

LE SOLEIL

Opinions, lundi 1^{er} novembre 2004, p. A17

Le Québec dans le monde (3)

L'accès à la justice, un défi de l'État de droit

Quand on compare l'administration publique du Québec à celle des autres États fédérés ou à des pays occidentaux, comment se situe-t-il ? Pour son partenariat privé-public, ses mécanismes de protection des citoyens, son administration de la justice ou sa régulation du marché ? Pour y répondre, les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP publieront une douzaine d'analyses de la situation, à l'invitation du journal *Le Soleil*, d'ici le printemps prochain. Aujourd'hui, les auteurs se penchent sur l'accès à la justice.

Au moment où le régime québécois d'aide juridique fait l'objet d'une évaluation en vue de futurs aménagements, l'examen des dispositifs étrangers revêt un intérêt particulier.

Les systèmes mis en place dans plusieurs pays européens distinguent l'« aide sous forme d'assistance dans le cadre d'une procédure judiciaire » et l'« aide à l'accès au droit », même si les législations* ne retiennent pas toujours explicitement cette distinction.

Aide subsidiaire

Dans la plupart des pays démocratiques, l'assistance dans une cause judiciaire revêt, comme au Québec, un caractère subsidiaire. C'est-à-dire qu'elle n'est pas accordée si les services pour lesquels elle est sollicitée peuvent être obtenus par une autre voie. L'aide de l'État est donc réservée aux personnes, généralement sans condition d'âge ou de nationalité, qui ne peuvent pas payer elles-mêmes les frais occasionnés par une procédure.

En Allemagne, aux Pays-Bas et en Suède, ce caractère subsidiaire exclut de l'aide juridique les titulaires d'un contrat d'assurance de protection juridique et de l'aide à l'accès au droit les personnes susceptibles d'être renseignées et assistées par le service juridique de leur syndicat ou d'une association dont elles sont membres. La loi suédoise prévoit même que l'aide juridique sera refusée aux personnes dépourvues d'une assurance de protection juridique, mais qui auraient dû en avoir une. Cette spécificité suédoise s'ex-

plique par la généralisation de la protection juridique dans presque tous les contrats d'assurance.

Formes d'aide

La Suède et, dans une moindre mesure, la Belgique et les Pays-Bas, privilégient davantage l'aide à l'accès au droit (information juridique). En Suède, l'aide juridique revêt néanmoins deux formes : l'« aide judiciaire » et l'« aide à l'accès au droit ». La première permet la prise en charge par l'État d'une partie des frais d'action en justice encourus par les personnes aux ressources modestes. La deuxième vise à informer le citoyen de ses droits et devoirs en matière juridique. À souligner que l'octroi de l'« aide judiciaire » est subordonné depuis 1996 au recours préalable au « conseil juridique », la consultation ne pouvant avoir une durée inférieure à une heure.

La loi belge dans ce domaine établit une distinction de même nature. L'aide juridique de première ligne, gratuite, permet à toute personne d'obtenir, à l'occasion d'une courte consultation, des renseignements d'ordre pratique ou juridique, dispensés par des avocats ou par d'autres professionnels. L'aide juridique de deuxième ligne, accordée selon les ressources financières des citoyens, couvre exclusivement les prestations des avocats, y compris celles délivrées hors procédure judiciaire. Sans être un point de passage obligé, l'aide juridique de première ligne est donc conçue comme un filtre. Aux Pays-Bas, chacun peut obtenir une consultation gratuite d'une demi-heure dans le cadre de l'« aide à l'accès au droit », alors que les consultations ultérieures sont réservées aux personnes remplissant les conditions requises pour bénéficier de l'aide dans le cadre d'une procédure.

Au Québec, la Loi sur l'aide juridique prévoit spécifiquement que les personnes admissibles peuvent bénéficier de consultations, d'une assistance à la rédaction d'actes juridiques et d'une représentation par un avocat du bureau de l'aide juridique. Par ailleurs, la Maison de justice de Québec offre, situation unique, des services d'information sur le droit et l'accès à la justice. Ces services permettent aux citoyens indé-

pendamment de leur revenu, de mieux connaître leurs droits et obligations.

Critères d'admissibilité

Dans la plupart des pays, c'est l'examen du bien-fondé de la demande qui fixe les limites de l'aide. Son octroi est en effet partout subordonné à une étude de recevabilité. En Allemagne, en Angleterre, aux Pays-Bas et en Suède, l'instance responsable de cette étude procède à une réelle analyse du bien-fondé de la requête. En Allemagne et aux Pays-Bas, l'attribution de l'aide dépend notamment de la probabilité de succès de la procédure. En Angleterre, l'octroi de l'aide est, en matière civile, lié à l'évaluation comparée de la valeur du litige et des perspectives de succès de la procédure. L'aide doit toutefois être attribuée indépendamment de toute analyse coûts-avantages lorsque le litige revêt un caractère prioritaire (protection de l'enfance, violences conjugales, liberté individuelle, etc.). En matière pénale, l'octroi de l'aide dépend du sérieux de la demande. En Suède, la demande n'est acceptée que s'il apparaît « raisonnable que l'État participe aux frais ».

