

*RAPPORT À  
LA COMMISSION DES SERVICES JURIDIQUES*

*DU COMITÉ COMPOSÉ DE:*

*Me Robert Sauvé  
Me François Aquin  
Me Jacques Gilbert*

**Montréal, le 5 septembre 1997**

Le 5 septembre 1997

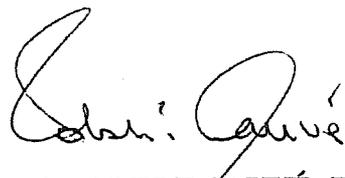
Monsieur le Président,  
Monsieur le Vice-président,  
Mesdames et Messieurs les Commissaires,

Le comité s'est astreint à vous remettre notre rapport dans le délai imparti. Nous aimerions profiter de l'occasion pour remercier tous ceux et celles qui nous ont si gentiment reçus et souligner également les deux auteurs des études annexées.

Le comité souhaite qu'une copie du rapport et ses annexes soient expédiés aux personnes qui nous ont reçus et aux conseils régionaux.

Nous demeurons à votre disposition pour questions et commentaires selon votre désir.

Veillez agréer, Monsieur le Président, Monsieur le Vice-président, Mesdames et Messieurs les Commissaires, l'expression de nos meilleurs sentiments.



M<sup>e</sup> ROBERT SAUVÉ, Président

RS/cm

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
<b>EXÉCUTION DU MANDAT</b>	<b>3</b>
<b>UN ÉTAT DE CRISE</b>	<b>5</b>
<b>LES STRUCTURES ÉTATIQUES</b>	<b>8</b>
- <i>Budget de caisse</i>	8
- <i>Dossier de l'immigration</i>	8
- <i>Plan de rationalisation</i>	9
- <i>Accroissement du contrôle gouvernemental et évaluation de la Commission des services juridiques et du réseau</i>	9
- <i>Décret du 26 mars 1997</i>	11
<b>LA COMMISSION DES SERVICES JURIDIQUES</b>	<b>15</b>
<b>CONCLUSIONS</b>	<b>22</b>
1- <i>Les compétences de la Commission</i>	22
2- <i>Les contrôles de l'Administration et du Parlement</i>	24
3- <i>La structure de l'aide juridique</i>	26
° <i>La Commission des services juridiques</i>	26
° <i>Les centres régionaux d'aide juridique</i>	29
° <i>L'équilibre des pouvoirs</i>	31

Le 20 juin 1997, la Commission des services juridiques formait un comité composé de Me Robert Sauvé, à titre de président, de Me François Aquin et de Me Jacques Gilbert, pour étudier la structure actuelle de l'aide juridique. La résolution de la Commission se lit ainsi:

*"Considérant que, dans son dernier rapport déposé à l'Assemblée nationale le 3 juin 1997, le Vérificateur général constate (4.88) que "la structure actuelle du réseau de l'aide juridique qui date de 1972 n'a jamais été modifiée en profondeur";*

*Considérant que le Vérificateur général recommande que la Commission des services juridiques "s'assure que la structure actuelle réponde toujours à ses besoins (4.94) et lui permette d'atteindre les objectifs fixés dans la Loi sur l'aide juridique";*

*Considérant que le Vérificateur général recommande à la Commission des services juridiques de "procéder à une étude pour évaluer les économies potentielles d'une réorganisation de certaines activités administratives ou de modifications à effectuer à la structure actuelle du réseau";*

*Considérant que le Vérificateur général affirme qu'une telle réorganisation serait possible sans réduire la qualité des services aux bénéficiaires;*

*Considérant que le Comité formé par le gouvernement (Groupe de travail créé par le Conseil des ministres pour examiner le rôle et les fonctions des organismes gouvernementaux) demande à la Commission des services juridiques de considérer quelles seraient les modifications qui pourraient être apportées à l'organisation et au fonctionnement de l'aide juridique;*

*PROPOSÉ PAR: Monsieur Jacques Girard  
APPUYÉ PAR : Madame Gisèle St-Pierre Beaulieu*

*QU'un comité composé de trois membres dont le Juge Robert Sauvé qui le présidera, de Me François Aquin et de Me Jacques Gilbert, soit formé pour étudier la structure actuelle de l'aide juridique.*

*ADOPTÉ À L'UNANIMITÉ*

*Extrait du procès-verbal d'une assemblée  
de la Commission des services juridiques  
tenue le 20 juin 1997*

*COPIE CERTIFIÉE CONFORME*

*Jacques Lemaître-Auger*

---

*Secrétaire*

Le comité ainsi formé s'avère un comité d'étude et non un comité d'enquête qui aurait entendu tous les intervenants avant de délibérer et faire son rapport. Un comité d'étude comme le nôtre fait l'examen des structures et il ne lui appartient pas, le cas échéant, de départager les responsabilités. Il ne juge personne et se limite à étudier les mécanismes en place en vue de livrer ses conclusions pour que l'aide juridique fonctionne le plus efficacement possible en faveur des personnes financièrement admissibles.

Le régime de l'aide juridique au Québec s'articule autour de trois structures:

- les structures étatiques (Parlement, vérificateur général, gouvernement conseil du trésor, ministère de la Justice);
- la Commission des services juridiques;
- les centres régionaux d'aide juridique.

En ce qui a trait à la Commission des services juridiques, aux centres régionaux d'aide juridique et aux interactions qui existent entre ces différentes structures, nous n'avons rien pris pour acquis, procédant sur le principe de la "table rase". Notre perspective d'étude demeure toutefois essentiellement juridique et nous ne saurions opiner sur des questions requérant soit une consultation, soit une compétence particulière dans les domaines de la sociologie, de l'économie, de la gestion, etc.

### *EXÉCUTION DU MANDAT*

Notre comité s'est engagé à faire son rapport au plus tard le 5 septembre 1997. Dès le 23 juin, nous avons confié à Me Andrée Lajoie, professeure titulaire au centre de recherches en droit public de la Faculté de droit de l'Université de Montréal, le mandat de faire l'examen, dans une perspective de comparaison, des structures de l'aide juridique au Canada. L'analyse de Me Andrée Lajoie du 20 août est jointe au présent mémoire.

Le 9 juillet 1997, le mandat était également accordé à Me Yves Ouellette, professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal, pour étudier les mécanismes et pouvoirs de contrôle que peut exercer la Commission des services juridiques sur l'administration de l'octroi de l'aide juridique par les centres régionaux d'aide juridique ainsi que sur leurs pouvoirs de gestion et de dépenser, aux termes de la *Loi sur l'aide juridique*, L.R.Q., c. A-14. L'étude de Me Yves Ouellette du 14 août est jointe au présent mémoire.

Le comité a collaboré étroitement avec les professeurs Ouellette et Lajoie. En outre, le comité a rencontré les personnes suivantes:

- Me Pierre Lorrain, président de la Commission des services juridiques;
- Me Louis-Paul Allard, vice-président de la Commission des services juridiques;
- madame Céline Dubé, trésorière de la Commission des services juridiques;
- les membres de la Commission des services juridiques lors d'une réunion de cet organisme tenue le 1<sup>er</sup> août dernier;
- Mes Gilles Moreau et Yves Lafontaine ayant été tous les deux présidents de la Commission des services juridiques;
- Mes Bruno Meloche et Jean-Marie Larivière qui avaient prévenu de cette rencontre leurs clients, les centres régionaux et la Commission;
- Me Paul Faribault, président de la Fédération des avocats d'aide juridique du Québec.

Au Barreau du Québec:

- Me Serge Francoeur, bâtonnier du Québec.

Au ministère de la Justice:

- monsieur Rodrigue Desmeules, sous-ministre associé, administration;
- madame Marlen Carter, directrice des Ressources financières, matérielles et de l'évaluation;
- monsieur Yvon Routhier, analyste.

Au conseil du trésor:

- madame Mireille Fillion, directrice des programmes;
- monsieur Bernard Guay, responsable des programmes administratifs;
- monsieur Jean-Marie Mongrain, analyste.

Au Bureau du vérificateur général:

- monsieur Jacques Henrichon, vérificateur général adjoint;
- monsieur Bertrand Carrier, Bureau du vérificateur général;
- Me Pierre Giroux du cabinet juridique du vérificateur général.

Au Secrétariat au développement régional:

- madame Monique L. Bégin, sous-ministre associée.

Le comité a fait l'examen d'une importante documentation sur le sujet qui lui était soumis et a multiplié les communications pour obtenir les renseignements utiles à sa tâche.

Le peu de temps dont disposait le comité nous a empêché de rencontrer les directeurs généraux et les membres des conseils d'administration des centres régionaux d'aide juridique. Toutefois, nous avons lu les mémoires et les divers rapports des centres régionaux et parcouru une abondante correspondance provenant des directeurs généraux et des présidents des conseils d'administration des centres régionaux.

## *UN ÉTAT DE CRISE*

Depuis 1991, les relations entre les centres régionaux d'aide juridique et la Commission des services juridiques sont caractérisés par une tension extrême qui atteint présentement l'ampleur d'une véritable crise. Il n'appartient pas au comité de rechercher les causes conjoncturelles de cette situation conflictuelle. Toutefois, l'accroissement des contrôles gouvernementaux et parlementaires et, d'une façon plus générale, la pression des structures étatiques sur l'aide juridique constitue, depuis le début de la décennie, un élément structurel qui relève de notre mandat et qui sera plus loin traité.

Cela dit, pour illustrer la situation actuelle, nous nous limitons à souligner le refus de certains centres régionaux d'aide juridique à transmettre à la Commission des services juridiques divers documents ou informations dont notamment les suivants:

- i) Le budget de caisse mensuel requis par les *Règles budgétaires relatives au budget accordé par la Commission des services juridiques à un centre régional d'aide juridique pour l'exercice 1997-1998*. Ces règles faisaient l'objet de la résolution du 23 mai 1997 adoptée par la Commission des services juridiques pour se conformer au décret du gouvernement du Québec 410-97 du 26 mars 1997 - pièce jointe - qui l'exige de la Commission.
- ii) Le suivi mensuel des informations financières requis par les règles budgétaires précitées.
- iii) La base des données complètes et des demandes d'aide juridique pour fins de statistique mensuelle en conformité de l'art. 51 du *Règlement d'application de la Loi sur l'aide juridique*.
- iv) Les copies des demandes d'aide juridique sur une base d'échantillonnage.
- v) Les registres de paie ainsi que les informations complémentaires aux registres de paie relativement au mouvement de personnel.

Pour justifier leur refus, certains centres qui ne fournissent pas les renseignements ou les documents requis, invoquent selon les cas, - outre le manque de temps ou une résolution de leur propre conseil d'administration qui leur interdirait la transmission de renseignements de cette nature - que la demande de la Commission n'est pas prévue par la Loi ou par les Règlements,

ou que les renseignements ou les documents demandés ne se rapporteraient pas à "l'administration de la loi" comme le prévoit l'art. 51.1 du *Règlement d'application*.

De surcroît, la validité et la force obligatoire des règles budgétaires de la Commission des services juridiques sont mises en question et contestées. Ainsi, en est-il des directives de la Commission visant à uniformiser la présentation des rapports financiers que les centres doivent chaque année transmettre à la Commission en conformité de l'art. 86 de la Loi.

Alors que pendant 25 ans, les centres ont sans difficulté transmis à la Commission les copies de toutes les demandes d'aide juridique qu'ils recevaient, certains centres depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1996 refusent maintenant de fournir les copies des demandes d'aide juridique sur base d'échantillonnage. De plus, certains centres refusent de transmettre à la Commission les noms et tous les renseignements nominatifs qui ont trait à un requérant d'aide juridique et ce, allèguent-ils, en vertu de la protection du secret professionnel, des art. 35 à 40 et 1525 C.c.Q. ainsi que des dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, L.R.Q., c. P-39.1.

Sur fond d'opinions juridiques et de menaces de contestations judiciaires, la concertation voulue par le législateur semble avoir cédé le pas à une totale confrontation.

Une pareille situation, à notre sens, ne saurait perdurer. La gestion des finances publiques doit se faire avec responsabilité, transparence et efficacité. D'autre part, ce ne sont certes pas les controverses juridiques ni les éventuelles guérillas judiciaires qui soient susceptibles d'assurer la confiance du public dans le système de justice dont l'aide juridique constitue une composante essentielle.

Ainsi, lors de sa vérification des activités des centres d'aide juridique, le vérificateur général n'a pu avoir accès aux dossiers des bénéficiaires d'aide juridique. Dans son rapport pour l'année 1996-1997, le vérificateur fait état du refus des centres de lui donner accès à ces dossiers:

*"Les centres ont toutefois refusé, sur la foi d'un avis juridique, de nous donner un accès intégral aux dossiers des bénéficiaires de l'aide juridique, en invoquant notamment l'art. 91 de la Loi sur l'aide juridique qui leur interdirait de nous transmettre les renseignements demandés."*

(Rapport du vérificateur, par. 4.25 et s.)

Sans avoir à trancher la controverse juridique sur la portée de l'art. 48 de la *Loi sur le vérificateur général*, il eut été facile de satisfaire aux demandes du groupe de travail du vérificateur général sans mettre aucunement en péril le secret professionnel des bénéficiaires. Dans sa lettre du 26 juin 1997 au président de la Fédération des avocats de l'aide juridique, le bâtonnier du Québec, Me Serge Francoeur, s'exprimait ainsi sur cette question:

*"Refuser l'accès au groupe de travail du vérificateur général dans certains dossiers de bénéficiaires, laisse à tort des situations inexplicables. Il aurait été facile et évident que des moyens d'enquête (ex.: avocat détenant un statut de syndic ad hoc) soient dégagés de façon à ce que le secret professionnel soit respecté."*

Plus loin, le bâtonnier fait mention qu'il a déjà accepté qu'un des bureaux de sa société d'avocats fasse l'objet d'une étude du vérificateur, ce dernier voulant vérifier l'efficacité des avocats de pratique privée qui acceptent des mandats d'aide juridique. Le bâtonnier a expliqué au comité que les dossiers en question avaient été pour cette fin dénominalisés.

Quant à la suggestion d'un centre d'aide juridique de soumettre aux tribunaux l'interprétation des pouvoirs du vérificateur général et les exigences du secret professionnel, le bâtonnier écrit:

*"Chose certaine, je n'aurais certes pas suggéré au vérificateur général le recours à une requête pour jugement déclaratoire."*

Il n'y a pas lieu, en effet, de judiciariser à outrance dans le domaine du droit public et particulièrement dans l'aire de compétence que le Parlement confère expressément au vérificateur général. D'ailleurs, le vérificateur général n'éprouve aucune difficulté dans son accès aux dossiers des avocats des organismes qu'il vérifie dont le ministère de la Justice. Son rapport annuel pour l'année 1993-1994, pièce jointe, relativement à la Direction générale des affaires criminelles et pénales du ministère de la Justice démontre que les équipes du vérificateur général ont eu accès aux dossiers des substituts du procureur général, dossiers dont le caractère hautement confidentiel ne saurait être mis en doute.

## *LES STRUCTURES ÉTATIQUES*

Les structures étatiques - Parlement, gouvernement, conseil du trésor, ministère de la Justice - s'avèrent, avec la Commission des services juridiques, les centres régionaux et les directions générales, l'une des composantes qui constituent la structure de l'aide juridique.

Il importe donc d'examiner les changements qui, depuis le début de la décennie, ont marqué les rapports entre les structures étatiques et la Commission des services juridiques.

Avant 1991, la Commission, pour le financement de l'aide juridique, transigeait directement avec le conseil du trésor sans l'intervention du ministère de la Justice. Le ministre de la Justice entérinait les ententes conclues entre le conseil du trésor et la Commission. Le ministère de la Justice était informé par le conseil du trésor du budget de la Commission et émettait les chèques mensuels. Dans une période de développement, ce mode de fonctionnement assurait à la Commission une très large autonomie dans l'exercice de son leadership.

Après 1991, l'orientation gouvernementale en matière budgétaire se modifie. C'est le début d'une période de rationalisation au cours de laquelle le conseil du trésor va impliquer de plus en plus le ministère de la Justice.

### *Budget de caisse*

Constatant en 1991 que le ministère de la Justice verse la subvention trop rapidement - ce qui a pour résultat de générer des revenus d'intérêts qui sont dépensés pour des fins non autorisées par le conseil du trésor - le conseil du trésor demande au ministère de la Justice de procéder au paiement de la subvention selon une base de budget de caisse. Cette demande fera l'objet du CT 177473 du 11 juin 1991 - pièce jointe.

### *Dossier de l'immigration*

Auparavant, en 1990, le conseil du trésor avait augmenté, avec réticence, de 600 000 \$ les crédits de la Commission des services juridiques pour financer le dossier de l'immigration, suite à la nouvelle loi fédérale. Mais le dossier de l'immigration devait exploser et effectivement, la Commission dut investir près de 9,0 M \$ dans ce secteur d'activités sans crédits additionnels. Dans son CT 179655 du 10 mars 1992, le conseil du trésor indique au ministère de la Justice

et à la Commission des services juridiques que le dossier de l'immigration doit désormais s'autofinancer - pièce jointe.

*Plan de rationalisation*

Le même jour, soit le 10 mars 1992 dans le CT 179661 - pièce jointe - le conseil du trésor demande au ministère de la Justice et à la Commission des services juridiques de soumettre un plan de rationalisation aux fins de régulariser la situation financière de la Commission des services juridiques et ce, pour le 1<sup>er</sup> juillet 1992. Le conseil du trésor demande au ministre de la Justice de proposer des amendements à la *Loi sur l'aide juridique* de façon à accroître le contrôle gouvernemental sur la Commission, notamment au titre des effectifs.

À cette époque, un comité tripartite - conseil du trésor, ministère de la Justice et Commission des services juridiques - est formé pour examiner la problématique budgétaire de la Commission des services juridiques et proposer des solutions. Dans l'intervalle, des conditions très précises sont imposées par le conseil du trésor au ministère de la Justice et au contrôleur des finances avant que les subventions soient versées à la Commission des services juridiques.

*Accroissement du contrôle gouvernemental et évaluation de la Commission des services juridiques et du réseau*

L'année 1992 devait être incontestablement marquée par l'accroissement du contrôle gouvernemental. Ainsi, dans le CT 181057 du 29 juillet 1992 - pièce jointe - les mesures suivantes étaient adoptées:

*"LE CONSEIL DU TRÉSOR DÉCIDE après réexamen de la demande du ministre de la Justice, portant sur le sujet mentionné en titre:*

*[...]*

- 3. De prendre acte du plan de rationalisation soumis par la Commission des services juridiques.*
- 4. De demander à la Commission des services juridiques de soumettre la continuité de ce plan, les autres mesures possibles de réduction de coûts et l'ensemble de ses prévisions budgétaires pour l'exercice 1993-1994 et ce, selon le même échéancier que celui établi pour la Revue des programmes 1993-1994; le dossier soumis devra comporter les propositions que compte mettre en vigueur la Commission, à savoir notamment: le plein effet des*

*mesures déjà entreprises, les mesures liées à l'admissibilité complémentaire, aux agents d'admissibilité et aux loyers, ainsi que toute autre mesure que la Commission jugerait utiles;*

*[...]*

10. *De demander au ministre de la Justice d'obtenir trimestriellement de la Commission des services juridiques, rétroactivement au 1<sup>er</sup> avril 1992, l'ensemble des données consolidées du réseau d'aide juridique, incluant les volumes d'activités par corporation régionale et particulièrement le nombre de dossiers ouverts et fermés, le suivi de leurs effectifs et celui de leurs dépenses de fonctionnement, ainsi que les déboursés liés aux honoraires des avocats à mandat de pratique privée et ce, par principales matières selon le mode de compilation actuellement en vigueur;*
11. *De réitérer au ministre de la Justice sa demande à l'effet de faire connaître au Conseil du trésor, avant le 9 octobre 1992, les modifications législatives ou, le cas échéant, réglementaires et administratives qu'il se propose d'apporter pour accroître le contrôle gouvernemental sur la Commission et le réseau d'aide juridique, notamment au titre des effectifs et de l'utilisation des ressources financières.*

*[...]*

13. *De rappeler à la Commission des services juridiques, ainsi qu'aux corporations d'aide juridique, que l'article 85 de la Loi sur l'aide juridique leur interdit de faire des dépenses, assumer des obligations ou contracter des engagements dont le coût dépasse, dans une même année financière, les sommes mises à leur disposition pour l'année au cours de laquelle ces dépenses sont faites, ces obligations assumées ou ces engagements contractés, à l'exception des engagements contractés au titre des honoraires des avocats à mandat de pratique privée;*
14. *D'inviter le ministre de la Justice à requérir de la Commission des services juridiques, ainsi que des corporations régionales d'aide juridique une évaluation de leurs opérations eu égard aux principes de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité."*

Fin 1992, le ministre de la Justice confie à la firme Raymond Chabot Martin Paré un mandat sur l'étude du réseau d'aide juridique.

En 1993, le ministère de la Justice, en conformité avec les décisions du conseil du trésor, indique dans sa programmation budgétaire les normes concernant les modalités de versement de la subvention à la Commission des services juridiques dans le cadre d'un suivi a posteriori qui inclut:

- un budget de caisse mensuel;
- un rapport trimestriel de suivi.

Pendant l'année 1993, le rapport Raymond Chabot Martin Paré tire les conclusions suivantes:

- " *La Commission des services juridiques possède tous les pouvoirs requis pour contrôler le réseau d'aide juridique à tous égards, tant en ce qui concerne la planification budgétaire que le contrôle des coûts et le niveau des ressources financières et humaines requises;*
- Les constituantes du réseau n'ont d'autre choix que de se plier aux directives de la Commission des services juridiques;*
- La Commission des services juridiques doit rendre compte de sa gestion au ministère de la Justice, la Commission administrant des fonds publics;*
- Le ministre de la Justice peut donc imposer à la Commission des obligations quant à la manière de rendre compte, au format, au contenu et à la fréquence des rapports requis;*
- Pour ce faire, il n'est requis aucune modification au cadre légal et réglementaire actuel, si ce n'est que les modifications mineures au règlement d'application de la Loi sur l'aide juridique relevées dans notre rapport."*

#### *Décret du 26 mars 1997*

En 1997, pour faire approuver la subvention de la Commission des services juridiques, le conseil du trésor indique au ministère de la Justice qu'il faut présenter un décret spécifique à cet effet, en plus du CT de programmation budgétaire du ministère. En effet, l'art. 3, al. a) du *Règlement sur la promesse et l'octroi de subvention* énonce:

*"Sous réserve de l'article 4, tout octroi et toute promesse de subvention doivent être soumis à l'approbation préalable:*

- a) du gouvernement, sur recommandation du Conseil du trésor, lorsque le montant de cet octroi et de cette promesse est égal ou supérieur à 1 000 000 \$."*

Ce règlement du conseil du trésor est pris en vertu des dispositions de l'art. 49 de la *Loi sur l'administration financière*, L.R.Q. c. A-6. L'art. 49.6 de cette Loi se lit ainsi:

"49.6 *Le gouvernement peut, par règlement, déterminer les cas où l'attribution de subventions doit être soumise à l'autorisation du gouvernement ou du Conseil du trésor.*

*Le gouvernement ou le Conseil du trésor, selon le cas, peut assortir l'autorisation de conditions."*

Conséquemment, le décret du Gouvernement du Québec du 26 mars 1997 portant le numéro 410-97 - pièce jointe - a pour objectif de définir les règles budgétaires qui régissent la subvention et son versement par le ministère de la Justice à la Commission des services juridiques. Le cadre budgétaire y est décrit et les modalités de versement y sont déterminées. De ces modalités, nous reproduisons les suivantes:

- "- *la Commission présente mensuellement au ministère de la Justice un "Budget de caisse mensuel" qui montre la planification de ses besoins de fonds;*
- *la Commission présente trimestriellement au ministère de la Justice un "Suivi trimestriel des informations financières" qui montre le suivi:*
  - *des volumes d'activités par matière et par région;*
  - *du nombre de dossiers ouverts et fermés;*
  - *des effectifs quant au niveau des ETC utilisés;*
  - *des dépenses de fonctionnement;*
  - *des déboursés liés aux honoraires des avocats à mandat de pratique privée et ce, par principales matières;*
  - *des revenus du volet contributif;*
  - *des engagements à la pratique privée."*

En bref, la théorie selon laquelle un budget de transfert, qui n'est qu'un terme générique pour signifier toute espèce de subvention, comporterait une somme protégée assortie d'aucune autre condition que celle de remettre les surplus, ne repose sur aucun fondement. D'une part, la subvention du ministère de la Justice est encadrée par le décret du gouvernement du 26 mars 1997, d'autre part, la subvention de la Commission à chaque centre régional est assortie des règles budgétaires de la Commission qui, si elles ne sont pas de la législation déléguée, *"s'analysent, en pratique, comme des conditions d'obtention de subvention tout à fait discrétionnaires"* comme l'écrit Me Yves Ouellette dans son opinion à la p. 22. À ce sujet, le professeur Ouellette s'exprime ainsi:

" *Cependant, il faut prendre en compte que les centres régionaux sont des corporations subventionnées par la Commission. Il est clair, que par son conseil d'administration, la Commission peut se doter, comme corporation, d'énoncés de politiques budgétaires et de lignes de conduite, les rendre publiques et donc annoncer aux intéressés et centres régionaux comment elle entend exercer sa discrétion dans sa mission de subventionner les centres régionaux. Les règles budgétaires que le conseil d'administration de la Commission peut se donner comme toute autre personne morale lient le personnel de la Commission. Voir Bureau des écoles protestantes du Grand Montréal c. Procureur général, J.E. n° 78-600 (C.S.) mais ne constitue pas de la législation déléguée.*

*En pratique, rien dans la Loi n'accorde à un centre régional un droit absolu et inconditionnel à un montant final et déterminé de subvention. Le silence de la Loi, en matière de subvention aux centres régionaux, laisse donc une discrétion à la Commission; celle-ci, dans la liberté de son pouvoir de dépenser dans les limites du décret du gouvernement du 26 mars 1997 régissant les subventions versées par le ministère de la Justice à la Commission, peut donc établir des modalités de versements périodiques des subventions aux centres et y prévoir des conditions. De telles règles budgétaires ne constituent pas non plus de la législation déléguée, mais elles s'analysent, en pratique, comme des conditions d'obtention de subvention tout à fait discrétionnaires."*

Parallèlement à l'évolution des contrôles gouvernementaux plus haut décrite, il convient de rappeler que, depuis 1985, la *Loi sur le vérificateur général*, L.R.Q., c. V-5.01, prévoit que la vérification des livres et comptes d'un organisme public tel la Commission des services juridiques et d'un organisme bénéficiaire d'une subvention accordée par un organisme public tel un centre régional d'aide juridique comporte, aux termes de l'art. 25 de la Loi, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celles d'optimisation des ressources. L'optimisation des ressources se fait selon la grille des critères définis à l'art. 21 de la Loi:

"21. *Aux fins de la présente sous-section, on entend par:*

*1° "économie": l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées;*

*2° "efficacité": la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services;*

*3° "efficacités": l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité."*

De surcroît, la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, L.Q. 1993, c. 35, modifiée par la Loi, L.Q. 1995, c. 11, rend imputables devant l'Assemblée nationale de leur gestion administrative le président et le vice-président de la Commission des services juridiques, alors que les dirigeants des centres régionaux d'aide juridique ne le sont pas. Le second alinéa de l'art. 8 de cette loi se lit ainsi:

"8. [...]

*La commission parlementaire compétente de l'Assemblée nationale doit entendre au moins une fois par année le ministre, si celui-ci le juge opportun, et, selon le cas, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme afin de discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute autre matière de nature administrative relevant de ce ministère ou organisme et signalée dans un rapport du vérificateur général ou du protecteur du citoyen."*

(Nous soulignons.)

## *LA COMMISSION DES SERVICES JURIDIQUES*

Le noeud de la présente situation vient de ce qu'il est exigé de la Commission des services juridiques qu'elle exerce sur les centres régionaux des contrôles qu'elle ne peut juridiquement leur imposer. La Commission est soumise, de la part des pouvoirs publics, à des conditions et à des obligations alors que les centres régionaux ne le sont pas.

Certes, les dispositions de la Loi et des Règlements obligent sans conteste les centres régionaux vis-à-vis la Commission telles notamment l'obligation portée à l'art. 86 de la Loi de transmettre à la Commission un rapport financier vérifié ainsi que les obligations de transmission de statistiques et de renseignements prévues à l'art. 51.1 du Règlement. Ces obligations, qu'elles soient légales ou réglementaires, sont insuffisantes. De plus, certaines sont restrictivement interprétées par des centres et constituent la source d'un contentieux qui a été partiellement évoqué plus haut.

Dans la seconde partie de son opinion, Me Yves Ouellette a analysé les mécanismes de contrôle attribués à la Commission. Après avoir fait l'examen des compétences explicites de la Commission, le professeur Ouellette conclut ainsi sur ce point à la p. 17:

" *Compétences explicites*

[...]

*Même en excluant les pouvoirs d'enquête et de mise sous tutelle, qui ne peuvent servir qu'exceptionnellement, les moyens de contrôle de la Commission sur les centres régionaux sont nombreux et significatifs. Mais il est manifeste que l'esprit de la Loi est de privilégier une supervision douce plutôt qu'autoritaire, par une Commission qui apparaissait en 1972 plus comme un facilitateur que comme un préfet de discipline."*

Me Ouellette fait, par la suite, l'examen de la compétence implicite de la Commission, celle de donner des directives. Ce sujet se trouve au centre même du problème sur lequel s'est penché notre comité d'étude et nous citons exhaustivement l'auteur sur cette question:

"b) *La compétence implicite: la compétence pour donner des directives aux centres régionaux*

*Le droit administratif contemporain reconnaît aux organismes autonomes, chargés d'administrer une loi, les compétences implicites nécessaires à l'exercice de leur mandat général. L'étendue de cette compétence implicite dépend de chaque contexte particulier et s'analyse comme une question d'interprétation. Jacobs c. Office de stabilisation des prix agricoles, [1982] 1 R.C.S. 125.*

*La Loi, en l'espèce, confie à la Commission un mandat général de supervision: <sup>1)</sup> "veiller à ce que l'aide juridique soit fournie dans la mesure établie par la Loi et les Règlements", <sup>2)</sup> "veiller au financement des centres régionaux"; <sup>3)</sup> "veiller à ce que les activités des centres d'aide juridique soient conformes à la présente Loi et aux Règlements" - art. 22.*

*Certes, il faut lire ces attributions générales à la lumière des compétences expressément énumérées dans la Loi. Dans le cas des agences de régulation, comme par exemple la Régie des marchés agricoles, alimentaires et des produits de la pêche, qui dispose d'une large discrétion pour agir dans l'intérêt public, celle-ci bénéficie d'une clause dite "générale de compétence" qui s'interprète très libéralement, comme permettant, par exemple, de rendre des ordonnances sur des matières non expressément énumérées dans la Loi. Voir Morrissey c. Ontario Racing Commission, [1960] R.C.S. 104.*

*Le libellé de l'art. 22 de la Loi est loin d'être aussi large et n'attribue pas à la Commission d'aussi importants pouvoirs discrétionnaires. Je serai donc porté à conclure que les compétences spécifiques de la Commission ne sont que des modes d'application particulière de l'art. 22 conférant des attributions générales, selon la méthodologie de la Cour suprême du Canada dans sa cause Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Conseil canadien des relations du travail, [1984] 2 R.C.S. 412, portant sur l'interprétation de la clause générale de l'art. 122 du Code canadien du travail. Ma conclusion est que cette compétence générale de supervision des centres régionaux autorise la Commission à faire des suggestions ou des recommandations aux centres sur la façon d'exécuter leur mandat. On se demande cependant si la Commission a compétence pour adopter des règles, normes ou directives.*

*Il importe de bien distinguer trois catégories de règles: <sup>1)</sup> des directives qui ne sont pas prises en vertu d'une habilitation législative, mais découlent du principe de l'autorité hiérarchique, <sup>2)</sup> des directives prises sous l'autorité de la Loi et qui modifient l'ordre juridique, <sup>3)</sup> les règles budgétaires que la Commission peut se donner comme personne morale.*

1. *Les directives qui ne sont pas prises en vertu d'une habilitation législative mais qui découlent du pouvoir hiérarchique*

*C'est le cas des manuels de directives qu'un chef de police donne à ses subalternes, ou qu'un sous-ministre donne aux fonctionnaires de son ministère. Cette catégorie de directive s'analyse alors comme une règle de conduite de portée interne, édictée par un employeur ou une autorité administrative en vertu d'un pouvoir général de gerance ou de direction. La directive vise alors à encadrer l'action des subordonnés et son inobservance est passible de mesures strictement disciplinaires ou administratives, mais non de sanctions judiciaires. Voir Dussault et Borgeat, Traité de droit administratif, tome I, p. 415; Nguyen c. Canada, (1994) 1 C.F. 223; Groupe*

*Desjardins Assurances générales c. Société canadienne des postes, (1996) R.J.Q. 1172 (C.A.).*

*Les centres régionaux ne sont donc pas les préposés ou employés de la Commission mais ce sont ses créatures. Ce sont des personnes morales bénéficiant donc d'une mesure d'autonomie administrative et financière. Selon l'économie générale de la Loi, ces centres devraient cependant accorder un grand poids aux politiques et lignes directrices émanant de la Commission.*

*L'importance pratique de cette catégorie de directives ne doit pas être sous-estimée, dans un contexte de cohabitation cordiale. Bien évidemment, de telles circulaires et lignes directrices ou directives de la Commission ne peuvent avoir force de loi, ni être considérées comme des actes réglementaires modifiant l'ordonnement juridique sous peine de sanction. Martineau c. Comité de discipline de Matsqui, [1978] 1 R.C.S. 18 et Mead Johnson c. Lucienne Robillard, (1995) R.J.Q. 1089.*

## 2. Les directives prises sous l'autorité de la Loi

*La seconde catégorie de directives est celle qui ont force de loi et sont impératives plutôt qu'indicatives. Ces directives visent à modifier l'ordre juridique, à créer de nouveaux devoirs ou de nouvelles obligations judiciairement sanctionnables et leur légalité est judiciairement contrôlable.*

*J'ai bien noté que certains arrêts ont reconnu à des agences de régulation la compétence implicite pour énoncer des directives impératives à l'industrie placée sous leur juridiction en vertu de leurs compétences générales de régulation. Re Horsemen's Benevolent and Protective Association of Alberta, (1990) 63 D.L.R., p. 609 (Cour d'appel de l'Alberta). Une jurisprudence postérieure dominante énonce cependant que ces agences de régulation ne peuvent, en l'absence d'habilitation législative expresse, énoncer des directives ayant force de loi et sous peine de sanction. Prospect Investments Ltd and New Brunswick Liquors licensing Board, (1994) 48 Adm. L.R. 105 (Q.B.); l'arrêt le plus connu cependant est Ainsley c. Ontario Securities Commission, (1994) 121 D.L.R. (4<sup>e</sup>), p. 79 (C.A.) qui a obligé la législature de l'Ontario à modifier sa Loi sur les valeurs mobilières pour conférer expressément à sa Commission des valeurs mobilières la compétence pour énoncer des directives de nature législative et impérative visant les courtiers et les petites sociétés d'exploration minière. On aura évidemment noté que ces arrêts sont postérieurs à l'avis juridique fourni par la firme d'avocats Bélanger, Sauvé.*

*Lorsque le législateur entend attribuer à une autorité, administrative ou politique, compétence pour énoncer des directives de nature législative, il s'en exprime clairement et sans équivoque. À titre d'exemple, l'art. 32 de la Loi sur l'assurance-maladie, L.R.Q., c. R-5, habilite le ministre de la Santé et des Services sociaux à donner des directives impératives à un organisme autonome et incorporé, la Régie de l'assurance-maladie du Québec:*

*"32. Le ministre de la Santé et des Services sociaux peut, dans le cadre des responsabilités et pouvoirs qui lui sont confiés à l'égard de l'utilisation des deniers publics, de la santé du public, des droits des bénéficiaires aux services assurés et du respect des ententes auxquelles le ministre est partie, émettre des directives*

*portant sur les objectifs et l'orientation de la Régie dans l'exécution des fonctions qui lui sont confiées par la loi.*

*Ces directives doivent être soumises au gouvernement pour approbation. Si elles sont ainsi approuvées, elles lient la Régie qui est tenue de s'y conformer.*

