

De Organisatie van de Rechtshulp in Québec

Fons Leroy

INLEIDING :

Sedert enkele jaren is ook in België de discussie over rechtshulp op gang gekomen en is rechtshulp een politiek-maatschappelijk probleem geworden. Vooral de wetswinkels speelden een leidende rol in dit proces. Zo was er 1976 een V.R.G.-kongres over rechtshulp met een ruime deelname van de betrokken partijen. Naar aanleiding van het wetsvoorstel Pierson, dat een monopolie van de raadpleging voor de advocatuur beoogde, werd een Nationale Raad van Westswinkels en Advokatenkollektieven gevormd. De actie rond dit voorstel bracht de rechtshulpproblematiek ook in het politieke vaarwater. De CVP richtte een speciale kommissie op en hield eerder dit jaar een eigen kongres over rechtshulp. De VU zorgde voor een wetsvoorstel dat de inschakeling van de pro deoprechtshulp in de OCMW's voorzag. En tijdens de laatste verkiezingen kwam rechtshulp in de programma's van alle politieke partijen voor, met uitzondering van de PVV. Bovendien zijn er ook binnen de advocatuur veranderingen op til (Luik, Brussel, Gent, Antwerpen). In Gent startte men met een soort piketdienst en in andere steden werkt de balie aan een inschakeling in de OCMW's (1)

Van een globale aanpak van het rechtshulpprobleem is er evenwel nog geen sprake. Daarom is het eens goed de realisaties op vlak van rechtshulp in andere landen te bekijken. Deze bijdrage handelt over het rechtshulpsysteem in de Canadese provincie Québec. (2)

1. De organisatie van de rechtshulp vóór de Wet op de Rechtshulp :

In 1951 richtte de provinciale balie van Québec een speciale dienst voor rechtsbijstand op met als doel mindervermogenden gratis hulp te verstrekken. Deze dienst was evenwel onderbemand en weinig of niet gekend bij de potentiële begunstigden. Daarom ging de «Junior Bar of Montreal» (de jonge balie) vijf jaar later over tot de oprichting van een nieuw rechtshulpbureau m.n. «The Legal Aid Bureau of the Bar of Montreal». Deze

(1) Voor een overzicht van de huidige toestand in België, zie vooral GEERTS P., «De rechtshulp in België. Variations on a community theme.» in *Recht en Kritiek* nrs. 3 en 4, 1977.

(2) Diverse termen zijn voor vele lezers misschien onwennig of onduidelijk. Zij worden evenwel uitgelegd in het referaat van SCHUYT C., «Dilemma's in de juridische hulpverlening», verschenen in het zomernummer van *Jura Falconis*, 1975-76.

V.Z.W. omvatte een permanent sekretariaat en één advocaat-intaker in full-dienst. Diens taak bestond er in de cliënten te ontvangen en hen door te verwijzen naar de privé-advokaten die op vrijwillige basis met het bureau meewerkten. Later werden er een tiental advokaten aangeworven om in vaste dienst op het bureau te werken. De kosten van deze rechtshulpverlening vielen ten laste van de VZW. Wel verstrekte de provinciale balie gedurende zes jaar subsidies en vanaf 1967 verleende ook de provinciale regering geldelijke steun. Uit het jaarverslag van 1971 blijkt dat tijdens het jaar 1970-71 meer dan 18.000 personen op deze dienst beroep hadden gedaan ; 75 % van de zaken werden behandeld door de advokaten in vaste dienst van het bureau (de zg. staff lawyers), 25 % door de meewerkende privé-advokaten. Einde 1971 nam de provinciale regering op vlak van rechtshulp een deel van de verantwoordelijkheid op zich. Ze sloot twee overeenkomsten af met de provinciale balie, waarin besloten werd gratis rechtshulp te verlenen aan mindervermogenden inzake burgerrechtelijke materies. Op strafrechtelijk vlak zou men voortaan bijstand verlenen aan 60 % van de bestaande tarieven. Ook besloot men zich te beraden over een globale hervorming van de juridische dienstverlening. In dit kader werd de Kommissie-Prévoist opgericht.

Ondertussen ontstonden er rechtshulpklinieken (legal clinics) in de armere buurten van grootsteden als Montreal, Québec, Hull en Sherbrooke. Ze werden opgericht door advokaten en rechtsstudenten als reactie op de bestaande geïnstitutionaliseerde hulpverlening. Tevens wilden zij de studie van het recht en de aktie rond het recht onder één noemer brengen. De traditionele advokatuur werd verweten ontoegankelijk te zijn. Daarom vestigden zij zich juist in de ghetto's, de arme woonwijken. De rechtshulpklinieken stelden zich als voornaamste taken tot doel kollektieve hulp te verschaffen en aan buurtanimatie te doen. (3) Financieel kwamen ze rond met subsidies van enkele universiteiten en sociale organisaties, opbrengsten van feesten en bijdragen van de leden.

