le revenu se situe dans la moyenne inférieure affrontent un système auquel ils ne peuvent pas avoir accès et qu'ils sont pourtant censés soutenir à titre de contribuables, alors qu'eux-mêmes se heurtent à de graves soucis financiers (comme on le voit surtout dans le domaine du droit de la famille, mais aussi dans divers domaines des affaires au civil)[9]. Comme l'a expliqué le 11 août 2007 la juge en chef Beverly McLachlan, de la Cour suprême du Canada, lors d'une présentation devant le Conseil de l'Association du Barreau canadien :

> Le coût des services juridiques interdit à de nombreux Canadiens l'accès à la justice. Les riches et les grandes entreprises, qui ont les moyens de payer, y ont accès. Les citoyens très pauvres qui, en dépit des lacunes que comporte le régime à certains égards, y ont accès, du moins en cas d'accusations graves au criminel pour lesquelles ils risquent un emprisonnement. La classe moyenne, elle, est durement touchée et n'a souvent d'autre choix, si elle veut avoir accès à la justice, que de réhypothéquer sa maison ou d'utiliser des fonds mis de côté pour la scolarisation d'un enfant ou la retraite. La justice ne devrait pas coûter si cher.

[9] Projet de réforme de la justice civile : Sommaire des conclusions et recommandations, novembre 2007.

À l'heure actuelle, il est facile de dresser un portrait caricatural du régime d'aide juridique en disant qu'il fournit essentiellement des services de défense au criminel aux pauvres, pauvres qui sont présumés mauvais et probablement présumés pauvres parce qu'ils sont mauvais, et de ne pas suffisamment reconnaître que de bons services de défense au criminel constituent un rempart contre des comportements arbitraires et oppressifs de l'État ou de ses agents, ce qui fait partie de la vie quotidienne des citoyens de nombreux autres pays (comme je l'ai souligné plus haut), et une protection contre des condamnations à tort (situation qui se produit malheureusement trop souvent même au Canada). Ce portrait caricatural montre aussi qu'on ne se rend pas bien compte que les services de défense au criminel représentent seulement à peu près un tiers du budget de l'aide juridique, les deux autres tiers étant consacrés au droit de la famille, au droit de l'immigration et au droit des pauvres (qui englobent divers avantages sociaux, le droit du travail, les droits en matière de logement, la loi sur l'antidiscrimination, etc.).

Ce qui me mène à suggérer qu'AJO et le gouvernement de l'Ontario, par l'intermédiaire du ministère du Procureur général, doivent s'attacher en priorité à mieux adapter le régime d'aide juridique aux besoins de la classe moyenne de l'Ontario (qui comprend après tout le plus grand nombre de contribuables de la province). Il est frappant, à cet égard, de noter que la seule juridiction au monde dont les dépenses par habitant en matière de services d'aide juridique sont nettement plus élevées que celles de l'Ontario est le Royaume-Uni (environ 77 $ CAN par habitant par rapport à 27 $ en Ontario), alors que notre province est trois fois plus vaste en superficie[10]. Au fil du temps, tous les

[10] Les données ont trait aux dépenses affectées à l'aide juridique en Angleterre et aux Pays de Galles. L'Écosse et l'Irlande du Nord ont des systèmes d'aide juridique distincts.

gouvernements britanniques, indépendamment de leurs tendances politiques, ont soutenu le régime d'aide juridique. J'attribue en grande partie ce soutien au fait qu'un grand nombre des services fournis par le régime d'aide juridique du Royaume-Uni ne sont pas liés aux ressources et, lorsqu'ils le sont, les critères sont nettement plus tolérants. Par exemple, comme je le décris plus en détail au chapitre suivant, au Royaume-Uni, un réseau de plus de 500 Citizens' Advice Bureaus (bureaux de conseil au citoyen), subventionné en partie par la Commission des services juridiques du Royaume-Uni et en partie par des organismes caritatifs et des donateurs locaux, et chapeauté par un organisme associatif national, fournit une vaste gamme de services de conseils et d'aide aux citoyens dans leurs collectivités, en ayant souvent recours à des bénévoles, à du personnel parajuridique et à des professionnels, y compris des avocats, vers lesquels sont aiguillés des clients sans égards à leurs ressources. Quatre-vingt-seize pour cent de la population connaissent les services des CAB, 41 pour cent y ayant déjà eu recours à un moment ou à un autre.

Il est vrai qu'en Ontario, une certaine aide juridique sommaire est fournie sans examen des ressources. On citera à ce titre les services d'avocats de service dans les tribunaux criminels et les tribunaux de la famille, les Family Law Information Centres (centres d'information sur le droit de la famille), divers sites Web exploités par AJO, les cliniques qui fournissent des documents d'information juridique publique, la ligne de téléassistance du Barreau du Haut-Canada et Pro Bono Law Ontario, avec son ensemble impressionnant de programmes pilotes, qui fait appel aux services d'avocats bénévoles pour faciliter l'accès à la Cour des petites créances et à la Cour supérieure de Toronto. Certaines

cliniques fournissent également des conseils sommaires sans examen des ressources. Toutefois, toutes ces initiatives sont ponctuelles, mal intégrées et ne font pas l'objet d'une promotion énergique auprès du public; il est impossible d'y voir un effort systématique pour accroître l'accès à la justice des travailleurs économiquement faibles, des citoyens dont le revenu se situe dans la moyenne inférieure et de la classe moyenne de l'Ontario en général. Si l'on ne permet pas à cette dernière de bénéficier davantage du système, il est peut-être irréaliste de s'attendre à ce qu'elle ait envie de souscrire financièrement au système, en tout cas davantage qu'elle le fait actuellement.

Si je ne propose pas de déménager les bureaux de conseil au citoyen du Royaume-Uni en Ontario, comme je l'explique plus en détail au chapitre suivant, on pourrait faire des efforts plus systématiques et fournir davantage de ressources aux cliniques. Ce faisant, les cliniques pourraient donner des conseils sommaires et fournir de l'aide dans vaste gamme de causes aux citoyens de leur ville, sans égards à leurs ressources (ou du moins en fonction de critères beaucoup plus souples). On devrait mettre au point des systèmes d'information électronique complets, accessibles à tous les citoyens de la province et à la pointe de la technologie. De plus, on devrait instaurer des services de téléassistance plus pointus, également accessibles à tous les citoyens de la province, en prenant comme modèle le très efficace service Télésanté du secteur des soins de santé de l'Ontario. Un autre champ d'enquête devrait se concentrer sur la promotion des marchés d'assurance privée pour couvrir les frais juridiques, en particulier ceux des affaires relevant du droit de la famille et des affaires au civil. Au Royaume-Uni, on peut de procurer, pour de modiques frais supplémentaires, ce genre de protection quand on souscrit une police

d'assurance-habitation et, en Suède, une telle protection est obligatoire. En outre, l'instauration d'un système décentralisé de renseignements sur les anomalies de tout le système judiciaire, dont la rectification profiterait non seulement aux bénéficiaires de l'aide juridique mais à tous les citoyens de la province qui ont affaire à ces volets du système juridique, pourrait permettre que le régime d'aide juridique soit mieux adapté aux besoins de la classe moyenne de l'Ontario[11].

À mon avis, il faudrait étudier toutes ces initiatives, et sans doute beaucoup d'autres auxquelles notre imagination et une expérience du même genre nous feraient penser, (comme je l'explique plus en détail au chapitre suivant) de manière à permettre à un éventail beaucoup plus large de citoyens de profiter directement de l'aide juridique. Ce faisant, ces mêmes citoyens, à titre de contribuables, se sentiraient sans doute plus disposés à participer financièrement à l'amélioration du régime. En examinant par le menu des initiatives de ce genre, je me dis qu'il est temps d'abandonner ce genre de mentalité du tout ou rien dans le domaine des services d'aide juridique. À l'heure actuelle, il existe pour les demandeurs admissibles un ensemble complet de services d'aide juridique s'occupant de problèmes juridiques particuliers. Du côté de l'offre, les services officiels de représentation qu'assurent les avocats dans les instances judiciaires représentent plus de 60 pour cent du budget d'AJO. Il ne serait pas difficile d'imaginer un régime présentant beaucoup moins d'incohérence, à savoir un système dans lequel une certaine gamme de services (diverses formes d'aide sommaire) serait largement offerte à la majorité de la population de l'Ontario, une autre serait offerte en fonction de critères plus tolérants sur les ressources et une autre encore serait assujettie à des critères sur les

[11] Rapport de McCamus, chap. 6.

ressources plus stricts, mais réalistes. En d'autres termes, le régime ne devrait pas se fonder dans la mesure où il l'est aujourd'hui sur le principe du tout ou rien.

Il est important de rattacher cette orientation en ce qui concerne la formulation des politiques à un autre thème (expliqué plus en détail au chapitre suivant), à savoir l'intégration des services d'aide juridique. Comme le montrent largement des études empiriques effectuées dans diverses compétences, un problème ne survient souvent pas seul, c'est-à-dire qu'un problème en entraîne un autre, et ainsi de suite. Le premier problème peut être d'ordre juridique mais, faute d'intervenir rapidement, il peut en déclencher d'autres, juridiques ou pas, dont demandes accrues d'autres programmes de bien-être social, programmes de logements sociaux, programmes de santé physique ou mentale, etc. En fait, sur un plan financier général, une intervention rapide permet de réduire les coûts, car elle empêche cette cascade d'évènements. Plus important encore, il faut que les institutions réagissent de façon plus holiste et cohérente pour ne pas soumettre les personnes aux prises à une série de problèmes connexes à des processus d'aiguillage interminables dans des organismes particuliers (approche en silo) au lieu de répondre à leurs besoins particuliers. Ce renvoi constant d'un service à un autre mène souvent à une grande lassitude et, par conséquent, au non-règlement de beaucoup de problèmes. À cet égard, la première étape importante pour parvenir à une prestation de services d'aide juridique et de services sociaux connexes plus cohérente serait de repenser et d'élargir le mandat du réseau des cliniques.

On pourrait bien entendu avancer que si cette piste conduit à un échec, il pourrait en découler un élargissement de la portée du régime d'aide juridique de l'Ontario et une exacerbation de la fragilité financière du système actuel (décrite plus haut). Toutefois, selon moi, ce paradoxe est plus apparent que réel. Si on veut que la classe moyenne de l'Ontario appuie le régime d'aide juridique avec autant d'enthousiasme, ou presque, qu'elle soutient le système de soins de santé et l'enseignement publics de la province, sa participation à ce régime, non plus seulement à titre de contribuables qui le soutient financièrement, est une condition *sine qua non* pour que le régime fonctionne bien à l'avenir.

D'après l'attitude des membres de la classe moyenne, participants et contribuables confondus, à l'égard du système de justice en général et du régime de l'aide juridique en particulier, il est un autre aspect fondamental qu'il faut aborder et régler. Tous les Ontariens et Ontariennes ont le droit d'avoir la garantie que les ressources dont disposent le régime d'aide juridique servent à favoriser une résolution harmonieuse, efficace et en temps opportun des litiges, au lieu de cautionner en apparence des guerres d'usure interminables, qui plaisent peut-être à certains avocats, mais à personne d'autre. Bref, les citoyens de l'Ontario ont le droit d'avoir la garantie que les ressources de l'aide juridique sont dépensées à bon escient. Lorsqu'ils voient des procès au criminel qui s'éternisent pendant des mois, voire des années; lorsqu'ils constatent que, même dans le cas d'affaires criminelles relativement banales, de huit à dix comparutions et ajournements avant que le fond de l'affaire soit résolu sont courants; lorsqu'ils observent des instances devant les tribunaux de la famille, qui durent des mois et souvent des années, où requêtes

procédurales, requêtes en production de nouveaux éléments de preuve et ajournements s'enchaînent sans fin, les citoyens de l'Ontario peuvent se demander à juste titre si les ressources de l'aide juridique qui soutiennent de tels processus sont utilisées de façon économique. De surcroît, ils peuvent se demander pourquoi les coûteuses ressources de l'aide juridique servent à étayer et à entretenir les défectuosités sous-jacentes du système de justice voire, dans certains cas, à les aggraver, au lieu de servir à y remédier dès le départ. Alors qu'on attend d'eux qu'ils s'adaptent dans leur milieu économique et social quotidien à des processus de changement de plus en plus rapides, il est logique qu'ils se demandent pourquoi le système de justice paraît fondamentalement imperméable à des processus de changement similaires et ressemble plutôt, selon eux, à une bizarre institution du temps jadis. À mon avis, il faudrait prendre au sérieux ces attitudes, car elles sont en grande partie fondées. Qu'est-ce que cela implique pour la réforme du régime d'aide juridique? Tout simplement, qu'il faut la considérer comme s'inscrivant dans un vaste programme de changements progressifs de tout le système judiciaire.

CHAPITRE VII

INNOVATIONS EN MATIÈRE DE PRESTATION DE SERVICES

Comme je l'ai souligné dans le chapitre sur les faits saillants des réalisations d'AJO, outre le recours accru à des avocats salariés, AJO ne s'est pas montrée particulièrement novatrice en matière de prestation de services. Je sais qu'AJO se bute souvent à une certaine opposition de la part des fournisseurs de services quand elle veut effectuer des changements, ce qui a sans doute entravé certaines de ses tentatives d'innovation. Toutefois, comme je l'ai signalé ailleurs, il est essentiel pour que le régime fonctionne bien qu'AJO mette à l'essai diverses méthodes pour offrir à sa clientèle des services d'aide juridique de qualité.

On n'en est plus aujourd'hui aux débats des décennies précédentes sur le bien-fondé ou la rentabilité de modèles particuliers de prestation de services d'aide juridique, que ces modèles soient fournis par des avocats du secteur privé, des avocats salariés, des cliniques, ou selon d'autres modes. De plus, on sait aujourd'hui qu'il n'y a aucune technique miracle, aucune idée fortuite qui permettra de trouver le moyen le plus efficace et le plus économique de fournir de l'aide juridique dans tous les contextes. Compte tenu des graves problèmes (voir le chapitre précédent) auxquels se heurte le régime d'aide juridique, il est de plus en plus important qu'AJO adopte une démarche plus stratégique, novatrice et expérimentale en matière de prestation de services.

Dans ce chapitre, je commence par évaluer la gamme des mécanismes existants et suggère des secteurs susceptibles d'être améliorés. Je passe ensuite en revue d'autres

innovations ou solutions de rechange qui méritent d'être étudiées. Ces innovations visent en particulier à régler les problèmes que j'ai signalés précédemment, soit la non-représentation des parties, qui est à la hausse, et l'absence de formes universelles d'aide et de conseils sommaires sans conditions de ressources. Je discute ensuite d'études empiriques effectuées par diverses compétences qui prônent une meilleure intégration des services d'aide juridique. Enfin, je mentionne des domaines qu'on pourrait analyser afin de régler les graves questions qui commencent à se poser à propos des services d'aide juridique en droit de la famille.

I. TIRER PARTI DES INITIATIVES COURANTES

a) Avocats de service

On a constaté que les services d'avocats de service sont de haute qualité et rentables, en particulier lorsqu'on a recours à des avocats de service salariés. Comme les avocats de service s'acquittent d'un éventail de fonctions plus restreint que les avocats du secteur privé, ils ont acquis un excellent niveau de compétence et de spécialisation.

Le programme élargi d'avocats de service et le programme d'avocats de service principaux/bureaux d'avocats de service semblent particulièrement efficaces. Les services élargis d'avocats de service obtiennent non seulement des résultats prometteurs au début du règlement des causes, mais ils pallient aussi les limites traditionnelles des services d'avocats de service, comme l'absence de suivi des dossiers et le manque de relations solides entre l'avocat et le client. Dans la mesure du possible, AJO devrait continuer à chercher des moyens de faire appel à des avocats de service dans les cours

criminelles et les tribunaux de la famille. AJO devrait en particulier analyser la possibilité pour les avocats de service de fournir davantage de services diversifiés préalables aux instances, en particulier dans le domaine du droit de la famille. J'invite AJO à réfléchir de façon plus novatrice et créative aux services que pourraient fournir ces précieuses ressources.

Je n'ai trouvé aucun élément me persuadant qu'il faille élargir la portée des fonctions des avocats de service pour qu'elles englobent la conduite des procès. Dans des circonstances très restreintes (p.ex., s'il existe une pénurie prouvée d'avocats du secteur privé disposés à accepter des certificats), il pourrait convenir que des avocats de service salariés se chargent des procès dans les tribunaux où il y a des avocats de service principaux et un suivi des dossiers. Comme il est probable qu'un tel élargissement des fonctions des avocats de service concernerait avant tout les affaires criminelles de courte durée, c'est ce secteur qu'AJO devrait analyser en premier lieu.

b) Parajuristes

Dans la présentation qu'elle m'a soumise, AJO indique que, grâce à la récente réglementation de la profession de parajuriste, qui prévoit la délivrance de permis d'exercer, elle est en mesure aujourd'hui d'avoir davantage recours à des parajuristes dans le régime d'aide juridique. Les cliniques communautaires de l'Ontario sont très habituées à faire appel aux services de parajuristes (« travailleurs juridiques communautaires ») pour fournir des services aux clients. Les bureaux dotés en personnel d'AJO ont également eu recours avec succès aux services de parajuristes. Il reste aux

autres secteurs du régime d'aide juridique à tirer pleinement parti cette ressource. AJO s'est dite prête à analyser la question et à faire davantage appel aux services de parajuristes dans les cas où cela s'avère approprié et économique. J'approuve fermement son engagement à cet égard.

c) Bureaux dotés en personnel

D'après une évaluation des bureaux dotés en personnel, il paraît que ces derniers ne fournissent pas des services de façon aussi économique que les avocats du secteur privé. Toutefois, l'évaluation de la rentabilité des bureaux dotés en personnel, par rapport au système de certificats dans le contexte du droit criminel, souffre de plusieurs restrictions. Évidemment, l'évaluation doit tenir compte d'un problème inhérent (p.ex., toute évaluation de la rentabilité des bureaux dotés en personnel se fonde sur les tarifs appliqués aux avocats qui acceptent des certificats et sur la rémunération des avocats salariés). Si l'un ou l'autre de ces paramètres financiers changeait, il se peut que l'évaluation de la rentabilité soit alors favorable aux bureaux dotés en personnel ou au système de certificats.

Outre cet élément impondérable de l'évaluation, il semble que les bureaux dotés en personnel facturent un peu moins de temps pour traiter les dossiers que le système de certificats, mais les écarts sont minimes. Il faut dire à ce propos que les bureaux dotés en personnel étant extrêmement petits, il se peut qu'ils n'aient pu pleinement réaliser des économies d'échelle et se spécialiser. Toutefois, dans l'ensemble, le bien-fondé de l'élargissement du concept du bureau du droit criminel doté en personnel, du moins tel

qu'il est constitué actuellement, à tout le régime d'aide juridique pour servir la clientèle du système de justice pénale n'a pas été prouvé. Les bureaux dotés en personnel remplissent une fonction utile, car les créneaux du marché qu'ils occupent leur permettent de répondre aux besoins de clients particulièrement vulnérables (p. ex., ceux qui ont des problèmes de santé mentale) ou de fournir des services là où il n'y pas d'avocats qui acceptent des certificats d'aide juridique. En outre, les bureaux du droit criminel procurent à AJO une lucarne utile sur ce segment du marché des services d'aide juridique, car ils lui livrent leurs propres observations sur le nombre d'heures de travail qu'exigent diverses causes, ce qui explique que les bureaux dotés en personnel doivent continuer à assurer un volume limité de services d'aide juridique en droit criminel dans les domaines couverts par les certificats d'aide juridique.

Dans le domaine du droit de la famille, l'évaluation des bureaux dotés en personnel est semblable. Cependant, je constate que, par rapport aux bureaux du droit criminel, qui ne jouissent habituellement pas de l'appui des avocats au criminel du secteur privé, les avocats en droit de la famille semblent juger très positivement les services fournis par les bureaux du droit de la famille et les considèrent comme un service complémentaire, plutôt qu'un service concurrent. Comme les bureaux du droit criminel, les bureaux du droit de la famille ont tendance à être un lieu de dernier recours; ils se chargent des dossiers les plus difficiles et, ce faisant, jouent un rôle utile pour combler les lacunes du marché. Compte tenu des fréquents commentaires entendus quant aux graves difficultés qu'éprouvent les parties à un litige familial pour trouver des avocats acceptant des certificats d'aide juridique (en particulier dans les procédures judiciaires de protection de

l'enfance ou dans les collectivités rurales), le bien-fondé de l'augmentation du nombre de bureaux du droit de la famille est hautement défendable, semble-t-il. Pour être rentables, et selon la taille de la collectivité où ils sont situés, il faudrait peut-être que ces nouveaux bureaux soient plus petits et appliquent une méthode de dotation souple et novatrice. En ce qui concerne la prestation de services intégrés et holistes à la clientèle, les possibilités ne manquent pas aux bureaux du droit de la famille. Je recommande donc qu'AJO surveille de près les données statistiques, soit le taux de participation des avocats, le taux d'acceptation, le temps écoulé entre la délivrance d'un certificat et son acceptation par un avocat et le nombre de parties n'ayant pas d'avocat dans les instances en matière familiale, afin de circonscrire les collectivités de l'Ontario qui seraient les plus susceptibles de bénéficier des services d'un bureau du droit de la famille.

II. ACCROÎTRE L'ACCÈS À LA JUSTICE

Au chapitre VI, je décris longuement un problème politique et économique grave : les travailleurs économiquement faibles, les citoyens dont le revenu se situe dans la moyenne inférieure et les citoyens de la classe moyenne de l'Ontario souscrivent largement au régime d'aide juridique, mais n'en profitent pas; de plus, ils ont également dans l'ensemble un accès limité au système de justice. Dans le cadre du projet de réforme de la justice civile, l'honorable Coulter Osborne a décrit les problèmes auxquels se heurtent les parties non représentées par un avocat et a signalé en particulier les lacunes croissantes en matière de services d'aide juridique au civil[1]. Comme je l'ai suggéré auparavant, il devrait y avoir un système beaucoup plus intégré pour fournir davantage de services d'information et de conseils sommaires à faible coût à un éventail plus vaste de citoyens.

[1] Projet de réforme de la justice civile : Liste des recommandations, novembre 2007.

Dans d'autres compétences, ce type de services est le plus souvent fourni dans des centres de conseils et grâce à des moyens techniques, dont sites Web ou services d'assistance téléphonique.

Outre ces idées, j'aborde brièvement la question de la souscription d'une assurance privée pour couvrir les frais juridiques, autre moyen d'accroître l'accès à la justice, et je mentionne, sans le recommander, la mise en place d'appels d'offres concurrentielles pour l'attribution de contrats de services regroupés.

a) Centres de conseils

Au Royaume-Uni, les Citizens Advice Bureaus (bureaux de conseil au citoyen - CAB) constituent un exemple de solution intéressante pour régler les problèmes sociaux et juridiques de la population. Depuis 1939, les CAB offrent un emplacement central où les Britanniques peuvent obtenir des renseignements et des conseils sur des questions financières, juridiques et autres. Leur devise est « Se faire conseiller change la vie ». Ces bureaux forment le réseau de conseils le plus vaste du Royaume-Uni. Quatre-vingt-seize pour cent de la population les connaît et 41 pour cent ont déjà fait appel à leurs services à un moment ou à un autre de leur vie.

Leur site Web[2] propose les services suivants :

- conseils sur pratiquement tous les sujets, allant de demandes de prestations à des renvois injustes, en passant par les dettes et les droits en matière de logement;
- rédaction de lettres et appels téléphoniques adressés aux entreprises et aux fournisseurs de services, au nom du client;

[2] http://www.citizensadvice.org.uk

- aide pour classer les dettes par ordre de priorité et négocier avec les créanciers;
- aiguillage vers des agents chargés de cas et des conseillers spécialisés, qui peuvent représenter les personnes au tribunal.

Gratuits, indépendants, confidentiels et impartiaux, les services sont offerts en personne, au téléphone, par courrier électronique, sur Internet, dans des kiosques interactifs, sur DigiTV, ainsi qu'à domicile. La plupart des bureaux fournissent également des conseils dans des endroits publics, dont centres de santé et hôpitaux, contextes juridiques, prisons et salles de réunion communautaires des tribunaux. Le site Web d'information et de conseils publics est disponible en anglais et en gallois et comprend également une foire aux questions en bengali, en chinois, en gujarati, en punjabi et en ourdou. Les CAB s'appuient beaucoup sur les services de bénévoles et de parajuristes.

Tous les ans, les CAB partiticipent au règlement de presque 5,5 millions de dossiers. En Angleterre et au Pays de Galles, la majorité des problèmes de la clientèle a trait à des affaires de prestations et de dettes (1 500 000 affaires de prestations et 1 437 000 problèmes de dettes, selon les chiffres des CAB). Les CAB traitent aussi des dossiers sur l'emploi (473 000 affaires), le logement (402 000 affaires) et sur des questions juridiques générales (294 000 affaires).

Je note également l'exemple de l'Alaska Legal Services Corporation (ALSC), qui fait appel à des avocats bénévoles pour offrir une seule consultation gratuite aux clients répondant aux critères d'admissibilité financière. Les avocats bénévoles participent aussi à une série d'ateliers juridiques sur le droit de la famille, la faillite et les litiges

propriétaire/locataire qu'organise l'ALSC à l'intention de tout un chacun, indépendamment du revenu.

L'Ontario pourrait aussi étudier le modèle de la Colombie-Britannique. À la suite des recommandations du B.C. Family Justice Reform Working Group[3] et du B.C. Civil Justice Reform Working Group[4], cette province a établi des carrefours d'information centraux. Sous le nom de « Justice Services Centre » (centre de services juridiques), ces centres fournissent renseignements, conseils, orientation et autres services pour prévenir les problèmes juridiques et les résoudre le plus vite possible. Les questions juridiques dont ces centres s'occupent ont trait entre autres aux dettes, à la défense des consommateurs, au logement et à toute autre affaire relevant du droit civil ou du droit de la famille[5].

b) Technologie et services juridiques

AJO reconnaît qu'elle est à la traîne par rapport aux autres provinces du Canada et aux États-Unis dans son utilisation de la technologie pour améliorer les services d'aide juridique. Un certain nombre de provinces fournissent des services d'aide juridique en donnant i) des renseignements et de l'information juridiques en ligne et au téléphone et en installant ii) des lignes de téléassistance juridique.

[3] Rapport de mai 2005, disponible à l'adresse suivante : http://www.bcjusticereview.org/working_groups/family_justice/final_05_05.pdf
[4] Rapport de novembre 2006, disponible à l'adresse suivante : http://www.bcjusticereview.org/working_groups/civil_justice/cjrwg_report_11_06.pdf
[5] Pour de plus amples renseignements, voir : http://www.ag.gov.bc.ca/justice-reform-initiatives/civil-project/justice-services-pilot.htm

i) Renseignements en direct et au téléphone

Dernièrement, la Colombie-Britannique a déployé des efforts pour donner, grâce à la technologie, des renseignements aux membres de la population les plus difficiles à atteindre. Je citerai à titre d'exemple LawLINK, un service juridique en ligne pour les personnes ayant un problème juridique. Afin de faciliter l'accès au service, la Legal Services Society (LSS) de la Colombie-Britannique a installé des kiosques informatiques de LawLINK à divers endroits, y compris dans tous ses centres régionaux, dans certains bureaux d'agents locaux et dans quelques tribunaux et organismes communautaires. Dans ces kiosques, il est aussi possible d'avoir directement accès à LawLINE, la ligne de téléassistance juridique de la Colombie-Britannique. Les travailleurs des services d'approche juridiques aident le public à se servir de LawLINK pour trouver des renseignements juridiques ainsi que des trousses de demande sur Internet, distribuent des documents contenant des renseignements, aiguillent le public vers d'autres services de LSS, comme LawLINE, le Family Advice Lawyer Project (projet de conseils juridiques en droit de la famille) et d'autres services communautaires connexes, et recueillent les observations des travailleurs communautaires et du public à propos des programmes de LSS.

L'Alberta est dotée d'un service « Dial-A-Law », qui fournit des renseignements juridiques enregistrés sur plus de 100 sujets juridiques. Des services similaires sont offerts à Terre-Neuve[6] et en Nouvelle-Écosse[7]. Aux États-Unis, les Blue Ridge Legal

[6] http://www.publiclegalinfo.com/law_online/index.html
[7] http://www.legalinfo.org/index.php?option=com_content&task=view&id=27&Itemid=45

Services Inc. de Virginie offrent une ligne de téléassistance juridique sans frais, après les heures de bureau, qui communique des conseils juridiques préenregistrés.

ii) Lignes de téléassistance juridique

Un certain nombre de provinces donnent des conseils juridiques au téléphone. Les interlocuteurs traitent directement avec un avocat ou un parajuriste qui les conseille sur leur problème juridique particulier. Ainsi, l'Alberta Law Line, établie en 2004, compte 20 avocats, agents-conseils juridiques et étudiants en droit. La Law Line applique les mêmes critères d'admissibilité financière que Legal Aid Alberta (Aide juridique de l'Alberta), soit 24 312 $ pour une personne célibataire et 33 324 $ pour une famille de trois personnes. Les avocats salariés de l'Alberta Law Line donnent des conseils juridiques au téléphone à des personnes admissibles, mais ne se présentent pas en cour et ne rencontrent pas leurs interlocuteurs. Cette ligne fournit aussi des renseignements au grand public et l'aiguille vers des services juridiques.

La LawLINE de la Colombie-Britannique donne des conseils juridiques aux particuliers dont le revenu familial net est inférieur à 36 000 $. Les conseils des avocats et des parajuristes concernent la plupart des problèmes juridiques, dont droit de la famille, droit criminel, dettes, logement, aide sociale ou affaires contractuelles relatives au consommateur. Si un client a besoin de services dans une autre langue que l'anglais, l'agent de LawLINE qui répond au téléphone met immédiatement son interlocuteur en contact avec un interprète. Des interprètes sont disponibles pour fournir des services dans une centaine de langues. La plupart des personnes admissibles à des conseils juridiques

peuvent recevoir de l'aide pendant un maximum de trois heures, selon l'affaire qui les concerne. Cette ligne fournit aussi des renseignements au grand public et l'aiguille vers des services juridiques.

Depuis une dizaine d'années, les États-Unis font des efforts considérables pour établir des lignes de téléassistance juridique. En 2001, l'American Bar Association a adopté des normes pour le fonctionnement d'une ligne de téléassistance juridique. À l'heure actuelle, il y a au moins en service 112 lignes de téléassistance juridique en droit civil. Ces lignes sont dotées d'avocats et de parajuristes salariés à temps plein qui donnent des conseils aux citoyens à faible revenu et aux personnes âgées[8]. Le revenu annuel limite pour être admissible aux conseils juridiques offerts sur les lignes de téléassistance est généralement assez faible et un ensemble de lignes directrices sur la pauvreté établies par l'État et le gouvernement fédéral le régit. Par exemple, à New York, le revenu annuel limite brut d'une personne célibataire est fixé à 12 763 $US et celui d'une famille de trois personnes à 21 463 $. En Alaska, le seuil d'admissibilité est légèrement plus élevé, soit 15 963 $US pour une personne célibataire et 26 838 $US pour une famille de trois personnes. Les Services juridiques de la ligne de téléassistance du New Jersey fournissent des services d'aiguillage à toutes les personnes qui téléphonent et ne satisfont pas aux critères d'admissibilité financière.

[8] http://www.legalhotlines.org

Certaines lignes de téléassistance offrent des services d'aide juridique restreints[9], tandis que d'autres en offrent sur toute une gamme de sujets. Legal Services for New York City (LSNY) est le plus important fournisseur américain de services juridiques en droit civil aux personnes à faible revenu. La LSNY compte onze bureaux répartis dans tout New York. L'un de ces bureaux, le South Brooklyn Legal Services Office, exploite des lignes de téléassistance distinctes pour chacun des domaines suivants : consommation/santé, famille, forclusion, prestations gouvernementales, VIH, logement, droits des personnes handicapées, enseignement spécial, assurance-emploi/chômage, et impôt[10]. La Legal Aid of Southeastern Pennsylvania[11] compte une ligne de téléassistance sans frais, ouverte du lundi au vendredi, de 9 h à 13 h, qui offre des services d'aide jurique en anglais et en espagnol dans divers domaines : droit de la famille, droit du travail, protection contre la violence, biens publics, problèmes liés au logement, droit des personnes âgées, plaintes de consommateurs et faillite. Si l'interlocuteur a besoin d'aide dans une autre langue, un interprète intervient sur la ligne de téléassistance en quelques minutes. Le Maryland compte une ligne de téléassistance qui aide des litigants à des affaires non contestées ou simples relevant du droit de la famille à remplir des formulaires juridiques. Le personnel de la ligne de téléassistance de Legal Services of North Florida Inc.[12] se compose principalement d'avocats bénévoles, qui traitent de plusieurs domaines du droit, dont litiges propriétaire/locataire, droit des consommateurs et droit de la famille. Après la conversation téléphonique, il arrive que les

[9] Par exemple, au Michigan la Food Stamp Helpline; en Californie, la Immigration Hotline; à Hawaii, la Senior Legal Hotline; en Géorgie, la Tenant Hotline; en Oregon, la Child Support Helpline; au Maryland, la Family Law Hotline et au Missouri, la AIDS Legal Hotline.
[10] http://www.sbls.org/
[11] http://lasp.org/get-legal-help
[12] http://www.lsnf.org/

avocats envoient à leurs clients une lettre confirmant les conseils donnés, ainsi que de la documentation sur leur problème juridique particulier.

Je ne veux pas laisser entendre que l'Ontario n'a pas de services comparables. Toutefois, les personnes qui n'ont pas les moyens de retenir les services d'un avocat et ne sont pas admissibles à l'aide juridique, ont en fait très peu de choix en Ontario.

La Community Legal Education Ontario (CLEO) est l'un des principaux organismes qui fournissent du matériel d'éducation et d'information juridiques aux personnes qui ne sont pas actuellement admissibles à l'aide juridique. La CLEO est une clinique spécialisée[13], dont le seul mandat est de produire et de fournir des renseignements juridiques publics aux membres de la population ontarienne dont le revenu est faible ou qui se heurtent à des obstacles les empêchant de participer pleinement au système judiciaire. La CLEO a préparé des brochures d'information sur divers domaines du droit (droit de la famille, rémunération des travailleurs, relations propriétaire/locataire, droit de l'immigration et des réfugiés, assurance-emploi, aide sociale, santé et invalidité, personnes âgées, services d'aide juridique, droit criminel et justice pour les jeunes). Ces brochures sont régulièrement actualisées. On peut les consulter sur le site Web de la CLEO[14] et les imprimer. Sur demande, la CLEO envoie gratuitement les brochures par la poste. L'appui qu'elle apporte aux activités de sensibilisation du public à l'aide juridique d'organismes régionaux dans leur propre collectivité constitue un volet important du mandat de la

[13] Clinique juridique communautaire créée en 1974 et financée par AJO et le ministère de la Justice. La CLEO reçoit actuellement une subvention pour projets spéciaux de la Fondation du droit de l'Ontario, de la Fondation Trillium de l'Ontario, du ministère de la Justice du Canada et du Fonds d'innovation d'AJO.
[14] http://www.cleo.on.ca

CLEO. D'ailleurs, ses publications sont à la disposition des organismes communautaires dans toute la province, et la plupart sont également disponibles en français. Récemment, la CLEO a lancé le Projet de publication de textes et de documents audio en six langues, en collaboration avec des conseillers communautaires, qui permettra de fournir des renseignements juridiques en chinois, en arabe, en tamoul, en ourdou, en espagnol et en somali.

Grâce à un numéro 1-900 et moyennant 6 $, le service Assistance-avocats du Barreau du Haut-Canada met des clients en relation avec un avocat ou une avocate. La consultation téléphonique ou en personne à propos de leur situation juridique dure une demi-heure. Le service est offert à tous, mais cette limite de trente minutes constitue une entrave, en particulier pour les personnes qui n'ont pas les moyens de poursuivre la consultation. Le Service téléphonique de conseils juridiques 24 heures sur 24, sept jours sur sept, d'Aide juridique Ontario, propose gratuitement des conseils juridiques, mais il ne concerne que les personnes détenues par la police.

En décembre 2007, Pro Bono Law Ontario a lancé Law Help Ontario, un centre d'entraide pilote (que j'ai visité) sans rendez-vous situé à Toronto dans le même immeuble que la Cour supérieure de justice, qui est destiné aux parties non représentées. Law Help a également un bureau à la Cour des petites créances. Grâce principalement à des avocats bénévoles, Law Help fournit une aide juridique en droit civil, dans des domaines que ne couvre pas AJO (ainsi, Law Help ne fournit pas d'aide dans les affaires

relevant du droit de la famille, sauf dans les cas de divorces non contestés). Les critères d'admissibilité à Law Help sont également nettement supérieurs à ceux d'AJO.

Les cliniques juridiques communautaires de l'Ontario offrent également des conseils sommaires et une aide limitée. J'analyse plus en détail leur rôle au chapitre suivant.

Loin de moi l'intention d'insinuer que ces programmes et services ne sont ni avantageux ni importants. Ce que je constate, c'est qu'ils ne constituent pas un système suffisamment intégré pour améliorer l'accès à la justice à un large éventail de la population ontarienne. Notamment, Aide juridique Ontario, dont c'est le mandat, ne fournit pas vraiment de renseignements ou de conseils juridiques directs et facilement accessibles. Il faudrait qu'AJO soit le carrefour de la prestation de tous ces autres services.

AJO m'a indiqué d'une part qu'elle étudie actuellement des propositions visant à lui donner les moyens d'assurer la prestation de services d'aide juridique sur Internet et, d'autre part, qu'elle en est à la première étape de l'établissement d'une ligne de téléassistance juridique. Je propose qu'AJO, Pro Bono Law Ontario et Community Legal Education Ontario collaborent à l'établissement d'une ligne de téléassistance juridique sans frais pour donner des renseignements juridiques dans plusieurs langues et dans des domaines du droit où les besoins sont les plus pressants (p.ex., droit de la famille,

violence conjugale, droit criminel, droit de l'immigration et des réfugiés, relations propriétaire/locataire et droits de la personne)[15].

c) Régimes d'assurance juridique

Les renseignements et les conseils juridiques donnés aux travailleurs à faible salaire et à la classe moyenne de l'Ontario représentent un moyen de fournir quelques services limités à un grand nombre de personnes. Toutefois, dans bien des cas, ces services ne suffisent tout simplement pas. L'assurance juridique en tant que méthode d'accès à la justice est insuffisamment étudiée.

Au Canada, les services juridiques payés à l'avance ne sont pas un nouveau concept. Le Barreau du Haut-Canada les a envisagés et approuvés dès 1993, mais ils n'ont pas réussi à se frayer un chemin parmi les services ordinaires.[16] Certains employeurs, comme le Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleurs et travailleuses du Canada, insèrent une assurance juridique dans leurs régimes d'avantages sociaux. Au Québec, la police d'assurance-habitation de plus de 150 000 ménages comprend une assurance juridique à titre d'avenant. Autre option : inclure une assurance juridique dans la police d'assurance-automobile, mesure qui est obligatoire en Allemagne. En Suède, l'État assure directement ses citoyens contre le coût

[15] La Legal Line fédérale fournit des renseignements juridiques à titre gratuit sur son site Web et grâce à son service de téléassistance, dans 35 domaines du droit relevant de toutes les compétences canadiennes. Voir : http://www.legalline.ca/default.aspx?TabID=8192.
Bien que l'ampleur des renseignements offerts par la Ligne juridique soit digne de mention, je perçois toujours la nécessité d'une ligne d'information juridique qui cible les résidants de l'Ontario et concentre ses efforts sur la prestation de renseignements juridiques à jour dans les domaines du droit où les besoins sont les plus pressants.

[16] Oliver Bertin, *Lawyers see more work thanks to prepaid legal plans*, Lawyers Weekly, vol. 24, n° 36, 4 février 2005.

des actions en justice. Selon ces régimes d'assurance juridique particuliers, les types de litiges juridiques couverts et la forme de l'aide juridique fournie varient.

En conclusion, je dirais que l'assurance juridique peut constituer un excellent moyen pour améliorer considérablement l'accès à la justice en Ontario, en particulier dans le cas des affaires civiles, y compris le droit de la famille. Le Barreau du Haut-Canada et AJO devraient promouvoir en priorité le rôle de l'assurance juridique en Ontario. Il est une idée qui vaudrait la peine d'être analysée, soit celle d'offrir une assurance juridique en tant qu'avenant facultatif à toutes les polices d'assurance contre les accidents causés à des tiers obligatoires. Afin de maintenir les primes d'assurance à prix moyen, il faudrait que s'y applique une importante franchise (p. ex., 5 000 $), pour décourager les poursuites frivoles, ainsi qu'un plafond à la couverture (p. ex., 50 000 $), pour empêcher que les litiges s'éternisent. Il faudrait également définir minutieusement les domaines du droit civil qui seraient garantis.

d) Appel d'offres concurrentielles pour l'attribution de contrats de services regroupés

Depuis la publication en 2006[17] du rapport de Lord Carter of Coles, le Royaume-Uni se dirige vers un système où les avocats de l'aide juridique seront rémunérés pour chaque cause (plutôt que selon un tarif horaire), d'après des honoraires établis par le marché dans le cadre d'appels d'offres concurrentielles visant à attribuer des contrats de services regroupés. Ce système entrera en vigueur dans tout le pays en octobre 2008. Les critiques prévoient que le lancement d'appel d'offres concurrentielles pour l'attribution de contrats

[17] *Legal Aid: A Market-based Approach to Reform*, Lord Carter's Review of Legal Aid Procurement, 13 juillet 2006, disponible en ligne à l'adresse suivante : http://www.legalaidprocurementreview.gov.uk/publications.htm.

de services regroupés provoquera une chute du nombre de cabinets d'avocats qui accepteront des clients recevant une aide juridique. Le directeur général de la Law Society a d'ailleurs soulevé le problème en disant qu'il resterait seulement « un noyau de services d'avocats de l'aide juridique incroyablement fragile et à grand risque »[18].

Le rapport McCamus s'est penché sur les avantages et les inconvénients que comporte l'attribution de contrats de services regroupés. Deux avantages possibles : les causes pourraient être réglées à moindres frais que si chacune était impartie au cas par cas par contrat; et les avocats locaux pourraient perfectionner leurs compétences en traitant certains types de causes ou ayant affaire à des clients particuliers. Toutefois, l'auteur du rapport a donné à entendre que l'attribution de contrats de services regroupés est susceptible d'entraîner une dégradation de la qualité des services que les clients de l'aide juridique reçoivent. En effet, le cabinet d'avocats aura tout avantage à faire en sorte que les causes soient réglées dès que les ressources et les heures facturables affectées à la cause sont épuisées, même si le règlement n'est pas dans le meilleur intérêt du client[19]. En outre, l'attribution de contrats de services regroupés empêche le client de choisir un avocat sur une liste d'avocats de l'aide juridique[20]. L'auteur du rapport suggère que, pour combler certaines de ces lacunes, on pourrait attribuer des contrats de services non exclusifs, c'est-à-dire que l'autorité de l'aide juridique adjugerait les marchés à plusieurs cabinets d'avocats et donnerait aux clients la possibilité de choisir entre ces derniers. Toutefois, cette option ne s'appliquerait qu'aux grands centres urbains pour permettre la

[18] BBC, *Solicitors 'deserting' legal aid* , 5 novembre 2006, disponible en ligne à l'adresse suivante : http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/6115514.stm.
[19] Voir aussi Trebilcock et Daniels, *Rethinking the Welfare State*, ch. 5 (New York : Routledge, 2005), p. 89.
[20] Page 209.

réalisation d'économies d'échelle et la spécialisation. Afin d'assurer un niveau de qualité suffisant, il faudrait affecter des ressources à la surveillance des services fournis et prévoir des sanctions économiques si les attentes en matière de qualité du service ne sont pas satisfaites. En outre, il faudrait garder à l'esprit le coût des transactions afférentes à la surveillance et à l'administration des cabinets d'avocats fournissant à contrat des services regroupés par rapport à celui de la surveillance et de l'administration du système de certificats.

L'auteur du rapport conclut qu'en raison de la complexité des causes relevant du droit de la famille, l'attribution de contrats de services regroupés ne conviendrait pas dans ce contexte[21]. À mon avis, il n'est pas non plus évident que le marché des fournisseurs de services juridiques soit suffisant en Ontario, en particulier dans les régions rurales[22]. L'hypothèse selon laquelle plusieurs cabinets d'avocats se disputeraient le marché de services semble donc irréaliste. Pour les raisons énoncées ci-dessus, je ne pense pas que l'attribution de contrats de services regroupés soit un modèle à envisager actuellement en Ontario, mais AJO devrait tout de même suivre de près ce qui se passe à cet égard au Royaume-Uni.

[21] Page 174.
[22] Voir le rapport final du Groupe de travail sur les juristes autonomes et les petits cabinets, 24 mars 2005 (étudié le 28 avril 2005), préparé par le Secrétariat des politiques du Barreau du Haut-Canada.

III. INTÉGRATION DES SERVICES

Selon de récentes recherches, l'incidence des causes relevant de la compétence des tribunaux qui ne sont pas réglées au Canada est élevée. Un sondage national mené en 2004 auprès de 4 500 Canadiens adultes ayant un revenu personnel inférieur à 30 000 $ ou un revenu familial inférieur à 50 000 $ a montré que 47,7 pour cent des répondants avaient eu, au cours des trois années précédentes, à un ou plusieurs problèmes de nature juridique qui étaient, à leur avis, graves et difficiles à régler.[23] Selon un autre sondage mené en 2006 auprès de 6 665 Canadiens d'âge adulte, 44,6 pour cent des Canadiens âgés d'au moins 18 ans avaient eu, au cours des trois années précédentes, à au moins un problème de nature juridique qui était grave et difficile à régler. Le tableau ci-après indique le pourcentage de répondants au sondage de 2006 qui ont eu un ou plusieurs problèmes relevant de la compétence des tribunaux, en fonction de quinze types de problèmes.

Catégorie de problème	Pourcentage de répondants qui ont déclaré au moins un problème dans la catégorie	Nombre de répondants
Consommation	22,0 %	1 469
Emploi	17,8 %	1 184
Dettes	20,4 %	1 356
Aide sociale	1,2 %	78
Prestations d'invalidité	1,0 %	66
Logement	1,7 %	116
Immigration	0,6 %	40
Discrimination	1,9 %	130

[23] A, B. Currie, *A National Survey of the Civil Justice Problems of Low and Moderate Income Canadians: Incidence and Patterns* présenté à la conférence *Into the Future: The Agenda for Civil Justice Reform* du Forum canadien sur la justice civile de 2006, disponible en ligne à l'adresse : http://cfcj-fcjc.org/docs/2006/currie-en.pdf

Catégorie de problème	Pourcentage de répondants qui ont déclaré au moins un problème dans la catégorie	Nombre de répondants
Intervention policière	2,0 %	133
Famille : Rupture de la relation	3,6 %	239
Autres problèmes familiaux	1,4 %	93
Testaments et procurations	5,2 %	348
Préjudice personnel	2,9 %	192
Hospitalisation ou sortie de l'hôpital	1,6 %	108
Menaces de poursuites	1,2 %	82

Les données montrent que deux tiers des répondants n'ont obtenu aucune aide pour régler leurs problèmes.

D'autres compétences ont récemment effectué des recherches pour analyser la tendance selon laquelle les problèmes socioéconomiques surviennent en série. Pascoe Pleasence du Legal Services Research Centre du Royaume-Uni (commission des services juridiques) et ses collègues[24] se sont rendu compte que certains problèmes ont tendance à survenir simultanément ou en série, si bien que lorsqu'un type de problème surgit, il est probable que les problèmes qui suivent seront d'un type particulier. Les problèmes n'ont pas nécessairement un lien de causalité, mais peuvent découler d'autres facteurs, comme des problèmes médicaux. M. Pleasence et ses collègues ont mis en évidence quatre grands

[24] P. Pleasence, N. J. Balmer et T. Tam, *Report of the 2006 English and Welsh Civil and Social Justice Survey*, Londres, Legal Services Commission, Rapport de recherche N^0 19 de la LSRC, page 40. Disponible en ligne à l'adresse : http://www.lsrc.org.uk/publications/csjs2006.pdf
The Future of Civil Justice: Culture, Communication and Change présenté à la conférence *Into the Future: The Agenda for Civil Justice Reform* du Forum canadien sur la justice civile de 2006 : http://cfcj-fcjc.org/publications/itf-en.php

groupes de problèmes : problèmes familiaux (violence familiale, divorce et rupture de la relation), sans-abri (loyer, sans domicile, prestations d'aide sociale et problèmes avec la police), problèmes économiques (consommation, argent, dettes, emploi et problèmes avec les voisins) et discrimination et négligence médicale.[25] En raison de ces multiples problèmes, une vie normale est impossible. Selon des estimations, les services de santé du Royaume-Uni engagent pour ce genre de problèmes des dépenses se chiffrant à plus d'un milliard de livres par an. Selon les recherches de M. Pleasence, ce sont chez les personnes ayant l'impression de ne pas connaître leurs droits que les conséquences sont les plus graves. Les recherches de M. Pleasence indiquent aussi que certains segments de la population, surtout les groupes minoritaires, sont plus susceptibles de connaître de multiples problèmes.[26]

Les chercheurs britanniques Richard Moorhead et Margaret Robinson ont également découvert[27] que certains clients, en raison de l'interdépendance de leurs problèmes et de leur grande vulnérabilité, éprouvent davantage de difficultés. Les principaux groupes de problèmes qu'ils ont étudiés étaient semblables à ceux mis en évidence par M. Pleasence et ses collègues (logements loués, prestations, dettes, rupture de la relation, enfants, accession à la propriété, violence familiale, discrimination et emploi) [28].