*Toute directive émise en vertu du présent article doit être déposée devant l'Assemblée nationale dans les cinq jours de son approbation par le gouvernement, si l'Assemblée est en session ou dans les cinq jours de l'ouverture de la session suivante si elle ne l'est pas."*

*Au surplus, l'économie générale de la loi sous étude est manifestement de rechercher la concertation plutôt que la coercition dans l'administration de la loi.*

*J'ai noté qu'au Nouveau-Brunswick, la Loi sur l'aide juridique - ch.- L-2 - mandate le Barreau pour établir et administrer l'aide juridique par l'intermédiaire d'un directeur général, assujetti aux termes de la Loi aux directives du Barreau.*

*Je conclus que dans l'état actuel des textes, la Commission n'est pas habilitée par la Loi à donner aux centres régionaux des directives de nature législative et impérative, aussi bien en matière de gestion et d'évaluation de son personnel qu'en matière d'administration de l'octroi de l'aide juridique. L'instrument juridique prévu par la Loi est alors plutôt le contrat ou l'entente.*

### *3. Les règles budgétaires de la Commission*

*J'ai pris bonne note de l'art. 303 du Code civil du Québec qui dispose:*

*" Les personnes morales ont la capacité requise pour exercer tous leurs droits, et les dispositions du présent code relatives à l'exercice des droits civils par les personnes physiques leur sont applicables, compte tenu des adaptations nécessaires.*

*Elles n'ont d'autres incapacités que celles qui résultent de leur nature ou d'une disposition expresse de la loi."*

*Ce texte doit évidemment être interprété "en faisant les adaptations nécessaires". Dans le présent contexte, ces adaptations nécessaires sont celles qui découlent des contraintes de la Loi et de la nature des attributions de la Commission. Celle-ci dispose, comme toute personne physique, du pouvoir d'exercer ses droits civils, de contracter et d'ester en justice. Mais la Commission est investie d'une mission de service public exorbitante du droit commun des personnes physiques. Les moyens mis à la disposition de la Commission par le législateur sont limités: la réglementation, l'entente avec les centres régionaux, l'accréditation, la fixation du mandat des centres régionaux, la ratification de la nomination des directeurs généraux, plus les procédés extraordinaires d'enquête et de mise en tutelle et les pouvoirs d'inspection. Le législateur a privilégié donc une supervision douce par la concertation et les ententes.*

*Cependant, il faut prendre en compte que les centres régionaux sont des corporations subventionnées par la Commission. Il est clair, que par son conseil*

*d'administration, la Commission peut se doter, comme corporation, d'énoncés de politiques budgétaires et de lignes de conduite, les rendre publiques et donc annoncer aux intéressés et centres régionaux comment elle entend exercer sa discrétion dans sa mission de subventionner les centres régionaux. Les règles budgétaires que le conseil d'administration de la Commission peut se donner comme toute autre personne morale lient le personnel de la Commission. Voir Bureau des écoles protestantes du Grand Montréal c. Procureur général, J.E. n° 78-600 (C.S.) mais ne constitue pas de la législation déléguée.*

*En pratique, rien dans la Loi n'accorde à un centre régional un droit absolu et inconditionnel à un montant final et déterminé de subvention. Le silence de la Loi, en matière de subvention aux centres régionaux, laisse donc une discrétion à la Commission; celle-ci, dans la liberté de son pouvoir de dépenser dans les limites du décret du gouvernement du 26 mars 1997 régissant les subventions versées par le ministère de la Justice à la Commission, peut donc établir des modalités de versements périodiques des subventions aux centres et y prévoir des conditions. De telles règles budgétaires ne constituent pas non plus de la législation déléguée, mais elles s'analysent, en pratique, comme des conditions d'obtention de subvention tout à fait discrétionnaires."*

Quant aux pouvoirs que le ministre pourraient avoir de donner les directives directement aux centres régionaux, Me Ouellette conclut ainsi:

*" Je conclurai donc que ni la loi, ni la prérogative royale n'attribue au ministre de la Justice une compétence générale de donner des directives aux centres régionaux, soit sur la façon de gérer leur budget ou leur personnel, soit sur la façon de fournir l'aide juridique."*

L'étude de Me Yves Ouellette dont nous venons de reproduire de larges extraits a l'incontestable avantage de donner l'heure juste: faute d'habilitation législative, la Commission des services juridiques n'a pas le pouvoir d'émettre des directives impératives et le pouvoir de réglementation conféré par l'art. 80 s'avère insuffisant pour que la Commission puisse contrôler le réseau d'aide juridique en ce qui a trait à la planification budgétaire, au contrôle des coûts et au niveau des ressources financières et humaines requises.

---

Dans un même ordre d'idées, relativement aux recommandations du vérificateur général, deux seulement des treize recommandations notées par Me Yves Ouellette sont du ressort exclusif de la Commission:

- i) Recommandation à la Commission de s'assurer que la structure actuelle réponde toujours à ses besoins.
- ii) Recommandation à la Commission d'effectuer une reddition de compte au ministère de la Justice.

Toutes les autres recommandations s'adressent ou mettent en cause les centres régionaux dont les dirigeants ne sont pas imputables selon les dispositions de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, L.Q. 1993, c. 35, modifié par la Loi, L.Q. 1995, c. 11. Nous reproduisons ici la troisième partie de l'opinion de Me Yves Ouellette intitulée "*les procédés de mise en oeuvre des recommandations du vérificateur général*":

**"III- LES PROCÉDÉS DE MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS  
DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**

*Les problèmes de compétence sous étude ne se posent pas dans l'abstrait. Il importe de déterminer si la Commission ou les centres régionaux disposent des pouvoirs pour mettre en oeuvre les recommandations du Vérificateur général et de suggérer les procédés appropriés d'exécution.*

4.53	Recommandation aux centres régionaux de conclure des ententes avec le ministère de la Sécurité du Revenu et celui du Revenu afin de comparer, au besoin, les renseignements qu'ils reçoivent et ceux du ministère	Entente avec les ministères - corrélation - art. 64 de la Loi, art. 34 du Règlement sur l'aide juridique
4.58	Recommandation aux centres de consacrer des efforts requis en vue de recouvrer les coûts de l'aide juridique qui sont récupérables	Résolution du conseil d'administration des centres
4.64	Recommandation aux centres de s'assurer que les demandes d'admissibilité soient remplies adéquatement et qu'elles soient appuyées par des pièces justificatives	Résolution ou directive du conseil d'administration au directeur général et au personnel du centre
4.65	Recommandation aux centres de resserrer les contrôles relatifs à l'admissibilité	Résolution et directive du conseil d'administration des centres aux directeurs généraux et délégués compétents
4.73	Recommandation aux centres de mieux superviser le travail des avocats (du secteur privé)	Résolution et directive du conseil d'administration au directeur général
4.80	Recommandation aux centres de se doter d'indicateurs et de mesures d'évaluation de la productivité des avocats salariés	Négociations avec les syndicats et, au besoin, modifications des conventions collectives

4.81	Recommandation aux centres concernés de revoir l'organisation du travail de leurs employés	Directives au directeur général
4.85	Recommandation aux centres d'améliorer le processus d'évaluation de leurs employés (y compris les avocats) en signifiant les attentes précises en début d'année, en disposant d'un ensemble complet de critères communiqués aux avocats, en revoyant les mécanismes de communication des résultats de l'évaluation	Négociations avec les syndicats et, au besoin, modifications des conventions collectives
4.94	Recommandation à la Commission de susciter la concertation avec les centres afin d'assurer une utilisation rationnelle des ressources	Entente entre la Commission et les centres
	Recommandation à la Commission de s'assurer que la structure actuelle réponde toujours à ses besoins	Comité ad hoc déjà au travail
4.95	Recommandation aux centres concernés de préparer une planification de leurs activités en fixant les objectifs précis, en examinant la répartition géographique des bureaux	Résolution du conseil d'administration
4.99	Recommandation aux centres concernés de procéder à une reddition de comptes complète et pertinente afin que le lecteur puisse juger de leur performance	Résolution du conseil d'administration déterminant le contenu des rapports annuels à la Commission
4.100	Recommandation à la Commission d'effectuer une reddition de comptes au ministère de la Justice	Résolution du conseil d'administration déterminant le contenu du rapport annuel de la Commission

*Il faut présumer de la bonne foi et de la volonté des centres et de la Commission de mettre en oeuvre ces recommandations du Vérificateur général. Dans cette hypothèse, les centres et la Commission disposent des pouvoirs et moyens juridiques pour mettre en oeuvre l'essentiel des recommandations du Vérificateur général, sous réserve de celles affectant ou touchant les relations de travail des avocats salariés, qui pourront nécessiter le concours des syndicats.*

*Ce n'est que dans le cas de résistance des centres à suivre ces recommandations que se poseraient des difficultés réelles. La loi actuelle repose sur une philosophie de concertation et de cohabitation cordiale entre les centres et la Commission.*

*Ce n'est qu'après avoir épuisé toutes ces possibilités raisonnables d'entente et de concertation qu'il conviendrait de songer à remettre en question l'équilibre délicat des responsabilités et pouvoirs entre les centres et la Commission.*

*Dans l'état actuel des textes, la Commission ne dispose pas de l'autorité légale pour obliger les corporations régionales à mettre en oeuvre les recommandations du Vérificateur général.*"

(Nous soulignons.)

## CONCLUSIONS

Le comité estime, à l'instar du professeur Ouellette, que le problème soulevé par le vérificateur général est "*polycentrique*" alors que le mandat qui nous a été confié a trait à une facette de la problématique soumise à la Commission, celle de la structure. Nous avons donc fait l'examen de la structure de l'appareil d'aide juridique - structure fonctionnant à deux niveaux, le niveau de la Commission et celui des centres régionaux - et nous avons analysé les questions relatives au partage des pouvoirs entre ces deux composantes. Dans une telle perspective, il ne nous appartient pas de rechercher la solution aux problèmes concrets qui peuvent se poser à la Commission. Aussi, avons-nous choisi de conclure notre étude sans livrer de recommandations formelles.

### 1- *Les compétences de la Commission*

Dans le climat difficile qui prévaut présentement entre la Commission et les centres régionaux d'aide juridique, notre comité a estimé que la tâche première qui lui incombait consistait à donner l'éclairage le plus clair possible des pouvoirs de la Commission. À cet égard, l'étude du professeur Ouellette apporte la réponse et nous y souscrivons d'emblée.

En assignant à la Commission le rôle de chef de file de l'aide juridique, le législateur a fait le choix fondamental de la concertation et a nettement privilégié l'entente et la cohabitation cordiale aux voies de la hiérarchie autoritaire et du juridisme. Rien ne remplace, en effet, la bonne volonté. Aussi, dans les périodes d'abondance financière, la Commission possède-t-elle des pouvoirs significatifs qui lui permettent d'accomplir sa mission.

Toutefois, dans la conjoncture d'assainissement budgétaire, de restrictions financières et de contrôles accrus de l'État qui prévaut depuis 1991, il faut incontestablement constater qu'à défaut d'un climat de concertation, la Commission ne possède pas les compétences juridiques pour imposer aux centres régionaux les contrôles que l'Administration voudrait lui voir exercer. Le pouvoir réglementaire de la Commission est restreint et elle n'a pas la compétence pour émettre des directives qui soient impératives.

On pourrait naturellement souhaiter que les centres acceptent les directives de la Commission. Que ces règles ne soient pas impératives ne signifie pas qu'elles soient illégales et doivent être contestées. Elles s'avèrent au contraire des guides de conduite utiles voire nécessaires si l'on veut que la voie consensuelle continue d'être préférée à celle de la contrainte. Il ne paraît pas

toutefois qu'un tel rapprochement entre les parties soit pour l'instant près de s'opérer.

Quant aux compétences que la Loi et les Règlements confèrent explicitement à la Commission, il faut d'abord distinguer les pouvoirs extraordinaires tels:

- i) Le devoir de faire enquête sur l'administration financière de tout centre d'aide juridique qui présente une situation financière déficitaire ou dont l'administration ou les services sont déficients ou qui semble poursuivre des activités qui ne sont pas conformes à la Loi ou aux Règlements. Art. 22 e) de la Loi.
- ii) Le pouvoir de mise en tutelle prévu aux art. 24 et s. de la Loi qui autorise la Commission, dans certaines circonstances, à assumer provisoirement les fonctions d'un centre.
- iii) Le pouvoir de désigner et de charger une personne de faire enquête sur quelque matière se rapportant à l'administration ou au fonctionnement d'un centre. La personne ainsi désignée est investie des pouvoirs et immunités d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q. c. C-37. Art. 28.

Ces pouvoirs, qui ne sont susceptibles d'exécution que dans les situations exceptionnelles, ne peuvent donc être retenus dans la conduite courante des affaires de l'aide juridique.

En ce qui a trait aux autres compétences que la Loi et les Règlements confèrent explicitement à la Commission, il y a lieu de constater, qu'à la suite de la détérioration du climat, certains de ces pouvoirs sont restrictivement interprétés par des centres quand ils ne sont pas carrément contestés. Par exemple, les dispositions de l'art. 51.1 du Règlement d'application qui, proviennent des modifications législatives de 1996, énoncent:

*"51.1 Lorsqu'une demande lui en est faite par le président de la Commission, chaque centre d'aide juridique doit transmettre à la Commission tout renseignement ou document se rapportant à l'administration de la Loi que le président requiert."*

(Nous soulignons.)

Or, certains centres argumentent que des renseignements comme l'identité des bénéficiaires, les renseignements nominatifs qui concernent ces derniers ainsi

que les registres de paie, etc. ne se rapporteraient pas à l'administration de la Loi et, de toute façon, ne seraient pas nécessaires à la Commission.

L'art. 52 du Règlement d'application prévoit que pour être habilité à poursuivre ses activités, un centre doit permettre en tout temps à la Commission de faire l'examen de ses livres et autres documents financiers. Sauf erreur, le pouvoir qui découle de ces dispositions n'a pas été exercé depuis les modifications réglementaires de 1996. Sa mise en application soulèverait vraisemblablement un débat de taille, certains centres refusant déjà d'obtempérer à diverses demandes de la Commission au motif qu'elles mettraient le secret professionnel en jeu. Me Yves Ouellette s'est toutefois penché sur cette question du partage du secret professionnel entre la Commission et les centres régionaux pour conclure ainsi:

*"J'estime que l'art. 91 permet à la Commission d'accomplir son mandat d'inspection et d'enquête sans qu'il y ait partage illégal du secret professionnel."*

(P. 32)

Ainsi, les pouvoirs réels de la Commission s'avèrent minés dans la conjoncture actuelle. À cet égard, Me Andrée Lajoie souligne:

*"Il me semble donc que l'on ne puisse écarter l'hypothèse que l'on soit en présence d'un problème d'effectivité - plutôt que de contenu ou d'orientation - du droit."*

*Si j'ai raison, il faudrait savoir pourquoi les mesures prévues ne sont pas efficaces. Si j'ai tort, ce qui est bien possible puisqu'il s'agit d'une hypothèse posée sans connaissance du milieu, à partir des seuls textes, un certain nombre des éléments de l'analyse qui précède peuvent ouvrir des pistes de réflexion sur les possibilités de réformes structurelles."*

(P. 82)

## 2- *Les contrôles de l'Administration et du Parlement*

Le gouvernement, le conseil du trésor, le ministère de la Justice exercent, depuis la mise en oeuvre de la politique des enveloppes fermées, des contrôles budgétaires croissants qui conjuguent les moyens d'une supervision préventive aux remèdes curatifs classiques.

La fonction du vérificateur général connaît, depuis 1985, un approfondissement de sa compétence et un élargissement de son aire d'intervention.

Quant à l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes devant l'Assemblée nationale, il s'agit là d'une dimension du contrôle de l'État qui, après avoir fait l'objet d'une réflexion conjointe des parlementaires et des fonctionnaires depuis près de deux décennies, s'est cristallisée dans la législation de 1993 telle que modifiée en 1995.

Sur un plan structurel, c'est l'accroissement, légitime, des contrôles de l'État, particulièrement des contrôles budgétaires, qui, au sens du comité, a causé l'actuelle situation de rupture entre la Commission et les centres régionaux, la Commission devant répondre à des contrôles auxquels les centres soit résistent, soit font valoir qu'ils n'y sont pas strictement obligés.

Il est vrai, comme le souligne le professeur Ouellette, que la Commission n'est pas une unité administrative du ministère de la Justice. Elle est une personne morale autonome qui doit faire valoir le point de vue de l'aide juridique à l'Administration et, à l'occasion notamment des commissions parlementaires, au Parlement. Cela dit, on ne peut exiger de la Commission de se constituer d'une façon permanente en opposition extra-parlementaire par rapport à tout ce que peuvent requérir le gouvernement, le conseil du trésor et le ministère de la Justice. Ce n'est pas dans un climat de juridisme et de conflit que doivent se gérer les finances publiques.

Le comité d'étude souhaite que les douze personnes morales oeuvrant dans le cadre de la *Loi sur l'aide juridique* - la Commission et les onze centres régionaux - inventent un espace de rencontre pour faire l'examen des mutations structurelles profondes intervenues depuis 1991 et faire les efforts qu'il faut pour s'y adapter. L'orientation de l'État dans la gestion des finances publiques ne dépend pas des intervenants de l'aide juridique et la période d'antan - enveloppe ouverte et budget annuel protégé, si un tel concept a déjà existé - ne reviendra vraisemblablement pas, du moins dans un avenir prévisible. Après avoir trouvé un lieu de rencontre, les intervenants de l'aide juridique pourraient, il faut l'espérer, convenir que lorsque les choses ne peuvent être changées, la façon de les voir peut toujours l'être.

### 3- *La structure de l'aide juridique*

#### *La Commission des services juridiques*

La structure de l'aide juridique s'articule autour de deux composantes fondamentales, la Commission des services juridiques et les centres régionaux d'aide juridique, au nombre de onze, habilités par la Commission à fournir l'aide juridique.