Tussen al deze rechtshulpverlenende instanties was er evenwel geen koördinatie en ieder van hen kampte met eigen problemen (onderbemaning, ontoegankelijkheid, gebrek aan financiële en materiële middelen etc...). Bovendien waren al deze diensten in de grootsteden gekoncentreerd en bestond er op het platteland vrijwel niets.

De Kommissie Prévoist konkludeerde dan ook in haar rapport dat een systeem dat uitsluitend op vrijwilligerswerk en privé-initiatief gebaseerd is geen adekwate garanties kan bieden noch aan de grote vraag naar rechtshulp kan tegemoet komen (4). Een overheidsop treden werd dan ook aanbevolen... en verkregen.

(3) Verder wordt de werking van één van deze rechtshulpklinieken beschreven.

(4) Legal Services Commission, *First Annual Report*, Montreal, 1973, 12.

2. De Wet op de Rechtshulp (1972) :

Alhoewel de Kommissie Prévost de oprichting van een public defender-systeem (5) voorstelde, kwam de toenmalige Minister van Justitie Jérôme Choquette met een geheel ander wetsontwerp voor de pinnen. Hij zag meer heil in de opbouw van een rechtshulpsysteem naar Amerikaans voorbeeld. Dit zou een hulpverlening impliceren via zogenaamde «Neighbourhood Law Offices «m.a.w. via lokale rechtshulpbureaus, verspreid over de hele provincie Québec, gratis en gemakkelijk bereikbaar voor de begunstigten en bevoegd zowel in strafrechtelijke als burgerrechtelijke zaken.

Dit ontwerp werd in maart 1972 in het parlement ingediend en na enkele amenderingen op 7 juli 1972 goedgekeurd. De nieuwe wet voorzag zes belangrijke punten :

1. de oprichting van de «Commission des Services Juridiques», het centrale bureau belast met de oprichting van lokale rechtshulpcentra en de administratie van het nieuwe systeem
2. de oprichting van gedecentraliseerde bureaus belast met de hulpverlening aan de begunstigten van hun regio of buurt
3. de oprichting van een adviesraad in ieder bureau waarin zowel de lokale bevolking als de advocaten vertegenwoordigd zijn (elk minimum 1/3 van het ledenaantal)
4. de oprichting van regionale korporaties (centres communautaires juridiques) als schakel tussen de Commission des Services Juridiques (C.S.J.) en de lokale bureaus
5. rechtshulpverlening door «staff Lawyers» : advocaten en notarissen, full-time werkzaam in de bureaus en gesalarieerd
6. de garantie van het beginsel van de vrije keus, waardoor de cliënten ook de mogelijkheid krijgen een beroep te doen op de privé-advocaten, die dan door de C.S.J. betaald worden tot 60 % van de gewone tarieven.

Tenslotte kwam er einde 1972 ook een federaal-provinciaal akkoord inzake penale materies. Hierin verbond de Canadese regering er zich toe elk jaar 3.000.000 dollar te betalen aan de provinciale regering voor het verlenen van rechtshulp in strafzaken.

(5) Hierbij neemt de overheid permanente advocaten aan, verbonden aan de rechtbanken en belast met de verdediging van onvermogene cliënten.

3. Huidige situatie :

a) Aantal bureaus :

	1973	1974	1975	1976	1977
— lokale bureaus					
full-time	19	53	69	86	90
part time	0	20	26	29	36
— gesubsid. klinieken	4	3	1	1	0
— lokale korporaties	0	2	4	3	2
Totaal aantal bureaus :	23	78	100	119	129

Begin 1978 werden reeds twee nieuwe bureaus geopend met als gevolg dat meer dan honderd Québécoise gemeenten over een rechtshulpbureau beschikken d.i. ongeveer 4/5 van het totaal aantal gemeenten.

b) Personeel :

De rechtshulpbureaus stelden einde 1977, 314 advocaten te werk, 16 studenten en 450 man administratief en onderhoudspersoneel. Meer dan 2050 privé-advokaten verlenen hun medewerking, evenals 655 notarissen. Het gemiddeld aantal jaren ervaring bij de staff Lawyers bedroeg toen 5,1 jaar. Dat dit gemiddelde stabiel blijft en nu zelfs begint te dalen is niet alleen te wijten aan een grotere toename van jonge advocaten in de nieuwe bureaus, maar ook aan het feit dat heel wat oudere advocaten na zes à acht jaar overstappen naar privé-kantoren waar hun inkomen heel wat hoger ligt.

Het aantal meewerkende studenten nam ook snel af : van ± 50 in 1973 tot 16 in 1977. Zij houden zich momenteel vooral bezig met research en informatie-verspreiding.

4. De werking en de organisatie van het rechtshulpsysteem :

A. WAT IS RECHTSHULP EN WIE KAN ER WANNEER BEROEP OP DOEN ?

a) Definitie

Rechtshulp wordt door de C.S.J. als volgt gedefiniëerd : het is elk voordeel dat door de wet van 1972 aan de mindervermogenden wordt toegekend, waardoor deze personen gemakkelijker toegang verkrijgen tot de rechtbanken, de diensten van advocaten en notarissen en de informatie over zijn rechten en plichten.» (6)

(6) L'aide juridique au Québec — Loi règlement et tarifs d'honoraires, C.S.J. Montréal, 1976, 11.

In deze definitie en de aanvullende definities in het eerste hoofdstuk van de wet kan men de drie belangrijke elementen van de rechtshulpdefinitie van C. Schuyt (7) ook onderkennen : primo, een mate van deskundigheid (advokaat of notaris) ; secundo, een organisatievorm (de C.S.J.) en tertio, de vereiste dat rechtsregels een oplossing moeten brengen (art. 4). Belangrijk evenwel is dat de C.S.J. expliciet het verlenen van preventieve rechtshulp aanhaalt en tevens haar cliënteel specifiëert (de mindervermogenen).

b) Begunstigden

Zijn alleen de economisch benadeelde personen, de on- en mindervermogenen. Met andere woorden diegenen die niet voldoende middelen hebben om hun rechten uit te oefenen of te beschermen, om juridisch advies te verkrijgen of om een beroep te kunnen doen op de diensten van een advocaat of notaris, zonder zich daardoor levensnoodzakelijke dingen te moeten ontfangen (art. 2).

Om deze identifikatie te vergemakkelijken heeft de C.S.J. in overleg met de Ministeries van Justitie en Sociale Zaken inkomensrichtlijnen opgesteld. Op 1 april 1978 kreeg een zelfstandige persoon met een wekelijks bruto inkomen tot 135 dollar gratis rechtshulp ; voor twee personen (getrouwd of samenlevend) was het bedrag op 150 dollar vastgesteld. Voor ieder van de kostwinner afhankelijke persoon komt er nog 15 dollar bij de basisbedragen. (8) In 1974 vielen ongeveer 1.975.000 personen onder de wet op de rechtshulp. Nu zou het theoretisch cliënteel uit meer dan 2.300.000 mensen bestaan, d.i. iets meer dan één derde van de bevolking van Québec. Men kan dus grosso modo stellen dat de lagere inkomensgroepen en de lagere middengroepen onder de rechtshulpbarema's vallen. De C.S.J. streeft er naar ook de middengroepen van het stelsel te laten genieten. Dit in overeenstemming met de resultaten van de onderzoeken van C. Messier (9) waarin ook een grote, zij het andere behoefte aan rechtshulp bij deze groepen aan het licht kwam.

c) Hoe geraakt men aan rechtshulp ? (10)

Hiervoor moet de hulpzoekende naar het dichtst bijzijnde rechtshulpbureau gaan. Daar verschijnt hij voor één van de advocaten-intakers. Aan deze maakt hij zijn behoefte bekend en vraagt hij gratis rechtshulp. Dan

(7) Schuyt, C., Groenendijk, K., en Sloot, B., *De weg naar het recht*, Deventer 1976, blz. 62.

(8) «Loi de l'aide juridique — Modifications», *Gazette Officielle du Québec*, 1978, 2205-2206, de lonen in Québec verschillen weinig van de Belgische.

(9) MESSIER, C., sociologe van de C.S.J., voert onderzoeken uit naar de leemte in de rechtshulp bij de bevolking. Zij publiceerde reeds twee lijvige rapporten m.n. *Les Mains de la Loi* en *Des Avocats de notre bord*.