[25] Pages 41-42.
[26] *Report of the 2006 English and Welsh Civil and Social Justice Survey*, page 33. http://www.lsrc.org.uk/publications/csjs2006.pdf
[27] R.Moorhead, M. Robinson et Matrix Research and Consultancy, « A trouble shared – legal problems clusters in solicitors' and advice agencies », préparé pour le Department of Constitutional Affairs, Novembre 2006, disponible en ligne à l'adresse : http://www.dca.gov.uk/research/2006/08_2006.pdf
[28] *Ibid*, page 34.

A. B. Currie[29], chercheur au ministère de la Justice du Canada, dont j'ai mentionné les études, a découvert que les problèmes multiples ont plusieurs caractéristiques importantes. À chaque nouveau problème, le risque que d'autres problèmes surgissent augmente, ceci en partie parce que certains problèmes en engendrent d'autres. Selon les données, les problèmes multiples se regroupent en fonction de modèles précis. Par exemple, la rupture d'une relation déclenche souvent d'autres problèmes, notamment dettes, consommation, emploi, aide sociale et autres difficultés liées au droit de la famille. Une intervention immédiate et efficace dans les cas de difficultés liées à la rupture d'une relation permettrait d'empêcher qu'une série de problèmes multiples et interdépendants et des difficultés connexes s'ensuivent. En raison des graves répercussions que les problèmes juridiques ont sur la santé physique ou mentale d'une personne, une intervention immédiate pourrait également permettre aux services d'aide sociale de réaliser des économies, car le nombre des consultations médicales de ladite personne diminuerait.

Des études menées en Nouvelle-Zélande[30] et dans d'autres pays ont donné des résultats similaires.[31] L'universalité de ces conclusions est frappante et a permis de conclure qu'il ne faut pas traiter les problèmes relevant de la compétence des tribunaux de manière isolée, mais selon une démarche cohérente et en fonction de leur contexte et conséquences.

---

[29] Chercheur principal, Division de la recherche et de la statistique, ministère de la Justice du Canada.
[30] The New Zealand National Survey of Unmet Legal Needs and Access to Justice (2006), disponible en ligne : http://www.lsa.govt.nz/documents/ILAG2007Paper-NationalSurvey-implicationsforinformationandeducation.pdf
[31] Présentation de P. Pleasence et N. Balmer, table ronde à Osgoode Hall sur « Rethinking Civil Legal Need », 5 novembre 2007. Voir aussi A.B. Currie, « The Legal Problems of Everyday Life », International Legal Aid Group, Anvers, Belgique, juin 2007.

M. Moorhead et Mme Robinson se sont rendu compte que, la plupart des groupes de problèmes étant interdépendants, il vaudrait mieux adopter une démarche intégrée pour régler les différents problèmes des clients [32]. Ils ont aussi constaté, ce qui est significatif, que les méthodes appliquées par les conseillers que consultent les clients influent sur la manière dont ces derniers expliquent leurs problèmes[33]. Ils ont aussi observé que les modalités de financement, les capacités et les compétences organisationnelles, le manque d'information et d'autres obstacles empêchent de fournir une réponse holiste à un client ayant de multiples problèmes[34].

À la lumière des preuves démontrant que les problèmes surviennent généralement en série, la question se pose de savoir comment le régime d'aide juridique de l'Ontario peut répondre de manière coordonnée, efficace et efficiente aux multiples problèmes de certaines personnes. Actuellement, le régime d'aide juridique ainsi que le système de santé et celui de l'aide sociale agissent souvent en vase clos. Conséquence : chaque problème est traité séparément, sans tenir compte des suites d'autres problèmes présents dans l'existence de la personne. D'après l'étude mentionnée ci-dessus, si on s'occupe immédiatement des problèmes déclencheurs d'autres problèmes, on peut entre autres réduire les coûts du régime d'aide juridique et d'autres services sociaux et améliorer la qualité de vie du client. Un élément important de l'accès à la justice est de fournir aux clients le moyen de régler leurs problèmes en amont. La recherche a mis en évidence l'importance d'intervenir et de donner des conseils rapidement. Il a été prouvé qu'en

[32] *Ibid*, Résumé, i.
[33] *Ibid*, Résumé, iii.
[34] *Ibid*.

donnant des renseignements aux clients et en les aidant en amont, on les habilite à résoudre leurs problèmes et à éviter que ces difficultés ne se multiplient ou n'empirent.

Dans la première partie de ce chapitre, j'ai expliqué relativement en détail les types de centres de conseils qui existent au Royaume-Uni, en Alaska et en Colombie-Britannique. Je tiens à souligner qu'ils représentent aussi de bons exemples de services intégrés.

Le réseau des cliniques juridiques communautaires de l'Ontario est respecté et souvent considéré dans des pays du monde entier comme un modèle du genre. On peut dire que ces cliniques, en raison de l'éventail de questions juridiques qu'elles traitent, dont droits des locataires, maintien du revenu et indemnisation des accidents du travail, offrent aux personnes à faible revenu un certain niveau de services intégrés. Toutefois, comme indiqué précédemment, quand on dit problèmes en série, on ne dit pas seulement multiples problèmes juridiques, mais aussi problèmes de santé, difficultés avec les services sociaux et autres complications. Quelques cliniques de l'Ontario ont pu mieux intégrer les services juridiques avec les services sociaux ou les services de santé ou sont disposées à offrir une gamme plus vaste de services juridiques pour répondre aux besoins des clients, ou du moins aux besoins de groupes particuliers de la population.

Le Centre francophone de Toronto (le « Centre ») en est un exemple. Le Centre fournit une vaste gamme de services pluridisciplinaires aux francophones de la ville. Lorsqu'ils se rendent à l'un des quatre bureaux du Centre, les clients remplissent un formulaire d'évaluation des besoins généraux pour déterminer s'ils ont besoin de services juridiques,

de services de santé (mentale ou physique), de l'aide sociale ou de l'aide à l'emploi. Le Centre emploie des avocats, des travailleurs sociaux et des médecins qui travaillent de concert pour faciliter l'aiguillage des clients. La clinique juridique[35] aide les clients à préparer les demandes d'immigration ou du statut de réfugié ou leur donne des conseils sur les questions liées au logement, à l'aide sociale, aux plaintes concernant les droits de la personne ou au droit du travail. Bien que la clinique considère qu'un avocat à temps plein spécialisé dans le droit de la famille pourrait aider davantage les clients, elle n'a pas les fonds nécessaires pour en embaucher un.

La Barbra Schlifer Clinic est un autre exemple de services juridiques et sociaux intégrés dont il a été question au cours de mes réunions avec les intervenants. Cette clinique, fondée en 1985, offre aux femmes victimes de violence des services juridiques et d'interprétation, des renseignements, des séances de consultation et des services d'aiguillage. La clinique vise à éliminer les causes et les conséquences de la violence faite aux femmes, à offrir aux femmes des services coordonnés et efficaces et à encourager la réforme des systèmes judiciaire, médical et d'aide sociale qui procurent aux femmes des services essentiels. La clinique remplit sa mission, soit prévenir la violence faite aux femmes, en assurant la prestation de services polyvalents (consultation, interprétation juridique et interprétariat) et d'une vaste gamme de programmes de développement communautaire et de défense des droits. Les interprètes aident les clientes de la clinique qui ne parlent pas anglais à avoir accès à des services fondamentaux, dont foyers d'hébergement, centres communautaires, services de santé (mentale et physique), aide juridique, logement et aide sociale. Le service de consultation offre des séances de

[35] Services d'aide juridique du Centre francophone de Toronto.

counseling, soit individuelles soit en groupe, en plusieurs langues. La clinique représente directement ses clientes dans les causes relevant du droit de la famille, du droit de l'immigration et du droit administratif et offre des services de défense par l'intermédiaire de professionnels des services sociaux, de l'aide sociale et du système judiciaire. Comme la clinique n'est pas financée par Aide juridique Ontario, elle a donc les coudées plus franches pour servir un éventail plus vaste de clientes. De plus, elle a conclu des accords pour louer des locaux à des avocats qui acceptent des certificats d'aide juridique et sont spécialistes de domaines du droit répondant aux besoins de ses clientes.

York Community Services est un organisme de bienfaisance communautaire qui offre une vaste gamme de programmes de soins de santé primaires, de services d'aide juridique, de counseling, d'aide au logement et de soutien communautaire aux résidants de l'ex- ville de York à Toronto. Les services ciblent les familles à risque, surtout les mères seules et les familles à faible revenu, les nouveaux immigrants et les réfugiés, les adultes ayant des troubles du développement ou mentaux, les aînés et les personnes âgées fragiles, leur but ultime étant d'avoir des familles, des personnes et des collectivités saines. Le personnel et les bénévoles offrent les services en plusieurs langues ainsi que des programmes spéciaux pour les nouveaux arrivants originaires des Caraïbes, d'Amérique centrale et du Sud, du Vietnam et de Somalie. Cet organisme communautaire, l'un des plus importants de York, compte plus de 45 employé(e)s originaires de différents pays. Tous les services sont gratuits et offerts dans les mêmes locaux par une seule administration.

Je tiens aussi à mentionner les sociétés étudiantes d'aide juridique, en raison de leur volonté d’offrir des services d’une grande souplesse, tant dans leur forme que dans leur contenu. Ainsi, certaines cliniques offrent des services dans le domaine du droit de la famille et assurent la défense de clients dans des affaires de délits mineurs, fait rare dans les cliniques d'aide juridique. En outre, les sociétés étudiantes d'aide juridique participent à des activités de rayonnement en offrant des services aux clients dans la rue ou dans des centres communautaires et travaillent en collaboration avec des organismes communautaires. Dans les observations présentées au comité d'examen, les sociétés étudiantes d'aide juridique indiquent « qu’un grand nombre de problèmes juridiques sont étroitement liés aux problèmes sociaux. En fournissant des services d’aide juridique parallèlement à d'autres services sociaux, on améliore les chances de succès et la viabilité de tous les services »[36].

En Ontario, Aboriginal Legal Services of Toronto (ALST) est aussi un exemple de prestation de services novateur, car, il propose simultanément des services juridiques et d’autres services aux Autochtones. ALST assure la représentation des clients dans des affaires juridiques, dont plaintes concernant les droits de la personne, litiges en matière de logement, plaintes déposées contre la police, questions liées à l’assurance-emploi et à la *Loi sur les Indiens*. Il représente les familles pendant les enquêtes, participe aux causes types, notamment devant la Cour suprême du Canada, administre un programme pour les travailleurs sociaux autochtones auprès du tribunal de la famille, de la cour criminelle et du tribunal pour les adolescents de Toronto et compte du personnel spécialisé qui prépare les rapports pour le tribunal Gladue. Contrairement à beaucoup d’autres cliniques, ALST

[36] Page 3.

est subventionné par plusieurs organismes. ALST a proposé d'offrir d'autres services d'aide juridique, comme un avocat de service au tribunal Gladue. ALST, en collaboration avec l'Ontario Federation of Indian Friendship Centres, fait valoir la nécessité de créer en Ontario plusieurs organismes offrant des services juridiques aux Autochtones ou un centre de coordination ayant des bureaux régionaux, comme le prévoit la *Loi sur les services d'aide juridique*, pour offrir une gamme complète et intégrée de services juridiques aux communautés autochtones.

À mon avis, pour répondre avec cohérence aux problèmes juridiques et sociaux de la population ontarienne, on devrait repenser le mandat des cliniques d'aide juridique de l'Ontario. Dans leur nouveau rôle, les cliniques effectueraient systématiquement une évaluation des besoins généraux de leurs clients. Après avoir évalué les besoins d'un client, la clinique pourrait compter sur un système organisé de services d'orientation pour répondre aux besoins du client et empêcher que d'autres problèmes surgissent. En outre, il serait possible de s'adresser aux cliniques pour obtenir des conseils juridiques généraux, sans examen des ressources du revenu ou en fonction de critères sur le revenu plus souples que ceux en vigueur actuellement. Ce genre d'intervention plus cohérente pour aider les personnes ayant des problèmes permettrait aussi que ne s'installe un « sentiment de lassitude à l'égard des services d'orientation », lassitude que Pascoe Pleasence a définie comme le rapport entre l'augmentation du nombre des conseillers qu'une personne consulte et la baisse de la probabilité que celle-ci obtienne des conseils à la suite d'une recommandation.[37]

[37] Page 57.

Si les cliniques juridiques communautaires constituent un point de départ pour ce genre d’innovation, je ne veux pas exclure la possibilité que les autres éléments du système, notamment les avocats de service et les bureaux du droit criminel et du droit de la famille, puissent fournir des services intégrés. Le service Demande-Éclair de Certificat en Ligne (DÉCLIC) d’Aide juridique Ontario, qui fait directement participer les centres de services sociaux au processus de demande des certificats (ce qui est expliqué en détail au chapitre IV du présent rapport), pourrait devenir la plaque tournante d’un réseau intégré de services d’orientation.

Je ne suis pas sans savoir qu’il est difficile d’intégrer complètement les services sociaux et juridiques, y compris les conflits d’intérêts. Je suis convaincu qu’une meilleure intégration des services d’aide juridique dans les cliniques, les bureaux dotés en personnel et les bureaux des avocats de service de l’Ontario, parallèlement à des services d’orientation se fondant sur des partenariats solides avec le secteur des services sociaux, soit le but à atteindre.

IV. SERVICES DE JUSTICE À LA FAMILLE

Pendant les consultations et le processus d'examen, on m’a répété à satiété que les personnes qui ont le plus besoin de services d'aide juridique sont souvent celles en butte à des problèmes relevant du droit de la famille. Les avocats spécialisés en droit de la famille qui ont un certificat d'aide juridique sont ceux qui quittent le plus rapidement le système, les problèmes relevant du droit de la famille entraînent souvent d'autres

problèmes juridiques et socioéconomiques et on estime que plus de la moitié des parties à un litige relevant du droit de la famille n'est pas représentée par un avocat.

Le récent rapport sur le tribunal de la famille de la Cour supérieure de Justice de l'Ontario[38] d'Alfred Mamo, Peter Jaffe et Debbie Chiodo, intitulé « Recapturing and Renewing the Vision of the Family Court » (le « rapport Mamo »), examine les services et le fonctionnement des tribunaux de la famille ainsi que les services de médiation et d'information auxiliaires[39]. Le rapport met l'accent sur le problème que posent les litigants qui assurent leur propre représentation dans les tribunaux de la famille. Il recommande donc que les Centres d'information sur le droit de la famille soient le point d'accès des services de justice à la famille dans la plupart des instances, de façon que les parties à un litige soient au courant de la gamme des services et des modes de règlement des différends disponibles au tribunal et dans la collectivité.

Les Centres d'information sur le droit de la famille, qui relèvent du ministère du Procureur général, sont installés dans la plupart des tribunaux qui entendent des causes relevant du droit de la famille. Dans tous les tribunaux de la famille, il y a un endroit réservé au Centre d'information sur le droit de la famille où le public peut obtenir des renseignements gratuits sur le divorce, la séparation et des questions de droit de la famille connexes (garde des enfants, droit de visite, pension alimentaire et partage des biens)

[38] Aussi appelé « Tribunaux unifiés de la famille » pour indiquer leur compétence en matière de droit de la famille à l'échelle provinciale et fédérale. Les tribunaux unifiés de la famille on été établis en Ontario en 1977, en tant que projet pilote à Hamilton. Il y a actuellement 17 tribunaux de la famille en Ontario (Barrie, Bracebridge, Brockville, Cobourg, Cornwall, Hamilton, Kingston, Lindsay, London, L'Original, Napanee, Newmarket, Oshawa, Ottawa, Perth, Peterborough et St. Catharines).

[39] Des entrevues, des groupes de discussion, l'examen de documents, des sondages en ligne et des données du système fournis par le ministère du Procureur général ont permis de recueillir les données sur lesquelles repose l'étude.

ainsi que des renseignements sur d’autres modes de règlement des différends. On trouve dans chaque Centre d’information sur le droit de la famille de nombreuses publications gouvernementales et communautaires et du matériel audiovisuel traitant de ces questions, ainsi que des guides sur le déroulement des procès. Le personnel judiciaire du Centre assure la prestation des services à des heures précises. Des avocats-conseils d’Aide juridique Ontario sont également disponibles dans la plupart des Centres pour fournir des services d’aide juridique et donner des conseils aux personnes admissibles. À de nombreux endroits, les avocats-conseils travaillent sous la direction de l’avocat de service supérieur qui est présent au tribunal de la famille. Au cours des consultations, on m’a dit que les services des Centres d’information sur le droit de la famille sont efficaces et utiles, mais que dans certaines compétences ils sont insuffisants et ne peuvent donc pas répondre à la demande. À mon avis, on pourrait améliorer les services des Centres d’information sur le droit de la famille si Aide juridique Ontario envisageait la possibilité de permettre aux avocats-conseils de donner des conseils juridiques sommaires à un éventail plus vaste de clients, soit sans examen des ressources du revenu, soit en fonction de critères sur le revenu ou en fonction de critères d'admissibilité financière plus souples.

En outre, un coordonnateur des services d’information et d’orientation est disponible dans les 17 tribunaux de la famille de la Cour supérieure de Justice pour répondre aux besoins des clients lors d’une séparation, y compris un aiguillage vers des services de logement, de consultation et d’aide juridique. Le coordonnateur des services d’information et d’orientation donne aussi aux clients des renseignements sur les différents modes de règlement des différends (p.ex., médiation, arbitrage, négociation) et

les aiguillent vers des séances d'information pour les parents. Les coordonnateurs des services d'information et d'orientation, lorsqu'ils sont disponibles dans les tribunaux, semblent faire un bon travail. Bien que ce service n'entre pas dans le cadre du mandat d'Aide juridique Ontario, la présence d'un coordonnateur des services d'information et d'orientation dans plus de tribunaux de la famille permettrait, à mon avis, de soutenir l'approche que je préconise dans tout ce chapitre pour favoriser l'intégration des services.

L'autre initiative digne de mention est le Family Law Project (FLP), initiative que gère des étudiants. Les sept facultés de droit, sous les auspices de Pro Bono Students Canada, participent au FLP. Bien que le FLP mène des activités légèrement différentes dans chaque compétence, la principale tâche des étudiants est d'aider les personnes qui ne sont pas représentées par un avocat à remplir les formulaires du tribunal de la famille. Les étudiants ne donnent pas de conseils juridiques et travaillent sous la surveillance de l'avocat de service. Les parties à un litige doivent d'abord consulter un avocat-conseil dans un Centre d'information sur le droit de la famille ou un avocat de service qui leur donnera des conseils sur le genre de demande qu'elles doivent présenter, demande de garde et de pension alimentaire pour enfants par exemple. Les parties peuvent alors demander à voir un étudiant (selon le principe du premier arrivé, premier servi) qui les aidera à préparer la demande de garde et de pension alimentaire pour enfants. En plus de répondre à un besoin important pour les personnes qui ne sont pas représentées par un avocat, le FLP donne aux étudiants la possibilité d'acquérir des compétences pratiques dans le domaine du droit de la famille et dans d'autres domaines du droit, comme interviewer des clients et rédiger des documents juridiques. Pendant cet examen, on m'a

mentionné à plusieurs reprises la nécessité d'aider les personnes à remplir des formulaires, en particulier dans le contexte du droit de la famille. Le FLP comble une lacune évidente et il faut donc faire tous les efforts possibles pour continuer à offrir ses services dans les Centres d'information sur le droit de la famille.

Selon le rapport Mamo, les Centres d'information sur le droit de la famille « répondent à un besoin évident dans le système judiciaire, soit celui de fournir un point d'entrée précis et de donner accès à des renseignements… [et] d'offrir un guichet unique pour obtenir des services » et, toujours d'après le rapport, « la dimension personnelle du centre offre un meilleur accès au système judiciaire pour les personnes se heurtant à des obstacles liés à la culture, à la langue, à la littératie et à la pauvreté »[40]. Le rapport met en évidence un certain nombre de difficultés et d'obstacles qui entravent le travail des Centres d'information sur le droit de la famille, notamment le manque de personnel, les contraintes d'espace et l'impossibilité pour les parties à un litige qui ne sont pas admissibles en raison de leur revenu trop élevé d'obtenir des conseils juridiques, ce qui les conduit « à ressentir un sentiment de frustration et à ne pas avoir les renseignements voulus… Situation qui empire au fur et à mesure qu'elles poursuivent leur démarche »[41].

Le rapport Mamo fait aussi état de la mosaïque des juges du tribunal de la famille nommés par les gouvernements fédéral et provincial et présidant aux trois types de tribunaux de la famille de l'Ontario[42] et souligne que l'insuffisance des effectifs

[40] Page 58.
[41] Page 59.
[42] À savoir, la Cour de justice de l'Ontario, la Cour supérieure de justice et le tribunal de la famille de la Cour supérieure de justice.

judiciaires à la Cour supérieure (qui comprend le tribunal de la famille) « crée des injustices pour les familles et les enfants dans toute la province »[43]. J'ai entendu les mêmes observations lors des réunions avec les groupes d'intervenants. En outre, lors de la cérémonie marquant la rentrée des tribunaux en 2007, Heather Smith, juge en chef de la Cour supérieure, a demandé publiquement au gouvernement fédéral de nommer 12 nouveaux juges et a déclaré que la situation avait atteint « un point critique » et que le public « s'impatientait »[44]. Si le nombre de juges est insuffisant, ce ne sont pas des subventions plus importantes ou des services d'aide juridique novateurs qui permettront de perfectionner le système de justice de la famille. Je me range à l'opinion de la juge pour dire que le gouvernement fédéral devrait nommer de nouveaux juges à la Cour supérieure de Justice de l'Ontario.

Mes recommandations précédentes quant à l'utilisation des avocats de service, des parajuristes et des bureaux dotés en personnel s'appliquent surtout au domaine du droit de la famille. Je suggère que, lorsqu'elle décide d'ajouter des services ou d'améliorer ceux qui sont existants, Aide juridique Ontario accorde la priorité aux clients qui ont des problèmes relevant du droit de la famille. Il me semble que si on repensait les cliniques juridiques communautaires pour qu'elles puissent offrir des services plus intégrés, elles pourraient fournir une aide rapide aux clients qui ont des problèmes relevant du droit de la famille. De même, Law Help Ontario, le projet pilote de PBLO, pourrait combler une lacune dans le système judiciaire de l'Ontario en engageant des avocats bénévoles qui donneraient des conseils sur des questions relevant du droit de la famille aux personnes

[43] Page 8.
[44] http://www.ontariocourts.on.ca/scj/en/about/ocs.htm

qui ne sont pas admissibles à l'aide juridique, ce qui compléterait les services d'aide juridique à la famille existants.

V. CONCLUSION

Au cours de la dernière décennie, on s'est rendu nettement compte qu'il n'existe pas de remède universel pour assurer la prestation de services d'aide juridique qui permettraient de combler les lacunes actuelles du régime d'aide juridique de l'Ontario, c'est-à-dire qui offrirait davantage de services avec les mêmes ressources restreintes. Comme je l'ai expliqué ci-dessus, Aide juridique Ontario pourrait adopter un certain nombre de modes de prestation de services lui permettant d'offrir au moins une assistance judiciaire limitée à un plus grand nombre de personnes, et ce à un coût moindre que la délivrance de certificats. Par ailleurs, il est tout aussi évident qu'on ne peut faire fi de la nécessité d'offrir une représentation juridique dans de nombreux cas. En ce qui concerne cette représentation juridique, la volonté d'établir un plus grand nombre de bureaux dotés en personnel ne s'est généralement pas manifestée. Par conséquent, j'en arrive à la conclusion qu'Aide juridique Ontario doit, dans le cadre de la prestation de ses services d'aide juridique, se montrer plus expérimentale, collaborer davantage et s'attacher à offrir des services juridiques, voire des services sociaux, plus holistes.