Les deux experts dont nous avons retenu les services ont fait l'éloge de cette armature à deux niveaux qui réalise à la fois une décentralisation par service et une décentralisation régionale. La résultante de cette double décentralisation, unique par rapport aux provinces canadiennes, est d'établir une double distance entre, d'une part, les avocates et les avocats qui rendent les services juridiques aux bénéficiaires et, d'autre part, les pouvoirs publics. Le contrôle budgétaire de l'État, il y a lieu de le rappeler, n'est pas pour autant synonyme d'ingérence des pouvoirs politiques. De plus, ce n'est pas l'indépendance des conseils d'administration des centres régionaux que la Loi a voulu primordialement sauvegarder mais l'autonomie professionnelle des avocats qui rendent les services juridiques et la perception que le public peut en avoir.

Pour Me Andrée Lajoie, le législateur québécois a réussi, par le recours à une double régionalisation, à distancer l'appareil de l'aide juridique du Barreau - contrairement à l'établissement des structures bicéphales de certaines autres provinces - et aussi de l'Administration dans la mesure où cela est possible en ce qui a trait à des services subventionnés. Madame Lajoie souligne également l'équilibre entre les secteurs public et privé - la mixité - chapeautés par une structure unique et intégrée.

Qualifiant la *Loi sur l'aide juridique* de "*construction juridique impressionnante*", le professeur Ouellette résume ainsi les "*choix politiques et structurels fondamentaux*" faits par le législateur en 1972:

*"Cette construction juridique impressionnante repose sur des choix politiques fondamentaux dont il faut tenir compte dans l'examen des pouvoirs de contrôle de la Commission: <sup>1)</sup> la régionalisation et la diffusion des responsabilités financières et administratives entre les autorités politiques, la Commission des services juridiques et les corporations régionales, <sup>2)</sup> l'objectif de cohérence entre les régions par la concertation dans l'application de la Loi et des Règlements.*

[...]

*En adoptant la Loi en 1972, le législateur a fait des choix politiques et structurels fondamentaux. Pour prévenir sans doute toute apparence de conflit d'intérêts, il n'a pas confié au ministère de la Justice le mandat de voir à administrer l'aide juridique. Il n'a pas, non plus, confié cette mission aux chambres professionnelles ni à une grande bureaucratie centralisée et éloignée de la clientèle. Il a préféré partager les pouvoirs et responsabilités entre trois intervenants et établir un équilibre délicat entre les attributions de ces trois intervenants: l'autorité politique, une Commission des services juridiques et les centres régionaux, conférant à ces derniers la mission importante de fournir dans leurs propres milieux les services d'aide juridique. L'équilibre subtil et nécessaire en démocratie entre les attributions de chacun des intervenants doit être analysé pour bien comprendre la complexité du montage juridique à l'étude dans le présent dossier."*

Lors de nos consultations, l'hypothèse de l'abolition de la Commission des services juridiques a été avancée. Ce sont les centres, allègue-t-on, qui fournissent l'aide juridique aux termes de l'art. 32 de la Loi, délivrent les attestations d'admissibilité à l'aide juridique, engagent les quelque 400 avocats et avocates de l'aide juridique, confient des mandats aux avocats et notaires qui ne sont pas à l'emploi des centres, emploient le personnel de soutien nécessaire et établissent les bureaux d'aide juridique qui sont les points de service auxquels se rattachent le public des personnes financièrement admissibles, etc. Or, invoque-t-on, si la Commission des services juridiques éprouve de grandes difficultés à exercer ses compétences et, de surcroît, n'a pas les pouvoirs nécessaires à assurer le contrôle financier et budgétaire du réseau, mieux vaudrait l'abolir pour permettre qu'une dialectique plus réaliste s'installe entre le ministère de la Justice et les onze centres régionaux, lesquels possèdent tous les pouvoirs requis, dont la compétence d'émettre des directives impératives et le pouvoir hiérarchique, pour s'acquitter de leurs responsabilités.

Le comité ne peut souscrire à cette avenue qui aurait l'effet d'atomiser la structure d'aide juridique. Un tel éparpillement conduirait, à court terme, à la recherche d'une structure unique aux fins d'assurer le contrôle et la cohérence de l'ensemble. Il s'agira donc, en fin de compte, de réinventer une commission qui aurait été hypothétiquement abolie. À notre sens, le rôle de la Commission s'avère nécessaire. Me Yves Ouellette écrit:

" *Si la décentralisation des pouvoirs en matière de fourniture de l'aide juridique se justifiait pour des motifs de commodité pour la clientèle, d'accessibilité et de qualité des services, ce saupoudrage de pouvoirs et de responsabilités dans onze centres régionaux posait un problème de cohérence et de contrôle.*

*Le législateur a manifesté clairement sa sensibilité au problème de la cohérence institutionnelle et de la nécessité de prévenir les disparités et illégalités dans l'application d'une loi sociale visant à venir en aide à une population portée à prioriser les valeurs égalisatrices.*

*Plutôt que de confier la supervision ou l'encadrement des centres régionaux au ministère de la Justice, le législateur a fait d'autres choix politiques: il a confié cette mission délicate à un établissement public, doté de l'autonomie administrative et financière, indépendante du gouvernement et échappant au contrôle hiérarchique du ministère de la Justice dans ses opérations quotidiennes.*

*Au surplus, le législateur a privilégié un encadrement discret et des mécanismes de contrôle fondés sur la concertation et l'entente réputée cordiale, plutôt que sur des mesures coercitives et autoritaires."*

Aux termes de l'art. 22, la Commission doit, notamment, veiller à ce que l'aide juridique soit fournie, veiller au financement du réseau, favoriser par la

concertation une application cohérente de la Loi et des Règlements par les centres d'aide juridique<sup>1</sup>. La Commission doit également établir un comité administratif qui, depuis 1996, possède la compétence, sur la recommandation du directeur général, de déclarer financièrement admissible à l'aide juridique une personne qui ne le serait pas autrement, s'il considère que des circonstances exceptionnelles le justifient et que le fait de ne pas la déclarer financièrement admissible entraînerait pour cette personne un tort irréparable.

La Commission des services juridiques a aussi une compétence d'adjudication par le biais de son comité de révision qu'elle constitue en vertu de l'art. 74 de la Loi et qui entend deux catégories de recours: <sup>1)</sup> les demandes de révision à la suite d'un refus, d'un retrait ou d'une suspension de l'aide juridique ainsi <sup>2)</sup> que les appels d'une décision favorable d'un directeur général à la suite d'une contestation du droit à l'aide juridique.

Les dispositions de l'art. 22.1 de la Loi imposent à la Commission de publier périodiquement un bulletin d'informations. Il s'agit de l'Aide juridique expresse au sujet duquel le professeur Ouellette fait la mention suivante:

*"Cette banque de décisions constitue une richesse importante fondée sur la sagesse et l'expérience".*

(P. 12)

La Commission dispose, en outre, d'un service de recherche dont l'efficacité est reconnue et joue un rôle significatif au plan de l'information.

Composante nécessaire de la structure de l'aide juridique, la Commission est apparue toutefois au comité comme une entité bien fragile pour "*s'interposer*", selon le mot de Me Ouellette, entre l'État et le réseau des centres régionaux qui sont les véritables maîtres d'oeuvre de l'aide juridique. À cet égard, des suggestions qui nous ont été faites pour assurer l'indépendance du président de la Commission, il y a lieu de retenir celle qui consisterait à prévoir pour le titulaire de ce poste une forme de sécurité financière en fin de mandat. Il conviendrait également de prévoir législativement que les membres de la Commission soient remplacés ou reconduits dans leurs fonctions dans les trois mois de l'expiration de leur mandat.

---

<sup>1</sup> Cette dernière responsabilité résulte d'une modification législative faite en 1996 et doit donc être interprétée comme le rappel par le législateur de l'objectif de concertation qui sous-tendait la loi de 1972.

*Les centres régionaux d'aide juridique*

Le principe de centres régionaux, dotés de la personnalité morale, institués par la Commission, s'avère une spécificité du système québécois d'aide juridique. L'art. 29 de la Loi prévoit ainsi la mise en place de cette composante plurielle de la structure:

*"29. Les services d'aide juridique sont fournis dans le territoire du Québec par l'intermédiaire de centres régionaux d'aide juridique que la Commission institue pour chacune des régions qu'elle détermine en tenant compte des divisions administratives et des districts judiciaires existants."*

En 1972, il n'y a aucun doute, le législateur a fait un choix politique fondamental en confiant aux centres régionaux dont il prévoyait la création le rôle de maîtres d'oeuvre de l'aide juridique au Québec. Me Yves Ouellette rend compte ainsi de l'objectif alors poursuivi:

*" La désignation des centres régionaux incorporés et bénéficiant d'une mesure d'autonomie administrative et financière pour assumer la responsabilité de fournir et gérer quotidiennement l'aide juridique constitue un choix politique qui se situe au coeur même de l'économie de cette loi. On peut présumer que le législateur a été sensible aux problèmes d'accessibilité aux services juridiques dans un immense territoire comme le Québec, à la diversité des conditions sociales dans chacune des régions et à l'intérêt d'une structure locale pour embaucher et superviser les fournisseurs de services juridiques. C'est la régionalisation et la mixité qui constituent les caractéristiques essentielles du système québécois."*

L'échelon structurel constitué par les centres régionaux apparaît au comité comme une pièce maîtresse du montage législatif de 1972. Institués sur la base des onze régions socio-économiques des années 70, les centres correspondent toujours à la volonté actuelle de régionalisation de l'État québécois. Dans cette dernière perspective, dix-huit régions sont maintenant reconnues par le gouvernement. Cela signifiera-t-il que le nombre des centres doit être augmenté pour correspondre au nouveau découpage ou diminué pour des raisons d'économie ou d'efficacité? Il s'agit là d'une question d'organisation interne qui appartient aux intervenants de l'aide juridique et requerrait de toute façon une large consultation dont notre comité n'était pas chargé. Sans préjuger des décisions qui appartiennent aux autorités compétentes, le comité considère opportune la suggestion d'instituer un centre régional d'aide juridique pour le district judiciaire de Laval.

L'existence des centres régionaux, nous l'avons vu, permet de créer une seconde distance entre l'État et les fournisseurs d'aide juridique. Sans faire nôtre pour autant les inquiétudes obsidionales qui semblent gagner certains intervenants du réseau, il est certain que cet espace additionnel a été clairement voulu par le législateur, lequel a réitéré sa volonté dans la réforme de 1996. Qu'il suffise à cet égard de reproduire, notamment, le texte de l'alinéa d 1) inséré dans la Loi en 1996:

*"La Commission doit:*

*d 1 favoriser, par la concertation, une application cohérente de la présente loi et des règlements par les centres juridiques."*

(Nous soulignons.)

Remettre en cause l'existence des centres régionaux conduirait à envisager un chambardement fondamental. Une telle avenue de recherche exigerait sans conteste une consultation adéquate de tous les milieux. Le passage, le cas échéant, de la structure actuelle, régionalement décentralisée, à une structure de déconcentration ferait de la Commission le maître d'oeuvre de l'aide juridique au Québec. La Commission aurait donc à gérer elle-même un cabinet juridique de quelque 400 avocats et avocates répartis dans 104 bureaux et à confier aux avocats de la pratique privée les mandats prévus à l'art. 52 de la Loi. Sans prendre en compte les aspects relevant de la gestion, de la sociologie et de l'économie, il nous paraît que sur un plan strictement structurel, une pareille hypothèse, dans l'état actuel des choses, relèverait plus de l'aventure que du réalisme qui doit présider à la gestion des affaires publiques.

En terminant, le comité note que le directeur général d'un centre est nommé pour une période indéfinie. Nous suggérons que le mandat d'un directeur général soit de cinq (5) ans et qu'il soit renouvelable une seule fois pour une durée de cinq (5) ans, après évaluation par le conseil d'administration. Il y aurait lieu de mettre en place des mécanismes de stabilité d'emploi, comme ceux qui sont prévus pour les directeurs généraux des établissements de santé et de services sociaux à l'expiration de leur mandat. (Décret 1217-96)

### *L'équilibre des pouvoirs*

Pour permettre à la Commission de jouer son rôle de cohérence et de contrôle auprès des centres régionaux, le législateur, en 1972, outre les pouvoirs qu'il conférait explicitement à la Commission, a sans conteste privilégié le moyen de la concertation. Quelque 25 ans plus tard, en 1996, le législateur réitérait son

choix de la concertation par l'adoption notamment de l'alinéa d 1) de l'art. 22 précité.

Le comité a pris acte que le choix du législateur demeure inchangé: c'est principalement par la voie consensuelle de la concertation avec les centres juridiques que la Commission se voit assigné le mandat de chef de file de la structure. Sauf erreur, le comité ne connaît aucun autre exemple législatif où la concertation soit ainsi imposée sans que la procédure à suivre à défaut d'entente n'ait été prévue. Le moyen de la concertation retenu par la *Loi sur l'aide juridique* se distingue essentiellement du procédé de concertation de la tutelle administrative qui confère à l'autorité le pouvoir d'agir en cas d'échec. Le professeur Garant<sup>2</sup> a analysé en ces termes un tel procédé:

" *La concertation*

*L'analyse de textes législatifs récents permet de démontrer un dernier procédé de tutelle administrative: la concertation. Ainsi, les articles 47 et 48 de la Loi sur la protection du territoire agricole illustrent cette technique:*

*Dans les cent quatre-vingts jours d'un avis de la commission à cet effet, une corporation municipale s'entend avec cette dernière sur le plan de la zone agricole de son territoire.*

*Cependant, quelle que soit l'issue des consultations entre les deux organismes, le dernier mot revient à l'autorité contrôlante. Ainsi:*

*"S'il y a entente entre la corporation municipale et la Commission, après avoir pris en considération les représentations faites par les personnes intéressées, la Commission prépare le plan de la zone agricole (...).*

*À défaut d'entente, la Commission prépare le plan de la zone agricole (...).*

*Cette attribution de la Commission de protection du territoire agricole constitue indubitablement une limite à l'autonomie locale en matière de zonage. Toutefois, l'aménagement du pouvoir de la Commission est un compromis entre le pouvoir d'approbation et le pouvoir de substitution. Le législateur, plutôt que de laisser entièrement l'initiative à l'autorité locale, oblige cette dernière à s'engager dans un processus de type contractuel avec la Commission; cette dernière conserve toutefois le pouvoir d'agir au cas d'échec de l'entente."*

<sup>2</sup>

Patrice GARANT, *Droit administratif*, 3<sup>e</sup> éd., vol. 1, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1991, p. 575.

Il est vrai que les modifications législatives de 1996 ont conféré à la Commission des pouvoirs accrus en ce qui a trait à l'inspection et à la demande d'informations, pouvoirs qui ont été effectivement exercés comme il appert des art. 35, 51, 51.1 et 42 du Règlement d'application. Il n'en reste pas moins vrai toutefois que, dans la Loi, la concertation demeure un concept spécifique visant à assurer un équilibre subtil et délicat des pouvoirs. Me Yves Ouellette commente ainsi cet objectif législatif qui, au gré des intervenants de l'aide juridique, peut s'avérer soit un pari stimulant, soit une lacune à combler:

*"Le législateur a manifestement envisagé et voulu que les rapports entre la Commission et ses partenaires régionaux soient marqués par la cordialité et la confiance mutuelle. Il a privilégié le contrat comme procédé de concertation, plutôt que des mécanismes plus autoritaires. Mais en période d'assainissement budgétaire, il peut s'agir là d'un procédé inapproprié ou d'un idéal trop élevé."*

Notre comité se préoccupant exclusivement de l'étude juridique des structures et des mécanismes d'équilibre des compétences, il ne lui appartient certes pas de prononcer que le temps de la concertation est terminé. Il se limitera donc à souhaiter que, sur le chemin qui semble conduire de la concertation à la discorde, tous les intervenants marquent un temps d'arrêt qui leur permettrait de se détourner de celle-ci pour revenir à celle-là.

En cas d'échec de la concertation, les modifications législatives pourraient s'avérer la seule formule possible. Ces modifications législatives pourraient avoir l'effet de renforcer le pouvoir réglementaire de la Commission en octroyant à cette dernière les moyens d'une surveillance plus étroite sur les centres. Les modifications pourraient également, dans certains cas, tout en privilégiant la concertation, conférer à la Commission des pouvoirs nécessaires d'agir à défaut d'entente. Quant au pouvoir d'émettre des directives, il constitue indéniablement le moyen le plus souple pour s'adapter aux circonstances. Les précautions nécessaires devraient toutefois être prises pour éviter le danger que Me Ouellette entrevoyait dans son opinion:

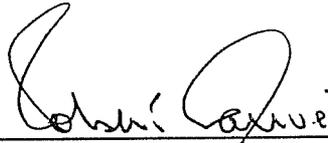
*" Un amendement à la Loi, conférant à la Commission des pouvoirs d'énoncer des directives impératives, pourrait être envisagé. Il conviendrait alors de prévoir une procédure de consultation préalable des centres, et aussi de déterminer si ces directives porteraient sur l'une ou plusieurs des trois matières suivantes:*

- *la gestion financière des centres et leurs pouvoirs de dépenser;*
- *la gestion du personnel et des mécanismes d'évaluation des avocats;*

- *l'administration de l'octroi de l'aide juridique.*

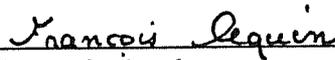
*Ces trois matières apparaissent dissociables. Cependant, l'attribution à la Commission de pouvoirs de directives législatives en matière de gestion financière remettrait en question l'opportunité et l'à-propos d'un volet essentiel de la structure actuelle: l'utilité des centres régionaux comme corporation "autonome". Ce serait là un choix politique très grave."*

Vu le mandat du comité, nous nous sommes limités à faire l'examen des structures et à indiquer des pistes de solution. C'est au chapitre de l'équilibre des pouvoirs, à notre sens, que les choix doivent être faits par toutes les parties et, en dernier ressort, par les pouvoirs publics entre l'idéal de la concertation et l'établissement d'un contrôle plus étroit des centres par la Commission des services juridiques.



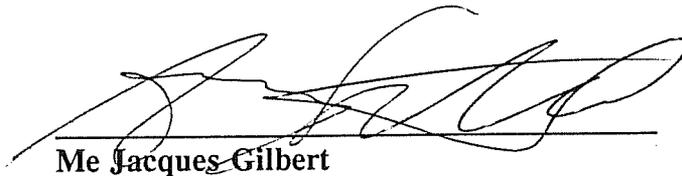

---

Me Robert Sauvé, président




---

Me François Aquin




---

Me Jacques Gilbert

Montréal, le 5 septembre 1997