

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024

Novembre 2023

Régime d'aide juridique : accessibilité et performance du réseau

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire
au développement durable

Marie-Pier Germain
Directrice d'audit

Maxime Brillant
Édith Lecours
Rébecca Perreault

Ces observations sont complémentaires au rapport du Vérificateur général sur le sujet. Elles donnent l'occasion à la commissaire au développement durable d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable. L'information présentée ne repose pas sur des travaux d'audit en la matière réalisés auprès de la Commission des services juridiques et du réseau de l'aide juridique.

SIGLE

ONU Organisation des Nations Unies

Mise en contexte

1 Dans un État de droit, l'accès à la justice est un aspect fondamental pour le maintien de la réputation et de l'intégrité du système de justice. De plus, en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*, toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et toute personne a droit de se faire représenter par un avocat ou d'en être assistée devant tout tribunal. En ce sens, l'aide juridique joue un rôle essentiel pour protéger les droits des personnes n'ayant pas les moyens financiers de payer les services juridiques liés à leur cause. Selon l'Association du Barreau canadien, les services juridiques financés par l'État constituent, avec l'éducation, les soins de santé et les services sociaux, un des piliers d'une société juste et démocratique.

2 Dans son rapport d'audit portant sur le régime québécois d'aide juridique, le Vérificateur général révèle des lacunes relativement à l'accessibilité du régime et à la performance du réseau, ce qui pourrait limiter l'accès à la justice des personnes qui, dans les faits, n'ont pas la capacité de payer les services juridiques en lien avec le problème auquel elles sont confrontées. Cela me préoccupe, car ce régime a été conçu pour offrir à ces personnes un accès équitable à la justice, et ce, afin d'éviter qu'elles se retrouvent dans une situation de vulnérabilité. En plus de protéger ces personnes, l'aide juridique constitue, par ailleurs, un investissement pour la société.

État de droit

Il s'agit d'une société qui se soumet à un ensemble de règles juridiques et dans laquelle le respect du droit est garanti à tous. L'État de droit exige une justice impartiale et non discriminatoire.

Accès à la justice

Il s'agit de la possibilité, pour chaque personne, de réclamer et d'obtenir le juste règlement de ses problèmes juridiques par l'intermédiaire d'un large éventail de services juridiques (information, conseil et représentation).

Situation de vulnérabilité

Il s'agit de l'état de déséquilibre qui se manifeste lorsqu'une personne en situation de faiblesse physique ou psychique (ex. : grossesse, maladie, handicap, vieillesse), ou de précarité financière ou matérielle (ex. : endettement, revenus incertains, itinérance), est exposée à un risque qu'elle n'est pas apte à gérer.

3 Au terme de mes observations, certaines questions devraient retenir l'attention des décideurs, notamment :

- Comment s'assurer que les personnes en situation de vulnérabilité bénéficient de la même chance que les autres d'obtenir un règlement juste et équitable du problème juridique auquel elles sont confrontées ?
- Comment s'assurer que l'ensemble des coûts pour la société associés à la difficulté d'accès à la justice sont pris en compte lors de la prise de décisions concernant le régime d'aide juridique ?



Principes de développement durable visés

Équité et solidarité sociales

Santé et qualité de vie

Efficacité économique

Enjeux de développement durable

4 Trois principes de la *Loi sur le développement durable* sont directement liés à l'accès à l'aide juridique :

- Le principe d'**équité et de solidarité sociales** énonce que les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité permettant une juste répartition des coûts et des avantages entre les générations actuelles et futures. Les actions de développement doivent également favoriser la solidarité sociale. L'accès à la justice pour les personnes en situation de vulnérabilité contribue ainsi au développement d'une société équitable et solidaire.
- Le principe de **santé et de qualité de vie** établit que les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont des éléments centraux du développement durable. Ce principe reconnaît notamment que les personnes ont droit à une vie saine et productive, ce qui peut parfois être difficile pour celles et ceux qui sont aux prises avec des problèmes d'accès à la justice.
- Le principe d'**efficacité économique** promeut, entre autres, une économie performante et favorable au progrès social. Un accès limité à la justice peut engendrer des effets négatifs pour les personnes ayant un problème juridique, mais également pour la société qui doit assumer les coûts socioéconomiques associés à ces répercussions.

5 L'accès à l'aide juridique est également lié à deux des objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour 2030 :

10 INÉGALITÉS RÉDUITES



- L'objectif 10 de l'ONU vise à réduire les inégalités et à ne pas faire de laissés-pour-compte. Les personnes les plus vulnérables (ex. : les réfugiés, les migrants, les peuples autochtones, les personnes âgées, les personnes handicapées) sont particulièrement exposées à ce risque. Ainsi, l'ONU appelle à adopter des politiques inclusives, notamment dans le domaine de la protection sociale (cible 10.4).

16 PAIX, JUSTICE ET INSTITUTIONS EFFICACES



- L'objectif 16 de l'ONU est de promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, d'assurer l'accès de tous à la justice et de mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous. Pour atteindre cet objectif, l'ONU a notamment adopté la cible de promouvoir l'État de droit et de donner à tous l'accès à la justice dans des conditions d'égalité (cible 16.3).

Importance de l'accès à la justice

6 Selon l'Association du Barreau canadien, presque tous les Canadiens pourraient rencontrer un problème juridique au cours de leur vie. Il est donc important que le système de justice soit accessible et équitable pour tous. Dans cette section, ma réflexion portera sur l'accès à la justice dans sa globalité. Certains obstacles à cet accès, ainsi que leurs effets, particulièrement sur les personnes en situation de vulnérabilité, seront présentés.

Obstacles rencontrés pour accéder à la justice

7 Les coûts, les délais et le manque de connaissance du droit et du fonctionnement du système judiciaire constituent des obstacles pour accéder à la justice.

8 Les coûts des services juridiques sont souvent hors de portée pour les personnes à faible revenu, mais également pour les personnes à revenu moyen. Au cours de leur vie, plusieurs personnes vivront un problème juridique de la vie quotidienne pouvant entraîner des frais considérables. Par exemple, comme le mentionne le Vérificateur général dans son rapport, les statistiques de 2021 de la revue spécialisée *Canadian Lawyer* révèlent que les frais juridiques au privé pour un dossier de divorce en droit familial avec contestation coûtent en moyenne 20 000 dollars.

Problème juridique de la vie quotidienne

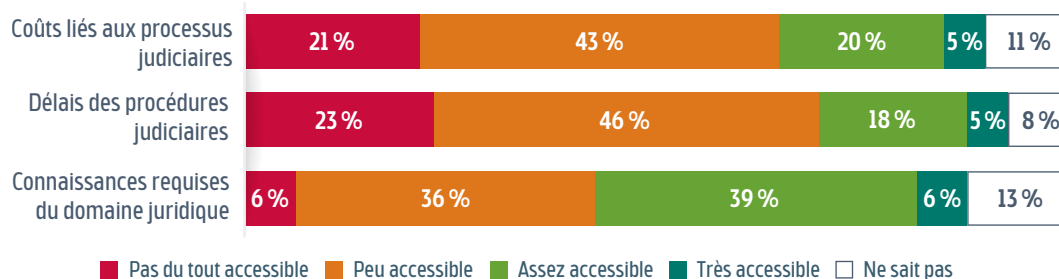
Il s'agit d'un problème survenant au cours d'activités normales dans la vie quotidienne des gens et comportant un aspect juridique et une solution juridique en puissance (ex. : séparation, harcèlement au travail, contestation de testament, endettement).

9 Les délais des procédures judiciaires, qui peuvent durer plusieurs semaines, mois, et même années, représentent un deuxième obstacle, puisqu'après un certain temps, une personne ayant subi un préjudice risque par exemple d'accepter un règlement moins favorable si elle est aux prises avec des pertes financières ou vit des tensions avec les membres de sa famille.

10 Le manque de connaissance du droit et du fonctionnement du système judiciaire limite aussi l'accès à la justice, compte tenu de la complexité des procédures judiciaires et de la difficulté d'accéder à l'information. Ainsi, en raison de ce manque de connaissance souvent observé dans la population en général, les accusés qui comparaissent sans avocat sont plus à risque d'obtenir un verdict inapproprié ou plus sévère conduisant à un règlement injuste, dont les conséquences financières ou sociales peuvent leur porter préjudice.

11 Une enquête sur l'accessibilité du système de justice québécois et la confiance en ce système, réalisée pour le ministère de la Justice en 2021, a révélé qu'une proportion importante des Québécois perçoit que les coûts liés aux procédures judiciaires sont peu accessibles (43 %) ou encore pas du tout accessibles (21 %). Cette enquête montre également que les délais des procédures et les connaissances requises du domaine juridique rendraient difficile l'accès à la justice. La figure 1 présente les résultats de cette enquête à l'égard de ces trois aspects.

FIGURE 1 Perception de l'accessibilité du système québécois de justice en 2021



Source : Ministère de la Justice du Québec.

Inégalités à l'égard des personnes en situation de vulnérabilité

12 Les groupes marginalisés sont particulièrement à risque de rencontrer des difficultés d'accès à la justice. C'est le cas, par exemple, des groupes racisés, des personnes handicapées et de celles atteintes de maladies mentales. Par ailleurs, le manque de connaissance du droit et du système judiciaire est encore plus important chez les groupes dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais.

13 Une étude menée en 2020 par le Réseau d'action des femmes handicapées a permis d'identifier les obstacles particuliers rencontrés par des Québécois et des Ontariens présentant des handicaps physiques ou mentaux, qui ont décrit le processus judiciaire comme étant onéreux, déroutant, inaccessible, traumatisant et lent.

Exemples d'obstacles propres aux personnes handicapées

Pour plusieurs personnes handicapées, le processus judiciaire reste inaccessible en raison des obstacles suivants :

- attitudes et comportements discriminatoires fondés sur le handicap ;
- coût et durée du processus judiciaire ;
- inaccessibilité physique des espaces utilisés par les institutions judiciaires ;
- manque de ressources juridiques appropriées pour les personnes handicapées et coordination confuse entre les différents services offerts (ex. : prestations d'invalidité, aide juridique et aide communautaire) ;
- processus judiciaire et langage inaccessibles.

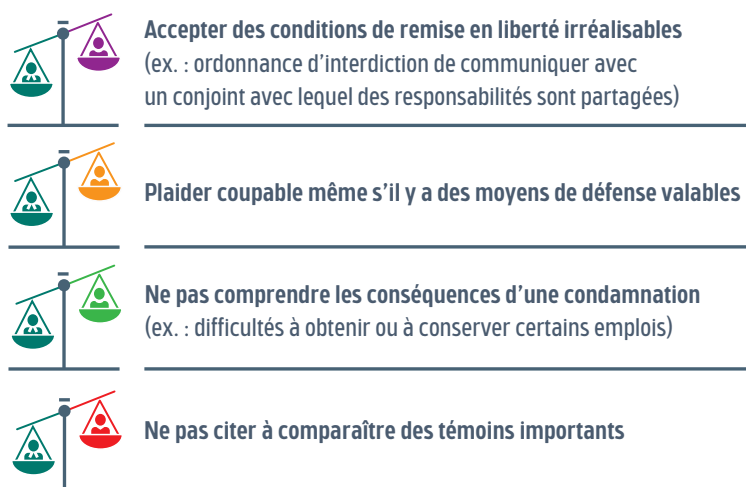
Source : Réseau d'action des femmes handicapées.

14 En outre, lorsqu'une personne en situation de vulnérabilité ne parvient pas à obtenir l'assistance juridique nécessaire pour redresser un tort ou défendre un droit, cela ne fait qu'accroître les iniquités qui existent déjà.

Impacts sur la santé et le bien-être

15 L'Association du Barreau canadien reconnaît que les problèmes d'une personne qui n'a pas reçu l'assistance juridique nécessaire tendent à s'aggraver et à envahir d'autres domaines de sa vie. Par exemple, une personne n'ayant pas les moyens de payer les services d'un avocat pourrait choisir de ne pas intenter de recours lorsqu'elle subit un préjudice ou encore plaider coupable à des accusations criminelles, alors qu'elle aurait pu faire reconnaître ses droits, être acquittée ou être reconnue coupable d'un crime moins grave avec l'aide d'un avocat. Par ailleurs si, pour la même raison, une personne choisit de s'autoreprésenter devant le tribunal, son risque d'être victime d'erreurs judiciaires augmente en raison des erreurs qu'elle pourrait commettre avant et pendant le procès par manque de connaissance du droit et du système judiciaire (figure 2).

FIGURE 2 Exemples d'erreurs commises par les accusés comparaisant sans avocat



Source : Ministère de la Justice du Canada.

16 De plus, lorsqu'une personne à faible revenu fait le choix d'engager un avocat pour régler ses problèmes juridiques, elle pourrait s'endetter au-delà d'un seuil acceptable pour payer ses frais juridiques. Une personne qui se retrouve ainsi en situation de précarité financière ou d'endettement pourrait devenir incapable de couvrir ses besoins de subsistance et ceux de sa famille. Elle risque aussi d'accepter un règlement injuste faute de moyens financiers suffisants pour assumer les coûts d'une défense complète qui ferait valoir pleinement ses droits.

17 En fait, quelle que soit la voie choisie, une personne qui ne bénéficie pas d'un accès équitable à la justice risque d'affronter des difficultés tant financières qu'humaines. Combinés aux impacts financiers, les coûts humains peuvent s'avérer importants. La figure 3 illustre certains coûts humains liés au manque d'accès à la justice.

FIGURE 3 Certains coûts humains associés au manque d'accès à la justice

Aide juridique : un investissement pour la société

18 La difficulté d'accéder au régime d'aide juridique nuit non seulement à la personne elle-même, mais également à l'efficacité du système de justice, et coûte cher à la société. Une évaluation du programme d'aide juridique canadien a révélé en 2016 qu'une réduction des fonds accordés à l'aide juridique pour diminuer les dépenses du système de justice pénale redirige plutôt ces dépenses vers d'autres secteurs du système sous forme de condamnations erronées, de peines excessivement sévères et de délais plus longs qui génèrent des coûts additionnels. Une vision plus large des bénéfices associés à l'aide juridique permet d'évaluer avec plus de précision la valeur de l'aide juridique pour le gouvernement et pour la société.

Justice pénale

Il s'agit de l'ensemble des juridictions répressives, c'est-à-dire celles qui ont pour fonctions de réprimer les infractions en infligeant des peines à ceux qui les commettent.

19 En atténuant les conséquences associées au manque d'accès à la justice, l'aide juridique permet d'économiser des fonds publics. En effet, une étude canadienne évaluait par exemple en 2015 que la non-résolution des problèmes juridiques représentait un coût de 458 millions de dollars en assurance-emploi, de 248 millions de dollars en prestations d'assurance sociale et de 40 millions de dollars en soins de santé. Par ailleurs, l'autoreprésentation, qui est généralement liée au manque d'accès à l'aide juridique, contribue à alourdir le système de justice, notamment en complexifiant et en augmentant la charge de travail des juges, des parajuristes et du personnel administratif des tribunaux.

Un dollar investi dans l'aide juridique se traduit par six dollars d'économie de fonds publics

Plusieurs études soutiennent qu'améliorer l'accès à la justice peut générer un retour sur investissement substantiel. À partir des résultats d'études réalisées en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis, l'Association du Barreau canadien estimait en 2016 que chaque dollar investi dans l'aide juridique se traduit en moyenne par six dollars d'économie de fonds publics dans d'autres domaines.

20 Une plus grande accessibilité à l'aide juridique est profitable pour l'ensemble de la société sur les plans humain et économique. Par exemple, une personne impliquée dans un processus judiciaire sans soutien peut voir son rendement au travail affecté et pourrait même devoir quitter son emploi. Une personne s'étant autoreprésentée et ayant plaidé coupable parce qu'elle ignorait ses droits peut se retrouver avec un casier judiciaire, ce qui peut l'empêcher de se trouver un emploi et de participer pleinement à la société.

21 Étant donné les obstacles à franchir pour avoir accès à la justice, les difficultés particulières que rencontrent les groupes vulnérables, les conséquences du manque d'accès à la justice sur la qualité de vie des personnes, sur le système judiciaire et sur la société, il y a des avantages à investir dans un régime d'aide juridique performant. Le Vérificateur général indique d'ailleurs dans son rapport qu'il y aurait lieu d'analyser la possibilité que d'autres demandeurs tout aussi vulnérables que les prestataires de l'aide de dernier recours et les personnes mineures puissent être admis *de facto* à l'aide juridique afin que le processus gagne en efficacité.