CHAPITRE VIII

L'AVENIR DU SYSTÈME DE CERTIFICATS : LA GESTION DES TARIFS DE L'AIDE JURIDIQUE

I. INTRODUCTION

Au cours de mes consultations auprès de groupes d'intervenants, aucune question n'a fait l'objet de plus d'attention et de critiques que la gestion des tarifs de l'aide juridique, soit plus précisément les taux horaires et, dans une moindre mesure, le temps maximal alloué à des instances judiciaires particulières et les allocations maximales s'appliquant aux déboursements et aux déplacements. De toute évidence, leur taux de rémunération horaire suscite chez les avocats du secteur privé acceptant des certificats d'aide juridique un sentiment de colère, auquel s'ajoutait un sentiment d'aliénation à l'égard du régime d'aide juridique. Ces avocats expriment non seulement ouvertement leurs opinions, mais ils n'hésitent pas non plus à quitter de plus en plus le régime. En ce qui concerne donc les départs, l'expression des insatisfactions et la fidélité[1], le système de certificats est mal en point. Le fait que les avocats du secteur privé soient de moins en moins disposés à fournir des services d'aide juridique remet fondamentalement en question la viabilité du régime d'aide juridique actuel. Cette question urgente nécessite une attention immédiate. Dans le cadre de mon mandat, je dois examiner « des solutions de rechange au processus actuel d'établissement des tarifs, dont des méthodes pour procéder régulièrement à une évaluation du taux horaire de rémunération des avocats qui fournissent des services d'aide juridique en vue de le fixer ou de le modifier. »

[1] Voir Albert Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge (Mass. : Harvard University Press, 1970).

Les tarifs de l'aide juridique existent depuis longtemps en Ontario. On en trouve un examen détaillé dans le rapport préparé en 2000 par le groupe de travail Holden-Kaufman pour Aide juridique Ontario, et un court résumé dans l'annexe au présent chapitre (ainsi qu'un examen succinct d'expériences comparables ailleurs). En bref, le tarif de l'aide juridique a été établi par la *Loi de 1967 sur l'aide juridique* pour payer à même les deniers publics les honoraires des avocats qui offrent des services d'aide juridique dans le cadre du système de certificats. On visait à faire correspondre approximativement le tarif aux modestes honoraires que les avocats comptaient à un client qui avait les moyens de les payer, mais qui aurait eu des difficultés à payer un montant supérieur (« test du client ayant des moyens modestes »). Avant la mise en place du réseau de cliniques vers la fin des années 1970, le modèle fondé exclusivement sur les certificats (judicare) était le seul mode de prestation de services d'aide juridique.

Le tarif, le nombre maximal d'heures allouées pour régler diverses instances et les allocations maximales s'appliquant à différentes dépenses connexes, comme les déboursements et les déplacements, sont énoncés dans un règlement compliqué adopté par le lieutenant-gouverneur en conseil. Bien que le tarif et sa structure aient été périodiquement révisés, de longues périodes se sont souvent écoulées sans qu'ils fassent l'objet d'un examen en profondeur. Ainsi, de 1987 à 2001, les tarifs horaires des avocats fournissant des services d'aide juridique n'ont pas changé. Toutefois, au cours des dernières années, les tarifs ont augmenté d'environ 16 pour cent à la suite de plusieurs petites modifications. En 2006-2007, les tarifs s'appliquant aux services d'aide juridique dans le cadre du programme de certificats étaient les suivants :

- Première catégorie (0 – 4 ans) 77,56 $
- Deuxième catégorie (4 – 10 ans) 87,26 $
- Troisième catégorie (+ 10 ans) 96,95 $

Dans les observations que j'ai reçues et lors des consultations que j'ai tenues avec différents groupes d'intervenants, il a été constamment question de l'insuffisance de ces tarifs horaires. Par ailleurs, compte tenu de la complexité croissante d'un grand nombre de causes traitées en vertu du programme de certificats d'aide juridique, un certain nombre d'inquiétudes ont été exprimées quant au nombre maximal d'heures de travail autorisé pour différentes instances judiciaires, en vertu du règlement fixant les tarifs (une question que je ne me sens pas d'examiner en détail dans le présent document).

Dans ses observations, Aide juridique Ontario a souligné que les faibles tarifs ont une incidence sur le nombre d'avocats qui accepte de participer au régime. De 1999 à 2007, le nombre des avocats du secteur privé qui fournissent des services d'aide juridique a continué de diminuer, nonobstant l'augmentation des tarifs et du nombre de certificats délivré pendant ces années.

- De 1999-2000 à 2006-2007, le nombre d'avocats que rémunère Aide juridique Ontario a accusé une baisse de 16 pour cent (de 4 932 à 4 119).
- De 1999-2000 à 2006-2007, le nombre de *criminalistes* que rémunère Aide juridique Ontario a accusé une baisse de 14 pour cent (de 2 875 à 2 460).
- De 1999-2000 à 2006-2007, le nombre d'avocats spécialistes du *droit de la famille* que rémunère Aide juridique Ontario a accusé une baisse de 29 pour cent (de 2 964 à 2 109).

Selon les données d'Aide juridique Ontario, le nombre d'avocats qui fournissent des services d'aide juridique « diminue » aussi considérablement à mesure que ces derniers acquièrent de l'expérience. Encore une fois, cette tendance est surtout marquée dans le domaine du droit de la famille. Ainsi, en 1999-2000, il y avait dans la « première catégorie » (de 0 à 4 ans d'expérience) 855 avocats qui fournissaient des services d'aide juridique relevant du droit de la famille par voie de certificats par rapport à 722 avocats dans la deuxième catégorie (de 4 à 10 ans d'expérience). En 2006-2007, il y avait seulement 392 avocats comptant de 4 à 10 ans d'expérience qui fournissaient des services d'aide juridique relevant du droit de la famille par voie de certificats, ce qui représente une baisse de 46 pour cent.

Les statistiques sur l'ancienneté et une analyse de la « composition des participants » (quantité de travail effectuée selon les différentes catégories d'avocats qui font du travail d'aide juridique) montrent à quel point la viabilité du programme de certificats, surtout dans le domaine du droit de la famille, est en danger. Les données d'Aide juridique Ontario montrent qu'un petit nombre d'avocats spécialistes du droit de la famille assure la majorité des services d'aide juridique dans ce domaine. En 2006-2007, on peut dire que seuls 11 pour cent des avocats spécialistes du droit de la famille que rémunère Aide juridique Ontario comptaient un nombre important de clients de l'aide juridique, puisqu'ils ont accepté plus de 60 certificats au cours de l'année (une moyenne de plus de cinq certificats par mois). En revanche, 60 pour cent des avocats spécialisés dans le droit de la famille que rémunère Aide juridique Ontario ont accepté moins de 12 certificats pendant l'année (une moyenne de moins d'un certificat par mois.)

Dans le domaine du droit criminel, les données d’Aide juridique Ontario montrent qu’un assez grand nombre d’avocats criminalistes chevronnés assure la majorité des services d'aide juridique relevant du droit criminel. En 2006-2007, 22 pour cent des criminalistes que rémunère Aide juridique Ontario avaient un grand nombre de clients de l'aide juridique, c’est-à-dire qu’ils ont accepté plus de 60 certificats pendant l'année. Par contre, 50 pour cent des avocats criminalistes que rémunère Aide juridique Ontario ont accepté moins de 12 certificats pendant l’année.

Dans les deux cas, Aide juridique Ontario compte sur un petit nombre d’avocats chevronnés pour assurer la majorité des services d'aide juridique. Dans le domaine du droit de la famille, plus de la moitié (52 pour cent) des avocats qui compte un bon nombre de clients de l'aide juridique a plus de 10 ans d'expérience. Dans le domaine du droit criminel, le pourcentage est plus élevé (61 pour cent).

Le fait d’utiliser un petit nombre d'avocats chevronnés pour assurer la majorité des services dans le cadre du programme de certificats d’aide juridique pose des risques, même si l’on tient compte des avantages que comportent leur expérience et compétences spécialisées. Il suffirait d’une légère baisse du nombre d’avocats pour que les services offerts aux clients en pâtissent beaucoup. La perte d’un grand nombre d'avocats dans les petites collectivités ou dans les communautés rurales entraînerait donc de graves conséquences.

En outre, les données indiquent, ce qui est aussi important, que le régime d'aide juridique n'attire pas suffisamment de jeunes avocats pour remplacer les avocats chevronnés qui représentent aujourd'hui la majorité des avocats avec lesquels Aide juridique Ontario traite. La situation est particulièrement grave dans le domaine du droit de la famille. En 2006-2007, il y avait en Ontario 58 avocats spécialistes du droit de la famille dans la première catégorie et 56 dans la deuxième (moins de dix ans d'expérience) qui comptaient un bon nombre de clients de l'aide juridique. En d'autres termes, il y avait une centaine de jeunes avocats spécialistes du droit de la famille en Ontario qui comptaient un bon nombre de clients de l'aide juridique. Ce chiffre est minuscule, si on considère la superficie et la diversité de l'Ontario. En revanche, il y a un plus grand nombre de jeunes avocats criminalistes qui a un bon nombre de clients de l'aide juridique. En 2006-2007, il y avait 214 criminalistes appartenant à ces catégories (105 pour la première et 109 pour la deuxième).

Afin de donner un aperçu de la situation, le budget d'Aide juridique Ontario se monte à environ 325 millions de dollars, le programme de certificats lui en grugeant 60 pour cent par an (environ 200 millions de dollars). En vertu de la *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique*, qui a créé Aide juridique Ontario, le mandat de l'organisme est « *de créer et d'administrer un système efficient et efficace par rapport au coût pour fournir des services d'aide juridique de haute qualité aux particuliers à faible revenu de l'Ontario* » et « *de tenir compte du fait que les avocats du secteur privé jouent un rôle de premier plan dans la prestation de services d'aide juridique dans les domaines du droit*

criminel et du droit de la famille » et « *que les cliniques jouent un rôle de premier plan dans la prestation de services d'aide juridique dans le domaine du droit de la pauvreté* ».

En outre, toujours à propos des tarifs actuels, je note qu'en 2000 le groupe de travail Holden-Kaufman (dont j'ai fait partie à titre de directeur de la recherche) a découvert en élaborant divers indicateurs de comparaison quantitatifs que les tarifs horaires de l'aide juridique indexés sur l'inflation avaient continué à baisser depuis la restructuration des tarifs en 1986 et qu'ils n'avaient jamais atteint, si l'on tenait compte de l'inflation, les niveaux antérieurs à 1974. Le rapport soulignait également qu'au cours de cette période, le revenu moyen net des avocats du secteur privé travaillant à leur compte en Ontario et celui d'autres professionnels du secteur juridique, comme les juges nommés par le gouvernement fédéral ou provincial ou les avocats de la Couronne, ont enregistré une forte hausse. En outre, le rapport indiquait que, d'après un sondage mené auprès d'avocats du secteur privé, le tarif de l'aide juridique s'appliquant à de nombreux services pris en charge par le programme de certificats est très (voire dans certains cas extrêmement) inférieur aux tarifs des avocats qui fournissent des services similaires à des clients aux modestes moyens. Le rapport souligne aussi qu'en Ontario, le nombre d'avocats en exercice par tranche de 10 000 habitants est passé de 11,1 en 1978 à 14,8 en 1999, alors que celui des avocats rémunérés par Aide juridique Ontario dans le cadre du programme de certificats est tombé de 6,0 à 3,6 au cours de la même période. Fort de ces données, le groupe de travail Holden-Kaufman a recommandé d'augmenter les tarifs et de les fixer à de 105 $ à 140 $ l'heure, selon l'expérience des avocats qui offrent ces

services. Depuis 2002, la hausse de 16 pour cent des tarifs a permis de limiter le tendance à la baisse, mais ne l'a d'aucune manière retournée.

Dans l'analyse de rentabilisation de la réforme des tarifs qu'elle a présentée au Procureur général en novembre 2001, Aide juridique Ontario soulignait que les organisations membres du groupe de travail sur le tarif de l'aide juridique, y compris l'Association du barreau de l'Ontario, la County and District Law Presidents Association et les Criminal, Family and Refugee Lawyers Associations, proposaient de faire passer le tarif de 100 $ à 120 $ l'heure, selon le nombre d'années d'expérience. À cette époque, Aide juridique Ontario avait demandé de faire passer le tarif de base qui prévalait jusque-là de 1987 (67 $ l'heure) à de 85 $ à 105 $ l'heure, selon le nombre d'années d'expérience. Comme on l'a indiqué précédemment, les tarifs actuels se situent entre 77,5 $ et 96,95 $ l'heure, selon le nombre d'années d'expérience. Si le tarif de base de 67 $ avait été indexé sur l'inflation, il aurait été d'environ 100 $ en 2002.

En ce qui concerne les questions relatives aux tarifs, j'accepte en tant que principe le concept de l'équité et celui de l'efficacité pour fixer des tarifs appropriés, comme le propose le rapport du groupe de travail Holden-Kaufman de 2000 :

Quand on réfléchit au niveau approprié du taux horaire de l'aide juridique par opposition à sa structure (p.ex., nombre maximal d'heures pour chaque service, application de tarifs forfaitaires, honoraires d'avocat ou rémunération à la journée), on peut adopter l'optique « équité » ou « efficience », voire les deux. Nous sommes influencés par les deux.

Du point de vue de l'équité, on pourrait dire qu'il est injuste que le tarif horaire que touchent les avocats actuels de l'aide juridique baisse sans cesse, alors que les honoraires des avocats du secteur privé ou la rémunération des juges nommés par le gouvernement fédéral ou provincial, des avocats de la Couronne et d'autres avocats qui travaillent pour le gouvernement et des médecins augmentent. On demande donc à des avocats qui ont à

cœur d'aider certaines personnes parmi les plus défavorisées de notre société de faire, en raison de leur engagement, des sacrifices financiers que la plupart des avocats du secteur privé ou des avocats et des juges du secteur public n'ont pas à faire.

Du point de vue de l'efficacité, les préoccupations que suscitent le niveau des tarifs ne doivent pas viser à comparer équitablement les avocats de l'aide juridique et des autres groupes de professionnels, mais plutôt à déterminer les effets à court et à long terme de la rémunération inadaptée des avocats de l'aide juridique par rapport aux avocats qui poursuivent d'autres carrières dans le secteur public ou privé. Il est probable que ces effets incitatifs touchent les avocats qui fournissent actuellement des services d'aide juridique et d'autres avocats qui pourraient en fournir à l'avenir. En ce qui concerne les avocats qui fournissent à l'heure actuelle des services d'aide juridique, une diminution des tarifs de l'aide juridique pourrait en pousser un nombre croissant à accepter des clients leur versant des honoraires plutôt que des clients de l'aide juridique. On peut penser que les avocats débutants qui veulent se spécialiser dans des domaines du droit couverts par le régime d'aide juridique (p.ex., droit criminel, droit de la famille et droit de l'immigration), ont plus de temps disponible et un petit nombre de clients leur versant des honoraires, soient disposés au cours des premières années de l'exercice de leur profession à accepter des clients de l'aide juridique à un tarif faible, car il ne leur en coûte pas grand-chose. Cependant, une fois qu'ils acquièrent de l'expérience, établissent leur réputation, ont une clientèle payante suffisante et n'ont presque plus de temps libre, ils quittent en grand nombre le marché des services d'aide juridique, car il leur en coûte davantage d'accepter des clients qui y sont admissibles.

Cependant, les avocats plus âgés qui ont acquis au fil des ans de l'expérience dans certains domaines du droit que prend en charge le programme d'aide juridique, comme le droit criminel et le droit des réfugiés dans lesquels les clients payants représentent un pourcentage minime par rapport à ceux requérant ce genre de services juridiques, pourraient bien continuer à fournir des services d'aide juridique, malgré la diminution des tarifs. Le temps qu'ils ont consacré à acquérir des compétences spécialisées et les dépenses qu'ils auraient à engager pour en acquérir de nouvelles, ajoutés à leur engagement envers un domaine précis du droit et les besoins particuliers des clients, peuvent amener ces avocats à continuer à participer au régime d'aide juridique. Dans certains cas, les avocats plus âgés qui ont beaucoup de temps libre et un petit nombre de clients payants peuvent être disposés à offrir des services d'aide juridique à des tarifs bas (en raison du faible coût de la renonciation), mais on peut se poser des questions sur la qualité de leurs services. En revanche, pour les avocats expérimentés et compétents qui offrent des services d'aide juridique dans des domaines du droit dominés par les clients de l'aide juridique, le régime d'aide juridique et les gouvernements qui le financent peuvent être les principaux acheteurs de services juridiques (Aide juridique Ontario est le principal acheteur de services juridiques) et peuvent réduire les tarifs d'aide juridique sans grande conséquence.

À mon avis, cependant, il faudrait être aveugle pour appuyer une telle approche, car beaucoup d'étudiants se lançant dans des études de droit et qui, après leur admission au Barreau, envisagent divers domaines de spécialisation, peuvent être influencés dans leur

choix par l'écart entre les tarifs de l'aide juridique et les taux de rémunération dans le secteur privé ou le secteur public. Bref, ce qu'il peut en coûter de se spécialiser dans des domaines du droit dominés par les clients de l'aide juridique au regard d'autres possibilités de carrière sûres peut exercer une influence sur le choix d'une carrière.

Par conséquent, si on maintient à long terme des tarifs de l'aide juridique inférieurs à la rémunération des avocats du secteur privé et des emplois juridiques dans le secteur public, il est probable que le nombre et la qualité des avocats qui fournissent des services d'aide juridique aux personnes le plus démunies de la société diminueront.

Dans le cadre de mon mandat, j'ai décidé de diviser les questions en trois grandes catégories : a) qui devrait fixer le tarif? (y compris les taux horaires, les heures de travail et les allocations), b) quelle méthode devrait-on utiliser pour fixer le tarif? et c) comment peut-on initialement équilibrer quelque peu le système de certificats pour qu'à l'avenir les rajustements soient cumulatifs et souples?

II. QUI DEVRAIT FIXER LE TARIF?

À mon avis, l'attribution des responsabilités pour établir le niveau et la structure des tarifs de l'aide juridique est totalement insatisfaisante. Comme Aide juridique Ontario et le ministère du Procureur général se partagent la responsabilité de la modification des tarifs, aucun des deux organismes n'a pu se doter de la capacité technique pour analyser à l'échelle de l'institution les tendances et les facteurs permettant d'établir un niveau et une structure de tarifs appropriés. La modification des tarifs ne suit pas de calendrier fixe. Dans le passé, le tarif a été occasionnellement changé à la suite d'une crise survenue dans le régime, y compris lorsque des avocats de l'aide juridique ont exercé des moyens de pression. Les critères servant à évaluer et à expliquer les tarifs proposés sont confus et mal formulés. Comme le règlement du gouvernement prescrit les tarifs, le processus pour

le modifier est lourd et long et ne satisfait pas à ce besoin de souplesse, d'innovation et de dynamisme qui devrait caractériser la gestion des tarifs. Dans d'autres provinces et pays, notamment en Colombie-Britannique, au Royaume-Uni et dans la plupart des États australiens, l'administration des tarifs est confiée à un organisme d'aide juridique quasi indépendant auquel incombe la gestion du régime d'aide juridique. Je recommande qu'en Ontario cette responsabilité soit confiée à Aide juridique Ontario. Le système actuel est désuet, car il remonte à la période où le barreau du Haut-Canada administrait le régime d'aide juridique et où le principal mécanisme dont disposait le gouvernement pour contrôler ses enjeux financiers en vertu du système était le contrôle du tarif. Il aurait été irresponsable de la part du gouvernement d'investir le Barreau du Haut-Canada, alors que c'est lui qui régit les avocats du secteur privé de l'Ontario, du pouvoir de fixer les tarifs que lui-même appliquerait aux services d'aide juridique. Évidemment, la crise du début des années 1990 a montré que cette forme de contrôle des enjeux financiers du gouvernement était insuffisante pour les dépenses de l'aide juridique, étant donné le nombre illimité de certificats qui pouvaient être délivrés dans le cadre du système. Je conviens que la prudence sur le plan financier exige que le budget d'exploitation d'Aide juridique Ontario soit fixe, bien qu'il puisse être modifié périodiquement, et qu'un système ouvert, axé sur la demande soit inacceptable (avec raison) aux yeux de tous les gouvernements de l'Ontario, indépendamment de leurs tendances politiques.

Cependant, Aide juridique Ontario n'est pas le Barreau du Haut-Canada. D'ailleurs, si la gestion du régime d'aide juridique du Barreau du Haut-Canada a été transférée à un organisme public quasi indépendant, doté d'un conseil d'administration plurilatéral dont

la majorité des membres ne font pas partie de la magistrature, c'était surtout pour qu'un plus large éventail de perspectives publiques soit représenté dans l'administration du régime d'aide juridique de la province. Selon moi, le fait de confier l'administration des tarifs à Aide juridique Ontario ne signifie pas pour autant que l'organisme ou quiconque prenant des décisions en son nom peut fixer les tarifs à sa discrétion et envoyer ensuite la facture au gouvernement. Cela ne respecterait pas le principe selon lequel le budget d'exploitation d'AJO doit être fixe, bien que périodiquement renégociable. Cependant, le fait de donner à Aide juridique Ontario le pouvoir de gérer les tarifs comporte plusieurs avantages. Le premier est que la direction d'Aide juridique Ontario sera davantage motivée à gérer tout le budget du mieux possible, alors qu'actuellement, 60 pour cent de ses dépenses restent hors de son contrôle. La société aura également plus envie de faire montre d'un sens de l'innovation dans son administration interne et en ce qui concerne d'autres modes de prestation de services. Le deuxième avantage, Aide juridique Ontario pourra être plus souple, dynamique et novatrice et sera en mesure de mettre à l'essai différentes structures tarifaires, dont honoraires fixes pour certains services, différents tarifs horaires en fonction de différentes catégories de services, différents tarifs horaires à différents endroits de la province et tarifs qui encouragent une prestation de services juridiques plus holiste répondant à l'ensemble des problèmes de chaque client. Le troisième avantage, en confiant à Aide juridique Ontario la gestion des tarifs, on augmentera l'obligation de rendre compte au public des dépenses liées aux ressources de l'aide juridique, car on éliminera, ou réduira au moins, les responsabilités ambiguës de chaque organisme. Le quatrième avantage, cela encouragera un règlement plus rapide du déséquilibre entre la demande et l'offre de services d'aide juridique et donnera à un seul

organisme la responsabilité de développer les compétences techniques, ainsi que les compétences connexes, nécessaires pour assumer cette fonction de manière efficace au fil du temps.

III. COMMENT DEVRAIT-ON GÉRER LES TARIFS ?

Dans le cadre de son budget, Aide juridique Ontario devrait, à mon avis, avoir le pouvoir de modifier les tarifs horaires ou les heures de travail et les allocations connexes en tout temps, si elle le juge opportun. Il serait, toutefois, souhaitable de mettre en place un processus pour obtenir les commentaires des intervenants concernés avant d'apporter les modifications proposées. Évidemment, on doit trouver un équilibre entre souplesse et innovation, d'un côté, et stabilité et prévisibilité de l'autre, de manière que les avocats et leurs clients puissent faire confiance au système avec un certain degré de prévisibilité.

Cependant, comme ce degré de pouvoir discrétionnaire s'exercera dans le cadre de l'enveloppe budgétaire d'Aide juridique Ontario, l'établissement de cette dernière devient une question clé. Si je pose comme hypothèse (et je m'expliquerai plus tard) qu'à un moment donné, on a fixé les tarifs de manière appropriée, je recommande qu'Aide juridique Ontario et le ministère du Procureur général s'engagent à effectuer un examen des niveaux des tarifs et des structures tous les trois ans. Les méthodes pour effectuer cet examen périodique ont fait l'objet d'un vif débat dans les observations reçues et au cours des consultations avec les intervenants. Certains intervenants préfèrent un système d'arbitrage exécutoire. Je considère qu'un tel système n'est pas acceptable, du moins sans réserves, pour le gouvernement, car il ne pourrait pas maîtriser les rajustements du budget

d'Aide juridique Ontario, ce qui représente un grand enjeu financier pour lui. Je conviens qu'au bout du compte ce sont les représentants élus qui doivent établir le budget d'Aide juridique Ontario. En outre, pour maintenir un équilibre entre le système de certificats et les services d'aide juridique fournis dans le cadre de différents modes de prestation de services, l'arbitre devrait aussi arbitrer les niveaux de salaires des avocats des cliniques et des avocats de service. Ou on devrait nommer d'autres arbitres à ces fins. Cependant, à un ce moment, Aide juridique Ontario aura confié la gestion du régime d'aide juridique (qui compte principalement les ressources humaines qu'il gère) à un ou plusieurs arbitres qui, en règle générale, ne connaissent pas les différents volets du régime d'aide juridique et les méthodes de communication aussi bien qu'elle (ou qu'ils devraient connaître pour remplir efficacement leur mandat.)

Des modifications à la proposition d'arbitrage exigeraient une certaine forme d'arbitrage obligatoire, mais Aide juridique Ontario et le gouvernement ne seraient pas tenus de le respecter. Je préfère une variante de cette proposition, selon laquelle tous les trois ans, Aide juridique Ontario et le ministère du Procureur général choisissent un enquêteur qui effectue une analyse quantitative en fonction d'un ensemble d'éléments de comparaison fixes, comme l'a fait le groupe de travail Holden-Kaufman.

Le choix d'éléments de comparaison adéquats est une question importante. L'incidence des taux d'inflation pourrait constituer la base de référence. Toutefois, les éléments de comparaison doivent aussi inclure l'incidence des tendances sur le taux de participation des avocats ayant une expérience diverse dans la prestation de différentes catégories de

services et dans les diverses régions de la province, ainsi que la recherche sur les tendances dans les honoraires facturés par les avocats pour des services similaires aux clients à faible revenu qui paient comptant. Je mettrai aussi l'accent sur un élément de comparaison que je considère crucial (et auquel on n'a pas prêté suffisamment attention jusqu'à présent), à savoir la comparaison entre le taux d'acceptation des certificats délivrés et la durée écoulée entre la délivrance des certificats et l'accusé de réception, par catégorie de service et par localité. Cette analyse pourrait fournir des données essentielles sur le déséquilibre entre la demande de services d'aide juridique et la prestation de ces services, spécifiquement la souplesse de la prestation de services de l'aide juridique (p. ex., la réponse aux augmentations de tarif). Cette information est importante dans le cadre d'un processus d'examen rationnel. Les autres éléments de comparaison sont au mieux des remplacements indirects pour ces données importantes. L'ultime question intéressante et pertinente est : le marché de l'aide juridique est-il équilibré ou pas?

Le temps écoulé entre la demande et l'accusé de réception est important à au moins deux titres. Premièrement, l'importance du facteur temps dans les procédures judiciaires, particulièrement au tout début. Il est généralement important d'être représenté par un avocat dès que possible pour s'assurer que les délais sont respectés et les documents présentés en temps utile, et pour se protéger contre toute procédure par défaut, etc. Par conséquent, en règle générale, il est préférable de transmettre rapidement un accusé de réception du certificat d'aide juridique pour protéger le mieux possible les droits du client.

Deuxièmement, ces mesures sont des indices fiables de la facilité ou de la difficulté avec laquelle les clients de l'Aide juridique trouvent un avocat disposé à accepter un certificat. Bref, les données relatives aux demandes et aux accusés de réception indiquent la capacité ou l'incapacité du régime d'aide juridique d'avoir un nombre suffisant d'avocats pour répondre aux besoins de sa clientèle. D'autre part, une courte période entre les demandes et les accusés de réception donne à entendre que le régime d'aide juridique maintient un bassin suffisant d'avocats pour répondre aux besoins de cette clientèle. Réciproquement, une longue période entre les demandes et les accusés de réception donne à entendre que les clients éprouvent des difficultés importantes à trouver des avocats (p. ex., coûts importants de recherche, et le fait que le régime d'aide juridique ne dispose pas de suffisamment d'avocats pour répondre aux besoins de sa clientèle).

Voici les principales conclusions tirées des données que m'a fournies AJO :

- 79 pour cent des demandes de certificats en matière criminelle sont acceptées; 21 pour cent sont refusées.
- Parmi les demandes acceptées, 67,8 pour cent des certificats en matière criminelle reçoivent des accusés de réception dans les 14 jours et 81,8 pour cent dans les 30 jours.
- 3,7 pour cent des certificats en matière criminelle ne reçoivent jamais d'accusés de réception.

Ces données montrent qu'environ les deux tiers des certificats en matière criminelle sont suivis d'un accusé de réception en temps opportun (moins de 14 jours).

- 69,2 pour cent des demandes de certificat en matière familiale sont acceptées et 30,8 pour cent sont refusées.
- Parmi les demandes acceptées, seulement 49,7 pour cent des certificats en matière familiale reçoivent un accusé de réception dans les 14 jours et 68,1 pour cent dans les 30 jours.
- 7,9 pour cent des certificats en matière familiale ne reçoivent jamais d'accusé de réception.

Les données montrent que les clients de l'aide juridique en matière familiale éprouvent de grandes difficultés à trouver des avocats disposés à accepter leur certificat. Moins de 50 pour 100 des certificats en matière familiale sont suivis d'un accusé de réception en temps opportun (moins de 14 jours). Presque 8 pour 100 des certificats en matière familiale ne sont jamais suivis d'un accusé de réception.

Ces données, associées au taux très élevé des refus de demandes (30,8 pour 100), laissent pressentir un problème important d'accessibilité à l'Aide juridique en matière familiale.

Il est également important de noter que ces données *sous-estiment* probablement la période de temps écoulée entre la demande et l'accusé de réception, et le taux de refus des certificats en matière familiale. Cette situation est due au fait que dans certains bureaux régionaux d'AJO, partout en Ontario, une demande ne sera pas remplie, ou un certificat délivré, si on estime qu'aucun avocat de la région ne sera disposé à accepter des certificats.

Il est aussi très important de noter que nous ne disposons pas de *tendances temporelles* pour ces données, alors que ces dernières sont essentielles pour évaluer les tendances à long terme et pouvoir donc établir et maintenir un équilibre entre la demande et l'offre de services d'aide juridique, et redresser comme voulu les niveaux et la structure des tarifs. AJO doit régulièrement recueillir et diffuser ces données de manière systématique, cohérente et fiable.

Pour atteindre l'objectif de l'examen, il est important de souligner qu'il suffira d'analyser ces tendances depuis le dernier redressement triennal. Je ne peux trop insister énergiquement sur le fait que le processus d'examen périodique ne peut pas permettre aux parties intéressées de refaire en permanence le procès du passé et des tendances bien ancrées qui ont précédé la période de la révision triennale, ce qui déstabiliserait le processus d'examen et le rendrait dysfonctionnel.

Afin d'éviter de privilégier les services d'aide juridique fournis en vertu de certificats par rapport à d'autres mécanismes de prestation de service dans un système de prestation mixte, lequel, compte tenu des autres recommandations formulées dans le cadre de l'examen, se diversifiera probablement au fil du temps, il est important que l'enquêteur examine aussi les tendances dans la rémunération des avocats des cliniques juridiques et des avocats salariés, ainsi que les problèmes de recrutement et de maintien de personnel dans ce contexte, sans quoi les augmentations du tarif pourraient évincer les dépenses relatives à d'autres mécanismes de prestation de services. Il faut aussi qu'AJO et le

ministère du Procureur général conviennent de points de comparaison adéquats pour les avocats salariés dans le mandat de l'enquêteur – les tendances observées au chapitre des salaires versés aux substituts du procureur général au cours des trois années précédentes (après l'élimination des points) est l'un des points de comparaison, mais les tendances en matière de recrutement et de rétention sont aussi cruciales.

Je dois ouvrir une parenthèse pour signaler les préoccupations que suscitent les conséquences de l'augmentation des droits d'inscription dans les facultés de droit de l'Ontario, et, par voie de conséquence, le niveau d'endettement des étudiants, sur la possibilité de ces derniers de poursuivre une carrière dans le domaine du droit de la pauvreté. Je demande avec insistance à toutes les facultés de droit de l'Ontario d'examiner à nouveau leurs programmes d'allègement de la dette en fin d'études et veiller à se montrer suffisamment généreuses pour que les étudiants puissent faire ce choix. AJO doit exercer des pressions sur les facultés de droit à propos de cette question.

Une fois l'examen de l'enquêteur terminé, il devrait être publié. AJO devrait s'en servir de base pour faire des propositions au ministère du Procureur général quant aux redressements à apporter à son cycle budgétaire continu pendant les trois années suivantes. Les propositions budgétaires triennales d'AJO, accompagnées de justificatifs, devraient également être rendues publiques pour assurer transparence et responsabilité en ce qui concerne les demandes d'AJO et les décisions du gouvernement à cet égard. Toutefois, j'accepte qu'en fin de compte, le procureur général et ses collègues du conseil des ministres souhaitent, à juste titre, conserver la prérogative

de fixer l'enveloppe budgétaire totale d'AJO et, donc, le genre de ressources qui pourra être attribué à ses diverses activités. C'est ainsi que cela doit être dans une démocratie représentative. Cette décision se fondera au moins sur des preuves et sera prise de façon transparente en fonction des conclusions de l'enquêteur.

IV. ATTEINDRE UN PREMIER ÉQUILIBRE

Comme je l'ai signalé auparavant, les dispositions précédentes présument de façon avisée que le système de certificats se trouve en situation d'équilibre à un moment donné, et que le seul enjeu est de le maintenir dans cet état au fil du temps et des redressements périodiques. Toutefois, à l'heure actuelle en Ontario, cette hypothèse étant presque certainement sans fondement, il faut équilibrer les divers volets du système avant que le processus de gestion tarifaire que j'entrevois puisse être correctement mis en application. Compte tenu de l'inflation, tout démontre que les taux actuels sont nettement inférieurs à ceux que pourraient justifier la plupart des éléments de comparaison, y compris un élément de comparaison aussi élémentaire que le maintien d'un niveau tarifaire constant au fil du temps. Comme je l'ai précédemment signalé, si on avait indexé le taux de base de 1987 (67 $) sur l'inflation, il aurait été de presque 100 $ de l'heure en 2002 (et d'environ 110 $ en dollars indexés en 2007). Par conséquent, un taux de base nettement inférieur à cette fourchette (avec peut-être seulement deux niveaux d'expérience : d'un à 5 ans, et six ans et plus, de façon à encourager les avocats détenant une expérience moyenne à continuer de participer au système), risque d'émousser sérieusement l'engagement, déjà ténu, des avocats du secteur privé envers le régime d'aide juridique et d'exacerber l'injustice et l'inefficacité de la structure tarifaire actuelle. Si on proposait

d'effectuer d'autres études sur ces questions, les avocats de l'aide juridique y verraient une grave provocation et la énième tentative de renvoyer aux calendes grecques le règlement du problème (s'il y a règlement).

Les avocats de l'aide juridique avaleraient mal la pilule si on optait pour un point de départ de cet ordre, étant donné qu'il est nettement inférieur aux taux recommandés (de 105 $ à 140 $, ou de 120 $ à 160 $ en dollars indexés de 2007) par le groupe de travail Holden-Kaufman en 2000. Même si je reconnais avec quelque réticence que ces taux ne sont ni financièrement ni politiquement réalisables (bien qu'ils se justifient dans le meilleur des mondes), ils représenteraient une importante augmentation par rapport aux taux actuels. En outre, pour des raisons que je souligne ici, une entente concernant de tels taux doit exclure la possibilité de remettre en question ou de discuter continuellement des tendances de passé. Les redressements périodiques devraient à l'avenir être seulement axés sur les tendances (pas sur les points de départ) des trois années précédentes, et pas sur la décennie, les deux décennies ou les trois décennies précédentes. Il serait utopique de penser à établir un processus de révision périodique sans fixer des points de départ ou des conditions de base acceptables, car, en réalité, en institutionnalisant trois débats annuels ouverts semblables à ceux qui ont eu lieu au cours des trois dernières décennies, exacerberait la désaffection existante à l'égard du système.

Je sais pertinemment que, pour combler le fossé entre les tarifs existants et des tarifs de base convenables et effectuer, en outre, une révision à la hausse des salaires des avocats salariés et de ceux des cliniques juridiques, qu'on applique ces augmentations

immédiatement ou par étapes selon un calendrier relativement court (p. ex., trois ans), il faudrait que le gouvernement engage d'importantes dépenses additionnelles dans le régime d'aide juridique, alors même que l'économie donne des signes inquiétants d'affaiblissement. En outre, il est impossible de considérer ces dépenses séparément des autres éléments du système, en particulier l'abaissement des critères financiers d'admissibilité à un certificat augmentera probablement de façon importante la demande de certificats, laquelle, à son tour, exigera une rétribution nettement plus élevée qu'aujourd'hui si l'augmentation tarifaire est mise en application. Cependant, en abaissant les critères financiers d'admissibilité sans examiner si les fournisseurs de services répondront comme il le faut à la hausse de la demande, on se dirige tout droit vers une crise à l'avenir, car, qui dit, qu'une fois les certificats délivrés les avocats ne pourront ou ne voudront pas les accepter. En outre, un règlement plus proactif des problèmes relatifs à la qualité de la prestation des services d'aide juridique repose en partie sur les niveaux de rétribution. Par exemple, la mise en place stricte d'une certaine procédure d'évaluation par les pairs, même si elle ne cible que les fournisseurs d'aide juridique faisant les plaintes systématiques portées contre eux ou des irrégularités répétées dans leur facturation donnent à penser qu'ils devraient faire l'objet un examen plus approfondi, risque de réduire encore plus le niveau déjà ténu de l'engagement des avocats du secteur privé envers le système de certificats. Par conséquent, faute de rétribuer adéquatement les services juridiques fournis en vertu des certificats, l'engagement envers la prestation de services de haute qualité garanti dans la *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique* est aussi gravement compromis. Le régime d'aide

juridique comprenant de nombreux éléments mouvants qui interagissent entre eux, il faut tous les garder à l'esprit lorsqu'on en révise un.

Certaines innovations dans la prestation de services dont j'ai parlé dans la partie précédente, notamment le fait d'encourager (et de financer) les cliniques pour qu'elles prennent en charge un nombre limité d'affaires relevant du droit criminel et du droit de la famille, l'augmentation du nombre des avocats de service, la publication d'information sur des sites Internet, la prestation de services sur la ligne de téléassistance par des avocats, ainsi que l'engagement pris par AJO d'augmenter la productivité d'un pour 100 par an au cours des cinq prochaines années peuvent sans aucun doute compenser certains des autres coûts dus à l'augmentation des critères d'admissibilité et des niveaux de rétribution des services juridiques fournis en vertu des certificats. De plus, un effort concerté pour éliminer les anomalies existant dans tout le système judiciaire, anomalies qui engendrent ultérieurement des coûts pour les services d'aide juridique, alors que ces derniers pourraient être réduits si les problèmes étaient réglés en amont, laisse entrevoir des économies de coûts à long terme (qui deviennent en fait plus pressantes en vertu des présentes propositions). Toutefois, comme aucune donnée n'indique jusqu'à présent qu'on réaliserait d'importantes économies en remplaçant le système de certificats par un système fondé sur les bureaux dotés en personnel, ce dernier n'est donc pas la panacée.

Cela dit, impossible de contredire la conclusion selon laquelle un important apport de fonds s'impose pour donner une assise saine et durable au régime d'aide juridique de l'Ontario. Dans ce contexte, il est important de rappeler à nouveau les conclusions d'une

étude récente de la Banque mondiale, selon lesquelles les éléments d'actifs les plus précieux des pays développés sont intangibles (80 pour 100) et comprennent principalement le capital humain (35 pour 100) et la qualité de leurs institutions (60 pour 100), particulièrement la qualité des institutions juridiques. Depuis quelques années, province a franchi un grand pas en augmentant ses investissements au chapitre du « capital humain ». Il est donc peut-être temps de reconnaître qu'une hausse de nos investissements au chapitre des « institutions », notamment celles qui ont une incidence sur la force de notre engagement envers les idéaux d'accès à la justice et de primauté du droit, exige également notre attention.

CHAPITRE VIII – ANNEXE A

HISTORIQUE DU PROCESSUS D'ÉTABLISSEMENT DU TARIF EN ONTARIO

Le tarif de l'aide juridique de l'Ontario a toujours été établi par le gouvernement en vertu d'un règlement. Dans les premiers temps, le Barreau du Haut-Canada (BHC) proposait des modifications tarifaires, que le gouvernement étudiait. Le régime d'aide juridique devenant plus coûteux, les décisions relatives au tarif de l'aide juridique sont devenues de plus en plus controversées.

Lorsque le régime d'aide juridique a été créé en 1967, le Barreau a préparé un projet concernant le tarif, fixant les honoraires « approximativement au niveau des modestes honoraires demandés aux clients en mesure de payer, mais pour lesquels le paiement d'honoraires plus élevés représenterait une difficulté » (le critère dit du « client à faible revenu).[1] Le gouvernement a accepté les honoraires proposés et les a entérinés dans un règlement. Le tarif établissait deux taux horaires différents, selon le tribunal devant lequel l'affaire était entendue et incluait des « honoraires forfaitaires » pour couvrir totalement certains frais juridiques. Les avocats de l'aide juridique retenaient, toutefois, 25 pour cent des honoraires à titre de don de charité obligatoire. Cette retenue devait prévoir, en partie, l'assurance du paiement par le régime d'aide juridique.

En 1973, le Barreau a recommandé une augmentation du tarif correspondant à l'indice des prix à la consommation. Le gouvernement a accepté cette modification. Le tarif a été

[1] Rapport Holden Kaufman, p. 9, citant les observations formulées par le Barreau à l'enquêteur, p. 11.

augmenté en 1979, et trois différents taux horaires ont été créés, en fonction des années d'expérience de l'avocat dans le domaine du droit pertinent. Les avocats ayant moins de quatre ans d'expérience recevaient 48 $ l'heure; les avocats qui avaient de quatre à dix d'expérience touchaient 54 $ l'heure; et les avocats ayant plus de dix ans d'expérience 60 $ l'heure. La modification avait pour but d'inciter les avocats les plus expérimentés à participer au programme d'aide juridique.

Au début de 1983, le tarif a été à nouveau augmenté, mais pas autant que le recommandait le Barreau. En 1983, le Comité permanent de la procédure composé de tous les députés de l'Assemblée a recommandé une augmentation du tarif et l'élimination de la retenue de 25 pour 100 sur les honoraires, plaidant que le tarif n'était plus adéquat. Le gouvernement a augmenté le tarif de 5 pour 100 et nommé un enquêteur pour examiner la question du tarif. L'enquêteur a recommandé une importante hausse du tarif, arguant que le tarif n'avait pas suivi le rythme de l'inflation, de l'augmentation des coûts de gestion d'un cabinet d'avocats et de la hausse des revenus dans le secteur des services juridiques et autres services professionnels. L'enquêteur a également recommandé une révision régulière du tarif et la présence d'un arbitre impartial pour régler les différends. Au cours des années suivantes, le gouvernement a éliminé les différents taux horaires s'appliquant aux différents tribunaux, réduit à 5 pour 100 la retenue sur les honoraires et augmenté le taux horaire à 67 $, 75 $ et 84 $ l'heure pour les trois niveaux d'expérience.

En 1992, en raison de l'important élargissement des critères d'admissibilité et de la huasse des coûts qui s'ensuivit pour programmes d'aide juridique, le gouvernement a

commencé à introduire des mesures de compression des coûts, dont un plafond conditionnel pour la retenue, allant de trois pour 100 pour les factures de 175 000 $ à 225 000 $ à 60 pour 100 pour celles supérieures à 350 000 $. En 1994, dans le cadre d'un protocole d'entente avec le Barreau du Haut-Canada, le gouvernement a négocié un financement de l'aide juridique fixe, ce qui a entraîné une baisse drastique du nombre d'affaires prises en charge par l'aide juridique et des coupures importantes dans les tarifs en vue de réduire de 22 pour cent le coût moyen d'une instance.

Si les taux horaires du tarif eux n'ont pas changé, le nombre d'heures maximales autorisé pour chaque service a été par contre baissé au niveau moyen facturé pour ce type de service. Une faible mise en commun de fonds a été établie pour les paiements discrétionnaires excédant le maximum. De plus, les frais de déplacement ont été réduits et le paiement des honoraires de l'avocat présent au tribunal a été éliminé. Des compressions ont également été effectuées dans la portée de la couverture des certificats en général. En 1997, le nombre maximum d'heures a été augmenté pour certaines instances compliquées relevant du droit de la famille. En 1998, le régime d'aide juridique se trouvant en situation excédentaire, le gouvernement, après des négociations avec le Barreau, a apporté quelques améliorations au tarif. L'augmentation générale comprenait l'élimination de la retenue de 5 pour 100, la création de droits administratifs pour chaque certificat, un cachet de présence pour l'avocat de service, et deux heures supplémentaires pour la majorité des causes. Un nombre précis de services se sont vu accorder quelques heures supplémentaires et la couverture a été élargie à un nombre restreint de causes relevant du droit criminel et du droit de l'immigration.

Aide juridique Ontario (AJO) est créée en 1999. Peu après, en avril 2000, AJO commande une analyse indépendante du système tarifaire. Robert L. Holden et l'honorable Fred Kaufman sont chargés d'examiner trois questions : l'influence des tarifs sur la qualité des services d'aide juridique et sur leur accessibilité, la structure tarifaire et d'autres méthodes de facturation, ainsi que les modifications pouvant être apportées pour améliorer l'administration des tarifs[2].

Le rapport Holden-Kaufman, publié en novembre 2000, concluait que le tarif de l'aide juridique était « totalement insuffisant », et recommandait des taux horaires allant de 105 $ à 140 $, ce qui correspondait aux tarifs horaires moyens facturés aux clients à faible revenu, réduits en raison de l'absence de créances douteuses, et reflétait une actualisation du tarif sur le taux d'inflation et l'augmentation du revenu moyen horaire net des avocats de l'Ontario depuis 1973[3].

En 2001, AJO a présenté au gouvernement une étude de cas sur la réforme du tarif, demandant une augmentation des taux du tarif de 85 $ à 105 $, laquelle se fondait sur le rapport Holden-Kaufman, et une autre étude effectuée par son personnel concernant la charge de travail des avocats, leurs frais généraux et leur empressement à accepter des travaux d'aide juridique[4].

[2] Révision du tarif – Mandat du groupe de travail Holden-Kaufman, annexe A.
[3] Holden-Kaufman, p. 188 à 191.
[4] AJO, Étude cas sur la réforme du tarif de l'aide juridique, novembre 2001.

Ni le rapport Holden-Kaufman, ni l'étude de cas n'ont conduit à une modification des taux horaires. En avril 2002, les avocats au criminel d'Aide juridique de l'Ontario, dénonçant l'absence d'augmentation de leur taux horaire depuis 1987, ont organisé une journée de protestation, refusant ce jour-là de faire tout travail d'aide juridique. Cette journée a été suivie d'autres protestations, en particulier dans les régions de l'est et du nord de la province. Certains avocats de l'aide juridique ont carrément refusé de prendre des dossiers de l'aide juridique. D'autres ont décidé de passer moins de temps à des travaux d'aide juridique. L'Association du Barreau canadien a également annoncé que des causes types seraient présentées devant les tribunaux dans le but d'établir des droits constitutionnels concernant l'aide juridique. En réponse, le gouvernement de l'Ontario a annoncé une augmentation de 5 pour 100 du tarif de l'aide juridique. Les avocats de l'aide juridique ont dans l'ensemble mal réagi à cette augmentation et les protestations se sont poursuivies dans quelques communautés pendant plusieurs mois. En novembre 2002, le gouvernement a adopté la *Loi de 2002 modifiant la Loi sur les services d'aide juridique* qui exige qu'AJO tienne compte de la nécessité d'assurer un équilibre efficace entre les différentes méthodes de prestation de services d'aide juridique, dont l'augmentation du nombre d'avocats salariés. Au même moment, le gouvernement s'est engagé à accorder une nouvelle augmentation de 5 pour 100, qui est entrée en vigueur en avril 2003. En 2007, Aide juridique Ontario a exigé une autre augmentation de 5 pour 100 des tarifs. Le gouvernement a financé cette hausse « pour qu'il puisse continuer à y avoir un bon nombre d'avocats de haut calibre prêts à aider les Ontariens et Ontariennes à faible revenu ».

Si les taux du tarif ont essentiellement été rajustés en fonction du coût de la vie depuis la création d'Aide juridique Ontario, la perte de valeur du tarif entre la hausse du tarif de base en 1987 (67 $) et celle de 2002 a continué à choquer les avocats de l'aide juridique. Si le taux de base de1987 avait été indexé sur l'inflation, il aurait été *grosso modo* de 97 $ en 2002.

CHAPITRE VIII – ANNEXE B

COMPARAISONS ENTRE DIVERSES COMPÉTENCES

Les provinces et les territoires du Canada utilisent une combinaison de modèles internes et externes pour assurer la prestation des services d'aide juridique. La Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan utilisent un modèle de prestation de services par des avocats internes salariés, et font appel à des avocats privés en cas de conflits d'intérêts, de pénurie de personnel ou dans les causes criminelles où un choix d'avocats est exigé en vertu d'accords intergouvernementaux. L'Ontario, l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick utilisent principalement un modèle de système d'aide juridique. Les autres (Terre-Neuve, Québec, Manitoba, Yukon, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut) utilisent une combinaison des deux. Presque toutes les juridictions ont créé un organisme indépendant du gouvernement et du Barreau de la province ou du territoire pour administrer l'aide juridique. Il y a peu de cohérence dans les tarifs au Canada, car les taux reflètent les différences dans le coût de la vie ou les priorités des gouvernements. Dans le passé, les taux du tarif étaient souvent fixés en fonction de ce qu'un avocat pouvait s'attendre à obtenir d'un client « ayant un faible revenu ». À mesure que le volume et les coûts de l'aide juridique augmentaient, les gouvernements ont commencé à chercher des moyens d'accroître au maximum le volume des services d'aide juridique qui peut être fourni avec un budget restreint. Les tarifs en sont arrivés à être fixés en fonction de l'offre et de la demande.

Selon la province, la méthode appliquée pour actualiser les tarifs varie. Dans la plupart des juridictions, l'organisme d'aide juridique consulte le Barreau et fait ensuite une proposition au gouvernement. C'est le gouvernement qui décide en dernier ressort d'apporter ou pas les changements. Au Québec, la loi exige que le gouvernement négocie périodiquement le tarif (tous les cinq ans environ) avec le Barreau du Québec. En Colombie-Britannique, au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan, l'organisme de l'aide juridique fixe les tarifs dans le cadre d'un budget global plafonné.

En 2002, le gouvernement de la Colombie-Britannique a réduit le budget de l'aide juridique de presque 40 pour 100, éliminant ainsi les services relevant du droit de la pauvreté ainsi qu'une partie importante de ceux relevant du droit de la famille. Le tarif a été réduit de 10 pour 100 à l'époque. À la suite d'une période d'ajustement au budget réduit, la *Legal Services Society* de la Colombie-Britannique a pu augmenter le tarif en 2005.

Une seule province possède un mécanisme de révision régulier du tarif dans sa législation. La *Loi sur la Société d'aide juridique du Manitoba*[5] prévoit que le conseil d'administration de la Société d'aide juridique du Manitoba doit réviser le tarif tous les deux ans, en collaboration avec le comité consultatif. Le conseil transmet ensuite une recommandation et une explication au ministre. Si la loi n'oblige pas le gouvernement à accepter les recommandations, elle donne toutefois l'espoir que la question sera étudiée.

[5] C.P.L.M. c. L105, article 6.1.

L'Alberta a récemment apporté des modifications importantes à sa structure tarifaire. En Alberta, Legal Aid Alberta recommande des modifications au tarif qui doivent être entérinées par le ministère de la Justice de la province. De récentes modifications ont été apportées en vue d'améliorer les prévisions budgétaires et d'assurer de bons résultats à la clientèle. Parmi les modifications approuvées en 2008, on note le regroupement des catégories relevant du droit civil pour que les avocats puissent utiliser leurs heures de façon plus souple, et, en matière criminelle, le passage d'un taux horaire à un tarif forfaitaire pour 12 causes. La Colombie-Britannique, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, le Québec, la Saskatchewan et le Yukon appliquent également des honoraires forfaitaires.

Des honoraires forfaitaires et des taux horaires offrent des avantages concurrentiels. Des honoraires forfaitaires peuvent inciter les avocats à planifier plus judicieusement leur budget et l'utilisation de leur temps; ils peuvent aussi motiver un règlement plus rapide des causes. Les taux horaires, quant à eux, peuvent constituer un important mécanisme d'assurance qualité, en incitant les avocats à redoubler d'efforts pour s'assurer que toutes les mesures appropriées ont été prises. Le défi pour les régimes d'aide juridique est d'équilibrer les mesures incitatives pour obtenir la meilleure qualité à moindres frais. En Ontario, les honoraires forfaitaires ont été éliminés en 1996 et remplacés par un plafond strict dans le cadre des compressions de coûts effectuées à l'époque. Cette réduction du nombre d'heures maximum dans le tarif est une mesure incitant les avocats à travailler plus efficacement. À l'heure actuelle, le tarif impose un nombre d'heures maximum pour tous les services, sauf en ce qui concerne la présence d'un avocat à l'enquête préliminaire

ou au procès pour la plupart des actes criminels et certaines procédures criminelles accessoires.

Le Royaume-Uni a récemment adopté un système d'honoraires forfaitaires un peu différent. L'Angleterre et le pays de Galles, qui ont depuis longtemps le régime d'aide juridique le plus complet et le plus coûteux au monde, allouent 77,67 $ par habitant à l'aide juridique, par rapport à 27,47 $ en Ontario. Face à la hausse des coûts, l'Angleterre a cherché à modifier sa façon de payer les services d'aide juridique. En 2006, Lord Carter of Coles a publié une étude sur la manière dont la *Legal Services Commission* fournit des avocats aux services d'aide juridique relevant du droit pénal. Afin de réduire les pratiques non efficientes sans réduire la qualité des services, Lord Carter a recommandé un certain nombre de changements se fondant sur le marché en matière de recrutement.

En Angleterre, le premier changement a été le remplacement des taux horaires par une forme d'honoraires forfaitaires appelés « honoraires progressifs », soit des honoraires de base auxquels s'ajoute une prime qui est fonction de certains facteurs prédéterminés tenant compte de la complexité de la cause. Cette modification visait à récompenser les avocats faisant preuve d'efficacité et à réduire les frais de déplacement excessifs. Ce système d'honoraires progressifs se fonde sur de vastes analyses de cas qui ont montré qu'il existe un rapport le coût d'une instance et cinq facteurs : le type d'infraction, l'étape du règlement, la durée du procès, le nombre de pages de preuves de l'accusation et le nombre de défendeurs.

Le nouveau système d'honoraires visait à préparer le terrain à une seconde réforme qui devrait être adoptée en 2009. L' « Offre de la plus grande valeur » requiert que les cabinets d'avocats soumissionnent pour un nombre fixe de causes dans certaines limites géographiques. Cette proposition a pour but d'encourager les fusions et de décourager les avocats généralistes d'accepter des causes criminelles.

Les avocats anglais se sont vivement opposés à cette proposition de l'« Offre de la plus grande valeur », alléguant qu'elle découragerait les avocats à accepter les causes complexes. Les groupes représentant les minorités ethniques ont intenté des procédures pour bloquer les modifications, en faisant valoir que l'«Offre de la plus grande valeur » menaçait de façon disproportionnée les sociétés dirigées par des minorités, qui ont tendance à être plus petites, ainsi que les communautés qu'elles desservent. Alors que la proposition de l'«Offre de la plus grande valeur » a été largement critiquée, l'adoption de la structure des honoraires progressifs a fait, en revanche, l'objet de peu d'objections.

CHAPITRE IX

GESTION DU RÉGIME D'AIDE JURIDIQUE

I. INTRODUCTION

La *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique*, promulguée en grande partie à la suite des recommandations du rapport McCamus, a créé Aide juridique Ontario (AJO), un organisme public quasi indépendant, responsable de la prestation des services d'aide juridique dans la province. Avec la disparition de l'ancien modèle de gestion en vertu duquel le Barreau du Haut-Canada administrait la majorité des volets du programme, la gestion du régime d'aide juridique en Ontario entrait ainsi dans une nouvelle ère.

Au cours de mes consultations, je n'ai entendu aucun argument en faveur d'un retour à l'ancien modèle et aucune proposition sérieuse visant à adopter un modèle de gestion radicalement différent. En réalité, au Canada et ailleurs, la tendance est nettement à la constitution d'organismes publics quasi indépendants pour gérer les programmes d'aide juridique[1]. Il n'en reste pas moins qu'il est possible d'apporter des changements mineurs au modèle de gestion actuel pour en améliorer les résultats. Je traite plus loin d'un certain nombre de possibilités, divisant *grosso modo* les questions en deux grandes catégories, soit celles relatives à l'administration interne d'AJO et celles relatives à ses relations extérieures avec diverses parties intéressées.

[1] Voir Ron Daniels et Michael Trebilcock, *Rethinking the Welfare State: The Prospects for Government by Voucher* (London: Routledge, 2005) c. 5.

II. GESTION INTERNE

a) Efficience administrative

Pendant les premières années après la création d'AJO, c'est le défi de taille que représentait la transition d'un système administré par le BHC à un système administré par le nouvel organisme public quasi indépendant qui a surtout préoccupé, comme on peut s'en douter, les cadres supérieurs de la société. Il y avait de multiples défis à relever, dont la négociation d'un nouveau protocole d'entente avec le ministère de Procureur général, l'élaboration d'un processus financier plus rationnel afin de contrôler les dépenses (budgets fixes plutôt que budgets sans limites), le passage d'un système fondé sur le papier à l'époque précédente à un système de traitement des demandes de certificats d'aide juridique et des paiements moderne et intégré et à la pointe de la technologie de l'information du 21e siècle, l'intégration, voire dans certains cas le remplacement, du personnel qu'employait le Barreau dans la nouvelle société, et la négociation d'un protocole d'entente (PE) avec l'Association of Community Legal Clinics (association de cliniques juridiques communautaires) pour rendre le réseau de cliniques juridiques plus cohérent et plus responsable. Depuis huit ans, la plupart de ces tâches ont été réalisées avec une grande efficacité, et les cadres supérieurs d'AJO méritent à cet égard d'être vivement félicités.

Récemment, les médias, dans l'exceptionnelle couverture qu'ils ont consacrée à l'affaire *Wills,* ont insinué, au moins par induction, qu'AJO en tant qu'organisme public avait perdu le contrôle de ses finances[2]. Selon mon évaluation de l'administration interne

[2] Dans un rapport publié le 26 février 2008, l'ombudsman de l'Ontario a conclu que des changements structurels étaient requis à AJO pour assurer une gestion adéquate des dossiers sans certificat, mais il a noté

d'AJO et d'autres examens plus approfondis[3], je crois que cette insinuation est sans fondement. Dans l'affaire *Wills*, une ordonnance inhabituelle du tribunal exigeait que le ministère du Procureur général finance la défense d'un homme qui n'était pas admissible à l'aide juridique, ce qui a créé confusion et ambiguïté pour savoir qui était responsable de contrôler les frais juridiques des avocats de la défense, coûts qui allaient devenir faramineux. Le ministère du Procureur général, le tribunal ayant prononcé l'ordonnance, ou Aide juridique Ontario? Selon moi, cette affaire constitue une anomalie et ne risque guère de se reproduire. En effet, le ministère du Procureur général et AJO ont récemment conclu un protocole sur la gestion et le contrôle des dépenses des avocats de la défense dans un procès criminel au cas où le tribunal prononcerait une telle ordonnance. Après une étude plus systématique du contrôle qu'AJO exerce sur ses dépenses, on peut raisonnablement conclure qu'elle surveille minutieusement ses dépenses dans les divers domaines d'activités où elle se concentre, sans oublier qu'elle est assujettie à des vérifications régulières du Vérificateur général. En fait, au cours de mes consultations, cliniques juridiques communautaires et avocats qui acceptent des certificats d'aide juridique se sont souvent plaints qu'AJO est encline à la microgestion de ses dépenses et exige trop de documents et de pièces justificatives sur les dépenses. Je ne sais pas vraiment si ces critiques sont justifiées ou pas. Ce que je sais, c'est qu'elles vont totalement à l'encontre des insinuations selon lesquelles AJO a dans l'ensemble perdu le contrôle de ses dépenses. Certaines inquiétudes, touchant généralement l'impressionnante

---

qu'AJO semblait être sur la bonne voie. Voir « *Le fiasco de l'affaire Wills » - Enquête sur le rôle d'Aide juridique Ontario dans le financement de la défense au criminel de Richard Wills*, Rapport de l'ombudsman, février 2008, pages 83-84.

[3] Voir Deloitte et Touche, *Program Evaluation of the Administrative Components of Legal Aid Ontario*, mars 2003.

hausse du coût des grands procès criminels dans les dernières années, sont toutefois fondées et exigent qu'on y prête attention (comme j'en parle en détail plus loin).

Outre ces questions, il ne fait aucun doute que la gestion interne d'AJO pourrait faire l'objet d'autres améliorations. Il serait très souhaitable de rationaliser le processus de demande et de délivrance des certificats en ayant d'une part davantage recours aux technologies de l'information et en les décentralisant, et en simplifiant d'autre part les critères d'admissibilité, ce qui aiderait à tempérer le genre de situation que l'on observe très souvent dans les affaires criminelles, à savoir des comparutions et des ajournements à répétition, dus dans de nombreux cas au retard pris par AJO pour délivrer les certificats. Dans les observations qu'elle m'a adressées, AJO déclarait avoir la ferme intention de réaliser des gains d'un pour 100 par an en efficience et en productivité au cours des cinq prochaines années (ce qui représente presque 20 millions de dollars) grâce à quelques meilleures méthodes de gestion, dont :

- un service-conseil téléphonique,
- la Demande-Éclair de Certificat en ligne (DÉCLIC) et des changements apportés aux processus,
- une meilleure coordination des services des cliniques juridiques,
- l'amélioration de la gestion des certificats pour les autres affaires au civil,
- le projet d'environnement sans papier,
- le déménagement du bureau provincial,
- la révision de la conception du système de gestion de contenu et de source,

- l'optimisation de l'usage des bureaux et du personnel grâce au partage ou au déménagement des bureaux,
- la révision des critères d'admissibilité financière et la modification des procédures,
- la réduction des créances douteuses au chapitre des contributions des clients.

C'est un engagement auquel AJO doit être tenu, comme je l'explique ci-dessous.

En plus de poursuivre énergiquement ces efforts d'efficience interne, il y a plusieurs autres secteurs qui, à mon avis, exigent qu'on y prête davantage attention.

b) Innovation dans les modalités de prestation de services

Comme je l'ai expliqué plus en détail au chapitre VII, AJO doit se montrer beaucoup plus novatrice et mettre à l'essai diverses modalités de prestations de service visant principalement deux objectifs, soit une intégration plus complète des services d'aide juridique, en passant d'un système de prestation de services cloisonné à un système qui offre plusieurs points d'entrée simples ou des modes de prestation de services à guichet unique, et l'assurance qu'une gamme importante de services d'aide juridique soit offerte, sans conditions de ressources, à tous les Ontariens. Bien entendu, l'innovation et l'expérimentation ne sont pas toujours garantes du succès. Et si l'innovation et l'expérimentation n'entraînent que des succès, c'est qu'elles restent insuffisantes. En cas de déceptions et d'échecs, la société doit les reconnaître franchement, sans les minimiser, et chercher sans cesse d'autres moyens de remettre l'ouvrage sur le métier.

c) Innovation dans la structure tarifaire

Si comme je l'ai proposé précédemment, la responsabilité de la gestion des tarifs pour le volet « certificats » du système est confiée à l'avenir à AJO, il faudra trouver une méthode novatrice et expérimentale pour déterminer le niveau et la structure des tarifs dans divers contextes afin d'offrir les services nécessaires, en quantité suffisante et de la qualité voulue; on pourrait ainsi considérer des honoraires forfaitaires, fixer différents taux horaires pour différentes catégories de service en vue de régler les écarts entre l'offre et la demande, fixer différents tarifs pour différentes localités (là encore pour redresser le déséquilibre entre l'offre et la demande) ou structurer les tarifs pour répondre aux besoins individuels des clients. Compte tenu de l'importance grandissante accordée au règlement rapide des plaintes dans le système judiciaire, il faudrait qu'AJO voie en quoi la structure des tarifs peut favoriser l'atteinte de cet objectif. Elle pourrait mettre à l'essai un système de délivrance de certificats visant la médiation, des conférences de règlement ou des travaux préalables à l'instruction, en particulier pour les affaires relevant du droit de la famille.

d) Assurance de la qualité

Même si AJO a fait d'indéniables progrès en instaurant d'importantes mesures de contrôle de la qualité dans le système, dont les critères de qualification pour devenir membres des divers groupes (p. ex., droit pénal, droit de la famille, droit de l'immigration) d'avocats inscrits sur les listes d'aide juridique, ces formes de contrôle ne sont guère utiles pour traiter la question des compétences par la suite. Si AJO a en place un système de traitement des plaintes, il semble, toutefois, que la clientèle le connaisse

mal. En outre, je ne comprends pas très bien personnellement la procédure que suit AJO après réception d'une plainte. Le rôle respectif d'AJO et du Barreau du Haut-Canada quant aux mesures de discipline à prendre, le cas échéant, contre des fournisseurs de services d'aide juridique participant aux divers programmes dont AJO est responsable reste ambigu. Même s'il peut convenir qu'AJO renvoie devant le Barreau du Haut-Canada les plaintes les plus graves d'inconduite flagrante pour que celui-ci les examine et prenne, s'il y a lieu, les mesures disciplinaires voulues, dans la mesure surtout où il applique maintenant un programme plus proactif[4] d'assurance de la qualité, il faudrait qu'AJO ait au moins une procédure bien définie lui permettant d'exclure les avocats qui se sont qualifiés antérieurement et figurent sur la liste de l'aide juridique, en attendant que le Barreau du Haut-Canada impose d'autres sanctions. Même si je ne recommande pas pour l'instant l'adoption du système très proactif, systématique et onéreux de contrôle des fournisseurs de services d'aide juridique par leurs pairs qui a été récemment mis en place au Royaume-Uni, une forme plus ciblée d'inspection professionnelle pourrait se justifier lorsque les plaintes du public ou des irrégularités dans la facturation laissent à penser qu'un examen plus précis des dossiers d'un avocat de l'aide juridique s'impose pour déterminer s'il convient de le garder sur les listes d'AJO ou de renvoyer son cas devant le Barreau du Haut-Canada pour que ce dernier effectue une enquête approfondie et prenne les mesures disciplinaires voulues. De toute évidence, on ne peut restreindre la plus grande institutionnalisation de ce genre de procédure de traitement des plaintes aux avocats figurant sur la liste de l'aide juridique. Il faut l'appliquer également aux plaintes portées contre d'autres avocats et parajuristes diplômés des cliniques d'aide juridique,

[4] Voir Michael Trebilcock, « Regulating Legal Competence, » (2001) 34 Revue canadienne du droit de commerce 444.

ainsi qu'aux avocats de service. Un protocole d'entente entre AJO et le BHC concernant divers aspects de l'assurance de la qualité contribuerait à dissiper les ambiguïtés existant à propos des différentes sphères de responsabilité.

En ce qui concerne les cliniques juridiques, celles-ci ont mal réagi en général aux efforts déployés par AJO pour mettre en place une forme d'assurance de la qualité à l'échelle du réseau. Il s'agit manifestement d'une question délicate. D'une part, les cliniques, qui sont chacune gérées par un conseil d'administration se composant soit de membres de la collectivité soit de la clientèle, fixent leurs propres priorités, et ont dans l'ensemble la ferme intention de préserver leur autonomie institutionnelle. De surcroît, compte tenu de leurs différents mandats, priorités et groupes de clients, il est inutile d'essayer de leur imposer un modèle de rendement standard orienté sur les résultats. D'autre part, il serait puéril de croire que les 80 cliniques (ou n'importe quel groupe de 80 organismes de toutes sortes) fonctionnent toutes de façon optimale, efficace et efficiente. AJO a donc la légitime responsabilité de veiller à ce que les sommes allouées aux cliniques soient dépensées à bon escient. Les similarités entre les fonctions et les groupes de clients des diverses cliniques ne manquant pas, il est possible de procéder à des comparaisons, non pas dans l'optique de prendre des mesures punitives (sauf dans des cas extrêmes), dont réductions ou retenues de fonds, mais plutôt pour apporter les mesures correctives pouvant s'imposer. Il semble donc qu'il y ait d'amples possibilités pour trouver un terrain d'entente et mettre en place des stratégies d'assurance de la qualité dans le réseau des cliniques d'aide juridique.

e) Gestion des causes majeures

Le programme de gestion des causes majeures (GCM) d'AJO concerne les grandes causes criminelles pour lesquelles on prévoit des coûts beaucoup plus élevés que ceux des tarifs maximums de l'aide juridique. Il vise à contrôler les coûts en mettant en place des dispositifs de surveillance spéciaux des procédures de la gestion des cas et de la planification budgétaire. Le programme s'applique à toutes les causes pour lesquelles le montant total des honoraires et des débours est susceptible de dépasser 20 000 $ (ou 30 000 $ pour les accusations de meurtre avec préméditation ou d'homicide involontaire), et à toutes les causes où il y a plusieurs accusés et pour lesquelles le montant total des honoraires et des débours est susceptible de dépasser 50 000 $. En vertu de ce programme, l'avocat de la défense est tenu d'assister à une réunion de gestion de cas avec le directeur régional d'AJO pour déterminer le budget de la procédure. Ces plafonds et certains éléments de la procédure visant l'établissement du budget sont aujourd'hui prévus au règlement[5]. Compte tenu du phénomène grandissant des « méga-procès », AJO a instauré un niveau additionnel de vérification pour les cas les plus coûteux du programme. Depuis 2001, les causes susceptibles de dépasser 75 000 $ sont soumises au Comité des exceptions pour qu'il les examine avant l'établissement du budget. Le Comité des exceptions, qui se compose d'éminents avocats au criminel, aide AJO en examinant la nature et la complexité du dossier et en lui recommandant un budget approprié. Les membres du Comité des exceptions travaillent bénévolement.

Au fil des ans, le coût des causes majeures a régulièrement augmenté, devenant le fardeau le plus lourd (22 %) dans le budget d'AJO réservé aux certificats d'aide juridique pour les

[5] Règl. Ont. 107/99, art. 5.

infractions criminelles, alors qu'il représente seulement 7 pour 100 de son budget total. Les cas les plus coûteux, soit ceux renvoyés devant le Comité des exceptions, représentent 1,5 pour 100 du budget total d'AJO. Le nombre de causes traitées dans le cadre du programme de gestion des causes majeures est relativement faible par rapport au nombre total de causes dont s'occupe AJO, soit environ 1 500 dossiers actifs à tout moment et 500 dossiers menés à bonne fin tous les ans.

Voici les prévisions d'AJO en ce qui concerne le programme de gestion des causes majeures pour l'exercice financier 2007-2008 :

Année financière 2007-2008	**Coût total (en millions de $)**	**Pourcentage du budget total**	**Nombre de certificats**	**Pourcentage de certificats**	**Coût moyen des causes***
Budget total d'AJO	350				
Budget des certificats	175	50	110 351	100	1 734
Certificats en matière criminelle (sauf GCM)	75	21,4	66 800	60,5	1 288
Programme de gestion des causes majeures	25	7,1	1 500**	1,4	39 206
« Causes majeures ordinaires »	20	5,7	1 000**	0,9	26 160
Causes du Comité des exceptions	5	1,4	500**	0,5	71 125
Armes et gangs					33 466
Autres dossiers					71 740
Méga-procès					249 041

* Fondé sur 12 mois depuis décembre 2007. Le coût des dossiers GCM se fonde sur les 517 dossiers menés à bonne fin de décembre 2006 à décembre 2007.
** Fondé sur le nombre moyen annuel de certificats de CGM.

Ce qui suit est une répartition des certificats, selon le coût, des 517 dossiers menés à bonne fin de décembre 2006 à 2007.

Coût et nombre de dossiers						
Plus de 500 000 $	250 000 $ - 500 000 $	100 000 $ - 250 000 $	75 000 $ - 100 000 $	50 000 $ - 75 000 $	25 000 $ - 50 000 $	Moins de 25 000 $
1	7	19	26	53	153	255

D'après les données, on voit donc que le coût des certificats en matière criminelle (sauf les GCM) se monte à 1 288 $, alors que le coût moyen des causes majeures ordinaires s'élève à 26 160 $ et que celui des causes du Comité des exceptions est de 71 125 $. En 2006-2007, sur les 24 millions de dollars dépensés dans les causes majeures, les causes ordinaires ont coûté 19 millions et les causes du Comité des exceptions 5 millions, le coût des méga-procès représentant la moitié de cette somme.

Au cours de mes consultations, plusieurs groupes ont dit craindre que ces dépenses faramineuses détournent les ressources des autres clients et services de l'aide juridique. Deux associations, l'Association du Barreau de l'Ontario et la County and District Law Presidents' Association ont suggéré que le financement des causes majeures se fasse hors du régime d'aide juridique. Si je comprends leur inquiétude, leur idée va à l'encontre de certaines recommandations générales que je fais dans le présent rapport. À mon avis, il est en effet important d'avoir un seul organisme qui soit responsable de tous les volets du régime d'aide juridique et rende des comptes. Si, dans le budget total de l'aide juridique, les causes majeures n'en représentent qu'un pourcentage minime, les dépenses que ces causes relativement peu nombreuses occasionnent montrent qu'AJO devrait y porter attention.

Il est non seulement évident que les causes majeures sont en recrudescence, mais aussi que le coût de certains types de causes (p. ex., armes et gangs) augmente de façon disproportionnée. Le nombre des causes comptant plusieurs accusés explique aussi le nombre de certificats délivrés pour les causes majeures. Ainsi, de 2002-2003 à 2006-2007, le nombre d'accusés auxquels un certificat a été délivré en vertu du programme des causes majeures a plus que doublé, passant de 515 à 1 048.

Ces tendances ont attiré l'attention d'AJO et du gouvernement provincial. Dans le cadre du nouveau financement de 51 millions de dollars accordé à l'aide juridique, dont il est question antérieurement, le gouvernement a investi 15 millions supplémentaires dans le programme de gestion des causes majeures afin que la demande de certificats pour les procès criminels compliqués ne porte pas atteinte aux autres services. AJO a également mis en œuvre des mesures pour renforcer la surveillance et améliorer la reddition de comptes dans la gestion des causes majeures.

AJO a ainsi récemment établi de nouvelles politiques de responsabilisation, en vertu desquelles le vice-président doit approuver par écrit toutes les instances renvoyées devant le Comité des exceptions. Les directeurs régionaux sont autorisés à approuver les budgets des dossiers que ne traitent pas le Comité des exceptions ainsi que les augmentations budgétaires lorsque surviennent des développements imprévus dans une cause. Si l'augmentation budgétaire est importante, le vice-président doit obligatoirement l'approuver. AJO a aussi travaillé de concert avec les avocats de la défense qui représentent des coaccusés dans des dossiers relevant du programme des causes majeures

afin de les inciter à examiner diverses options susceptibles de réduire les délais et les chevauchements dans les causes où plusieurs avocats examinent de nombreuses preuves. Dans certains cas, on s'est procuré un programme électronique de tri ou on a pris des dispositions pour qu'un seul avocat procède à la révision initiale des preuves et en fasse le tri, ce qui permet que les avocats individuels des coaccusés passent moins de temps à cette tâche. Autre important pas en avant : les politiques d'AJO récemment approuvées visant à réduire le nombre des changements d'avocats et leurs coût. Les changements fréquents d'avocat au cours d'une instance causent non seulement d'importants retards, mais coûtent aussi très cher à AJO et aux autres participants au système judiciaire. Conformément à ces nouvelles politiques, lorsque la requête de changement d'avocat est accueillie, l'avocat sortant doit transmettre le produit de son travail, qui doit être valable et utilisable, à celui qui le remplace. Enfin, AJO a approuvé une proposition visant à suivre un processus plus structuré lors des réunions des membres du Comité des exceptions, dont meilleurs soutien et analyse de la part des cadres supérieurs et meilleures lignes directrices relatives à la prise de décisions. Je crois savoir que les avocats de la défense qui traitent avec eux tiennent en haute estime les membres du Comité des exceptions et que ces derniers se conduisent avec professionnalisme et intégrité dans leur fonction. D'après les données d'AJO, le Comité des exceptions recommande des budgets qui sont en moyenne inférieurs de presque la moitié à ceux que lui proposent les avocats qui se présentent devant lui. Les membres du Comité des exceptions offrent bénévolement un service de grande valeur dans l'intérêt public. À mon avis, il conviendrait de les rétribuer quelque peu. Compte tenu du niveau de financement présenté au début du présent chapitre, je crois également qu'il conviendrait que les cadres

supérieurs d'AJO participent davantage aux activités du Comité des exceptions et soient investis d'un pouvoir clairement défini en ce qui a trait à l'approbation des budgets. AJO pourrait peut-être aussi examiner si le Comité des exceptions peut tirer parti des compétences d'autres professionnels, comme les vérificateurs et les experts-comptables.

On avance quelquefois que l'inexpérience et le manque de professionnalisme de l'avocat de la défense sont à l'origine de la longueur et des coûts de certaines causes parmi les plus compliquées.[6] La Criminal Lawyers Association (CLA) m'a laissé entendre qu'en raison des bas tarifs horaires, ce sont de plus en plus les avocats les moins expérimentés qui acceptent les causes d'aide juridique, car les avocats les plus chevronnés hésitent de plus en plus à consacrer tout leur temps à un seul long procès. Résultat : il faut beaucoup plus de temps pour mener à bonne fin les causes, en particulier celles qui sont complexes, comme les méga-procès au criminel. Selon le juge Moldaver, des arguments futiles contraires au devoir de l'avocat envers le tribunal ont indûment prolongé de nombreux procès. La County and District Law Presidents' Association et la Criminal Lawyers Association ont toutes deux recommandé l'instauration d'un taux horaire plus élevé pour encourager les avocats plus expérimentés à accepter des cas complexes.

Je ne doute pas que l'expérience d'un avocat joue un rôle dans le bon déroulement d'un procès. Les procureurs de la Couronne que j'ai consultés me l'ont confirmé. Toutefois, les données d'AJO à ce propos ne soutiennent pas la théorie qui veut que les avocats chevronnés n'acceptent pas de causes majeures. J'ai aussi noté que les normes régissant

[6] Voir le juge Michael Moldaver, "Long Criminal Trials: Masters of a System They are Meant to Serve" (2006) 32 C.R. (6th) 316; Michael Code, "Law Reform Initiatives Relating to the Mega Trial Phenomenon".

les avocats inscrits sur les listes d'aide juridique d'AJO pour les « affaires criminelles extrêmement graves » exigent que ces avocats comptent cinq années d'exercice pendant lesquelles ils ne se sont occupés que d'affaires criminelles, en plus d'une vaste expérience des procès criminels dans un certain nombre de domaines, dont procès devant jury, voir-dires complexe*s* et contestations relatives à l'application de la *Charte*. En me fondant sur ces données, je ne peux dire s'il y a lieu d'établir un sous-groupe d'avocats inscrits sur les listes d'aide juridique assujetti à des critères plus rigoureux pour traiter les dossiers du Comité des exceptions, ou peut-être les méga-procès, mais c'est une possibilité qu'AJO pourrait étudier. Comme pour toutes les normes régissant les avocats inscrits sur les listes d'aide juridique, celles-ci garantissent un certain niveau d'expérience au départ. Comme je l'ai toutefois signalé précédemment dans la partie sur l'assurance de la qualité, les normes régissant les avocats inscrits sur les listes d'aide juridique sont en elles-mêmes peu utiles pour traiter la question de la compétence a posteriori. Dans le même ordre d'idées, je ne suis pas persuadé qu'un tarif plus élevé s'appliquant uniquement aux causes majeures garantit que les avocats les plus compétents et les plus chevronnés acceptent d'y participer.

Dans l'ensemble, il me semble que la gestion du programme des causes majeures fonctionne assez bien, mais qu'elle se heurte à des défis croissants pour ce qui est des causes majeures et complexes. Les mesures (signalées précédemment) qu'a récemment prises AJO pour mieux surveiller la gestion des causes majeures et accroître la responsabilisation semblent être fortement axées sur les étapes préliminaires. AJO n'a pas encore mis en place de moyens pour surveiller les progrès d'une instance au cours de son

déroulement, ce qui lui permettrait de savoir si des problèmes surgissent et de régler immédiatement ces derniers et, surtout, d'étudier la conduite d'une instance une fois qu'elle est terminée. AJO doit jouer un rôle beaucoup plus important dans la procédure et ne pas se contenter d'établir un budget au départ et de payer les comptes à l'arrivée. Afin de remplir convenablement ce rôle de surveillance, AJO devrait prévoir effectuer des analyses des instances en cours de traitement, assister invariablement aux réunions qui précèdent l'instruction et à d'autres importants moments de la procédure, et exiger que les avocats lui fassent régulièrement rapport sur l'état d'avancement de l'instance.

Dans les observations qu'elle m'a présentées, AJO a signalé certains progrès à cet égard. Une politique et un protocole relatifs aux « attentes des avocats » ont été récemment établis, exigeant que les avocats traitant des causes majeures fournissent régulièrement des rapports, des devis et une facturation à jour, et informent régulièrement le directeur régional de l'aide juridique dès que certaines circonstances pourraient avoir des incidences sur les coûts de l'instance. AJO est également en train d'instaurer une nouvelle exigence, soit la préparation d'un budget séparé pour les motions préalables au procès dans les causes majeures, ce en raison du coût important qu'elles représentent dans le cadre du programme des causes majeures. Au chapitre des approbations budgétaires, un examen des motions préalables au procès devra également montrer le bien-fondé de ces dernières. En vue de prouver qu'une motion constitue une dépense des fonds publics admissible, il faudra établir qu'elle a des chances raisonnables d'être accueillie et qu'elle pourrait être présentée par un client privé payant. Il s'agit de deux

bonnes initiatives et je sais qu'AJO examine d'autres mécanismes pour mieux surveiller les procédures judiciaires, une idée que j'appuie sans réserve.

Dans la partie sur l'assurance de la qualité, je recommande à AJO de mettre en place un processus bien défini pour retirer, le cas échéant, les avocats inscrits des listes de l'aide juridique et de conclure un protocole d'entente avec le Barreau en ce qui concerne les plaintes déposées contre des avocats. Les deux recommandations s'appliquent également au programme des causes majeures. Dans le cadre d'un contrôle par les pairs plus ciblé, que je propose également dans un chapitre précédent, il se peut que les dossiers du Comité des exceptions se prêtent à un tel exercice. Le Comité des exceptions constitue déjà une certaine forme de contrôle par les pairs et il est très respecté. Son rôle peut être étendu de façon à y inclure une fonction d'évaluation, à divers stades de la procédure judiciaire ou à la fin d'un procès, ce qui permettrait d'étudier le déroulement d'une cause et son résultat. S'il me fallait défendre l'augmentation du taux horaire ou l'établissement d'une prime pour les causes majeures, je dirais qu'il vaudrait peut-être mieux que l'une ou l'autre s'applique au stade de l'évaluation. De cette façon, elle ne servirait pas d'appât pour attirer les avocats les meilleurs et les plus chevronnés, mais récompenserait une gestion efficace et compétente des cas. Sur recommandation du Comité des exceptions, AJO pourrait octroyer la prime à son gré.

Je note, enfin, que le procureur général a récemment demandé à l'honorable Patrick Lesage, c.r. , et au professeur Michael Code de diriger un examen des procédures de traitement des affaires criminelles complexes et de grande envergure, et de recommander

des solutions en vue d'accélérer le traitement des dossiers par le système de justice et de le rendre plus efficace. Un sujet de l'enquête portera sur les moyens d'optimiser l'utilisation efficace des ressources du système de justice. Je m'attends donc que le rôle qu'AJO peut jouer pour atteindre cet objectif soit examiné.

f) Une fonction de recherche en matière d'accès à la justice

Le rapport McCamus envisageait un rôle de premier plan pour AJO dans les recherches portant sur l'accès à la justice[7]. Le rapport donnait plusieurs raisons pour justifier ce rôle. Premièrement, même si les réformes de l'aide juridique, dont changements dans la composition des modèles de prestation, permettent dans une certaine mesure de réaliser divers gains en efficience dans l'utilisation des ressources d'aide juridique, le rapport indiquait que ces gains seraient probablement faibles par rapport à ceux qui pourraient être réalisés en améliorant l'efficience et l'efficacité du système judiciaire sous-jacent grâce à des réformes appropriées touchant le fond et la procédure. Deuxièmement, l'aide juridique offre une perspective unique sur le fonctionnement des diverses composantes de tout le système judiciaire. Troisièmement, en accordant une grande priorité à ce rôle d'agent de changement, outre le rôle évident qu'il joue en matière de droits et de besoins, le nouveau régime d'aide juridique acquerrait une nouvelle légitimité et raison d'être aux yeux des résidants et des contribuables de la province, lesquels pourraient alors considérer à juste titre les dépenses de l'aide juridique comme un investissement dans la qualité de la justice pour tous dans la province. Quatrièmement, en raison de la symbiose qui existe entre l'aide juridique et tout le système judiciaire, il faut mettre l'accent sur un

[7] Chapitre 6.

autre aspect : nombre de réformes du système judiciaire global ne peuvent marcher que si les parties sont représentées légalement.

Je crois qu'il est juste de dire qu'AJO a très peu fait dans le domaine de la recherche, sauf demander à des bureaux du droit criminel d'effectuer des évaluations**.** Il s'agissait de l'une des préoccupations de la société au moment du passage de l'ancien régime au régime actuel (question que j'ai précédemment abordée). Récemment, AJO a nommé un directeur de la recherche stratégique, montrant ainsi que la recherche ne la laissait pas indifférente. On peut aussi signaler que l'un des organismes d'aide juridique les plus réformistes au monde, la *U.K. Legal Service Commission* (par l'intermédiaire de son centre de recherches en services juridiques), jugeant qu'il s'agit de l'un de ses rôles principaux, a pris d'importantes responsabilités en matière de recherche en publiant des études empiriques sur les divers obstacles empêchant un accès équitable à la justice.

En Ontario, dans le contexte actuel, il paraît incontestable qu'AJO devrait jouer un rôle important dans la recherche afin d'examiner les modalités de nouveaux mécanismes de prestation de services (ce qu'elle n'a pas vraiment fait jusqu'à présent). Par contre, l'idée selon laquelle AJO devrait soutenir des recherches sur des aspects de tout le système de justice ou des anomalies y existant susceptibles de faire obstacle à l'accès à la justice et d'augmenter le coût des services d'aide juridique en appliquant une solution symbolique et chère à la fin du processus alors que, dans le meilleur des mondes, c'est en amont qu'il faut intervenir, me paraît problématique. Si, à l'échelle des institutions, l'analyse de la répartition des responsabilités en matière de recherches sur les questions de l'accès à la

justice n'est pas suffisamment fouillée dans le rapport McManus et si je reconnais qu'il ne serait pas normal qu'un organisme subventionné par l'État comme AJO joue le rôle de mouche du coche en exposant les anomalies et les carences de tout le système de justice et celui d'agent provocateur en exerçant des pressions pour que celles-ci soient corrigées, il n'en reste pas moins qu'elle pourrait participer de façon constructive à de telles initiatives de recherche. Comme je l'ai signalé précédemment, AJO supervise un système décentralisé de prestation de services d'aide juridique qui est, en puissance tout au moins, une source insoupçonnée de renseignements sur ce qui fonctionne bien ou moins bien dans le reste du système de justice. Il faut mettre en place des mécanismes qui permettent de recueillir ces renseignements et les porter à l'attention du ministère du Procureur général. Dans certains cas, le ministère et AJO pourraient parrainer conjointement des recherches sur les problèmes réels ou perçus dans les différents volets du système de justice. Si on compare l'expérience de divers régimes, on se rend compte que, si ces derniers effectuent des recherches axées sur la réforme de certains aspects du système judiciaire sans y faire participer activement les participants, mais les mobilisent plutôt après coup dans le cadre du processus de mise en œuvre de la réforme, celle-ci se solde souvent par un échec[8]. Il est intéressant d'évoquer les initiatives en Ontario qui ont porté fruit à cet égard. Par exemple, le concept des tribunaux unifiés de la famille (TUF), d'abord lancé à titre de programme pilote à Hamilton, ayant fait ses preuves, il a été appliqué dans plusieurs autres régions de la province (bien qu'on puisse regretter que cette expansion ait été interrompue en raison apparemment du refus du gouvernement fédéral de s'engager à allouer les ressources voulues à l'entreprise).

[8] Voir Malcolm Feeley, *Court Reform on Trial: Why Simple Solutions Fail* (N.Y.: Basic Books, 1983).

Le comité d'examen McCamus a indiqué dans son rapport que plusieurs secteurs du système de justice, notamment le système de justice pénale, les actions judiciaires relevant du droit de la famille et de l'immigration, dans lesquels il existe des anomalies ont été portés à son attention et que des parties qui connaissent d'expérience ces systèmes lui ont proposé d'y apporter diverses réformes. Quoique le groupe de travail n'ait pas tenté d'évaluer le bien-fondé de ces propositions, il signale que les idées pour améliorer le fonctionnement général du système de justice ne manquent pas. Ces idées relèvent souvent de l'expérimentation et ne nécessitent pas obligatoirement de grands chambardements dans tout le système, comme le Projet d'intégration du système judiciaire dans lequel s'est engagé le gouvernement de l'Ontario et qui a été un échec retentissant.

Indépendamment des mécanismes institutionnels qui conviennent pour promouvoir le type de recherche fondée sur l'expérience dans le tout le système de justice, trois éléments sont clairs : 1) il n'y a pas suffisamment de recherches de ce type en cours; 2) AJO a un rôle constructif et important à jouer dans de telles recherches, ne serait-ce que pour signaler à l'avance les défaillances du système, ou de manière plus ambitieuse, comme partenaire dans le parrainage de la recherche du ministère du Procureur général et des autres intervenants du système judiciaire (notamment la Commission du droit de l'Ontario récemment reconstituée); et 3) ces recherches devraient normalement faire partie du domaine public. Le parrainage ou le coparrainage d'une série de documents de travail sur l'accès à la justice, que le public pourrait consulter pour avoir connaissance des résultats de recherches axées sur des preuves, provoquerait davantage de discussions

et de débats publics sur l'accès à la justice et la primauté du droit en tant qu'idéaux dans la province, et serait à ce titre une excellente initiative.

g) Rôle du conseil d'administration d'AJO

J'en arrive maintenant à la question du rôle que joue le conseil d'administration d'AJO en tant que dernier décideur dans l'administration du régime d'aide juridique. Comme je l'ai indiqué précédemment, personne n'a prôné pendant l'examen une révision radicale de l'actuelle structure de gestion en place à AJO. De mon côté, si je ne pense pas qu'il existe d'arguments justifiant ce genre de révision, la structure du conseil d'administration et le système de nomination de ses membres pourraient sans doute faire l'objet de certaines améliorations. Toutefois, même si certains des intervenants que j'ai rencontrés me l'ont suggéré, je ne crois pas qu'il soit indiqué que le conseil d'administration compte des représentants des principaux intervenants du système auxquels un certain nombre de sièges seraient attribués et qui éliraient ou nommeraient leurs propres représentants à ces sièges ou fourniraient au procureur général une liste des noms parmi lesquels il serait tenu de choisir. Tout d'abord, au moment de la conception de la structure d'un tel conseil d'administration, il y aurait inévitablement d'interminables querelles pleines d'acrimonie pour déterminer qui devrait être autorisé à siéger au conseil, et à quel titre. Deuxièmement, il est indispensable que le conseil d'administration ait une optique large de son mandat, axée sur l'intérêt général. Or, un conseil représentatif militerait probablement exactement dans la direction opposée en encourageant un certain chauvinisme dans la promotion des intérêts des divers intervenants. À l'heure actuelle, le procureur général nomme cinq membres au conseil à partir d'une liste que lui fournit le

Barreau du Haut-Canada (BHC). Cette pratique a été mise en place, semble-t-il, lorsque le BHC fournissait au procureur général trois noms pour chaque siège vacant parmi les cinq sièges du conseil attribués au BHC. Le procureur général nomme librement les cinq autres membres du conseil, sous réserve de respecter son obligation en vertu de la *Loi sur les services d'aide juridique* de veiller à ce que le conseil dans son ensemble ait des connaissances, des compétences et de l'expérience dans les domaines et les questions suivantes :

- gestion des affaires,
- fonctionnement des tribunaux judiciaires et administratifs,
- fonctionnement des cliniques juridiques,
- besoins juridiques particuliers et situation sociale des particuliers à faible revenu et des collectivités défavorisées.

Si certaines personnes que j'ai rencontrées m'ont laissé entendre qu'il était anachronique que le BHC ait la prérogative de nommer la moitié des candidats au conseil, ce point de vue ne me convainc pas. Il est primordial de maintenir, voire de consolider à l'avenir, l'engagement (déjà amoindri) des avocats praticiens envers le régime d'aide juridique. En veillant à ce qu'ils soient bien représentés au conseil, nous encourageons à mon avis l'atteinte de ce but, surtout si le procureur général a la latitude (comme c'est le cas à l'heure actuelle) de choisir les membres qu'il nomme à partir de la liste de candidats que lui propose le Barreau. Quant aux nominations libres que le procureur général doit faire en vertu de la loi, je crois que la qualité des personnes désignées, quoique généralement excellente, a été quelque peu inégale. Je remarque, en particulier, que le conseil d'administration d'AJO n'a jamais eu de membre possédant une grande expérience, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, de la gestion d'importants

programmes de dépenses de plusieurs millions de dollars, ce qui me semble très regrettable. À la *U.K. Legal Services Commission*, en revanche, la valeur de ce genre de nominations étant largement reconnue, celles-ci sont aujourd'hui courantes. Je remarque également qu'on se s'est pas assez attachés à ce que les intérêts et l'optique des demandeurs (par rapport à ceux des fournisseurs) soient bien représentés au conseil. Or, l'optique de cadres issus d'organismes comme Centraide pourrait être fort intéressante. De plus, si l'idée d'intégrer davantage les services juridiques et les services sociaux destinés aux Ontariens à faible revenu est acceptée, la nomination d'un haut-fonctionnaire du ministère des Services sociaux et communautaires, ministère chargé d'autres programmes sociaux destinés aux Ontariens à faible revenu, permettrait d'avoir une autre optique utile. On a aussi porté à mon attention le fait que le ministère du Procureur général n'a pas toujours été en mesure de nommer en temps opportun de nouveaux membres au conseil pour remplacer ceux dont le mandat avait expiré ou qui avaient quitté le conseil, en raison de leur départ à la retraite ou de leur démission.

Pour résoudre ces diverses questions, il serait peut-être utile que le procureur général envisage de former un Comité consultatif, qui pourrait se composer du sous-procureur général, du sous-procureur général adjoint responsable de l'aide juridique, du président d'AJO (sauf lorsque son remplacement est en question) et peut-être d'un éminent juge à la retraite, auquel incomberait la nomination des membres du conseil d'administration d'AJO et qui inviterait périodiquement la population à émettre des suggestions ou à présenter des candidats au conseil et convierait des particuliers à lui faire part d'idées inédites. Le Comité consultatif maintiendrait une banque de candidats qualifiés, de sorte

qu'en cas de vacance au conseil, il ne faille pas lancer le processus de recherche à partir du début. Le comité consultatif pourrait alors proposer un certain nombre de candidats au procureur général avec une brève évaluation de leurs qualifications. Le procureur général aurait donc toute la latitude de choisir parmi les candidats qualifiés, y compris parmi ceux qu'il a lui-même proposés au comité. Il sera particulièrement important de renforcer le conseil d'administration de toutes ces différentes manières si, comme je l'ai proposé, hormis l'allocation des ressources à tout le régime d'aide juridique qui lui incombe à l'heure actuelle, lui est aussi confiée la gestion des tarifs.

h) Transparence et responsabilité

Je traite brièvement une dernière question : les activités et les prises de décisions d'AJO sont-elles suffisamment transparentes et justiciables par rapport aux préceptes actuels régissant une bonne administration publique? Premièrement, comme je l'ai déjà indiqué, le procureur général est responsable en dernier ressort de la nomination de tous les membres du conseil d'administration. Deuxièmement, AJO doit publier un rapport annuel énonçant les activités qu'elle prévoit au cours de l'exercice ainsi que ses états financiers, lesquels sont assujettis à une vérification par le vérificateur général. Troisièmement, AJO négocie périodiquement un protocole d'entente (PE) avec le ministère du Procureur général. Conformément au PE, la société doit rendre compte de la façon dont sont dépensés les fonds publics et satisfaire à son mandat en fournissant au procureur général :

- ses plans annuels d'activités;
- des plans stratégiques pluriannuels;

- un énoncé annuel de ses politiques et de ses priorités en matière de prestation de services d'aide juridique;
- un énoncé annuel de ses politiques et de ses objectifs en matière de placement;
- les ordres du jour des réunions;
- les normes de rendement;
- tout autre élément qu'exige le gouvernement.

AJO doit aussi fournir au procureur général des rapports financiers trimestriels sur son fonds de réserve pour éventualités. Quatrièmement, AJO est assujettie à un cycle budgétaire continu de trois ans, pendant lequel elle doit remettre chaque année au ministère du Procureur général ses prévisions budgétaires à des fins d'approbation. Enfin, au cas où le procureur général estime que le conseil d'administration ne s'acquitte pas comme il le doit de ses responsabilités, il a le pouvoir en vertu de la *Loi sur les services d'aide juridique* de dissoudre le conseil et de nommer un administrateur.

Il n'est pas évident que d'autres formes de transparence et de reddition de comptes s'imposent. J'ai soulevé brièvement dans des discussions avec quelques groupes la possibilité de modifier la *Loi sur les services d'aide juridique* pour conférer officiellement au procureur général le pouvoir d'émettre des directives publiques. Certains ministres peuvent déjà exercer ce genre de pouvoir à l'égard de certains organismes publics (des organismes de réglementation en général), c'est-à-dire qu'ils peuvent émettre une directive publique, qui est déposée devant la législature et est normalement assujettie à l'approbation du législateur, prescrivant à l'organisme de poursuivre certains objectifs en matière de politique. Cette idée n'a semblé susciter aucun enthousiasme ou appui, et je ne l'approfondirai donc pas ici.

III. GESTION EXTERNE

AJO est régulièrement en contact avec un certain nombre d'organismes externes ou d'intervenants. J'examine brièvement quelques-unes de ses plus importantes relations.

a) Cliniques communautaires d'aide juridique

Comme je l'ai précédemment signalé, il existe maintenant 80 cliniques d'aide juridique dans la province, dont 18 cliniques spécialisées. Bien qu'on parle en général du « réseau de cliniques », la question de savoir si les cliniques forment dans les faits[9] une structure cohérente suscite des débats. Pour savoir si ces cliniques sont réparties au mieux dans toute la province et s'il y a une gamme idéale de cliniques spécialisées ayant des mandats appropriés, une évaluation continue s'impose, car on ne peut pas simplement présumer qu'il s'agit là du résultat optimal découlant des politiques adoptées ou des décisions prises dans le passé. Plus généralement et plus fondamentalement, la question se pose de savoir si les cliniques forment une structure cohérente pour assurer la prestation de services d'aide juridique aux personnes démunies de l'Ontario. Chaque clinique a un conseil d'administration dont les membres sont élus sur place et qui fixe ses priorités, et les cliniques protègent contre vent et marée leur autonomie institutionnelle, ce qui crée des tensions importantes avec AJO. Les cliniques ont tendance à se plaindre de la microgestion, des tracasseries administratives excessives, des efforts importuns d'AJO pour leur imposer des programmes d'assurance de la qualité. Elles regrettent aussi qu'AJO ne se rende pas suffisamment compte qu'il est important qu'elles fixent leurs propres priorités dans le cadre de leurs structures de gouvernance locales. De son côté, AJO considère qu'il serait irresponsable de sa part de s'acquitter des fonctions que lui

[9] Voir Deloitte, Community Legal Clinics and Student Legal Aid Services, octobre 2004.

confère la loi en se limitant à signer de temps à autre des chèques aux cliniques et à supposer que celles-ci dépensent l'argent à bon escient. Selon elle, donc, il y a lieu de mettre en place des mesures de base en matière d'assurance de la qualité, comme c'est le cas pour le système des certificats, et de s'assurer que les priorités fixées localement par les cliniques constituent tout de même un système cohérent de prestations de services, non seulement pour l'ensemble des différents services offerts par les cliniques elles-mêmes, mais aussi par rapport aux objectifs plus stratégiques des différents volets de tout le système mixte d'aide juridique qui s'est développé en Ontario au cours des décennies (bien qu'au coup par coup). Il est probable qu'à l'avenir il sera encore plus difficile de déterminer quel rôle stratégique doivent jouer les cliniques dans l'ensemble du régime d'aide juridique, si mes recommandations (développées précédemment dans le présent rapport) sont acceptées, car il se pourrait qu'il faille se concentrer davantage sur l'intégration des services ainsi que sur la prestation d'une gamme de services d'aide juridique sans examen des ressources pour tous les Ontariennes et Ontariens. En poursuivant ces deux objectifs, les cliniques deviennent un élément constitutif déterminant de ce concept plus élargi des services d'aide juridique.

Au tout début, AJO a négocié un protocole d'entente (PE) avec l'association des cliniques juridiques communautaires de l'Ontario qui régit les relations entre AJO et chaque clinique du réseau. Toutefois, ce PE respecte un modèle normalisé et pourrait ne pas être suffisamment adapté au rôle distinctif et particulier de chaque clinique. En vertu de la *Loi sur les services d'aide juridique*, AJO a le pouvoir d'imposer des conditions au financement des cliniques, conditions qui peuvent être considérées comme limitant

l'autonomie des cliniques pour déterminer leurs priorités en matière de service. Il est probable que l'imposition unilatérale, de haut en bas ou de manière contraignante de ces conditions par AJO est une source de graves frictions avec les cliniques. Il paraît donc impératif qu'AJO et l'association des cliniques juridiques communautaires, et probablement les cliniques individuelles, dialoguent continuellement et discutent à fond de leur rôle respectif dans l'ensemble du régime d'aide juridique, selon une vision stratégique plus large. Même si ce dialogue risque d'être tendu à certains moments, je ne vois pas comment AJO et les cliniques peuvent l'éviter, compte tenu de leurs responsabilités.

b) Sociétés étudiantes d'aide juridique

Au cours de l'exercice financier 2006-2007, sur les quelque 3 800 étudiants en droit inscrits dans les six facultés de droit de l'Ontario, 985 ont participé au programme des sociétés étudiantes d'aide juridique. Les six cliniques d'étudiants en droit de la province se sont plaintes, parfois avec raison, qu'on les considère comme des acteurs mineurs ou périphériques dans le régime d'aide juridique de la province, et qu'elles sont quelquefois traitées moins favorablement en terme d'allocation budgétaire que les autres cliniques juridiques communautaires, en dépit de leur rôle de fournisseurs de services et d'enseignants auprès de la prochaine génération d'avocats des services juridiques, des fonctionnaires, des juges, des politiciens et des universitaires, double rôle qui absorbe beaucoup de leur temps. De plus, les sociétés étudiantes d'aide juridique protestent, encore une fois avec quelque raison, qu'AJO n'apprécie pas suffisamment le rôle directeur qu'elles jouent dans la promotion d'une plus grande intégration des services d'aide juridique. Aide juridique Ontario aurait intérêt à se préoccuper davantage de sa

relation avec les sociétés étudiantes d'aide juridique et à mieux définir le rôle qu'elles peuvent jouer et joueront dans l'ensemble du régime d'aide juridique de la province. De moins, AJO ne devrait pas traiter les sociétés étudiantes d'aide juridique moins favorablement que les cliniques dans ses allocations budgétaires; une subvention annuelle modeste, pour permettre au personnel dirigeant des sociétés étudiantes d'aide juridique de se rencontrer et de discuter des pratiques exemplaires et des défis communs, serait une façon de reconnaître le rôle unique qu'elles jouent dans le régime d'aide juridique.

c) Pro Bono Law Ontario

Créé il y a une huitaine d'années, Pro Bono Law Ontario est un organisme privé, à but non lucratif, dirigé par des juges et des avocats plaidants, qui, en appliquant des critères d'admissibilité relativement peu exigeants et souples, vise à convaincre des avocats du secteur privé d'offrir volontairement des services juridiques, surtout au civil, à des personnes impliquées dans des poursuites civiles devant la Cour des petites créances ou la Cour supérieure. Jusqu'à présent, Pro Bono Law Ontario a lancé à petite échelle une série impressionnante de programmes pilotes, qui fait appel aux services bénévoles d'avocats de cabinets importants, en particulier à Toronto. AJO travaille en partenariat avec Pro Bono Law Ontario à quelques-unes de ses initiatives, ce qui laisse entrevoir la possibilité d'associations encore plus ambitieuses à l'avenir, en particulier dans le secteur des procès au civil, secteur qui, hormis les affaires relevant du droit de la famille et du droit de la pauvreté, dont s'occupent les cliniques, échappe largement au régime d'aide juridique. AJO devrait s'orienter à l'avenir vers une utilisation plus stratégique de ses ressources en formant des partenariats avec des organismes à but non lucratif et des organismes communautaires, comme Pro Bono Law Ontario.

d) Fondation du droit de l'Ontario

La Fondation du droit de l'Ontario, en vertu de ses statuts, doit remettre 75 pour 100 de ses recettes annuelles à AJO. Comme ces recettes représentent les intérêts sur les fonds fiduciaires des avocats, elles sont fonction du volume des activités économiques de la province et des taux d'intérêt en vigueur, et par conséquent très variables; au cours des dernières années, les revenus ont varié de 20 à 50 millions de dollars par an, ce qui a forcé quelquefois AJO à réduire abruptement en cours d'année les dépenses liées à la délivrance des certificats, car la Fondation du droit de l'Ontario ne lui versait pas autant qu'elle escomptait. Ces modifications soudaines de la politique ne sont souhaitables ni pour les clients ni pour les fournisseurs de services. Selon AJO, la Fondation du droit de l'Ontario ne se montre pas disposée à parler des prévisions des recettes. Quant à la Fondation du droit de l'Ontario, elle reproche à AJO de ne pas avoir adopté non plus de modèle des revenus prévisionnel ou de modèle de pondération et, accessoirement, de compter le un modèle de prévisions élargi élaboré au gouvernement de l'Ontario. AJO et la Fondation du droit de l'Ontario pourraient entretenir des rapports de collaboration pour élaborer un modèle quelconque de prévisions (comme le reconnaît AJO dans les observations qu'elle m'a faites).

Hormis des prévisions plus précises des revenus en provenance de cette source, AJO pourrait également garder un fonds de réserve pour éventualités, en prévision de fluctuations à court terme des revenus. À l'heure actuelle, AJO maintient un fonds de réserve pour éventualités d'environ 20 millions de dollars. Étant donné que dans le passé les revenus qu'AJO a reçus de la Fondation du droit de l'Ontario ont été très variables, ce

fonds de réserve n'est peut-être pas suffisant compte tenu des fluctuations des revenus en provenance de la Fondation du droit de l'Ontario, et à plus forte raison des fluctuations de demandes de certificats. Les demandes de certificats augmentent en cas de ralentissement économique, alors que les revenus en provenance de la Fondation du droit de l'Ontario baissent. Ces questions exigent qu'AJO y prête plus sérieusement attention à l'avenir qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent.

e) Barreau du Haut-Canada

En sa qualité d'organisme de réglementation de la profession d'avocat en Ontario, le Barreau du Haut-Canada (BHC) joue plusieurs rôles importants dans la structuration des services d'aide juridique fournis aux citoyens de cette province. En plus de son rôle dans la nomination des cinq membres du conseil d'administration d'AJO, les autres politiques qu'il poursuit ont des conséquences directes sur le fonctionnement des programmes d'aide juridique. J'ai signalé ci-dessus que le BHC est le principal responsable de l'administration du système disciplinaire des avocats, et qu'à cet égard les rôles respectifs d'AJO et du BHC dans le maintien de normes de qualité adéquates comportent des ambiguïtés, auxquelles les deux organismes devront rapidement trouver une solution à l'avenir, peut-être en négociant un protocole d'entente. De plus, le BHC est devenu depuis peu responsable de la réglementation des parajuristes, notamment en délivrant des permis aux nouveaux techniciens. Les parajuristes jouant à l'heure actuelle un rôle important dans la prestation des services d'aide juridique, il incombe donc à AJO et au BHC de s'assurer conjointement que toutes les occasions de faire pleinement appel à cette précieuse ressource humaine sont saisies.

f) Ministère du Procureur général

J'ai signalé précédemment divers points importants d'interaction ou d'intersection, présents ou potentiels, entre AJO et le ministère du Procureur général – en particulier, les mécanismes d'obligation de rendre des comptes et les responsabilités en matière de recherche. Toutefois, la relation la plus importante d'AJO est sa relation financière avec le ministère du Procureur général et, par l'intermédiaire du ministère, le conseil des ministres et le gouvernement de l'Ontario. Si, comme je le propose, la gestion des tarifs est confiée à AJO, cette relation deviendra encore plus cruciale. Je suppose que, pour le moment tout au moins, les critères d'admissibilité financière et les modifications apportées à ces critères continueront de relever de la responsabilité du ministère du Procureur général et du gouvernement de l'Ontario, comme c'est le cas pour d'autres programmes sociaux se fondant sur des critères de revenus, quoique cela n'interdise pas et ne doive pas interdire un processus permanent plus rationnel de révision de ces critères et une participation importante d'AJO au processus.

Pour ce qui est des critères d'admissibilité, des tarifs et de la rétribution des avocats salariés, les rajustements pourraient être apportés tous les trois ans, alors que les autres pourraient être traités dans les prévisions budgétaires annuelles. À mon avis, dans l'intérêt de la transparence et de l'obligation de rendre compte, AJO et le gouvernement, à la suite des révisions triennales des critères d'admissibilité, des tarifs et des salaires du personnel, devraient rendre public le dossier des dépenses additionnelles présenté par AJO, de sorte que les citoyens de la province puissent déterminer si la réponse du gouvernement convient ou pas. Afin de réduire la portée des négociations annuelles

concernant les augmentations budgétaires, un engagement global par le gouvernement de maintenir au moins le niveau actuel du budget en termes réels sur un cycle de trois ans en l'augmentant au moyen des taux d'inflation appropriés, moins 1 pour 100 pour refléter la promesse d'augmentation de productivité d'AJO, ferait en sorte qu'AJO aurait le fardeau de justifier les augmentations demandées au-delà de ce niveau, soit en invoquant les changements dans la demande ou l'offre des services couverts, ou des innovations proposées dans les services.

Ces réalignements annuels de l'enveloppe budgétaire d'AJO, en fonction de l'inflation, réduiraient davantage le nombre de facteurs à évaluer lors des révisions triennales, le taux d'inflation ayant déjà été pris en compte dans les ajustements budgétaires annuels.

Finalement, afin de parer contre toute désaffection de la part des principaux intervenants du régime d'aide juridique à l'égard de l'idéal de l'égalité devant la loi, je recommande que tous les cinq ans environ, et en principe avant un changement à la direction d'AJO (nomination d'un nouveau président), le procureur général ordonne la tenue d'un examen similaire à celui que j'ai entrepris, et que ce dernier serve de contexte pour trouver un nouveau président (comme c'est le cas dans plusieurs autres institutions du secteur public, notamment les hôpitaux et les universités). Évidemment, de telles révisions doivent faire partie du domaine public, de sorte que l'ensemble des citoyens de l'Ontario puisse recevoir un bulletin périodique faisant état des réalisations du régime d'aide juridique dans sa poursuite de son l'idéal de l'égalité devant la loi.

g) Le gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral exerce des compétences de premier plan dans le secteur du droit criminel, du droit de la famille et du droit de l'immigration; pourtant, depuis une dizaine d'années, il s'est de plus en plus délesté de la responsabilité qui lui revient d'assurer l'accès à la justice dans ces domaines du droit, ce qui se traduit par une baisse réelle de son aide financière au régime d'aide juridique de l'Ontario. Le gouvernement fédéral octroie à l'heure actuelle 16 millions de dollars de moins (en dollars indexés) au régime d'aide juridique de l'Ontario qu'il y a dix ans. De plus, le gouvernement provincial a récemment annoncé un investissement additionnel de 51 millions échelonné sur trois ans. Il faudrait que le gouvernement provincial exerce des pressions sur le gouvernement fédéral pour qu'il remplisse ses responsabilités et prenne en charge une importante part des fonds supplémentaires nécessaires au financement d'un régime d'aide juridique fort et durable en Ontario.

CHAPITRE X

CONCLUSION

Au lieu de résumer toutes les recommandations détaillées proposées dans le présent rapport d'examen (comme il est d'usage de procéder dans des rapports de ce type en faisant des douzaines, voire des centaines de recommandations précises, plus ou moins importantes), j'ai choisi dans cette brève conclusion de mettre l'accent sur sept grands thèmes, en grande partie pour éviter de perdre de vue l'essentiel. Ensemble, les sept thèmes visent un important objectif, soit l'instauration d'un régime d'aide juridique durable qui nous permette de tenir notre engagement collectif et d'atteindre ces deux idéaux qui nous tiennent à cœur, à savoir un accès à la justice équitable et la primauté du droit.

Il ne serait pas réaliste de penser que toutes les recommandations peuvent être mises en œuvre simultanément. Certaines exigent qu'on y prête attention immédiatement, d'autres à moyen terme et d'autres encore, dont AJO devrait se préoccuper au fil du temps, s'inscrivent dans une stratégie à long terme. Dans le rapport, sept thèmes principaux ressortent de l'analyse.

Premièrement, il est impossible d'aborder la gestion du régime d'aide juridique indépendamment de tout le système judiciaire. En fait, il faut la considérer comme faisant partie intégrante d'une vaste stratégie visant la réforme graduelle de tout le système judiciaire. Il faudrait augmenter les ressources de l'aide juridique de façon que les litiges

puissent être réglés efficacement et en temps opportun. D'un autre côté, il faut modifier l'ensemble du système judiciaire en gardant à l'esprit ce dernier objectif.

Deuxièmement, il faut modifier en profondeur les conditions d'admissibilité financières pour qu'elles soient plus réalistes et tiennent compte de la situation réelle des personnes dans le besoin. Elles ont besoin d'être simplifiées et assouplies de façon à pouvoir offrir les services selon la méthode du critère valable d'admissibilité, qui s'accompagnerait de l'élargissement des règles relatives aux contributions des clients. Il faudrait également harmoniser les critères avec les mesures de lutte contre la pauvreté que l'on retrouve dans le reste du système d'aide sociale et les rajuster régulièrement.

Troisièmement, il faudrait offrir une certaine gamme de services d'aide juridique sans examen des ressources à tous les citoyens de la province, en particulier sous forme de conseils sommaires, de façon que la classe moyenne de l'Ontario s'intéresse activement au bien-être du régime d'aide juridique.

Quatrièmement, AJO doit élaborer une stratégie comportant des mécanismes visant à encourager une plus grande intégration des services d'aide juridique, à minimiser l'affectation de services d'aide juridique particuliers à des catégories précises d'institutions ou de problèmes (approche en silo du système de services d'aide juridique) et à adapter le système des points d'entrée simples ou des modes de prestation de services à guichet unique aux besoins des services d'aide juridique. Pour ce faire, il serait bon de

repenser le mandat des cliniques et de déterminer le rôle de ces dernières, selon un concept stratégique plus large du régime d'aide juridique.

Cinquièmement, si elle veut faciliter la réalisation des objectifs précédemment mentionnés, AJO doit mettre à l'essai de façon plus dynamique des formes novatrices de prestation de services, dont des systèmes d'information électroniques et des services d'assistance d'urgence complets, accessibles et à la pointe de la technologie. De plus, il serait bon qu'elle se montre beaucoup plus déterminée à tirer parti au maximum des systèmes de prestation de services actuels et de leurs ressources considérables, en particulier les avocats de service salariés, les bureaux dotés en personnel et les parajuristes.

Sixièmement, il est indispensable d'augmenter très prochainement les tarifs de l'aide juridique ainsi que la rémunération des avocats salariés travaillant dans des cliniques et des avocats de service, et de mettre en place un système pour procéder par la suite à des redressements périodiques qui seraient institutionnalisés et s'inscriraient dans le processus budgétaire qui régit la relation entre AJO et le ministère du Procureur général. La gestion des tarifs devrait incomber à AJO afin de favoriser une méthode de gestion souple et novatrice qui tienne compte des déséquilibres existant dans le système.

Septièmement, en supposant même qu'AJO s'engage nettement plus dans la voie de l'innovation en matière de prestation de services, il sera impossible d'atteindre pleinement la plupart des autres objectifs, en particulier l'élargissement des conditions

financières d'admissibilité à l'aide juridique et le redressement de la rémunération des fournisseurs de services, sans injecter des ressources financières considérables dans un système qui, depuis des décennies, a été en permanence insuffisamment financé; cette situation nous met en difficulté pour respecter notre engagement à l'égard de cet idéal que représentent l'accès à la justice et la primauté du droit et qui, dans une société civilisée, généreuse et prospère, devrait faire partie de nos valeurs et biens communs les plus chers.

.

ANNEXE

CONSULTATIONS ET OBSERVATIONS REÇUES DANS LE CADRE DE L'EXAMEN DU RÉGIME D'AIDE

GROUPES

1. Aboriginal Legal Services of Toronto (ALST)
2. African Canadian Legal Clinic (ACLC)
3. Sociétés d'aide à l'enfance de l'Ontario
4. Alliance pour l'aide juridique durable
5. Association of Community Legal Clinics (ACLCO)
6. Association of Legal Aid Lawyers (ALAL)
7. Centre Francophone de Toronto (CFT)
8. Community Legal Education Ontario (CLEO)
9. County & District Law Presidents' Association (CDLPA)
10. Criminal Lawyers Association (CLA)
11. Association of Staff Duty Counsel Lawyers (ASDC)
12. Avocats de la Couronne du MPG
13. Defence Counsel Association of Ottawa
14. Family Lawyers Association (FLA)
15. HIV & AIDS Legal Clinic – observations des cliniques juridiques spécialisées prescrites par la province
16. Barreau du Haut-Canada (BHC) - Comité de l'accès à la justice
17. Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic Ontario Council of Agencies Serving Immigrants/Parkdale Community Legal Services Inc.South Asian Legal Clinic of Ontario (observations conjointes)
18. Metropolitan Action Committee on Violence Against Women and Children (METRAC)
19. Nishnawbe-Aski Legal Services (NAN)
20. Association du Barreau de l'Ontario (ABO)
21. Ontario Federation of Indian Friendship Centres
22. Parkdale Community Legal Services/Workers Action Centre/Kensington-Bellwoods Community Legal Services
23. Pro Bono Law Ontario (PBLO)
24. Refugee Lawyers Association of Ontario
25. Sociétés étudiantes de services d'aide juridique
26. Fondation du droit de l'Ontario
27. Aide juridique Ontario (cadres supérieurs et directeurs régionaux) senior
28. Legal Aid New Brunswick
29. Saskatchewan Legal Aid Commission
30. Société d'aide juridique du Manitoba
31. Commission des services juridiques du Québec
32. British Columbia Legal Services Society
33. Legal Aid Society of Alberta

INDIVIDUALS

1. John McCamus, président du conseil d'administration d'AJO
2. Janet Leiper, ancienne présidente du conseil d'administration d'AJO
3. Angela Longo, ancienne directrice générale d'AJO
4. L'honorable Sidney B. Linden, ancien président du conseil d'administration d'AJO
5. Clare Burns, The Children's Lawyer for Ontario
6. Helena Birt, ancienne coordonnatrice provinciale des avocats salariés spécialistes du droit de la famille d'AJO
7. Michael Code, professeur de droit, Faculté de droit, Université de Toronto
8. Pascoe Pleasence et Nigel Balmer, United Kingdom Legal Services Research Centre
9. L'honorable Coulter Osborne, Q.C.
10. Edward Iacobucci, professeur de droit, Université de Toronto
11. Brian Langille, professeur de droit, Université de Toronto
12. L'honorable juge Stephen Goudge

ISBN 978-1-4249-7067-4 (Imprimé – Anglais)
ISBN 978-1-4249-7068-1 (HTML – Anglais)
ISBN 978-1-4249-7069-8 (PDF – Anglais)
ISBN 978-1-4249-7070-4 (Imprimé – Français)
ISBN 978-1-4249-7071-1 (HTML – Français)
ISBN 978-1-4249-7072-8 (PDF – Français)