Au Québec, l'aide totale ne peut être accordée que dans les cas expressément précisés par la loi. Il en est ainsi, en matière pénale, lorsque l'accusé est soupçonné d'avoir commis un crime, lorsqu'il s'agit d'un adolescent poursuivi dans le cadre de la Loi sur les jeunes délinquants ou bien si l'accusé encourt une peine d'emprisonnement, risque de perdre ses moyens de subsistance ou encore lorsque l'affaire apparaît particulièrement grave ou complexe. De surcroît, l'acceptation de la demande dépend de critères tels que la comparaison entre le coût pour la collectivité et le profit pour le requérant. Devant les juridictions civiles, le champ de l'aide est principalement limité aux procédures relatives aux questions familiales et à la protection de la jeunesse. L'aide peut cependant être allouée dans des affaires dont l'enjeu est particulièrement important pour le justiciable (risque pour sa sécurité ou son équilibre psychologique, mise en cause de ses moyens de subsistance, etc.). En revanche, elle n'est pas accordée en matière de diffamation.

Participation financière

En Suède et en Angleterre, le montant des dépenses admissibles à l'aide juridique est plafonné. En Suède, il couvre les prestations des avocats dans la limite de 100 heures. Certains dépassements peuvent être explicitement autorisés par le tribunal. En Angleterre, des barèmes prévoient le montant des honoraires pour chaque type d'affaires. Si une affaire est hors champ des barèmes, les avocats concluent au préalable un contrat déterminant le temps nécessaire à son traitement. Au Québec, une aide totale est accordée si le justiciable répond aux conditions financières après

examen de ses revenus, de ses liquidités et de son patrimoine. L'aide est accordée pour un litige donné sur une période déterminée ; chaque recours, y compris en appel, devant donc faire l'objet d'une nouvelle demande d'aide juridique.

Aux Pays-Bas et en Suède, le bénéficiaire de l'aide juridique doit, en règle générale, participer aux frais du procès quelles que soient ses ressources financières. Sauf exception, l'aide n'est donc jamais totale et la contribution du titulaire varie en fonction de son revenu net. Elle s'élève à au moins 89 euros (environ 150 \$CAN) aux Pays-Bas et doit correspondre à 2 % des frais en Suède. Dans plusieurs pays, le bénéficiaire de l'aide peut, en cas de succès dans la procédure, avoir à rembourser les fonds publics consacrés à son affaire. C'est le cas en matière civile en Angleterre. En Allemagne, en Belgique, aux Pays-Bas et au Québec, l'application de cette règle est limitée aux cas où le bénéficiaire se trouve, à l'issue de la procédure, dans une situation financière qui l'exclurait du bénéfice de l'aide.

En outre, en Angleterre, la loi de 1999 sur l'accès à la justice (Justice Access Act) a substitué au régime d'agrément de 1994 un dispositif de contractualisation pour les professionnels qui collaborent à l'aide juridique. Ils doivent satisfaire aux critères fixés par l'agence responsable de l'organisation de l'aide juridique (Legal Services Commission), à laquelle ils sont liés par contrat. Ce régime permet à l'agence de contrôler les coûts tout en assurant, aux bénéficiaires de l'aide, des prestations de qualité optimale.

La situation en France est éclairante à maints égards. Depuis la fin des années 1990, des réformes visant à renforcer les droits de la défense ont multiplié le nombre de bénéficiaires des diverses formes d'aide juridique. Ainsi, la Loi relative à l'accès au droit et à la résolution des conflits (1998) a élargi le champ d'application de l'aide au règlement amiable des conflits avant la saisie d'une juridiction, et la Loi programme pour la justice (2002) a ouvert le bénéfice de l'aide sans condition de ressources aux victimes des crimes les plus graves. S'agissant des mesures relatives à l'accès au droit, la loi de 1998 a apporté les précisions suivantes sur ce que devait être le dispositif d'aide :

- l'information générale des personnes sur leurs droits et obligations et leur orientation vers les organismes compétents ;
- l'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit dont l'assistance au cours de procédures non juridictionnelles ;
- la consultation en matière juridique ;
- l'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques.

En 2003, un décret a précisé les ressources à prendre en compte pour apprécier le droit à l'aide et revalorisé les honoraires des avocats. Néanmoins, une réforme plus globale de l'aide juridique est à l'étude.

On observe donc que dans plusieurs États l'évolution du système d'aide juridique rencontre deux obstacles. D'une part, le seuil d'admissibilité ne permet pas à tous de bénéficier d'un égal accès à la justice. D'autre part, la charge imposée aux avocats au titre de l'assistance s'est souvent alourdie, sans que leur rémunération ait toujours progressé en proportion. D'où une mise en examen fréquente de ce système pour tendre vers l'équilibre qu'exige le bien commun.

**Dans cette analyse, seuls les systèmes d'aide aux personnes physiques ont été considérés et le dispositif de la désignation d'office d'un avocat en matière pénale n'a pas été pris en compte.*

Les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP