

Si l'aide juridique existait au Nouveau-Brunswick : Examen des services d'aide juridique au Nouveau-Brunswick

Par J. Hughes et E.L. MacKinnon

Septembre 2007

« L'impression d'être traité équitablement ou d'avoir une chance équitable contribue beaucoup au degré d'attachement aux institutions, aux collectivités et à la société dans laquelle les gens vivent. Être traité équitablement suscite la loyauté envers la société et encourage les gens à participer à son fonctionnement. En revanche, l'injustice détruit la société. » Traduit de Breton et al., *A fragile social fabric? Fairness, trust and commitment in Canada* (Kingston, McGill-Queen's University Press, 2004).

***Si l'aide juridique existait au Nouveau-Brunswick :
Examen des services d'aide juridique au Nouveau-Brunswick***

Publié par :

Province du Nouveau-Brunswick
Case postale 6000
Fredericton N.-B. E3B 5H1

CANADA

Imprimé au Nouveau-Brunswick

CNB 5071



Table des matières

Résumé.....	1
1) Introduction	7
a) Comité d'examen	7
b) Mandat	7
c) Calendrier.....	8
d) Méthodologie	8
e) Recherche	8
f) Consultations	8
2) Raison d'être de l'aide juridique : Considérations de nature générale et d'ordre juridique.....	12
a) Considérations de nature générale.....	12
b) Considérations d'ordre juridique	14
i) Obligations en vertu de la loi	14
ii) Obligations constitutionnelles.....	14
iii) Obligations en droit international.....	16
c) Tendances et enjeux	16
3) L'aide juridique au Nouveau-Brunswick aujourd'hui.....	17
a) <i>Loi sur l'aide juridique</i>	17
b) Organisation de la prestation des services d'aide juridique	17
c) Services offerts dans le cadre du programme d'aide juridique.....	18
i) Services en droit criminel.....	18
ii) Services en droit de la famille	18
d) Budget de l'aide juridique.....	18
e) Information de gestion.....	19
4) L'aide juridique en droit criminel.....	20
a) Avocats de service	20
b) Services aux accusés des Premières Nations.....	21
c) Méthodes et utilisation des ressources.....	21
5) L'aide juridique en droit de la famille	27
a) Critères d'admissibilité.....	27
b) Limite financière	29
c) Accroître l'efficacité et améliorer les services	29
6) Cliniques d'aide juridique	30
a) Cliniques étudiantes d'aide juridique	30
b) Avantages des cliniques d'aide juridique.....	31

7) Gouvernance du programme d'aide juridique	32
a) Indépendance institutionnelle	32
b) Structure et méthodes de gouvernance.....	35
i) Méthodes de gouvernance du conseil.....	35
ii) Établir un conseil efficace pour la CSAJNB.....	35
(1) Énoncé de mission et plan stratégique et budget triennaux.....	37
(2) Plan d'activités et budget annuels	38
(3) Code de déontologie et politique sur les conflits d'intérêts	38
(4) Comité et programme de vérification.....	38
(5) Politique sur le recrutement, l'avancement et la rémunération.....	39
(6) Politique sur la diligence raisonnable	39
(7) Politique sur les communications et le droit à l'information.....	39
(8) Politique sur la gestion de l'information et des documents.....	40
(9) Conclusion.....	40
8) Financement de l'aide juridique.....	41
a) Usages dans la région	41
b) Considérations d'ordre politique	41
c) Quatre solutions pour le budget de l'aide juridique	42
9) L'aide juridique dans la région de l'Atlantique : Économies et gains de rendement possibles.....	44
a) L'aide juridique dans la région de l'Atlantique.....	44
b) Frais généraux de la CSAJNB.....	44
Annexe A : Traduction d'un extrait de <i>The Legal Aid Crisis: Time For Action</i> de Melina Buckley	46

Résumé

En juillet 2007, le ministre de la Justice et de la Consommation a donné le mandat au comité d'examen de se pencher sur la gouvernance, la prestation des services et le financement de l'aide juridique au Nouveau-Brunswick. Le comité d'examen a consulté des intervenants qui représentaient les clients de l'aide juridique, des groupes de défense d'intérêts publics, des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, la magistrature ainsi que la direction, le conseil et le personnel actuels de la Commission des services d'aide juridique du Nouveau-Brunswick (« la CSAJNB »).

Les personnes à revenu modeste ont besoin de l'aide juridique pour avoir accès à la justice au Nouveau-Brunswick. À l'instar du gouvernement fédéral, le gouvernement provincial a l'obligation légale et morale de faire en sorte que l'accès à la justice ne soit pas tributaire de la capacité financière. La palette des services d'aide juridique qui sont actuellement offerts prouve que l'aide juridique ne fait pas partie des priorités du gouvernement, étant donné qu'elle répond à peine aux exigences minimales de la loi. Les mesures actuelles ne suffisent pas à assurer l'accès à la justice pour tous.

La *Loi sur l'aide juridique* ne remplit pas bien son objet et a besoin d'une refonte en profondeur. La *Loi* et les règlements font obstacle à la direction de l'aide juridique, au lieu de la faciliter. L'absence d'information de gestion adéquate et opportune nuit également à sa direction. La CSAJNB n'informe pas adéquatement la population au sujet de ses services.

Il y a des lacunes importantes dans l'aide juridique en droit pénal. La représentation à l'occasion des premières comparutions s'est grandement améliorée depuis l'entrée en fonction des avocats de service salariés, mais ceux-ci sont souvent responsables d'un nombre considérable de dossiers et manquent cruellement de formation pour pouvoir s'occuper convenablement des clients qui ont des besoins spéciaux ou élevés. La représentation est assujettie à de nombreuses exceptions et restrictions injustifiables. Les accusés des Premières nations ne reçoivent pas signification des actes de procédure dans leur langue. Aucun service postérieur à la condamnation n'est offert dans les prisons. L'admissibilité à l'aide juridique en droit pénal fait l'objet d'une grande latitude, ce qui ralentit le processus décisionnel et le rend incohérent. Le travail effectué dans le cadre des certificats d'aide juridique en droit pénal est mal rémunéré et est payé tardivement.

Les critères d'admissibilité à l'aide juridique en droit de la famille sont d'une complexité incompréhensible. À cause du critère des mauvais traitements auquel est assujettie l'admissibilité à l'aide juridique en droit de la famille, des femmes et des hommes qui ont besoin d'être représentés par un avocat sont laissés pour compte au Nouveau-Brunswick. Aucune assistance juridique n'est offerte dans les affaires complexes ou dans les instances qui mettent en cause des biens matrimoniaux d'une valeur supérieure à 20 000 \$. Les décisions sur l'admissibilité accusent des retards déraisonnables. L'accès à la représentation est souvent très lent. La rémunération versée au titre des certificats d'aide juridique en droit de la famille est inférieure à celle qui est accordée pour le travail effectué dans le cadre des certificats en droit criminel, ce qui est indéfendable du point de vue de l'équité salariale et de l'obligation de verser une rémunération juste et suffisante.

Il n'existe aucun service de droit des pauvres. La première mesure à prendre pour répondre à ce besoin impérieux consiste à mettre sur pied des cliniques d'aide juridique gérées par les étudiants des deux facultés de droit de la province. Il faut à tout prix faire le pont entre les services publics d'information juridique et la représentation pleine et entière dans les instances criminelles. En bout de ligne, il serait extrêmement souhaitable de mettre sur pied un réseau de cliniques communautaires pour desservir toutes les régions et tous les groupes linguistiques de la province.

La gouvernance de la CSAJNB en tant qu'organisation indépendante a déperissé en raison du fait que le conseil a perdu des membres qui n'ont pas été remplacés. Quand de nouveaux membres seront nommés au conseil, ils auront beaucoup de pain sur la planche. Le conseil devra exercer ses pouvoirs afin d'élaborer un plan d'activités à long terme, un énoncé de mission et un code de déontologie pour l'organisation. Il devra mettre sur pied des comités qui s'occuperont des questions financières et de la planification. L'élaboration de politiques sur la gestion des risques et sur les communications fera également partie de ses priorités.

En dernier lieu, le comité d'examen a été invité à étudier des scénarios de financement stable et de financement accru afin de trouver des possibilités de réaliser des économies et des gains de rendement. Au Nouveau-Brunswick, l'aide juridique est un service à très faible budget. Il n'existe pas de programme superflu, ni d'excédent à couper. La mise sur pied d'un régime régional d'aide juridique en collaboration avec les autres provinces atlantiques ou maritimes permettrait peut-être de réaliser des gains de rendement. Conserver le niveau actuel de financement appauvrirait le programme et entraînerait des coûts sociaux et financiers importants pour d'autres secteurs du gouvernement ainsi que des dépenses dans le secteur privé. La priorité absolue devrait être d'accroître le niveau de financement de base afin de soutenir adéquatement le programme existant. En outre, il serait justifié de réinvestir des sommes importantes dans l'aide juridique pour faire face aux enjeux que soulève le droit des pauvres.

Liste des recommandations

Recommandation n° 1

La CSAJNB devrait commencer par accorder la priorité à l'élaboration et à l'utilisation de l'information de gestion appropriée.

Recommandation n° 2

Le volume de dossiers confié à chaque avocat de service devrait être géré et limité.

Recommandation n° 3

Les avocats de service devraient recevoir une formation supplémentaire pour pouvoir s'occuper des défendeurs qui ont des besoins spéciaux ou élevés.

Recommandation n° 4

Il faudrait mettre sur pied un programme de travailleurs sociaux rattachés aux tribunaux, en collaboration avec les groupes des Premières nations.

Recommandation n° 5

S'il y a lieu, la CSAJNB devrait envisager d'avoir recours à la technologie de la vidéoconférence.

Recommandation n° 6

Pour mieux gérer les dépenses, le conseil devrait envisager d'imposer un plafonnement aux certificats et aux avocats salariés en termes d'heures ou de financement global.

Recommandation n° 7

La CSAJNB devrait bonifier le programme des avocats de service et l'offrir devant les tribunaux spécialisés de la province.

Recommandation n° 8

Le ministre devrait abolir la règle des 60/40 en modifiant le paragraphe 79(23) du Règlement 84-112.

Recommandation n° 9

Le conseil devrait envisager d'établir des critères et une grille d'admissibilité financière à l'aide juridique en droit pénal et de formuler des recommandations au ministre. Le conseil devrait envisager d'adopter des échelles progressives et d'échelonner les contributions des clients en tenant compte notamment du facteur de la taille de la famille. Il devrait aussi envisager de permettre l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire à l'égard des accusés handicapés qui ont des dépenses exceptionnelles liées à leur handicap.

Recommandation n° 10

Le conseil devrait encadrer clairement et passer en revue périodiquement l'exercice du pouvoir discrétionnaire afin de s'assurer que les critères sont appliqués de façon équitable et cohérente.

Recommandation n° 11

Le conseil devrait examiner s'il convient de mettre en œuvre la recommandation du comité d'examen de ne pas faire appel à un critère fondé sur l'actif.

Recommandation n° 12

Le conseil devrait éliminer la contribution de 50 \$ exigée des clients.

Recommandation n° 13

Les agents d'admission devraient participer activement à l'élaboration d'un processus simplifié.

Recommandation n° 14

La CSAJNB devrait effectuer un examen opérationnel du processus de demande.

Recommandation n° 15

Le conseil devrait envisager de toute urgence de révoquer la règle interdisant les certificats multiples.

Recommandation n° 16

Le conseil devrait envisager de toute urgence d'offrir l'aide juridique aux personnes accusées d'infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité lorsque le verdict possible peut mener à l'emprisonnement ou à une autre peine privative de liberté.

Recommandation n° 17

Le conseil devrait réexaminer les pratiques de l'aide juridique à l'égard des infractions aux lois provinciales en portant une attention particulière aux infractions à la réglementation sur la pêche et la chasse et aux répercussions différentes qu'elles peuvent avoir pour les personnes et les collectivités des Premières nations.

Recommandation n° 18

Le conseil devrait offrir des services d'aide juridique en droit carcéral.

Recommandation n° 19

Le ministère de la Justice devrait conclure un protocole d'entente avec la CSAJNB dans le but de fournir les services des avocats désignés en vertu de l'arrêt *Rowbotham*, de l'arrêt *Fisher*, de l'article 25 de la LSJPA et de l'article 685 du *Code criminel*. Le financement de ces services supplémentaires ne devrait plus relever du budget de fonctionnement des Services aux tribunaux.

Recommandation n° 20

Le conseil devrait remplacer le critère de la violence conjugale qui s'applique à l'admissibilité à l'aide juridique en droit de la famille par un simple critère fondé sur le revenu.

Recommandation n° 21

L'aide juridique devrait être offerte dans les affaires complexes en droit de la famille.

Recommandation n° 22

L'importance des ressources consacrées à une affaire en droit de la famille devrait être établie au moyen de l'évaluation préalable des besoins.

Recommandation n° 23

Le processus de demande et d'admission devrait être simplifié pour accélérer l'affectation des avocats dans les dossiers de droit de la famille.

Recommandation n° 24

Il devrait exister un moyen pour les clients de l'aide juridique d'obtenir de l'information sur le traitement de leur demande ou, s'ils ont été admis, sur l'évolution de leur dossier.

Recommandation n° 25

Nous recommandons que la CSAJNB, le ministère de la Justice, le Barreau, la Fondation pour l'avancement du droit et les facultés de droit de l'UNB et de l'Université de Moncton entament des négociations dans le but de mettre sur pied des cliniques gérées par les étudiants.

Recommandation n° 26

Pour protéger son autonomie institutionnelle, la CSAJNB devrait cesser d'assurer la représentation des enfants qui font l'objet d'une demande de tutelle par le ministre des Services familiaux et communautaires. La CSAJNB devrait également cesser de fournir des services juridiques dans les dossiers mettant en cause le Service des ordonnances de soutien familial.

Recommandation n° 27

Il faudrait accorder à la Commission la souplesse budgétaire nécessaire que pourra exercer le conseil lorsqu'une défense pleine et entière dans une affaire complexe risque de dépasser le cadre du budget.

Recommandation n° 28

Il faudrait mettre en vigueur une modification législative pour que le directeur général de la CSAJNB devienne un employé du conseil nommé à titre amovible par celui-ci.

Recommandation n° 29

La CSAJNB devrait être considérée comme un regroupement d'experts de la politique de l'aide juridique. Les recommandations de principe sur l'aide juridique devraient être transmises du conseil au gouvernement par l'intermédiaire du ministre.

Recommandation n° 30

Un protocole d'entente triennal devrait être conclu par le conseil de la CSAJNB et le ministre de la Justice et de la Consommation pour établir l'orientation stratégique et les budgets pluriannuels et pour officialiser les conditions de leur relation, comme la circulation de l'information entre le ministre et la CSAJNB.

Recommandation n° 31

La CSAJNB devrait prendre des mesures progressives pour se rendre indépendante de l'exécutif aux yeux du public. La CSAJNB devrait établir clairement qu'elle fonctionne uniquement dans l'intérêt des clients.

Recommandation n° 32

Les mesures législatives devraient être modifiées afin de prévoir que le conseil de la CSAJNB se compose de sept à neuf membres, au lieu de cinq à sept.

Recommandation n° 33

Les membres du conseil devraient avoir des compétences diversifiées, notamment de la formation juridique, de l'expérience pratique en droit, des aptitudes financières, de l'expérience de l'assistance judiciaire et du milieu des affaires en général.

Recommandation n° 34

Le conseil et le ministre devraient s'entendre au sujet du profil des compétences exigées des administrateurs. Ce sont les aptitudes, les connaissances et l'expérience qui doivent être déterminantes dans le choix des administrateurs, et non le groupe que ceux-ci représentent.

Recommandation n° 35

La CSAJNB devrait faire en sorte que sa structure et ses pratiques de gouvernance deviennent la priorité absolue de son travail.

Recommandation n° 36

Le comité d'examen croit qu'il existe des arguments irréfutables pour augmenter le financement de l'aide juridique.

Recommandation n° 37

Le comité d'examen recommande que la première étape de la bonification du financement de l'aide juridique vise l'ajout de ressources suffisantes pour financer adéquatement le régime actuel, ce qui équivaut à une augmentation de deux à trois millions de dollars au titre du financement de base la première année.

Recommandation n° 38

Le comité d'examen recommande également que l'engagement soit pris d'élargir le programme de l'aide juridique en tenant compte des priorités retenues parmi les solutions proposées. Le montant de cet engagement oscillerait entre quatre et six millions de dollars répartis raisonnablement sur une période de deux ou trois ans.

Recommandation n° 39

Une augmentation progressive des tarifs de l'aide juridique pour les avocats de cabinet privé devrait être mise en œuvre au moyen du financement supplémentaire consenti au programme.

Recommandation n° 40

Le gouvernement provincial devrait envisager de faire des démarches auprès des autres provinces atlantiques ou maritimes pour élaborer un modèle de prestation en commun des services d'aide juridique.

1. Introduction

En juillet 2007, le ministre de la Justice et de la Consommation a commandé un examen de l'aide juridique au Nouveau-Brunswick pour le compte du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

a) Comité d'examen

Le ministre de la Justice et de la Consommation a confié à M. Ernest MacKinnon, ancien sous-ministre du gouvernement du Nouveau-Brunswick, et à M^{me} Jula Hughes, professeure de la faculté de droit de l'UNB, le mandat de coprésider cet examen. M. Hassan Arif et les membres du personnel de la Direction de la politique et de la planification du ministère de la Justice et de la Consommation ont aidé à la recherche et ont fourni du soutien administratif.

Les coprésidents du comité d'examen aimeraient remercier M^{me} Debbie Hackett, directrice de la politique et de la planification, M. Hassan Arif, chercheur pour les besoins de l'examen, ainsi que les membres du personnel de la Direction de la politique et de la planification pour leur aide précieuse.

b) Mandat

Le comité d'examen a reçu le mandat suivant :

- 1) Examiner la prestation des services d'aide juridique au Nouveau-Brunswick et formuler des recommandations au sujet du modèle de gouvernance qu'il conviendrait d'adopter.
- 2) Examiner d'autres modèles de prestation des services et recommander le modèle qui répondrait le mieux aux besoins du Nouveau-Brunswick.
- 3) Examiner et recommander le modèle d'aide juridique qui conviendrait le mieux au Nouveau-Brunswick, en tenant pour acquis que les niveaux de financement consentis par les gouvernements provincial et fédéral n'augmenteront pas au cours des cinq prochaines années.
- 4) Déterminer les possibilités de réaliser des économies administratives, notamment en collaborant avec le gouvernement provincial au choix des fournisseurs susceptibles de répondre à certains besoins de services communs (p. ex. : systèmes, assurances, installations, personnel et services financiers).
- 5) Examiner la possibilité de mettre sur pied des cliniques d'aide juridique inspirées du modèle de la Nouvelle-Écosse, sous l'égide des facultés de droit des universités de la province, et étudier notamment les avantages éventuels, les coûts et les difficultés d'un tel projet.
- 6) Déterminer les tensions qui risquent de faire croître la demande de services d'aide juridique, notamment les répercussions possibles des modifications au droit criminel fédéral, et établir des prévisions de coûts en fonction des estimations de croissance.
- 7) Énoncer les principes et les autres facteurs qui doivent être pris en considération en ce qui concerne les possibilités d'augmenter les contributions des clients.
- 8) Confirmer la raison d'être des services d'aide juridique en droit criminel, aux jeunes contrevenants, aux autochtones et en droit de la famille ainsi que des autres formes d'aide juridique en matière civile au Nouveau-Brunswick.

- 9) Examiner les limites et l'efficacité du régime actuel.
- 10) Examiner les lacunes du régime actuel.
- 11) Examiner les relations entre les modèles traditionnels d'aide juridique, la médiation et les autres solutions de rechange en droit criminel (p. ex. : le Tribunal de la santé mentale, le Tribunal chargé des affaires de violence conjugale, etc.).

c) Calendrier

À la fin de juillet 2007, le comité d'examen a reçu le mandat de mener à terme son examen et de présenter un rapport au ministre et à la vice-présidente de la Commission des services d'aide juridique du Nouveau-Brunswick (CSAJNB) au plus tard le 14 septembre 2007.

d) Méthodologie

Le comité d'examen a organisé son travail de la façon suivante :

De la fin de juillet à la mi-août :	Planification du travail; Recherche de base et collecte de données; Élaboration du plan de consultation; Élaboration des questions pour les besoins de la consultation.
De la mi-août au début de septembre :	Consultations auprès des intervenants; Rédaction de la version préliminaire des parties du rapport qui ne traitent pas des consultations.
Mi-septembre :	Délibérations et préparation du rapport et des recommandations.

e) Recherche

Le comité d'examen a étudié de nombreux documents afin de recueillir des renseignements de caractère général, notamment la *Loi sur l'aide juridique* et son règlement, les rapports annuels de la CSAJNB, l'information sur l'aide juridique qui se trouve dans le site Web du gouvernement, le plus récent plan d'activités de la CSAJNB ainsi que d'autres documents fournis par la CSAJNB. Le comité a également tenu compte de l'examen récent de l'aide juridique au Manitoba, de l'examen des services d'aide juridique effectué en 1996 en Nouvelle-Écosse et des observations formulées par l'Association du Barreau canadien au sujet de l'aide juridique.

f) Consultations

La liste préliminaire des groupes et des particuliers que le comité envisageait de consulter a été distribuée à un échantillon représentatif de membres du personnel de la CSAJNB, du ministère de la Justice et de la Consommation et d'autres services du gouvernement provincial. Nous avons élaboré la version finale du plan de consultation à la lumière des commentaires que nous avons reçus et en tenant compte de la nécessité de recueillir l'avis des intervenants qui représentaient les organisations de femmes, les collectivités linguistiques et culturelles, la population autochtone, les personnes handicapées, les

personnes âgées, les groupes de défense des droits des détenus et d'autres organisations actives dans divers segments de la collectivité qui entrent en contact avec le programme d'aide juridique. Nous avons aussi consulté des universitaires et des représentants d'autres régimes d'aide juridique.

Le comité d'examen a rencontré à plusieurs reprises les membres du conseil d'administration et de la haute direction de la CSAJNB et il a fait appel au savoir-faire de représentants de la clinique de services juridiques de l'Université Dalhousie et d'Aide juridique Ontario pour étudier la possibilité de mettre sur pied des cliniques d'aide juridique parrainées par les facultés de droit des universités.

Lors des consultations auprès des intervenants, nous nous sommes adressés à des organismes gouvernementaux et à des organisations de l'extérieur du gouvernement. La plupart des consultations ont eu lieu en personne, mais nous avons eu recours à la technologie de la téléconférence ou de la vidéoconférence dans certains cas. Le comité d'examen a aussi demandé à quelques organisations de lui présenter des observations par écrit.

Avant d'entreprendre ses consultations, le comité d'examen a rédigé une série de questions dont il entendait discuter avec les groupes et les particuliers consultés.

Le comité d'examen a rencontré les personnes et les organisations suivantes :

Commission des services d'aide juridique du Nouveau-Brunswick

Deborah Doherty, vice-présidente

Ronald LeBlanc, membre du conseil

David Potter, directeur général

Gabriel Paulin, directeur des services financiers

Peter Corey, directeur de l'aide juridique en droit criminel

Louise Surette, directrice de l'aide juridique en droit de la famille

Secrétariat des affaires autochtones

Patrick Francis, sous-ministre

Ministère de la Justice et de la Consommation – Services administratifs

Neil Foreman, directeur général

Gayle Howard, analyste principale en matière de politiques,

Direction des services financiers

Ministère de la Justice et de la Consommation – Services aux tribunaux

Mike Comeau, sous-ministre adjoint

Mike Guravich, conseiller, Soutien des programmes

Joanne Higgins, directrice de l'exécution des ordonnances de soutien familial

Debbie Locke, agente, Soutien des programmes

Ministère de la Justice et de la Consommation – Direction des poursuites publiques

Glen Abbott, sous-procureur général adjoint

Anthony Allman, procureur de la Couronne régional, Moncton

Bill Corby, procureur de la Couronne régional, Fredericton

P.J. Veniot, procureur de la Couronne régional, Bathurst

Ministère des Services familiaux et communautaires

Gary Love, conseiller, Service de bien-être à l'enfance

Danielle Chiasson, conseillère, Service de bien-être à l'enfance

Magistrature

L'honorable J. Ernest Drapeau, juge en chef de la Cour d'appel

L'honorable David D. Smith, juge en chef de la Cour du Banc de la Reine

L'honorable R. Leslie Jackson, juge en chef de la Cour provinciale

Conseil du Premier ministre sur la condition des personnes handicapées

Randy Dickinson, directeur général

Association du Barreau canadien – Division du Nouveau-Brunswick

Jade Spalding, présidente

Cameron Gunn

Lia Daborn, directrice générale

Association canadienne pour la santé mentale – Division du Nouveau-Brunswick

Tracy Ryan, directrice générale, Division du Nouveau-Brunswick

Jean McBrine, directrice générale, filiale de Fredericton/Oromocto

Del Brodie, filiale de Fredericton/Oromocto

Service d'aide juridique de l'Université Dalhousie

Donna Franey, directrice générale

Elizabeth Fry Society of Saint John

Marianna Stack, présidente

Erin McLaughlin, bénévole

Denise Durette, bénévole

Justice Canada

Ab Currie, chercheur

Barreau du Nouveau-Brunswick

Maria Henheffer, présidente

Geri Mahoney

Rod MacDonald

Bruce Noble

Marc Richard

Aide juridique Ontario

John McCamus, président

MAWIW

Ruth Levi, présidente

Ron Gaffney, conseiller juridique

Fondation Muriel McQueen Fergusson

Rina Arseneault, directrice adjointe

Conseil consultatif sur la condition de la femme du Nouveau-Brunswick

Ginette Petitpas-Taylor, présidente

Rosella Melanson, directrice générale

New Brunswick Anti-Poverty Association
Eric Teed

Ombudsman et défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick
Bernard Richard, ombudsman

Fondation pour l'avancement du droit au Nouveau-Brunswick
Paul Smith, président

Conseil multiculturel du Nouveau-Brunswick
George Maicher, président

Examen d'Aide juridique Ontario
Michael Trebilcock, président

Secrétariat de la croissance démographique
Humphrey Sheehan, chef de la direction

Université de Moncton
Marie-France Albert, doyenne de la faculté de droit

Université du Nouveau-Brunswick
Philip Bryden, doyen de la faculté de droit

Direction des questions féminines du Bureau du Conseil exécutif
Norma Dubé
Suzanne Blaney-Tremblay

Le comité d'examen a reçu des observations écrites des organisations suivantes :

Association acadienne et francophone des aîné(e)s du Nouveau-Brunswick
Jean-Luc Bélanger, président

Comité des 12 pour la justice sociale
Claude Snow, président

Fédération des citoyens aînés du Nouveau-Brunswick
Rhéal Bélanger, président

Le comité d'examen attend des observations écrites des organisations suivantes :

Association des juristes d'expression françaises du Nouveau-Brunswick
M^e Sacha D. Morisset, président

Société Elizabeth Fry de Moncton
Claudette Rogers, présidente

Le comité d'examen aimerait remercier tous les intervenants qui ont pris le temps de lui faire connaître leur point de vue et de l'aider dans ses démarches.

2. Raison d'être de l'aide juridique : Considérations de nature générale et d'ordre juridique

a) Considérations de nature générale

Un système judiciaire qui fonctionne bien est l'une des principales caractéristiques d'une société démocratique. La possibilité de régler les différends de façon équitable, cohérente et opportune permet aux gens de prendre part à la société civile sans être constamment distraits par des conflits non réglés. Elle nous permet d'apporter notre contribution à la société et à notre économie et de consacrer notre temps et nos efforts à notre travail, à notre famille et à nos activités sociales.

Dans notre système judiciaire, on tient pour acquis que les participants sont représentés par des spécialistes du droit. La plupart des gens ne prendraient pas le risque de se présenter dans une salle d'audience pour défendre leurs droits ou pour contester l'imposition d'une obligation, voire d'une peine, sans l'assistance d'un avocat. Et ils ont bien raison. Les lois de nos démocraties modernes sont complexes, et il faut du doigté et de l'expérience pour faire valoir une cause, non seulement dans les litiges civils, mais aussi dans les affaires criminelles.

Comme pour toute autre initiative démocratique, la qualité du système se mesure à la capacité qu'ont les moins privilégiés d'y participer. On n'exige pas un gros chèque de paye avant de permettre à quelqu'un de voter lors d'une élection, alors on ne devrait pas exiger qu'une personne ait une fortune pour pouvoir se prévaloir de façon efficace du système judiciaire. Le comité d'examen a pris connaissance des opinions de nombreux groupes et particuliers. Tous les gens auxquels nous avons parlé étaient convaincus de l'importance fondamentale que revêt l'accès à la justice et du rôle essentiel que joue l'aide juridique à cet égard.

Cependant, nous sommes tous conscients des difficultés critiques que suscite l'accès à la justice partout. Dans toutes les régions du pays, on refuse couramment à des Canadiens à faible revenu la possibilité d'être représentés devant les tribunaux. Le Nouveau-Brunswick ne fait pas bande à part à ce chapitre. Des programmes gouvernementaux essentiels ne profitent pas aux bénéficiaires visés, parce que l'aide juridique n'est pas offerte devant les tribunaux quasi judiciaires et les autres instances décisionnelles administratives. Les nouveaux arrivants dans nos provinces n'ont souvent pas l'aide dont ils ont besoin pour se familiariser avec les normes juridiques et les attentes de la société canadienne. Le refus d'investir dans l'aide juridique en droit civil a des répercussions disproportionnées pour les femmes. La population autochtone juge que le système judiciaire est insensible aux besoins de ses collectivités. La faiblesse d'autres maillons du filet de sécurité sociale, comme le manque de soins de santé mentale et de services de traitement de la toxicomanie, a des conséquences graves dans le système de justice pénale.

En outre, les services d'un avocat sont de plus en plus hors de la portée de la plupart des Canadiens à revenu moyen. Pour les tribunaux, les plaideurs qui ne sont pas représentés par un avocat sont le principal obstacle à l'administration efficace, équitable et judicieuse de la justice. Tous les juges que nous avons consultés étaient d'avis qu'un plaideur qui n'est pas représenté par un avocat est bien moins susceptible d'obtenir une décision favorable qu'une

¹ http://www.scc-csc.gc.ca/aboutcourt/judges/speeches/Challenges_f.asp

partie qui a recours aux services d'un avocat, surtout s'il est forcé de se passer des services d'un avocat. La balance de la justice ne fonctionne pas correctement lorsqu'une personne est forcée de se présenter devant le tribunal sans avocat.

L'aide juridique fait partie de la solution à tous ces problèmes. Mais il serait irréaliste d'espérer que l'aide juridique remédie à tous les maux qui affligent le système judiciaire. Il faudra examiner d'autres sources de financement pour procurer l'accès à la justice aux gens qui ont un revenu supérieur au seuil de la pauvreté, mais qui n'ont pas les moyens de retenir les services d'un avocat de cabinet privé, en particulier dans les affaires complexes. Comme l'a souligné la juge en chef du Canada, « il faudra faire bien davantage pour que l'accès à la justice devienne une réalité pour les Canadiens et les Canadiennes ordinaires ».¹

À l'heure actuelle, les services offerts dans le cadre du programme d'aide juridique sont beaucoup trop limités pour que les personnes à faible revenu puissent avoir accès à la justice au Nouveau-Brunswick. Tous les intervenants que nous avons consultés appuyaient l'idée de l'aide juridique, ce qui ne les empêchait pas d'être très majoritairement favorables à ce qu'on étoffe la gamme de services offerts par l'aide juridique. Le fait que les Néo-Brunswickois à faible revenu ont besoin d'assistance juridique est évident et préoccupant pour tous les observateurs. De plus, presque tout le monde reconnaît que les services d'aide juridique actuellement offerts sont bien en deçà du niveau de service souhaitable.

Mais la gamme des services qui devraient être offerts ne fait pas l'unanimité. Le comité d'examen est d'avis qu'il serait utile, pour les besoins de la discussion, de préciser les services que le gouvernement provincial est tenu de fournir en vertu de la loi, les services qu'il serait souhaitable qu'il offre pour des motifs de justice sociale ou pour d'autres raisons de principe et les services qu'il serait plus coûteux de ne pas offrir pour les citoyens et les contribuables du Nouveau-Brunswick. Autrement dit, il existe trois raisons fondamentales de fournir les services d'un avocat aux personnes qui n'ont pas les moyens de se faire représenter par un avocat de cabinet privé :

- 1) C'est la chose à faire;
- 2) La loi ou la constitution l'exige;
- 3) Les coûts pour le système des personnes qui agissent seules devant les tribunaux sont supérieurs aux économies qui sont réalisées du fait qu'elles ne sont pas représentées par un avocat.

C'est la chose à faire, parce que les Canadiens ont établi dans leur constitution qu'ils voulaient que leur pays soit une société juste et démocratique. Pour être juste et démocratique, une société doit soutenir ses institutions démocratiques et faire prévaloir le principe de la justice universelle. Depuis que la *Charte* est entrée en vigueur en 1982, les tribunaux ont élaboré certaines normes minimales sur l'accès à la justice en faisant respecter le droit à l'avocat garanti par l'article 10 de la *Charte*. Ils commencent à peine à établir des normes plus générales en ce qui a trait au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne qui est garanti par l'article 7 de la *Charte*. Fournir l'accès à la justice relève en grande partie de la volonté politique. Les tribunaux constatent que des décisions financières importantes sont en cause, mais ils admettent qu'il incombe aux représentants élus, et non aux officiers de justice, de prendre ces décisions. Cependant, cette volonté politique fait

¹ http://www.scc-csc.gc.ca/aboutcourt/judges/speeches/Challenges_f.asp

souvent défaut. C'est la raison pour laquelle les tribunaux sont de plus en plus enclins à constitutionnaliser le droit à l'aide juridique. Pourtant, nous avons tout à gagner de l'exercice de la volonté politique. Nous pourrions choisir nos priorités. Nous pourrions déterminer les priorités dans le domaine de la justice en tenant compte des circonstances dans lesquelles nous jugeons, comme société, qu'une personne devrait avoir le droit d'être représentée par un avocat, plutôt que des circonstances propres à un litige en particulier. Pour comprendre les services qui doivent être offerts ainsi que les choix politiques qui peuvent être faits, nous avons passé en revue ci-dessous les obligations juridiques et constitutionnelles actuelles.

b) Considérations d'ordre juridique

i) Obligations en vertu de la loi

En vertu de la loi, il existe trois situations dans lesquelles une personne a le droit aux services d'un avocat désigné par le tribunal :

- 1) Dans les instances devant le Tribunal pour adolescents, le droit à l'avocat est prévu à l'article 25 de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, en vertu duquel le procureur général doit désigner un avocat à un adolescent qui n'est pas admissible à l'aide juridique. À l'heure actuelle, cela signifie que l'adolescent demande en dernier recours au tribunal de lui désigner un avocat après avoir présenté une demande d'aide juridique qui a été rejetée et après s'être pourvu en appel de la décision sans succès. Si toutes ces conditions sont remplies, le tribunal doit désigner un avocat.
- 2) Dans les instances qui mettent en cause des témoins vulnérables, l'article 486.3 du *Code criminel* donne le pouvoir au tribunal de nommer un avocat. Le procureur général doit en payer le coût, sous peine d'arrêt des procédures.
- 3) Dans les pourvois en appel en matière criminelle, la Cour d'appel a le pouvoir de désigner un avocat en vertu de l'article 684 du *Code criminel*. Dans ce cas, le *Code* oblige expressément le procureur général à payer les honoraires et les dépenses de l'avocat désigné.

Il est important de souligner que les cas qui précèdent ne concernent pas le droit à l'aide juridique, mais bien le droit à un avocat payé par le procureur général.

ii) Obligations constitutionnelles

Le droit à l'avocat découle plus particulièrement de l'article 10 de la *Charte*. Cette disposition garantit le droit de retenir les services d'un avocat de cabinet privé, qui est actuellement beaucoup plus général que le droit à un avocat payé par l'État. On ne connaît pas encore au juste la portée de l'obligation constitutionnelle de fournir un avocat payé par l'État. Ce droit est bien établi dans le contexte où le tribunal ordonne qu'un avocat soit désigné dans une affaire criminelle à la suite d'une demande fondée sur l'arrêt *Rowbotham* ou sur l'arrêt *Fisher*. Il s'agit des cas où l'accusé n'a pas les moyens de retenir les services d'un avocat, où les conséquences d'une condamnation sont graves et où les questions à trancher sont si complexes qu'on ne pourrait s'attendre à ce qu'un profane ayant le niveau d'instruction de l'accusé puisse se défendre seul adéquatement. Étant donné que le gouvernement fédéral s'est doté d'un programme axé sur le respect de la loi et le maintien de l'ordre, les régimes d'aide juridique et les

procureurs généraux des provinces devront supporter des coûts supplémentaires pour fournir les services d'avocats dans les instances criminelles. L'importance accrue qu'on se propose d'accorder à l'incarcération comme peine de choix exercera des pressions particulières sur les finances provinciales. Nous examinerons cette question en profondeur dans le chapitre consacré à l'aide juridique en droit criminel. Nous nous contenterons d'ajouter que dans le contexte actuel, la menace d'emprisonnement est utilisée depuis longtemps comme seuil d'admissibilité à l'aide juridique en droit criminel. Si on a davantage recours à l'emprisonnement, il faudra étendre les services d'aide juridique en droit criminel. La modification de la politique en droit criminel relève de la compétence exclusive du gouvernement fédéral. L'exercice de ce pouvoir comporte l'obligation corrélative de soutenir adéquatement l'aide juridique en droit criminel. Le modèle actuel de financement en parts égales sous-estime déjà la valeur de l'obligation fédérale. Les gouvernements provinciaux devraient réfuter les déclarations fallacieuses du gouvernement fédéral qui prétend que son programme en droit criminel est neutre sur le plan financier.

Outre ces cas, il faut tenir compte du fait que les services d'un avocat payé par l'État sont de plus en plus souvent exigés dans des situations qui mettent en cause le droit à la sécurité de la personne qui est garanti par l'article 7 de la *Charte*. De nombreux enjeux qui relèvent généralement du domaine du droit des pauvres touchent le droit à la sécurité de la personne. Nous nous contenterons de mentionner l'aide au revenu, les examens de la Commission des entreprises de service public et les litiges entre locataires et locataires. La décision qui a fait jurisprudence à cet égard concernait une mère du Nouveau-Brunswick connue seulement par ses initiales (J. G.), dont le gouvernement provincial tentait d'obtenir la tutelle de l'enfant. La Cour suprême du Canada a constaté que la faculté pour un parent de s'opposer à ce que ses enfants soient retirés de sa garde sans l'assistance d'un avocat était limitée et que le retrait d'un enfant pourrait atteindre au droit du parent à la sécurité de sa personne. C'est la raison pour laquelle la Cour a reconnu le droit aux services d'un avocat payé par l'État dans le cadre des demandes de tutelle.

Jusqu'à maintenant, pour des motifs d'ordre budgétaire, l'Aide juridique du Nouveau-Brunswick a dû interpréter de façon extrêmement restrictive le droit reconnu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *J. G.* Ce droit se limite essentiellement aux faits propres à chaque demande de tutelle. Cette interprétation restrictive ne correspond pas à la façon dont la Cour suprême du Canada s'est exprimée dans cette décision et témoigne d'une tendance à permettre l'exercice d'un droit uniquement sous l'influence d'une pression constitutionnelle directe et imminente. Sans la volonté politique nécessaire à l'élaboration de programmes de droit des pauvres à l'égard des enjeux qui touchent les droits garantis par l'article 7, on peut prévoir que les tribunaux vont édicter des obligations de nature constitutionnelle dans d'autres situations.

Il est également manifeste que les services d'aide juridique qui sont actuellement fournis sont influencés par le sexe. Au Nouveau-Brunswick comme ailleurs, les personnes pauvres sont en majorité des femmes, mais la majeure partie du budget de l'aide juridique est consacrée aux hommes. Cette situation s'explique par le fait que la plupart des services d'aide juridique sont fournis dans le domaine du droit criminel et que beaucoup plus d'hommes que de femmes sont en contact avec le système

de justice pénale. Il est bien entendu que les besoins juridiques des femmes sont différents des besoins juridiques des hommes. Répondre aux besoins de ceux-ci et non aux besoins de celles-là est difficile à faire cadrer avec les droits à l'égalité garantis par l'article 15 de la *Charte*. Dans une opinion minoritaire concordante dans l'affaire *J. G.*, la Cour suprême a prévenu les gouvernements que la question de l'article 15 était dans son collimateur. Les gouvernements ne s'en tireront pas impunément s'ils font fi de cet avertissement. Là encore, il est probable qu'en continuant de priver d'assistance juridique des femmes qui sont aux prises avec la pauvreté, on risque de voir les tribunaux multiplier les cas où l'État sera tenu de payer les services d'un avocat, à moins que la volonté politique de régler le problème ne se manifeste.

iii) Obligations en droit international

Les engagements internationaux du Canada sont la dernière source d'obligations de l'État à l'égard de la prestation de l'aide juridique. Un excellent résumé de ces obligations se trouve dans le mémoire sur l'aide juridique de l'ABC que le comité d'examen a étudié pour les besoins de son travail (la traduction du passage pertinent se trouve à l'annexe A). Il n'y a aucun doute qu'en vertu du droit international, la gamme des services d'aide juridique doit être plus étendue que celle que propose actuellement le Nouveau-Brunswick. Et c'est le cas même dans un domaine dans lequel l'aide juridique est offerte (c.-à-d. le droit criminel). En droit, les services de base offerts par l'aide juridique doivent accrues dans ce secteur traditionnel. Par ailleurs, des normes juridiques internationales sont en voie d'être élaborées, un peu comme les exigences constitutionnelles décrites ci-dessus ont été énoncées dans le droit national du Canada.

c) Tendances et enjeux

L'aide juridique fait face à des enjeux importants. Attirer les immigrants au Nouveau-Brunswick est devenu l'une des principales priorités du gouvernement provincial. Les services juridiques aux nouveaux arrivants sont l'un des principaux moyens pour eux de se sentir appréciés et à l'aise dans leur nouveau milieu. La complexité sans cesse croissante des lois et des règlements exige des interventions juridiques toujours plus pointues. En tant que groupe, les Premières nations vont à contre-courant de la tendance démographique généralisée qui se traduit par le vieillissement de la population. Il s'agit d'une bonne nouvelle au plan du développement économique, mais cela signifie également que la demande de services d'aide juridique dans les collectivités des Premières nations risque de demeurer élevée plus longtemps que dans le reste de la société.

Par ailleurs, le vieillissement de la population dans le reste de la société fera baisser la demande d'aide juridique en droit criminel. Nous pouvons aussi nous attendre à ce que les efforts déployés pour lutter contre la violence conjugale commencent à porter des fruits. En bout de ligne, les mesures de prévention devraient provoquer une réduction de la demande. Mais il est difficile de prédire quand ces effets commenceront à se faire sentir. De plus, on prévoit que le marché du travail sera vigoureux dans un avenir prévisible. Cela signifie moins de chômeurs, moins de familles aux prises avec la pauvreté et moins de gens qui ont besoin de services de droit des pauvres. Il s'agit peut-être de la meilleure occasion pour nous d'élaborer des services de portée limitée.

3. L'aide juridique au Nouveau-Brunswick aujourd'hui

a) Loi sur l'aide juridique

La *Loi sur l'aide juridique* régit la prestation des services d'aide juridique dans la province du Nouveau-Brunswick. On trouve des dispositions sur la gouvernance aux échelons supérieurs dans la *Loi* et son règlement; ceux-ci contiennent également des dispositions extrêmement pointues sur l'admissibilité et traitent de questions administratives d'importance secondaire.

La *Loi* et le règlement sont constitués d'un ensemble de modifications disparates. Toutes les parties, y compris la CSAJNB, le comité d'examen et le ministère de Justice, conviennent qu'ils doivent être remplacés par de nouvelles mesures législatives.

La CSAJNB est considérablement gênée dans son travail par le fait que les dispositions financières, qui relèvent normalement du conseil d'administration ou du pouvoir discrétionnaire de la direction, sont énoncées dans la *Loi* et le règlement.

À titre d'exemple, mentionnons la disposition du règlement en vertu de laquelle les personnes qui ne résident pas au Nouveau-Brunswick ne sont pas admissibles à l'aide juridique dans la province (même si elles sont citoyennes canadiennes). Cette disposition contrevient à un accord fédéral-provincial actuellement en vigueur. On peut également penser à la retenue obligatoire jusqu'à la fin de l'année de 40 p. 100 des honoraires des avocats de cabinet privé en droit criminel. Cette disposition aggrave le problème des faibles honoraires versés aux avocats des cabinets privés et dissuade ceux-ci d'offrir des services d'aide juridique.

b) Organisation de la prestation des services d'aide juridique

La CSAJNB est une organisation autonome qui est dotée d'un conseil d'administration. L'intention du législateur était d'en faire une commission tout à fait indépendante du gouvernement, et non un organisme de la Couronne. Si on fait exception des nombreuses anomalies que contient la *Loi* (comme la disposition qui prévoit que le directeur général est nommé par le Cabinet provincial), on peut dire que l'indépendance organisationnelle désirée a été en grande partie atteinte.

Outre le conseil d'administration, il existe des comités régionaux de l'aide juridique dans chacune des huit régions administratives de la province. Ces comités régionaux sont composés de six bénévoles (trois avocats et trois personnes du public), et ils sont saisis des appels en première instance.

Le bureau central (qui est également le bureau régional de la région de Fredericton) se trouve à Fredericton, et sept autres bureaux régionaux sont situés dans les municipalités suivantes :

Bathurst
Saint-Jean
Moncton
Miramichi

Edmundston
Woodstock
Campbellton

c) Services offerts dans le cadre du programme d'aide juridique

i) Services en droit criminel

Plusieurs services sont offerts dans le domaine du droit criminel :

- 1) Le service téléphonique (appels fondés sur l'arrêt *Brydges*) est offert tous les jours, 24 heures sur 24, et fournit les conseils d'usage aux personnes qui sont placées en détention par les autorités policières.
- 2) Tout prévenu a le droit de consulter l'avocat de service lors de sa première comparution, sans égard à son revenu. L'avocat de service peut représenter brièvement les prévenus à l'étape du plaider.
- 3) Des services de conseiller juridique en droit criminel sont fournis aux personnes qui sont accusées d'une infraction et qui risquent l'emprisonnement, si elles répondent au critère du revenu. Une contribution de 50 \$ doit être payée d'avance (comme dans les instances en droit de la famille), mais l'agent d'admission a le pouvoir discrétionnaire de renoncer à sa perception s'il détermine que le client n'a pas les moyens de payer cette somme.

La CSAJNB fournit des services juridiques dans le cadre des demandes présentées sous le régime du *Code criminel* devant le Tribunal de la santé mentale à Saint-Jean. Les personnes accusées d'infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité et d'infractions aux lois provinciales ne sont pas admissibles à l'aide juridique, même si les peines imposées à la suite de certaines accusations sont parfois passablement lourdes.

ii) Services en droit de la famille

Ce type de service d'aide juridique est offert dans des circonstances bien précises. Une assistance est accordée pour la prestation de services en droit de la famille s'il y a une allégation de violence conjugale et si le travailleur social rattaché au tribunal est d'accord. Des services peuvent être rendus pour régler les questions de la garde des enfants, des paiements de soutien, de la répartition des biens et des interdictions de communiquer.

S'il n'y a pas de violence conjugale, la personne est dirigée vers la médiation. Si la médiation échoue, la personne est dirigée vers un avocat de l'aide juridique pour faire établir ou modifier le soutien, dans la mesure où elle répond au critère d'admissibilité financière.

De plus, les clients sont obligés de payer à l'avance la contribution de 50 \$ dans les dossiers de droit de la famille. Comme pour les clients de l'aide juridique en droit criminel, l'agent d'admission a le pouvoir discrétionnaire de renoncer à percevoir cette contribution s'il détermine que le client n'a pas les moyens de la payer.

Une autre disposition prévoit que les personnes clientes de l'aide juridique en droit de la famille qui font état de mauvais traitements (et qui possèdent en commun des biens réels dont la valeur est supérieure à 20 000 \$) ne peuvent pas se prévaloir des services d'aide juridique pour la répartition de leurs biens.

d) Budget de l'aide juridique

Voici les principaux postes budgétaires de l'aide juridique pour l'année financière 2007-2008 :

Dépenses de la CSAJNB	
Droit criminel	4 220 000 \$
Droit de la famille	1 710 000 \$
Services et frais généraux	1 301 000 \$
TOTAL	7 231 000 \$

Recettes (Sources de financement de l'aide juridique)	
Gouvernement provincial	4 583 000 \$
Gouvernement fédéral	2 465 000 \$
Contributions des clients	81 000 \$
Intérêts et autres recettes	102 000 \$
TOTAL	7 231 000 \$*

*Remarque : Ces chiffres ne tiennent pas compte de l'apport de la Fondation pour l'avancement du droit. Cette contribution, qui s'établit à 150 000 \$ par année, devrait être versée en 2007-2008. Si c'est le cas, il faudra augmenter les recettes et les dépenses de 150 000 \$.

Tout l'argent versé par le gouvernement fédéral est consacré aux services d'aide juridique en droit criminel. La contribution du fédéral a été plafonnée à 2 465 000 \$ en 2005. Le gouvernement fédéral propose de reconduire cet accord de financement jusqu'en 2012, en conservant le niveau de contribution de 2005. Les négociations se poursuivent à ce sujet. Le programme d'aide juridique en droit de la famille est entièrement financé par le gouvernement provincial.

e) Information de gestion

Le comité d'examen a étudié les nombreux documents qui lui ont été fournis par le ministère et la CSAJNB, y compris les énoncés de principes, les présentations budgétaires et les renseignements généraux au sujet du programme. Nous avons également passé en revue le plus récent rapport annuel qui a été déposé à l'Assemblée législative, soit celui de l'année financière 2005-2006. Le comité d'examen n'a pas réussi à trouver dans tous ces documents l'information de gestion dont la CSAJNB a besoin pour mener ses activités. Même si le rapport annuel contient certaines données, il ne s'agit pas d'information de gestion. Nous devons donc conclure qu'il n'en existe aucune, à l'exception des rapports de dépenses périodiques.

Comment la direction prend-elle des décisions si elle ne reçoit pas de renseignements pertinents et opportuns toutes les semaines ou tous les mois au sujet des activités du programme d'aide juridique et si ces renseignements ne sont pas de nature tant qualitative que quantitative? Comment le ministre, le Conseil de gestion et le Cabinet sont-ils censés prendre des décisions politiques et budgétaires s'ils ne disposent que de l'avis de la direction qui n'est pas corroboré par des faits?

Il s'agit d'une question importante qui devrait faire l'objet de l'une des premières priorités du nouveau conseil.

Recommandation n° 1

La CSAJNB devrait commencer par accorder la priorité à l'élaboration et à l'utilisation de l'information de gestion appropriée.

4. L'aide juridique en droit criminel

Le droit criminel est le domaine de prédilection des services d'aide juridique. Comme nous l'avons vu, en raison d'impératifs constitutionnels et juridiques, il faut faire appel aux services d'un avocat payé par l'État dans certaines instances criminelles. La CSAJNB administre aussi un accord fédéral-provincial de financement de l'aide juridique en droit criminel. Malgré son statut d'institution, l'aide juridique en droit criminel était vraiment en danger avant la mise sur pied de la CSAJNB actuelle. Deux raisons expliquent le malaise qui existait, à savoir le sous-financement chronique du modèle d'assistance juridique et le fait que le Barreau n'était plus disposé à supporter les conséquences des tarifs d'honoraires dérisoires et inadéquats de l'aide juridique. La décision d'avoir recours principalement à du personnel salarié et l'augmentation modeste du soutien financier du gouvernement provincial ont provoqué des améliorations considérables à certains aspects des services d'aide juridique en droit criminel dans la province. Entre autres, le fait que les avocats salariés de la CSAJNB agissent maintenant comme avocats de service a permis d'améliorer le service et de le rendre plus cohérent.

a) Avocats de service

Dans l'ensemble, même si la décision de faire appel à des avocats de service salariés a été perçue comme une nette amélioration, de nombreux intervenants ont remarqué que les services étaient souvent dispensés d'une façon mécanique et précipitée. Étant donné la grande importance que revêt l'étape du plaidoyer dans une instance criminelle, il faut bien sûr déployer tous les efforts raisonnables pour s'assurer que les plaidoyers de culpabilité sont bien fondés. Cela exige un temps de préparation plus grand que celui dont de nombreux avocats de service semblent disposer. Une charge de travail limitée ferait en sorte que chaque avocat de service n'aurait pas à supporter seul le fardeau du sous-financement.

Recommandation n° 2

Le volume de dossiers confié à chaque avocat de service devrait être géré et limité.

En règle générale, le degré de satisfaction à l'égard du travail des avocats de service est élevé. Mais c'est chez les défendeurs qui ont des besoins spéciaux ou élevés qu'il est le plus bas. Ces défendeurs comprennent les personnes qui sont atteintes de troubles mentaux graves, les femmes, en particulier celles qui sont aux prises avec la toxicomanie, les autochtones et les personnes qui appartiennent aux minorités linguistiques. Il y aurait moyen de créer des partenariats communautaires avec les organismes de services qui s'occupent de ces groupes. Tout le monde convient que les avocats de service doivent absolument être sensibilisés aux problèmes que connaissent ces défendeurs pour pouvoir les orienter vers les services qui leur sont destinés et pour faire intervenir les organismes de services concernés lorsqu'ils ont besoin d'aide. Des représentants des services de santé mentale, des organismes multiculturels et de la Société Elizabeth Fry nous ont affirmé qu'ils sont en mesure de fournir une aide considérable aux personnes qu'ils savent en contact avec le système judiciaire, mais ils nous ont fait savoir que ces cas leur étaient rarement signalés et que les besoins étaient souvent mis au jour de façon désordonnée.

Recommandation n° 3

Les avocats de service devraient recevoir une formation supplémentaire pour pouvoir s'occuper des défendeurs qui ont des besoins spéciaux ou élevés.

b) Services aux accusés des Premières nations

Les personnes et les groupes des Premières nations manquent de services juridiques plus que tout autre groupe. Les femmes et les hommes autochtones sont extrêmement surreprésentés dans le système judiciaire criminel, et ils sont plus susceptibles de se voir refuser la remise en liberté sous caution, de se voir imposer une peine d'emprisonnement et d'être victimes d'un acte criminel. Leurs besoins juridiques sont souvent complexes, notamment à cause du fardeau historique de la discrimination et des réactions alambiquées du milieu juridique face à la discrimination passée et présente. Par surcroît, il faut tenir compte du peu de services juridiques offerts dans les langues autochtones et du manque de formation des avocats de tous les secteurs au sujet de la culture autochtone et des défis particuliers auxquels doivent faire face les membres des Premières nations dans le système judiciaire. Le comité d'examen n'est pas en mesure de formuler des recommandations pour régler ces problèmes. Mais nous désirons faire part au ministre et à la CSAJNB de l'avis que nous ont transmis les représentants des collectivités autochtones du Nouveau-Brunswick, qui ont été économiques, sensées et peu exigeantes en termes de programmes. Un programme de travailleurs sociaux rattachés au tribunal chargés de faciliter l'accès des autochtones à la justice et de faire mieux comprendre le système judiciaire aux personnes qui y ont affaire susciterait une adhésion généralisée. Il existe un besoin de services juridiques dans les langues autochtones. Et il faut mettre en valeur le potentiel de la justice dans les réserves de toute la province pour consolider les ressources communautaires afin de régler les problèmes qui existent en droit criminel et en droit de la famille.

Recommandation n° 4

Il faudrait mettre sur pied un programme de travailleurs sociaux rattachés aux tribunaux, en collaboration avec les groupes des Premières nations.

c) Méthodes et utilisation des ressources

Il serait possible de réaliser des économies à certains endroits. On déplace les prévenus sur de grandes distances pour des comparutions secondaires. Des retards se produisent dans les enquêtes concernant la libération provisoire, parce que l'avocat de service est disponible seulement la journée des plaidoyers et qu'il est difficile de procéder autrement. Certains palais de justice sont dotés de la technologie nécessaire à la tenue de vidéoconférences, mais les avocats de service ne l'utilisent pas à l'heure actuelle. Il est évident que la vidéoconférence ne convient pas à toutes les circonstances, mais on devrait l'employer dans les cas qui s'y prêtent (p. ex. : pour éviter des retards dans les enquêtes concernant la libération provisoire).

Recommandation n° 5

S'il y a lieu, la CSAJNB devrait envisager d'avoir recours à la technologie de la vidéoconférence.

Outre l'avocat de service, la prestation des services de représentation par avocat en droit criminel fait actuellement appel à un modèle hybride. Certains clients sont représentés par un avocat dont les services ont été retenus en vertu d'un certificat, tandis que d'autres sont représentés par un avocat salarié qui est souvent le même qui a comparu à titre d'avocat de service aux étapes précédentes. Le comité d'examen est d'avis que l'efficacité de cette facette des services est difficile à mesurer. La CSAJNB n'impose aucune limite en termes d'heures ou de budget global lors de la délivrance du certificat ou de l'affectation d'un dossier à un avocat salarié. Cette façon de procéder, qui est difficile à justifier, semble être propre au Nouveau-Brunswick. Elle complique la budgétisation des dépenses dans le cadre des certificats et elle exige une gestion de dossier très interventionniste, y compris à l'étape du calcul des dépenses.

Recommandation n° 6

Pour mieux gérer les dépenses, le conseil devrait envisager d'imposer un plafonnement aux certificats et aux avocats salariés en termes d'heures ou de financement global.

Le Nouveau-Brunswick a fait l'expérience de nombreux tribunaux spécialisés comme le Tribunal de la santé mentale à Saint-Jean et le Tribunal chargé des causes de violence conjugale à Moncton. On considère généralement que ces tribunaux aident énormément à régler des problèmes sociaux complexes. L'aide juridique peut se rendre très utile au bon fonctionnement de ces tribunaux. La continuité de la représentation est essentielle pendant toute la période au cours de laquelle une personne demeure sous la surveillance de ces tribunaux. La bonification des services des avocats de service semble être la façon la plus efficace et la plus cohérente de soutenir les personnes qui relèvent de la compétence des tribunaux spécialisés.

Recommandation n° 7

La CSAJNB devrait bonifier le programme des avocats de service et l'offrir devant les tribunaux spécialisés de la province.

La CSAJNB continue d'éprouver des difficultés à recruter des avocats pour leur confier des certificats, non seulement à cause du fait que le tarif est toujours aussi dérisoirement peu généreux, mais aussi parce qu'à peine 60 p. 100 du compte d'honoraires des avocats sont payés dans les délais. Le solde de 40 p. 100 est payé à la fin de l'année, s'il reste des fonds au budget. Les rentrées de fonds sont une source importante de préoccupations dans toute activité commerciale. Les cabinets d'avocats ne font pas exception. Cette règle représente donc un obstacle de taille qui dissuade les avocats des cabinets privés d'accepter du travail dans le cadre d'un certificat. Cette règle ne relève pas de la CSAJNB. Elle est plutôt énoncée dans le Règlement général. Il revient donc au ministre de s'attaquer à ce problème.

Recommandation n° 8

Le ministre devrait abolir la règle des 60/40 en modifiant le paragraphe 79(3) du Règlement 84-112.

Les critères d'admissibilité à l'aide juridique en droit criminel sont relativement moins difficiles à comprendre que ceux de l'aide juridique en droit de la famille. Mais il serait possible de préciser et de simplifier les critères et la marche à suivre. À l'heure actuelle, la CSAJNB ne se sert pas d'une grille pour déterminer l'admissibilité au programme. Les représentants de la CSAJNB estiment qu'il est préférable de procéder sans grille d'évaluation, puisque cela permet d'exercer un pouvoir discrétionnaire plus grand. Sans vouloir les contredire, le comité d'examen n'est pas d'accord. Le pouvoir discrétionnaire est utile dans les cas marginaux, mais il ne devrait pas être l'unique – ni même le principal – mécanisme décisionnel. Des critères d'admissibilité bien définis accélèrent le service et en accroissent la cohérence, ils simplifient la marche à suivre, ils font diminuer les taux d'appel et, surtout, ils permettent aux clients potentiels de juger eux-mêmes s'ils sont admissibles. Les intervenants ont exprimé beaucoup d'insatisfaction à l'égard des décisions prises au sujet de l'admissibilité, à cause des délais et du manque de clarté et d'uniformité.

Recommandation n° 9

Le conseil devrait envisager d'établir des critères et une grille d'admissibilité financière à l'aide juridique en droit criminel et de formuler des recommandations au ministre. Le conseil devrait envisager d'adopter des échelles progressives et d'échelonner les contributions des clients en tenant compte notamment du facteur de la taille de la famille. Il devrait aussi envisager de permettre l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire à l'égard des accusés handicapés qui ont des dépenses exceptionnelles liées à leur handicap.

Recommandation n° 10

Le conseil devrait encadrer clairement et passer en revue périodiquement l'exercice du pouvoir discrétionnaire afin de s'assurer que les critères sont appliqués de façon équitable et cohérente.

L'un des enjeux visés par notre mandat en ce qui concerne l'admissibilité est la question de savoir s'il faut tenir compte des avoirs (de la personne ou, dans le cas d'un adolescent, des parents) pour déterminer si une personne est admissible à l'aide juridique. Il s'agit d'une question que le conseil devrait étudier dans le cadre de son examen général des critères d'admissibilité. Le comité d'examen recommanderait de ne pas tenir compte des avoirs dans l'établissement de l'admissibilité financière, étant donné que les démarches administratives nécessaires seraient probablement tout à fait disproportionnées par rapport aux économies qu'elles permettraient de réaliser.

Recommandation n° 11

Le conseil devrait examiner s'il convient de mettre en œuvre la recommandation du comité d'examen de ne pas faire appel à un critère fondé sur l'actif.

Dans le même ordre d'idées, la CSAJNB exige actuellement une contribution de 50 \$ du client avant d'accepter de le représenter. Les agents d'admission ont le pouvoir de renoncer à cette contribution du client. Cette exigence qui s'applique à tout le monde ne sert pas à grand-chose. Elle équivaut à exiger 50 \$ des personnes qui demandent des prestations d'aide sociale. Cette contribution est probablement inconstitutionnelle, elle cause des retards dans le système et elle représente un apport négligeable au budget global de la CSAJNB.

Recommandation n° 12

Le conseil devrait éliminer la contribution de 50 \$ exigée des clients.

Étant donné que les critères d'admissibilité sont excessivement complexes et qu'ils sont mal définis, les décisions au sujet de l'admissibilité tardent souvent. Il se produit des retards inacceptables. Il est impossible pour les clients de déterminer eux-mêmes s'ils sont admissibles, parce que les critères sont flous. Le comité d'examen est d'avis que les agents d'admission ont sans doute l'expertise nécessaire à toute démarche visant à simplifier le processus d'admission.

Recommandation n° 13

Les agents d'admission devraient participer activement à l'élaboration d'un processus simplifié.

Recommandation n° 14

La CSAJNB devrait effectuer un examen opérationnel du processus de demande.

Les services d'aide juridique en droit criminel sont actuellement loin d'être exhaustifs, et ils accusent de nombreuses lacunes qui sont difficiles à justifier au plan de l'accès à la justice ou de la conformité à l'accord fédéral-provincial. La CSAJNB est bien consciente de ces lacunes et du fait qu'elles sont indésirables, mais elle a été incapable de régler ces problèmes pour des raisons de budget et de gouvernance. Il existe plusieurs lacunes bien concrètes :

1) La règle interdisant les certificats multiples

Le fait qu'une personne ne peut pas être représentée plus d'une fois pour des infractions similaires au cours d'une période de 24 mois risque de la priver de service au moment où son emprisonnement est pratiquement assuré en cas de condamnation. Étant donné que de nombreux récidivistes font maintenant face à des peines obligatoires et que la récidive a toujours été considérée comme l'un des principaux motifs justifiant l'emprisonnement,

cette limite prive de service les personnes qui en ont le plus besoin. À vrai dire au sujet de la récidive, la plupart des contrevenants ne commettent pas de nouvelles infractions, mais ceux qui récidivent ont tendance à commettre de nombreuses infractions et des infractions de même nature (p. ex. : des inculpations à répétition pour conduite avec facultés affaiblies ou pour introduction par effraction). Il est évidemment plus compliqué de poursuivre et de condamner ces individus. C'est la raison pour laquelle l'assistance juridique est nécessaire, voire exigée par la constitution dans certains cas.

Recommandation n° 15

Le conseil devrait envisager de toute urgence de révoquer la règle interdisant les certificats multiples.

2) Infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité

Autrefois, les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité étaient considérées comme des infractions mineures. La plupart du temps, elles risquaient peu de donner lieu à l'emprisonnement ou à une autre peine privative de liberté. Mais ces jours sont révolus. La grande majorité des infractions au *Code criminel* sont des infractions dites « mixtes » que la Couronne choisit fréquemment de poursuivre comme des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité. En particulier, l'augmentation de six à 18 mois de la durée de la peine dont est passible un contrevenant reconnu coupable d'une infraction d'agression sexuelle punissable sur déclaration sommaire de culpabilité témoigne éloquemment du fait que des infractions relativement graves donnent maintenant lieu à des poursuites sommaires. Malgré cette évolution du droit, la CSAJNB a pour principe de refuser l'aide juridique aux personnes inculpées d'infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité. Cette exclusion généralisée est indéfendable. La représentation par un avocat ne devrait pas dépendre des subtilités procédurales du *Code*, mais plutôt d'une évaluation réelle des besoins.

Recommandation n° 16

Le conseil devrait envisager de toute urgence d'offrir l'aide juridique aux personnes accusées d'infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité lorsque le verdict possible peut mener à l'emprisonnement ou à une autre peine privative de liberté.

3) Infractions aux lois provinciales

Dans le même ordre d'idées, très peu de services d'aide juridique sont actuellement offerts aux personnes inculpées d'infractions aux lois provinciales. Dans la plupart des cas, ce besoin pourrait très bien être comblé par des cliniques communautaires d'aide juridique gérées par des étudiants, si on décidait d'en mettre sur pied. Dans l'intervalle, le comité d'examen tient à faire remarquer que les infractions aux lois provinciales ont des répercussions disproportionnées dans les collectivités des Premières nations, en particulier en ce qui concerne la pratique d'activités qui exigent une autorisation comme la chasse, la pêche et la récolte des autres ressources.

Recommandation n° 17

Le conseil devrait réexaminer les pratiques de l'aide juridique à l'égard des infractions aux lois provinciales en portant une attention particulière aux infractions à la réglementation sur la pêche et la chasse et aux répercussions différentes qu'elles peuvent avoir pour les personnes et les collectivités des Premières nations.

Le besoin de fournir un soutien juridique permanent aux personnes emprisonnées est préoccupant. Ces personnes sont très vulnérables et ont besoin de services pour régler des problèmes comme leurs conditions d'emprisonnement et leurs possibilités d'avoir accès à la libération conditionnelle et aux programmes. Ce besoin devrait être comblé en collaboration avec les sociétés John Howard et Elizabeth Fry au moyen d'un service d'approche mensuel.

Recommandation n° 18

Le conseil devrait offrir des services d'aide juridique en droit carcéral.

À l'heure actuelle, le ministère paie les services des avocats désignés par le tribunal à même le budget des Services aux tribunaux. Ceux-ci ne font pas l'objet d'un poste budgétaire distinct. Cette situation provoque de l'incertitude dans la gestion financière des Services aux tribunaux et incite par le fait même la CSAJNB à ne pas fournir les services d'un avocat s'il est probable ou certain que le tribunal en désignera un. Il est évident que le budget actuel de la CSAJNB ne lui permet pas de fournir ces services. Il lui faudra donc de l'argent. Cette recommandation n'a aucune incidence financière sur les deniers mis à la disposition du ministère, étant donné que l'argent qui devra être dépensé par la CSAJNB est actuellement tiré du budget du ministère.

Recommandation n° 19

Le ministère de la Justice devrait conclure un protocole d'entente avec la CSAJNB dans le but de fournir les services des avocats désignés en vertu de l'arrêt *Rowbotham*, de l'arrêt *Fisher*, de l'article 25 de la LSJPA ou de l'article 685 du *Code criminel*. Le financement de ces services supplémentaires ne devrait plus relever du budget de fonctionnement des Services aux tribunaux.

La demande de services d'aide juridique en droit criminel va assurément augmenter à court terme. Pour donner suite à son programme axé sur le respect de la loi et le maintien de l'ordre, le gouvernement fédéral est beaucoup intervenu dans le domaine du droit criminel en mettant sur pied de nombreuses initiatives dans le but de modifier le *Code criminel* pour créer de nouvelles infractions et pour apporter des changements à l'imposition des peines. Les modifications dont le Parlement a été saisi en ce qui concerne l'imposition des peines témoignent de quatre tendances connexes :

- 1) Le recours accru aux peines minimales obligatoires;
- 2) Des peines plus dures pour les infractions existantes et les nouvelles infractions;
- 3) De nouvelles limites aux peines avec sursis;
- 4) Un mécanisme plus facile pour faire déclarer un contrevenant délinquant dangereux ou délinquant à contrôler.

Ces modifications restreignent l'accessibilité des peines avec sursis en général, ce qui fera probablement augmenter le taux global d'emprisonnement, alors que les réformes qui ont été apportées à l'imposition des peines dans les années 1990 commencent à produire des améliorations à ce chapitre. Reste à savoir si les juges qui imposent les peines s'inspireront des causes qui ont fait jurisprudence en vertu du droit ancien et qui ont fait passer les contrevenants du régime de la probation à celui de l'emprisonnement avec sursis (ce que l'on désigne comme « l'élargissement du filet » des peines avec sursis) pour assujettir davantage de contrevenants au régime de l'emprisonnement, ou s'ils vont inverser la tendance en prononçant un nombre supérieur d'ordonnances de probation. Selon les projets actuels du gouvernement fédéral, la contribution financière fédérale au titre de l'aide juridique en droit criminel serait gelée pendant dix ans. Toutes les nouvelles initiatives devraient donc être financées par le gouvernement provincial.

À long terme, les tendances démographiques feront contrepoids à cette augmentation de la demande. Comme nous l'avons mentionné, le taux de criminalité fléchit au fur et à mesure que la population du Nouveau-Brunswick vieillit.

5. L'aide juridique en droit de la famille

L'aide juridique en droit de la famille (qu'on appelle parfois l'aide juridique en matière civile) permet d'obtenir des services limités lors de la rupture de la famille, en particulier lorsque le recours à la médiation familiale est contre-indiqué en raison d'antécédents de violence. Au Nouveau-Brunswick, la question de l'aide juridique en droit de la famille a été étudiée par le Conseil consultatif sur la condition de la femme et par les recherchistes du Centre Muriel McQueen Fergusson de l'Université du Nouveau-Brunswick. Ces deux organisations ont examiné le programme de plus près que nous pourrions le faire dans le cadre de notre mandat. Tout examen du programme d'aide juridique devrait donc tenir compte de ces deux sources d'information.

a) Critères d'admissibilité

En vertu de l'un des principaux critères d'admissibilité aux services d'aide juridique en droit de la famille, le requérant doit établir l'existence d'antécédents de violence conjugale. Le premier point d'accès au programme est le travailleur social rattaché au tribunal qui fait la sélection des clients à la lumière du critère de la violence conjugale.

Le comité d'examen estime que ce critère est problématique à plusieurs égards :

- 1) Il peut arriver que des personnes mal prises qui ont besoin d'aide juridique et qui peuvent l'obtenir uniquement en alléguant des mauvais traitements prétendent faussement qu'elles sont victimes de violence conjugale;

- 2) Certaines personnes ne sont tout simplement pas prêtes à parler ouvertement de la violence dont elles ont été victimes, ce qui les place dans une situation pénible et ce qui peut même les dissuader totalement de présenter une demande d'aide juridique;
- 3) Le fait d'être représentée devant le tribunal par un avocat de l'aide juridique équivaut à divulguer publiquement que la cliente a été victime de mauvais traitements, ce qui peut jeter le discrédit sur elle;
- 4) Les critères comme celui de la violence conjugale sont difficiles à appliquer et peuvent être une source importante de retards dans les services de première ligne, ce dont les intervenants se sont plaints à maintes reprises lors des exposés au comité d'examen.

Au lieu d'un critère fondé sur la violence conjugale, le comité d'examen est en faveur d'une simple évaluation du revenu. Les avis dont nous avons pris connaissance au sujet des répercussions de ce changement sur la demande divergent. Même si le comité d'examen a conclu que ce changement aurait probablement pour effet de faire augmenter la demande, certains clients à revenu moyen ou élevé ne seraient plus admissibles en vertu du critère du revenu, ce qui réduirait la demande. Grâce à cette façon de procéder, les préposés à l'admission seraient le seul point d'accès au programme d'aide juridique, ce qui simplifierait énormément le processus de demande pour les clients et pour la CSAJNB.

Recommandation n° 20

Le conseil devrait remplacer le critère de la violence conjugale qui s'applique à l'admissibilité à l'aide juridique en droit de la famille par un simple critère fondé sur le revenu.

Le comité d'examen n'a pas envisagé de recommander un seuil précis de revenu en ce qui concerne l'admissibilité. Une solution consisterait à reprendre les critères employés pour déterminer l'admissibilité à l'aide juridique en droit criminel. Mais cela n'est pas obligatoire. On pourrait tenir compte de différents critères pour déterminer le seuil de revenu admissible à l'aide juridique en droit de la famille. On pourrait, par exemple, fixer un seuil relativement élevé et établir la contribution du client selon une échelle progressive afin de répartir une certaine partie des coûts des services d'assistance juridique.

Le comité d'examen a également conclu qu'il faudrait abolir la limite de 20 000 \$ en ce qui concerne la valeur des biens matrimoniaux dont un client peut demander la répartition en se prévalant des services d'aide juridique en droit de la famille. Le programme d'aide juridique devrait plutôt chercher à obtenir une part du produit du règlement transactionnel final. Le comité d'examen est d'avis que la politique actuelle incite simplement les gens à renoncer à la répartition des biens qui ont une valeur supérieure à 20 000 \$. De plus, le programme ne vise que la répartition des biens matrimoniaux dans les cas qui ne présentent pas de difficultés particulières. Cela signifie que les personnes qui se trouvent dans une situation relativement complexe ne peuvent obtenir aucune assistance, même si elles en auraient cruellement besoin.

Recommandation n° 21

L'aide juridique devrait être offerte dans les affaires complexes en droit de la famille.

b) Limite financière

Le comité d'examen a également relevé que la CSAJNB a fixé à 1 000 \$ la valeur maximale des services d'aide juridique en droit de la famille qu'un client peut recevoir. Quand il atteint cette limite, l'avocat de l'aide juridique doit en principe se retirer du dossier, même si son client a encore des questions à régler. Cette limite est inacceptable et devrait être modifiée. Au lieu d'imposer une limite financière, il faudrait réaliser une évaluation préalable des besoins du client. Cette limite de 1 000 \$ est excessive dans certains cas, mais insuffisante dans les affaires les plus complexes.

Recommandation n° 22

L'importance des ressources consacrées à une affaire en droit de la famille devrait être établie au moyen de l'évaluation préalable des besoins.

c) Accroître l'efficacité et améliorer les services

Le comité d'examen a conclu que la vérification de l'admissibilité et l'affectation d'un avocat aux clients de l'aide juridique en droit de la famille prennent souvent beaucoup trop de temps (le critère de la violence conjugale que nous avons examiné ci-dessus est l'une des nombreuses causes de ce phénomène). Ces clients vivent une situation très stressante et les retards ajoutent à leur stress. Le fait que leur situation change très rapidement cause d'autres problèmes très réels. Il leur faut régler des questions comme la garde des enfants, l'accès aux liquidités et le besoin pressant de soutien financier. Tout retard indu dans la prestation des services risque d'empirer ces difficultés.

Par ailleurs, les délais judiciaires sont parfois endémiques, ce qui complique le problème. Si on tarde à se rendre devant le tribunal pour régler une question comme la garde des enfants, on risque de nuire considérablement au résultat final. Par exemple, si les enfants continuent d'habiter le domicile familial avec l'un des conjoints pendant des semaines ou des mois après le départ de l'autre conjoint, le tribunal pourrait être enclin à ne pas changer le statu quo, au détriment du parent qui a quitté le domicile.

Recommandation n° 23 :

Le processus de demande et d'admission devrait être simplifié pour accélérer l'affectation des avocats dans les dossiers de droit de la famille.

Le comité d'examen croit que pour être à l'écoute des besoins des clients de l'aide juridique, surtout des clients en droit de la famille, il faut avoir la volonté et la capacité de les renseigner sur l'état de leur demande ou l'évolution de leur dossier. Les clients devraient pouvoir s'adresser à la CSAJNB pour obtenir ces renseignements. Nous reconnaissons que cela pourrait être difficile ou même impossible dans un système de gestion de dossiers du papier. Mais on pourrait songer à offrir ce service, étant donné qu'on s'affaire actuellement à concevoir un système informatisé de gestion des dossiers.

Recommandation n° 24 :

Il devrait exister un moyen pour les clients de l'aide juridique d'obtenir de l'information sur le traitement de leur demande ou, s'ils ont été admis, sur l'évolution de leur dossier.

Finalement, en ce qui concerne les services aux clients autochtones, le comité d'examen désire signaler à la CSAJNB une modification possible à la *Loi sur les Indiens* qui toucherait les biens fonciers matrimoniaux situés dans le territoire des réserves. Ce changement pourrait créer un nouveau besoin de services de représentation par avocat.

6. Cliniques d'aide juridique

L'une des principales lacunes dans les services que le comité d'examen a pu cerner au cours de ses consultations et que tous les intervenants communautaires ont signalée est le manque d'information et de conseils juridiques ainsi que de services généraux en droit des pauvres. Ces questions vont des appels à l'aide au revenu ou au RPC aux révisions des coupures de services publics, en passant par l'information au sujet des droits des locataires et la défense de ceux-ci. Les cliniques communautaires d'aide juridique et les programmes d'information du public pourraient s'occuper avantageusement de bon nombre de ces questions.

a) Clinique étudiantes d'aide juridique

Dans le cadre de son mandat, le comité d'examen a été invité à examiner la possibilité et l'utilité de mettre sur pied des cliniques étudiantes d'aide juridique sous l'égide des deux facultés de droit de la province, celle de l'UNB à Fredericton et celle de l'Université de Moncton. Le comité d'examen a rencontré les doyens des deux facultés ainsi que Donna Franey, directrice générale de la clinique étudiante d'aide juridique de l'Université Dalhousie, à Halifax, en Nouvelle-Écosse.

La clinique de Dalhousie est impressionnante. Chaque année, six avocats surveillants et l'équivalent de 1.5 auxiliaire juridique communautaire encadrent 48 étudiants. Le budget de la clinique se chiffre à 850 000 \$ et provient de nombreuses sources. La clinique fournit des services aux clients de l'aide juridique de la Nouvelle-Écosse en cas de conflit d'intérêts, surtout en droit criminel et en droit de la famille. Elle offre aussi toute une panoplie de services en droit des pauvres. C'est son conseil d'administration qui fixe ses priorités chaque année. La clinique administre également de nombreux programmes de sensibilisation et d'information juridiques, avec l'aide d'un travailleur communautaire et d'étudiants en droit. Elle gère un site Web et une ligne d'aide dont les étudiants assurent le fonctionnement. La clinique d'aide juridique de Dalhousie se charge aussi de causes types. Les priorités actuelles de ses services d'aide juridique comprennent les droits des locataires, l'aide sociale, la sécurité alimentaire et les examens de la régie des services publics. Le cours dispensé dans le cadre de la clinique est très prisé par les étudiants, et la clinique tient habituellement une liste d'attente d'étudiants qui désirent s'y inscrire. Les étudiants travaillent pour ainsi dire à temps plein à la clinique pendant tout un semestre, dans le cadre d'un cours de 13 crédits.

b) Avantages des cliniques d'aide juridique

Les cliniques d'aide juridique peuvent procurer d'intéressants avantages, qu'elles soient établies au sein de la collectivité ou dans une faculté de droit :

- 1) Elles peuvent fournir des services dans des régions très mal desservies;
- 2) Elles permettent d'accroître les services en droit des pauvres et en droit de la famille;
- 3) Elles donnent des conseils aux clients parallèlement aux services déjà offerts;
- 4) Elles se chargent des affaires les moins graves;
- 5) Elles fournissent du soutien aux avocats et font une présélection pour les avocats salariés de l'aide juridique.

Le champ d'action géographique (et linguistique) des cliniques étudiantes d'aide juridique est plus restreint que celui des cliniques communautaires d'aide juridique. Mais les cliniques étudiantes d'aide juridique présentent d'autres avantages pour un programme d'aide juridique :

- 1) Elles enrichissent la formation juridique des étudiants si elles ont un volet clinique fort;
- 2) Les étudiants qui y participent terminent leurs études en droit après avoir acquis de bonnes connaissances et de solides règles de conduite en matière de service à la collectivité;
- 3) Elles peuvent devenir des pépinières d'avocats pour la CSAJNB;
- 4) Elles sensibilisent les diplômés aux programmes d'aide juridique;
- 5) Elles suscitent l'adhésion du milieu juridique au programme;
- 6) Elles favorisent le bénévolat chez les étudiants.

Pour en tirer tous les avantages, il serait important de considérer les cliniques étudiantes comme une partie intégrante des services d'aide juridique, plutôt que comme un ajout de l'extérieur.

La clinique de Dalhousie est le résultat de près de quatre décennies de croissance. À la suite de nos échanges avec M^{me} Franey et avec les doyens, nous avons constaté qu'un programme étudiant d'aide juridique au Nouveau-Brunswick devrait démarrer à plus petite échelle. Les doyens se sont dits intéressés à l'idée des cliniques étudiantes, et ils ont indiqué qu'un cours de trois, six ou neuf crédits pourrait convenir aux étudiants d'un programme en démarrage. La CSAJNB nous a fait savoir qu'il serait possible de partager des locaux avec une clinique étudiante. La Fondation pour l'avancement du droit s'est dite disposée à examiner un projet de budget. Il faudrait également inviter la Direction des questions féminines à étudier un éventuel projet de budget.

Deux questions importantes qu'il faudra résoudre sont celle de la surveillance adéquate des étudiants (y compris le paiement des services de l'avocat surveillant) et celle des restrictions qu'impose le Barreau en ce qui concerne les actes que les étudiants sont autorisés à faire sous surveillance. Il faudra peut-être également que le Barreau négocie des tarifs spéciaux d'assurance pour l'avocat surveillant, notamment en tenant compte du fait que son travail ne comporterait aucune opération immobilière.

Le comité d'examen arrive donc à la conclusion que la création de cliniques étudiantes d'aide juridique serait un bon premier pas vers l'établissement d'un programme de cliniques communautaires d'aide juridique au Nouveau-Brunswick.

Recommandation n° 25 :

Nous recommandons que la CSAJNB, le ministère de la Justice, le Barreau, la Fondation pour l'avancement du droit et les facultés de droit de l'UNB et de l'Université de Moncton entament des négociations dans le but de mettre sur pied des cliniques gérées par les étudiants.

7. Gouvernance du programme d'aide juridique

Le comité d'examen est d'avis que la gouvernance du programme d'aide juridique comporte deux aspects importants. D'abord et avant tout, l'organisation chargée de la prestation du programme doit être indépendante du pouvoir exécutif. Deuxièmement, il est essentiel que la structure et les méthodes de gouvernance de la CSAJNB soient clairement établies, qu'elles soient rigoureusement mises en œuvre et qu'elles soient revues périodiquement par le conseil d'administration.

a) Indépendance institutionnelle

En fait, tous les programmes provinciaux d'aide juridique sont financés d'abord par le gouvernement fédéral et, de plus en plus, par les gouvernements provinciaux. En outre, pour gérer un programme d'aide juridique économique et efficient, il est souhaitable d'avoir recours à certains services communs du gouvernement.

Cependant, il faut préserver l'indépendance institutionnelle du programme d'aide juridique pour faire en sorte que le procureur général, qui est responsable en bout de ligne des poursuites, ne puisse pas s'ingérer ni paraître s'ingérer dans la défense des personnes accusées d'une infraction criminelle. Dans le même ordre d'idées, le procureur général a habituellement des intérêts opposés à ceux des parents lorsque l'État demande la tutelle des enfants de ceux-ci. Là encore, l'indépendance institutionnelle du programme d'aide juridique est importante pour que justice soit rendue et paraisse avoir été rendue.

La question de l'indépendance institutionnelle se pose également en ce qui concerne la formule qui permet aux avocats de la CSAJNB d'agir pour le compte du Service des ordonnances de soutien familial afin de faire établir et exécuter des ordonnances de soutien au nom de bénéficiaires de l'aide sociale qui sont séparés ou divorcés. Le ministre des Services familiaux et communautaires est le principal bénéficiaire du travail de ces avocats, puisque c'est lui qui récupère les paiements de soutien en réduisant les prestations d'aide sociale.

Recommandation n° 26 :

Pour protéger son autonomie institutionnelle, la CSAJNB devrait cesser d'assurer la représentation des enfants qui font l'objet d'une demande de

tutelle par le ministre des Services familiaux et communautaires. La CSAJNB devrait également cesser de fournir des services juridiques dans les dossiers mettant en cause le Service des ordonnances de soutien familial.

Il est évident que les gouvernements provinciaux jouissent d'une grande marge de manœuvre dans l'élaboration du budget et de la structure de gouvernance de leurs programmes d'aide juridique [*R. c. Prosper* (1994), 92 C.C.C. (3d) 353 et *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Christie*, 2007 CSC 21). La partialité institutionnelle établie par une loi habilitante est réputée être autorisée par la loi, selon ce que la Cour suprême a statué dans les arrêts 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, et *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, 2001 CSC 52, [2001] 2 R.C.S. 781. On peut soutenir que la règle de droit exige certaines mesures minimales pour protéger cette indépendance, il faut bien reconnaître que l'exercice de la fonction juridictionnelle de la CSAJNB est limité aux décisions qui concernent l'admissibilité et qui peuvent faire l'objet d'une révision judiciaire ou qui peuvent être contournées par la désignation d'un avocat sur ordre du tribunal. La CSAJNB n'exerce donc pas un pouvoir judiciaire. Elle a plutôt le pouvoir de rendre des décisions administratives. Son indépendance institutionnelle est donc délimitée par l'effet de la loi et, bien sûr, par son obligation d'agir équitablement.

L'indépendance de l'avocat dans la conduite d'un dossier en particulier est une autre question. La crédibilité et l'efficacité du régime exigent un degré élevé d'indépendance. Des questions difficiles se posent lorsque les budgets restreints de l'aide juridique ont des répercussions sur la représentation par avocat, en particulier dans les gros dossiers complexes comme les accusations d'appartenance à un gang criminalisé. C'est la raison pour laquelle les sommes versées à titre de provision aux témoins experts, par exemple, peuvent avoir une incidence directe sur la capacité qu'a un avocat de l'aide juridique de représenter son client et de lui procurer une défense pleine et entière, comme l'exige la loi. Il est donc important que ce soit le conseil qui ait la responsabilité du budget de la CSAJNB, et que le conseil puisse obtenir une aide financière supplémentaire dans les cas exceptionnels. L'une des façons d'y parvenir consisterait à permettre au conseil de dépasser son budget d'au plus 5 p. 100 au cours d'une année donnée, comme cela se fait dans d'autres provinces.

Recommandation n° 27

Il faudrait accorder à la Commission la souplesse budgétaire nécessaire que pourra exercer le conseil lorsqu'une défense pleine et entière dans une affaire complexe risque de dépasser le cadre du budget.

Aux yeux du comité d'examen, le régime législatif actuel d'une commission indépendante qui administre les services d'aide juridique est adéquat. Les mesures législatives en vigueur confirment l'indépendance de la CSAJNB en la dotant d'un conseil d'administration dont les membres sont nommés à titre inamovible, même si c'est par le gouvernement. Cela semble suffisant, au plan constitutionnel, pour garantir l'indépendance institutionnelle.

Mais le régime actuel va plus loin – et même trop loin de l'avis du comité d'examen –, car il prévoit que le directeur général est nommé à titre inamovible. Même si cette mesure peut être considérée comme une protection supplémentaire, il se pourrait que l'exercice du pouvoir de nomination par le ministre et l'immunité essentielle à l'égard de la révision par le conseil sapent l'indépendance institutionnelle au lieu de la renforcer. En tant que conseil d'administration, le conseil de la CSAJNB devrait avoir la responsabilité de nommer le directeur général ainsi que de surveiller et d'évaluer son rendement. Les dispositions législatives en vigueur l'en empêchent.

Recommandation n° 28

Il faudrait mettre en vigueur une modification législative pour que le directeur général de la CSAJNB devienne un employé du conseil nommé à titre amovible par celui-ci.

L'autre sujet de préoccupation à l'égard de l'indépendance institutionnelle de la CSAJNB concerne l'établissement de la politique et du budget annuel du programme d'aide juridique. Le comité d'examen est d'avis que la CSAJNB devrait être considérée comme un regroupement d'experts de la politique de l'aide juridique et qu'il devrait incomber à son conseil de recommander la politique, les priorités et le budget de l'aide juridique. Le ministre aurait ensuite la responsabilité de les présenter au gouvernement et, en bout de ligne, à la législature. Une fois établis, les priorités et le budget du programme d'aide juridique devraient être communiqués à la CSAJNB, et celle-ci devrait jouir de toute la latitude nécessaire pour les mettre en œuvre.

Recommandation n° 29

La CSAJNB devrait être considérée comme un regroupement d'experts de la politique de l'aide juridique. Les recommandations de principe sur l'aide juridique devraient être transmises du conseil au gouvernement par l'intermédiaire du ministre.

Le comité d'examen suggère qu'un protocole d'entente en bonne et due forme soit conclu par le conseil de la CSAJNB et le ministre de la Justice et de la Consommation au sujet des priorités et des budgets généraux du programme pour une période de trois ans. Même si aucun engagement budgétaire ne pourrait être pris pour la deuxième année et la troisième année, le protocole d'entente servirait de fondement à la planification de la CSAJNB. Au besoin, des modifications pourraient être apportées au protocole d'entente au cours de la période de trois ans. Le protocole d'entente devrait également prévoir les paramètres de la collaboration quotidienne entre le conseil et le ministre.

Recommandation n° 30

Un protocole d'entente triennal devrait être conclu par le conseil de la CSAJNB et le ministre de la Justice et de la Consommation pour établir l'orientation stratégique et les budgets pluriannuels et pour officialiser les

conditions de leur relation, comme la circulation de l'information entre le ministre et la CSAJNB.

Au cours de ses consultations, le comité d'examen a fréquemment entendu des clients et des groupes d'intérêts qui travaillent avec des clients dire qu'ils avaient l'impression que la CSAJNB faisait partie du gouvernement. Même si elle est contraire à l'intention du législateur de faire de la CSAJNB un organisme sans lien de dépendance avec le gouvernement, cette impression est un enjeu dont le conseil de la CSAJNB devrait tenir compte.

Recommandation n° 31

La CSAJNB devrait prendre des mesures progressives pour se rendre indépendante de l'exécutif aux yeux du public. La CSAJNB devrait établir clairement qu'elle fonctionne uniquement dans l'intérêt des clients.

La dernière question au sujet des relations de la CSAJNB concerne le lien qu'a celle-ci avec l'Assemblée législative. Le législateur a fait de la CSAJNB une organisation indépendante sous l'égide de l'Assemblée législative, un peu comme l'ombudsman, le vérificateur général ou des organismes semblables. La Commission doit présenter un rapport annuel en bonne et due forme par l'entremise du ministre à l'Assemblée législative, et elle doit normalement déléguer ses représentants en personne quand elle est convoquée pour faire rapport devant un comité de l'Assemblée législative. Son rapport annuel doit traiter de questions allant de la gouvernance aux dépenses, en passant par les résultats du programme.

b) Structure et méthodes de gouvernance

i) Méthodes de gouvernance du conseil

Voici un passage du rapport annuel de 2003 du vérificateur général :

6.3 La gouvernance peut être définie comme le processus et la structure suivis pour orienter les activités d'une société, avec l'objectif d'atteindre la mission de la société. Le processus et la structure définissent la répartition du pouvoir entre le conseil et la direction. De plus, ils établissent des mécanismes permettant d'assurer la reddition de comptes entre la direction, le conseil d'administration et les actionnaires de la société.

Une bonne structure et de bonnes méthodes de gouvernance sont les assises de toute organisation performante. Une organisation n'obtient pas de bons résultats quand son conseil ne tient pas compte des bons principes de gouvernance pour déterminer sa façon d'agir à titre de conseil, pour établir les principes et les politiques qui régissent le travail des employés ainsi que pour fixer les résultats du programme et ses attentes à l'égard du rendement de la direction. Ces principes ne garantissent pas nécessairement le succès de l'organisation, mais ils peuvent la mettre sur le chemin de la réussite s'ils sont appliqués par un conseil habile et déterminé. Si le conseil ne met pas en œuvre ces principes, il condamne pratiquement l'organisation à des résultats médiocres et à des échecs systémiques.

ii) Établir un conseil efficace pour la CSAJNB

La loi applicable à la CSAJNB prévoit que le conseil de celle-ci est composé de cinq à sept personnes nommées par le lieutenant-gouverneur en conseil. Il incombe au ministre de recommander au Cabinet la nomination et le renouvellement du mandat des membres du conseil.

Recommandation n° 32

Les mesures législatives devraient être modifiées afin de prévoir que le conseil de la CSAJNB se compose de sept à neuf membres, au lieu de cinq à sept.

Même s'il n'existe pas de taille idéale pour un conseil d'administration, le conseil de la CSAJNB aurait intérêt à être composé de sept à neuf membres afin de pouvoir compter sur des compétences et sur une représentation plus diversifiées. Un conseil élargi composé de sept à neuf administrateurs permettrait également d'échelonner les nominations et d'assurer une meilleure transmission des connaissances.

Recommandation n° 33

Les membres du conseil devraient avoir des compétences diversifiées, notamment de la formation juridique, de l'expérience pratique en droit, des aptitudes financières ou de l'expérience de l'assistance judiciaire ou du milieu des affaires en général.

Pour déterminer les compétences recherchées chez les administrateurs de la CSAJNB, il est important de tenir compte de l'adhésion à la profession juridique. Mais il n'est pas obligatoire que la totalité ni même la majorité des administrateurs ait une formation juridique. Il serait avantageux de recruter des administrateurs qui sont habitués de travailler avec des groupes dont est issue la clientèle de l'aide juridique. Il serait très souhaitable qu'au moins un administrateur ait une formation et des compétences en finances et que d'autres administrateurs aient de l'expérience du droit clinique et du milieu des affaires en général.

Recommandation n° 34

Le conseil et le ministre devraient s'entendre au sujet du profil des compétences exigées des administrateurs. Ce sont les aptitudes, les connaissances et l'expérience qui doivent être déterminantes dans le choix des administrateurs, et non le groupe que ceux-ci représentent.

En principe, les administrateurs ont une obligation de prudence et de diligence et sont tenus :

- 1) d'agir de bonne foi;
- 2) d'agir comme le ferait une personne prudente ordinaire dans des circonstances comparables;
- 3) d'agir d'une façon qu'ils jugent au mieux des intérêts de l'organisation.

Voici certaines mesures que les membres du conseil de la CSAJNB devraient prendre :

- 1) Très bien connaître les activités de la CSAJNB pour faire en sorte qu'elles favorisent la mission et les objectifs de l'organisation;
- 2) Connaître à fond la situation financière de l'organisation;
- 3) Réclamer des renseignements complets et fidèles pour être en mesure de prendre des décisions éclairées;
- 4) S'assurer d'avoir accès librement et sans contraintes à tous les membres du personnel de la CSAJNB et à toute l'information que gère la CSAJNB.

Le conseil de la CSAJNB devrait s'attaquer à la question de la gouvernance parmi ses premières priorités, car celle-ci est un facteur déterminant essentiel au fonctionnement adéquat et efficace de toute organisation. Qui plus est, des normes de gouvernance claires permettront d'établir enfin que le conseil a les choses bien en main et qu'il entend jouer un rôle important dans l'orientation de la CSAJNB.

Voici certaines des premières étapes à franchir pour mettre en œuvre de bonnes méthodes de gouvernance :

- 1) Préparer un énoncé de mission ainsi qu'un plan stratégique et un budget triennaux;
- 2) Mettre en œuvre une démarche annuelle détaillée de planification des activités et de budgétisation;
- 3) Adopter des méthodes financières à l'égard du pouvoir de signature, de la délégation du pouvoir de dépenser, des obligations de rendre compte, etc.;
- 4) Adopter un code de déontologie et une politique sur les conflits d'intérêts à l'intention des administrateurs et des employés;
- 5) Mettre sur pied un comité de vérification chargé d'effectuer des vérifications financières et opérationnelles et de surveiller les finances;
- 6) Mettre en œuvre une politique sur le recrutement, l'avancement et la rémunération;
- 7) Mettre en œuvre une politique sur la diligence raisonnable;
- 8) Mettre en œuvre une politique sur les communications;
- 9) Mettre en œuvre une politique sur le droit à l'information;
- 10) Mettre en œuvre une politique sur la gestion de l'information et des documents.

(1) Énoncé de mission et plan stratégique et budget triennaux

L'énoncé de mission sert à expliquer l'objet ou la raison d'être de l'organisation aux employés, aux clients et aux autres groupes d'intérêts.

Le plan stratégique énonce l'orientation précise de l'organisation ainsi que les principaux objectifs qu'elle s'efforcera d'atteindre au cours de la période triennale en question. Le plan stratégique est le résultat d'un consensus au sujet des priorités de l'organisation, et il établit l'orientation à long terme que devront suivre les employés dans la prestation des services

et la préparation des plans et des budgets annuels. Finalement, le budget triennal devrait contenir des prévisions sur les niveaux de service et les dépenses.

(2) Plan d'activités et budget annuels

Le plan d'activités annuel est élaboré par la direction et est approuvé par le conseil. Le plan est assorti d'un budget annuel. Le plan d'activités décrit en détail les réalisations attendues de l'organisation, et il permettra au conseil de surveiller les activités de la CSAJNB. Il s'agit d'un document essentiel qui définit les responsabilités respectives du directeur général et du conseil. Il sert de fondement à l'évaluation par le conseil du rendement du directeur général.

(3) Code de déontologie et politique sur les conflits d'intérêts

Pour réussir, une organisation doit être très soucieuse de déontologie. La population s'attend à ce que ses organisations gouvernementales respectent des normes de déontologie rigoureuses et évitent tout conflit d'intérêts. Le conseil d'administration devrait donc établir des normes de déontologie, et il devrait être tenu de rendre compte de leur respect, à l'instar du directeur général. Tous les membres de l'organisation devraient se conformer aux mêmes normes, peu importe le poste qu'ils occupent.

Le conseil devrait prendre les dispositions nécessaires pour que les employés puissent signaler tout manquement à la déontologie, comme le détournement des ressources de l'organisation.

La politique sur les conflits d'intérêts devrait établir clairement que les administrateurs sont tenus d'agir au mieux des intérêts de la CSAJNB, et non dans l'intérêt d'une autre personne ou organisation.

Cette politique devrait :

- 1) Exiger que les administrateurs et les membres du personnel agissent uniquement dans l'intérêt de l'organisation, sans égard à leurs intérêts personnels;
- 2) Contenir des modalités écrites sur la façon d'établir l'existence d'un conflit d'intérêts;
- 3 Déterminer les mesures à prendre en présence d'un conflit d'intérêts.

Tous les administrateurs et les membres du personnel devraient être tenus de déclarer chaque année tous leurs intérêts financiers et ceux des membres de leur famille dans toute personne morale qui fait affaire avec la CSAJNB.

(4) Comité et programme de vérification

Le conseil devrait mettre sur pied un comité de vérification composé d'au moins trois membres. Ce comité devrait comprendre des membres du conseil qui ont de l'expérience des finances ou de la vérification. Les membres du comité de vérification devraient se réunir au moins tous les trimestres, en prévision des assemblées du conseil, ou plus fréquemment au besoin. Le chef des finances de la CSAJNB devrait agir à titre de secrétaire du comité de vérification.

L'une des principales responsabilités du comité de vérification consiste à nommer un vérificateur et à lui donner le mandat de vérifier chaque année les finances de la Commission. Le vérificateur général est actuellement chargé par la *Loi* de vérifier les états financiers et les autres comptes de la Commission. Pour effectuer ses vérifications de nature

non financière, le comité de vérification ne pourra pas s'en remettre au travail du vérificateur général en raison de la possibilité que leurs priorités soient contradictoires. Dans ce cas, le comité de vérification devrait confier le travail à un cabinet privé de vérification comptable.

Il incombera au comité de vérification de déterminer les conditions d'engagement avec le vérificateur, d'examiner le rapport de vérification et de prendre les mesures qui s'imposent pour donner suite aux recommandations du vérificateur.

D'entrée de jeu, le comité de vérification devrait faire effectuer une vérification opérationnelle de la CSAJNB parmi les premières questions non financières qu'il devrait examiner et évaluer.

(5) Politique sur le recrutement, l'avancement et la rémunération

Le conseil doit reconnaître que la réussite de sa mission dépend en grande partie des employés de l'organisation. Il est donc dans l'intérêt de l'organisation d'embaucher et de conserver les meilleurs employés disponibles. La planification de la relève pour répondre aux besoins futurs de main-d'œuvre de l'organisation devrait être l'une des principales responsabilités du directeur général.

Il faudrait énoncer une politique pour préciser que le recrutement se fait en tenant compte des compétences et de l'expérience confirmées des candidats par rapport aux exigences du poste à pourvoir. La direction devrait également être invitée à tenir compte de la possibilité pour les employés qu'elle engage de combler les besoins futurs de dirigeants de la CSAJNB. Il faudrait aussi énoncer très clairement qu'aucun favoritisme ou népotisme ne sera toléré.

La politique devrait prévoir que le rendement de chaque employé doit être évalué au moins une fois par année et qu'il doit faire l'objet d'une discussion entre l'employé et son supérieur. Des critiques pourront être communiquées sur-le-champ au besoin, mais elles devront aussi être mises par écrit tous les ans. Le directeur général de la CSAJNB devrait être tenu de lire et de signer l'évaluation de tous les employés.

La culture de l'organisation devrait mettre l'accent sur le rendement, et sa conduite devrait démontrer qu'on mérite de l'avancement par son rendement au travail, et non grâce à ses relations.

(6) Politique sur la diligence raisonnable

Il incombe aux membres du conseil d'être au courant de toutes les facettes des activités de la CSAJNB. Le conseil doit prendre toutes les mesures qui s'imposent pour acquérir les connaissances dont il a besoin et pour disposer de toute l'information nécessaire pour prendre ses décisions.

(7) Politique sur les communications et le droit à l'information

Le conseil doit déterminer qui parle au nom de la CSAJNB. À long terme, le conseil devrait envisager d'adopter une stratégie de communication. Le comité d'examen a entendu les gens dénoncer vigoureusement le caractère inadéquat de l'information sur le programme d'aide juridique et se plaindre du fait que les conditions d'admissibilité sont exagérément complexes et qu'elles sont mal expliquées.

De plus, le conseil doit tenir compte du fait que la CSAJNB gère beaucoup de renseignements de nature délicate et qu'elle doit adopter une politique sur le droit du public à l'information. La CSAJNB doit tenir compte de deux séries de normes en matière d'accès à l'information. La première série comprend les règles qui s'appliquent à la divulgation des renseignements sur le client. La deuxième série correspond aux normes énoncées dans la *Loi sur le droit à l'information* et touche l'accès aux renseignements de nature générale qui ne sont pas visés par le secret professionnel qui existe entre l'avocat et son client (la CSAJNB n'est actuellement pas assujettie à la *Loi sur le droit à l'information*, mais elle devrait se conformer aux mêmes normes à l'égard des renseignements de nature générale).

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de l'Ontario fait exception dans le cas d'Aide juridique Ontario et prévoit que le chef de la direction peut refuser de divulguer un dossier qui est protégé par le secret professionnel qui existe entre un avocat et son client ou qui a été préparé par un avocat de l'aide juridique ou à son intention dans le but de donner des conseils d'aide juridique ou dans le cadre d'un litige. On pourrait intégrer ce modèle aux mesures législatives modifiées du Nouveau-Brunswick.

La CSAJNB devrait être assujettie à la *Loi sur le droit à l'information*, et le conseil devrait exiger que le directeur général rende compte du caractère opportun et de l'exactitude des réponses aux demandes d'information.

(8) Politique sur la gestion de l'information et des documents

De nos jours, la plupart des renseignements que gère une organisation existent sous forme numérique et sur papier. La Commission devrait adopter une politique en bonne et due forme sur l'intégrité, la conservation et la destruction des deux types de renseignements. Elle devrait notamment décrire ses modalités de sauvegarde des fichiers électroniques et effectuer des vérifications périodiques afin de s'assurer qu'elles sont respectées.

(9) Conclusion

La réussite de la CSAJNB est tributaire d'un conseil d'administration fort et actif. Il est essentiel que la Commission se dote d'une structure et de méthodes de gouvernance claires pour pouvoir accomplir sa mission et atteindre ses objectifs.

Recommandation n° 35

La CSAJNB devrait faire en sorte que sa structure et ses pratiques de gouvernance deviennent la priorité absolue de son travail.

8. Financement de l'aide juridique

Le comité d'examen a été invité à se prononcer sur le financement futur de l'aide juridique.

a) Usages dans la région

Compte tenu de l'effort financier consenti par le Nouveau-Brunswick comparativement à celui des autres provinces de l'Atlantique (65 p. 100 de la moyenne des provinces atlantiques et 50 p. 100 de celle de la Nouvelle-Écosse), le comité d'examen est tout à fait d'avis que le gouvernement provincial considère l'aide juridique, surtout l'aide juridique en droit de la famille, comme une question non prioritaire et qu'il consacre très peu d'argent à ce service. Cette situation a été critiquée par à peu près tout le monde. Les groupes de défense des droits des femmes jugent que le peu de moyens consacrés à l'aide juridique est discriminatoire envers les femmes et fait abstraction de l'un des problèmes les plus graves auxquels les femmes doivent faire face dans notre société. Les gens qui dirigent le système judiciaire dénoncent comme une sottise le sous-financement de l'aide juridique, le qualifiant d'énorme perte de temps et d'argent qui rend le système très inefficace en raison des délais sans fin et des justiciables qui sont forcés de se passer des services d'un avocat devant les tribunaux.

Comme on a pu le voir dans d'autres provinces, on peut engloutir des sommes considérables dans l'aide juridique sans réussir à répondre à la demande. Dans notre province, les dépenses qu'il faudrait consacrer à l'aide juridique atteindraient un niveau qu'il serait tout simplement irréaliste d'envisager, compte tenu de la situation financière du gouvernement provincial.

b) Considérations d'ordre politique

Mais le comité d'examen croit que le bien-fondé d'une augmentation pondérée du financement de l'aide juridique a été bien établi. Le gouvernement doit tenir compte des besoins de cette clientèle, parce qu'elle est vaste et diversifiée.

Recommandation n° 36

Le comité d'examen croit qu'il existe des arguments irréfutables pour augmenter le financement de l'aide juridique.

Il n'y a pas que les criminels et les prévenus qui ont besoin d'aide juridique. Il y a des femmes qui font face à l'éclatement de leur famille et qui doivent régler les questions de la garde des enfants, du soutien et de la répartition des biens, sans parler de celles qui doivent se protéger contre la violence. Il y a des enfants et des parents qui sont visés par une demande de protection ou par une autre procédure dont ils espèrent une issue juste et raisonnable qui peut avoir une influence déterminante sur leur vie.

Il s'agit de gens ordinaires qui tentent de se débrouiller dans un dédale gouvernemental et administratif si complexe que même les personnes qui travaillent pour ces institutions n'arrivent pas toujours à s'y retrouver. Les gens ont besoin d'une aide juridique ou quasi juridique pour régler des questions aussi diverses que leurs prestations d'aide sociale,

* Notes en bas de page omises.

d'assurance-emploi ou du RPC, une réclamation d'Énergie NB ou une décision de leur banque ou de la compagnie émettrice de leur carte de crédit. Il existe des moyens économiques de leur fournir l'aide dont ils ont besoin.

Cependant, les gouvernements ne peuvent pas régler les problèmes de tout le monde et ils ne doivent pas essayer de le faire. Le comité d'examen croit quand même qu'il serait justifié de consacrer un budget accru à l'aide juridique.

c) Quatre solutions pour le budget de l'aide juridique

En ce qui concerne l'augmentation du budget de l'aide juridique, le comité d'examen s'est penché sur les solutions suivantes :

1) Conserver le niveau de financement actuel

Cette solution provoquera l'étiollement des services d'aide juridique en droit de la famille et à tout le moins une légère augmentation du nombre d'avocats désignés par le tribunal en droit criminel qui doivent être payés par le procureur général. Le comité d'examen ne croit pas que le niveau actuel de financement est une avenue viable, compte tenu des lacunes critiques qu'il a recensées dans les services et qui ont été dénoncées par les intervenants.

2) Ajouter assez de ressources au budget actuel pour maintenir le statu quo

Il faudrait augmenter le budget de 4 ou 5 p. 100 chaque année pour faire face à la hausse des coûts et pour bonifier légèrement les services afin de répondre aux besoins découlant des modifications législatives. Cette solution perpétuera toutes les faiblesses que nous avons relevées dans le présent rapport.

3) Financer adéquatement tout le champ d'application actuel du programme

Cette solution exigerait l'ajout de deux ou trois millions de dollars au budget de base. Ce niveau de financement permettrait de combler les lacunes qui ont été provoquées par les coupures de services effectuées dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire par la CSAJNB en vue de respecter ses budgets. En particulier, l'aide juridique en droit de la famille serait enrichie de façon à permettre à un nombre accru de clients de se prévaloir du programme et à rehausser le plafond actuel de 1 000 \$ dans les dossiers les plus difficiles. Mais cette solution ne ferait pas concorder le niveau de service de l'aide juridique du Nouveau-Brunswick avec celui qui est offert dans d'autres provinces.

Recommandation n° 37

Le comité d'examen recommande que la première étape de la bonification du financement de l'aide juridique vise l'ajout de ressources suffisantes pour financer adéquatement le régime actuel, ce qui équivaut à une augmentation de deux à trois millions de dollars au titre du financement de base la première année.

4) Accroissement important du budget et du niveau de service

L'argent nécessaire à cette bonification dépendra du domaine dans lequel on décidera d'apporter des améliorations aux services, mais il faudra assurément compter entre quatre et six millions de dollars.

Recommandation n° 38

Le comité d'examen recommande également que l'engagement soit pris d'élargir le programme d'aide juridique en tenant compte des priorités retenues parmi les solutions proposées. Le montant de cet engagement oscillerait entre quatre et six millions de dollars répartis raisonnablement sur une période de deux ou trois ans.

Aux yeux du comité d'examen, les solutions à examiner par ordre de priorité sont les suivantes :

- 1) Un programme de base en droit de la famille;
- 2) Un programme de base en droit des pauvres;
- 3) Des cliniques d'aide juridique dans les facultés de droit des universités;
- 4) Des cliniques d'aide juridique à l'échelle de la province (il faut signaler que le réseau de cliniques générales ou de cliniques universitaires d'aide juridique et le programme de droit des pauvres ne sont pas des enjeux tout à fait distincts, étant donné que les cliniques sont un excellent moyen d'offrir des services de droit des pauvres).

Une autre question dont nous avons parlé dans le présent rapport et qui a des répercussions sur le budget est celle du tarif applicable aux dossiers d'aide juridique confiés à des avocats de cabinet privé. Nous croyons que les faibles sommes prévues au tarif actuel sont problématiques. Pour bien fonctionner, le régime a besoin des criminalistes des cabinets privés. Si le tarif est peu généreux au point que la CSAJNB est incapable d'attirer les meilleurs avocats, ce sont les services qui en subiront les conséquences. De plus, nous avons besoin de solides criminalistes dans les cabinets privés de la province, sinon d'où viendront les futurs criminalistes salariés?

Recommandation n° 39

Une augmentation progressive des tarifs de l'aide juridique pour les avocats de cabinet privé devrait être mise en œuvre au moyen du financement supplémentaire consenti au programme.

Le tarif pour les avocats de cabinet privé qui travaillent dans le domaine du droit de la famille est même inférieur à celui des criminalistes. Le comité d'examen est d'avis que la première étape du rajustement à la hausse devrait consister à augmenter le tarif en droit de la famille pour qu'il s'établisse au même niveau que le tarif en matière criminelle. Cette mesure permettrait de régler le problème de l'équité salariale causé par la rémunération nettement inférieure que touchent les spécialistes du droit de la famille, qui sont surtout des femmes. En deuxième lieu, il faudrait augmenter de 20 p. 100 le tarif de tous les honoraires. Cette suggestion devrait coûter autour de 300 000 \$, compte tenu du niveau actuel du budget.

Même si nous n'avons pas classé la question du tarif par rapport aux autres priorités du programme, nous croyons qu'il faudrait s'en occuper très bientôt.

9. L'aide juridique dans la région de l'Atlantique : Économies et gains de rendement possibles

Le comité d'examen avait également le mandat de passer en revue les frais d'administration de la CSAJNB. En particulier, nous devons répondre à la question de savoir si la CSAJNB a été économe dans l'acquisition de services et si elle a dépensé les deniers publics qui lui ont été confiés d'une façon généralement prudente.

a) L'aide juridique dans la région de l'Atlantique

Le comité d'examen estime qu'un programme comme celui des services d'aide juridique se prêterait bien à une collaboration entre les provinces de l'Atlantique ou des Maritimes. Les programmes, les politiques et les paramètres des services de chacune des provinces se ressemblent. Les seules différences importantes se remarquent dans les niveaux de financement. La direction à long terme que propose le comité d'examen concorde en gros avec l'orientation déjà adoptée par d'autres provinces. En ce qui concerne la possibilité de réaliser des gains de rendement dans la prestation des services, le comité d'examen croit qu'une collaboration entre les provinces de l'Atlantique ou des Maritimes pourrait permettre de réaliser des économies.

Recommandation n° 40

Le gouvernement provincial devrait envisager de faire des démarches auprès des autres provinces atlantiques ou maritimes pour élaborer un modèle de prestation en commun des services d'aide juridique.

b) Frais généraux de la CSAJNB

Le comité d'examen a examiné les effectifs du secteur administratif ainsi que les frais généraux qui figuraient dans le plus récent budget de la CSAJNB. Le comité d'examen est d'avis que les effectifs et les frais généraux ne paraissent pas exagérés dans ce secteur.

La CSAJNB doit établir un niveau minimal de services communs pour soutenir la prestation de l'aide juridique. Ce niveau minimal de services administratifs devrait suffire à soutenir un programme d'aide juridique considérablement étoffé en augmentant légèrement le personnel. Le conseil devrait faire en sorte que toute hausse de son budget soit consacrée aux services directs, plutôt qu'à des frais généraux supplémentaires.

Pour le comité d'examen, la CSAJNB est une petite organisation dont le mandat est modérément complexe, mais pas très large. Les défis de gestion qui découlent du passage récent du modèle fonctionnant entièrement au moyen de certificats au modèle hybride faisant appel à des avocats salariés et à des certificats pour les avocats de cabinet privé ajoutent à la complexité de sa tâche. Néanmoins, le comité d'examen ne croit pas que la taille et la complexité du programme justifient un poste de directeur général à temps plein. À notre avis, une organisation de cette nature qui est dotée d'un palier supérieur de haute direction n'a pas besoin d'un PDG à temps plein si elle délègue convenablement ses responsabilités.

Nous recommandons donc que des fonctions supplémentaires soient confiées au directeur général. Il s'agit d'un poste bien rémunéré qui comporte des responsabilités nettement moins lourdes que celles d'autres PDG au sein du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

La CSAJNB achète de nombreux services administratifs du ministère de Justice, notamment en matière de ressources humaines, de gestion d'installations et de technologie de l'information, entre autres pour le développement d'un système. En contrepartie de ces services, la CSAJNB doit payer 45 \$ l'heure au ministère de Justice. La CSAJNB reçoit aussi des services gratuits de gestion d'installations pour ses besoins de locaux à Fredericton et ailleurs dans la province de la part du ministère de l'Approvisionnement et des Services.

La CSAJNB a trois employés, dont le chef des finances, qui sont chargés de fournir les services administratifs nécessaires. Le service de la paye a également été confié à contrat à un fournisseur de l'extérieur.

Nous sommes arrivés à la conclusion que ces services sont acquis à bon marché et que la CSAJNB devrait continuer d'avoir recours à ces arrangements dans la mesure du possible.

Nous avons visité les installations de la CSAJNB au bureau central de Fredericton. Nous avons conclu qu'elles sont extrêmement modestes. En fait, il s'agit de locaux relativement médiocres du point de vue de l'ergonomie et de l'efficacité. Ils sont bien inférieurs en qualité aux installations des autres bureaux centraux du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

Étant donné que la CSAJNB est assujettie à la politique sur la conservation des dossiers du Barreau du Nouveau-Brunswick, qui l'oblige à garder longtemps les dossiers de ses clients, la CSAJNB devra bientôt faire face à la nécessité de se doter d'installations sûres et à l'épreuve du feu pour stocker ses dossiers. Les dossiers rangés dans un local du sous-sol du bureau central risquent d'être endommagés par l'eau ou par le feu. Cela est inacceptable.

En terminant, la CSAJNB a fait preuve d'une prudence suffisante jusqu'à maintenant dans l'acquisition de services communs et dans la gestion de ses frais généraux.

Annexe A

Traduction d'un extrait de *The Legal Aid Crisis: Time For Action* de Melina Buckley
(Association du Barreau canadien, 2000).*

C. L'aide juridique et les obligations internationales

La troisième source de principes à l'appui de l'aide juridique repose dans les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne, notamment en ce qui concerne le droit à un procès équitable, le droit à un traitement égal pour tous devant les tribunaux de droit commun et les tribunaux administratifs et le droit de tous à la protection égale de la loi. Le Canada est signataire de nombreux accords et traités internationaux qui garantissent le droit des accusés aux services d'un avocat payé à même les deniers publics. Ces traités ont force obligatoire uniquement en droit international et n'ont pas été incorporés au droit interne du Canada. Cependant, les tribunaux canadiens peuvent s'inspirer du droit international lorsqu'ils interprètent la législation canadienne ou les droits garantis par la *Charte*, et ils le font. C'est ainsi que le droit international a une grande influence dans la jurisprudence canadienne.

En droit international, le droit à un avocat et à l'aide juridique est un volet du droit à un procès équitable en matière criminelle. À ce sujet, voici ce que prévoit l'alinéa 14.3d) du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* :

14(3) Toute personne accusée d'une infraction pénale a droit, en pleine égalité, au moins aux garanties suivantes :

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

Ces droits se justifient par le fait que pour avoir un procès équitable, tout défendeur devrait pouvoir compter sur les services d'un avocat qui connaît le droit et les rouages du système judiciaire, compte tenu de la complexité de l'organisation judiciaire.

Accessoirement, il faut également parler du droit qu'a l'accusé de se défendre lui-même ou d'être défendu par un juriste de son choix. Sans crainte de se tromper, on peut affirmer que le droit à l'avocat est l'un des éléments essentiels d'un procès équitable. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a également statué que l'obligation de fournir une assistance juridique ne se limite pas au procès, mais s'étend aux étapes préliminaires et à l'appel ainsi qu'à toute instance mettant en cause la constitutionnalité de la procédure. Elle signifie également que l'avocat doit représenter adéquatement l'accusé.

Cet aspect du droit à l'avocat est si essentiel au caractère équitable d'un procès criminel que même si l'accusé omet de se présenter à son procès après avoir été dûment assigné, rien ne justifie qu'il soit privé de son droit aux services d'un conseiller juridique.

La question de savoir si l'État est tenu de fournir des conseils juridiques gratuits en toutes circonstances a été examinée à l'occasion d'une plainte dont le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a été saisi. Le Comité a statué que dans toute décision au sujet des services d'un avocat de l'aide juridique, les tribunaux devraient tenir compte de la compétence de l'avocat et de la complexité de la question en litige. Le Comité a également signalé que l'avocat devrait être rémunéré adéquatement quand il fournit de l'assistance juridique dans le cadre d'un régime d'aide juridique.

Le Canada a fait l'objet d'une plainte fondée sur l'alinéa 14(3)d) du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Dans l'affaire *J.S. c. Canada*, M^{me} J.S. a demandé un certificat d'aide juridique en Ontario, mais on lui a refusé l'assistance en raison du fait qu'elle n'était considérée comme résidant ordinairement dans la province. Même si le régime d'aide juridique de la Colombie-Britannique avait offert de payer son avocat, celui-ci était d'avis qu'il devait refuser le paiement, parce qu'il n'était pas autorisé à exercer le droit en Colombie-Britannique. Le Comité a déclaré qu'il n'avait aucune raison de statuer qu'une violation avait été commise, étant donné que la cliente avait en fait été représentée devant le tribunal et que le régime d'aide juridique de la Colombie-Britannique avait offert de payer ses frais de justice.

Les tribunaux canadiens ont tenu compte de ce droit jurisprudentiel international pour déterminer la portée du droit à l'avocat en droit interne. La Cour d'appel de l'Alberta a notamment étudié le droit international avant de statuer que le droit à l'avocat est un droit fondamental, même si sa portée demeure mal définie :

Au milieu du XX^e siècle, on a commencé à réclamer que le droit à l'avocat soit considéré comme un droit social ou un droit de la personne. En tant que droit de la personne, il impose à l'État l'obligation non seulement de permettre la représentation par avocat, mais aussi d'en payer le coût. En tant que droit de la personne, le droit à l'avocat est exprimé en termes mesurés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le Canada est signataire de ces deux accords.

Dans ces deux accords, l'obligation pour l'État de fournir les services d'un avocat rémunéré est énoncée en termes très relatifs. Ni l'un ni l'autre de ces accords n'a pour objet de consacrer le droit à un avocat rémunéré en appel. Ils accordent tous deux le droit à l'assistance juridique au procès, mais seulement si les intérêts de la justice l'exigent, ce qui revient à dire qu'il faut décider au cas par cas.

Le Canada est membre de l'Organisation des États américains. À ce titre, il est tenu de se conformer à la *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme* adoptée par l'OAS. Le droit à un procès équitable est prévu à l'article XVIII de cette déclaration :

Article XVIII. Toute personne peut recourir aux tribunaux pour faire valoir ses droits. De même, il doit exister une procédure simple et rapide qui permette à la justice de la protéger contre les actes de l'autorité violant, à son préjudice, certains droits fondamentaux reconnus par la constitution.

Le Canada est également tenu de se conformer à la *Charte de l'Organisation des États américains* (avec ses modifications). La *Charte de l'OAS* contient une disposition beaucoup plus générale sur l'aide juridique :

44 Les États membres, convaincus que l'homme ne peut arriver à sa pleine réalisation que dans le cadre d'un ordre social de justice axé sur un développement économique et une paix véritable, conviennent de consacrer tous leurs efforts à l'application tant des principes que des mécanismes suivants:

i) Dispositions qui permettent d'assurer à chacun l'assistance judiciaire requise pour faire valoir ses droits.

Contrairement aux autres obligations internationales que nous venons d'examiner, le devoir de fournir des services d'aide juridique en vertu de la *Charte de l'OAS* ne semble faire l'objet d'aucune restriction, c'est-à-dire qu'il ne se limite pas aux personnes qui n'ont pas les moyens ni aux situations dans lesquelles les intérêts de la justice exigent qu'une personne soit représentée par un avocat.

Le Canada est signataire de la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, mais il ne l'a pas encore entérinée. L'article 8 de cette convention traite également du droit à un procès équitable. Voici un extrait du paragraphe 2 de cet article :

8.2 Toute personne accusée d'un délit est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. Pendant l'instance, elle a droit, en pleine égalité, au moins aux garanties suivantes:

d. droit pour l'accusé de se défendre lui-même ou d'être assisté d'un défenseur de son choix et de communiquer avec celui-ci librement et sans témoin;

e. droit d'être assisté d'un défenseur procuré par l'État, rémunéré ou non selon la législation interne, si l'accusé ne se défend pas lui-même ou ne nomme pas un défenseur dans le délai prévu par la loi; ce droit ne peut faire l'objet d'aucune renonciation;

La *Convention européenne des droits de l'homme* a influencé la jurisprudence canadienne, même si le Canada ne peut pas adhérer à cet accord régional. La jurisprudence sous le régime de cet accord est fréquemment citée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies. La *Convention européenne* traite de la question du droit à un avocat payé par l'État à l'alinéa 6.3c), qui garantit à tout accusé le droit à « avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent ».

La Cour européenne a dégagé un certain nombre de critères qui doivent être pris en considération quand il s'agit de déterminer si les intérêts de la justice exigent que l'aide juridique soit accordée à un accusé. Ces facteurs sont semblables à ceux qui ont été élaborés dans la jurisprudence canadienne et comprennent : (i) la complexité de l'affaire; (ii) la capacité de l'accusé de présenter la preuve lui-même; (iii) la gravité de l'infraction et de la peine encourue. Un accusé qui a le droit à l'aide juridique n'obtient pas le droit de choisir son avocat. La Commission

européenne a reconnu que l'État pouvait limiter le nombre de consultations avec l'avocat désigné par souci d'économie.

À l'instar de la *Convention européenne, les Principes de base relatifs au rôle du barreau énoncés* par l'Assemblée générale des Nations Unies ne sont pas obligatoires pour le Canada, mais ils donnent d'autres indications sur la façon dont le milieu international envisage l'obligation de fournir l'aide juridique. Voici ce que prévoient ces principes, sous la rubrique « Accès aux services d'un avocat et autres prestations juridiques » :

1 Toute personne peut faire appel à un avocat de son choix pour protéger et faire valoir ses droits et pour la défendre à tous les stades d'une procédure pénale.

3 Les pouvoirs publics prévoient des fonds et autres ressources suffisantes permettant d'offrir des services juridiques aux personnes les plus démunies et, le cas échéant, à d'autres personnes défavorisées. Les associations professionnelles d'avocats doivent collaborer à l'organisation et à la fourniture des services, moyens et ressources pertinents.

On trouve aussi, en droit international, des dispositions importantes sur le droit à l'égalité qui ont des répercussions sur le droit à l'avocat. Jusqu'à maintenant, aucun tribunal n'a statué que les traités internationaux sur les droits de la personne n'accordent pas le droit à l'aide juridique en matière civile en droit international. Mais l'importance de ces droits et le fait qu'il est inéquitable de limiter le droit à l'aide juridique aux affaires criminelles ont été reconnus. Néanmoins, des organismes internationaux comme le Comité des droits de l'homme et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies ont insisté sur l'importance pratique de fournir l'assistance juridique afin de donner effet aux obligations internationales de garantir à tous la protection égale de la loi. À titre d'exemple, le Comité des droits de l'homme et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies ont tous deux fait remarquer que le Canada devrait améliorer l'égalité d'accès aux instances judiciaires pour s'acquitter convenablement de ses obligations internationales. En outre, sous le régime de la *Convention européenne*, il serait possible de soutenir que le droit à l'aide juridique en matière civile est prévu au paragraphe 6(1), qui garantit le droit à un procès équitable et public. Ce droit a été interprété comme garantissant le droit d'avoir accès aux tribunaux.

Comme le droit canadien, le droit international n'est pas encore très élaboré en ce qui concerne le droit à l'avocat en matière civile. Il reste à savoir comment ces dispositions internationales sur le droit à l'égalité et le droit aux services d'un avocat dans une instance civile seront appliquées à l'aide juridique en matière civile.