(10) Zie schema in bijlage I.

moet hij ook zijn financiële toestand bekend maken. Dit gebeurt meestal mondeling. In de grootsteden en in grote bureaus gebeurt dit echter anders en moet de begunstigde zijn inkomensgegevens invullen op de intake-formulieren. Hij zal daarvoor geen bewijzen zoals attesten, getuigschriften van de belastingen, verklaringen van de burgemeester of de kommissaris van politie en dergelijke moeten voorleggen (vgl. met het Belgische prodeo-systeem) (11) Alleen bij een «verdachte inkomensverklaring» of bij een beroepsprocedure zal men meer formele bewijzen (loonbriefjes) vragen. Men heeft hierbij vooral het vernederend inkomensonderzoek willen vermijden (12). Personen die onder de sociale bijstandswet vallen (socio-vitaal minimum, werklozen zonder recht op uitkering, personen zonder inkomen, alleenstaande bejaarden, etc...) genieten bovendien automatisch gratis rechtshulp.

Nadat de rechtshulpkliënt aldus zijn nood en inkomen heeft bekend gemaakt, beslist de directeur van het bureau over het al dan niet toestaan van gratis, juridische bijstand. In de praktijk is het evenwel meestal de advocaat-intaker zelf die hierover oordeelt. Zo de persoon in aanmerking komt voor gratis rechtshulp, dan krijgt hij een rechtshulpattest. Wordt hij geweigerd, dan kan hij tegen deze beslissing in beroep gaan bij het «Comité de Révision». In geval van hoogdringendheid kan hij wel een voorlopig attest krijgen. Met dit attest kan de persoon dan een beroep doen op een staff lawyer of privé-advokaat van zijn keuze voor alle juridische procedures. Voor een eenvoudig advies is deze procedure evenwel niet nodig en kan men steeds bij de intakers terecht.

d) Aanvragen

Gedurende de eerste vier werkjaren kwamen er liefst 561.251 aanvragen binnen. Zo kon men voor het jaar 1976-77 bijna 188.000 aanvragen optekenen, het dubbele van het eerste werkingsjaar. Voor 1977-1978 verwacht de C.S.J. 200.000 à 210.000 aanvragen (13). 87 % van deze verzoeken worden aanvaard. En de staff Lawyers behandelen meer dan drie vierden van deze gevallen. Het merendeel van de zaken (64 %) was van burgerrechtelijke aard ; toch is er een zekere toename van het aantal strafzaken niet te loochenen : van 28 % naar 36 %. Percentsgewijze behandelen de privé-advokaten evenwel meer strafrechtelijke gevallen dan de advokaten van de bureaus.

(11) Wetswinkels en Advokatenkollektieven, *De advokatuur : meer stand dan bijstand*, Leuven, 1976, blz. 25-30.

(12) «A means-test should not be mean test.»

(13) Op een potentieel cliënteel van 2.300.000. Ze bereikt dus jaarlijks 8 à 9 %.

e) Vrijstellingen

De personen die aan de rechtshulpkriteria voldoen en een advocaat of notaris hebben geraadpleegd genieten vrijstelling van de volgende kosten :

- 1° de honoraria van advocaten en notarissen
- 2° de gerechtskosten
- 3° de deurwaarderskosten
- 4° de stenografische kosten
- 5° de expertisekosten

f) Materieel toepassingsgebied

Zoals reeds vermeld, vallen zowel burgerrechtelijke als strafrechtelijke materies onder het toepassingsgebied van de Wet van 1972. Toch zijn er een aantal uitzonderingen enerzijds en een aantal dwingende rechtsregels anderzijds. Inzake burgerlijk recht bijv. bepaalt de wet dat alle materies hier onder vallen met uitzondering van procedures i.v.m. laster en eeroof, verkiezingen, fabrieksbezettingen, verbrekingen van huwelijksbeloftes en affektieve tekortkomingen. (14)

B. COMMISSION DES SERVICES JURIDIQUES.

De C.S.J. is het hoofdkwartier van het Québécois rechtshulpstelsel. Juridisch gezien is het een burgerrechtelijke vereniging met zetel te Montréal. Haar Raad van Beheer bestaat uit twaalf leden waaronder één vertegenwoordiger van het Ministerie van Justitie en één van het Ministerie van Sociale Zaken. De overige leden moeten een bijzondere kennis hebben van de armoede- en rechtshulpproblematiek. Momenteel zetelen er vijf advocaten in, één rechter, één notaris, een dekaan van de rechtsfakulteit, een vertegenwoordiger van de «Conseil des Oeuvres» en één persoon uit de sociale hulpverlening. Een participatie van de cliënten is niet voorzien.

De C.S.J. moet volgens de wet zorgen dat de begunstigden, de doelgroepen effectief rechtshulp verkrijgen en dat er preventieve hulp wordt verstrekt. Verder is ze belast met de administratie van, en de financiële controle over het systeem.

Binnen de C.S.J. werden verscheidene afdelingen opgericht om tegemoet te komen aan de gestelde taken. Nu volgt een bespreking van de voornaamste afdelingen.

(14) Ministère de la Justice, *La prestation des services d'aide juridique au Canada-Partie I*, Ottawa 1974, 40.

a) De research-, studie- en expertisedienst :

Deze dienst bestaat uit twee afdelingen ; een juridische en een sociologische. Eerstgenoemde afdeling hield zich vooral bezig met het doorgeven van juridische informatie aan de rechtshulpadvokaten (o.a. wetswijzigingen, interessante rechtszaken, nieuwe interpretaties e.d.). In dit kader verzorgde ze ook diverse studiedagen. Daarnaast formuleert ze nieuwe voorstellen naar de overheid toe. Hun voorstellen over jeugdbescherming, konsumentenbescherming en werkloosheid vielen echter niet in goede aarde bij het Ministerie van Justitie. Dit ministerie beschouwde deze «law reform»-activiteiten als een onwettelijke bevoegdheidsuitbreiding. De C.S.J. beriep zich echter op artikel 22 van de wet, waarin de volgende taken beschreven worden :

- informatiecampagnes op touw zetten, bestemd om de mindervermogenen beter in te lichten over hun rechten en plichten ;
- studies en onderzoeken uitvoeren om beter de noden aan rechtshulp te kennen en de evolutie van het rechtshulpsysteem te kunnen plannen.»

Het ministerie replikeerde dat de C.S.J. niet aan politiek mocht doen. Het konflikt kreeg een onverwacht einde doordat de liberale regering haar meerderheid in het provinciaal parlement verloor en de Parti Québécois aan het bewind kwam. Deze nieuwe regering, die een progressiever justitiel beleid voert, gaf de C.S.J. in haar argumentatie gelijk. Toch is dit een mooie illustratie van de mogelijke konfliktsituatie die kan ontstaan wanneer rechtshulpadvokaten afhankelijk worden gemaakt van de overheid.

De sociologische afdeling o.l.v. C. Messier houdt zich in de eerste plaats bezig met behoeftenonderzoeken bij de bevolking. Dit resulteerde in twee lijvige rapporten : «Les Mains de la Loi» en «Des Avocats de notre Bord». Ook onderzocht men de werking van de advieskomitees in de lokale rechtshulpbureaus. (15)

b) De informatie- en publikatiedienst :

Deze dienst houdt zich uitsluitend bezig met preventieve rechtshulp. In de eerste jaren wou men vooral het nieuwe rechtshulpsysteem bekend maken bij de doelgroepen. Hiervoor deed men een beroep op alle provinciale en lokale dagbladen en op de voornaamste radio- en televisiestations. Er was een huis-aan-huis pamflet, een posterkampagne en de realisatie van een veel vertoonde kortfilm «La Justice pour tout le monde».

In 1974 begon men dan met de groots opgezette, succesvolle «Minute Juridique». Daartoe werd L.P. Allard, een gekende radio- en televisieanimator uit Québec, aangetrokken en benoemd tot directeur van de infor-

(15) DESCHAMPS, D., en BERTRAND, J.L., Les Comités Consultatifs : Participation ou Illusion ?, C.S.J., Montréal, 1976.

matiedienst. Hij zorgde ervoor dat deze preventieve rechtshulpkampagne tegelijkertijd gelanceerd werd via radio, televisie en geschreven pers. Zo zouden een vijftigtal radiostations 162 juridische berichten van één minuut uit, 3 à 4 maal per dag. Hierin werden de meest frekwente rechtsproblemen behandeld : huur, echtscheiding, arrestatie, afdanking, sociale uitkeringen, koop-verkoop, tweedehandswagens, erfenissen enz...

«La Minute Juridique» werd ook op verscheidene televisiestations uitgezonden een vijftigtal radiostations 162 juridische berichten van één minuut voor had men een beroep gedaan op enkele gekende artiesten. De berichten waren bovendien geïllustreerd en met een humoristisch sausje overgoten wat de aandacht en de effectiviteit verhoogde (16). Ook verschenen telkens de adressen van de rechtshulpbureaus op het scherm. Later bundelde Radio Canada deze korte spots in een dertigtal programma's van een half uur en kreeg L.P. Allard een vast rechtshulpprogramma op het televisiekanaal «Sherbrooke».

De dag- en weekbladen bleven niet achter en publiceren tot op heden toe nog dagelijks een «minute juridique». Van deze berichten werd ook een brochure samengesteld «As-tu une minute... juridique ?», waarvan er al bijna 1.000.000 exemplaren gratis verspreid werden. Volgens een enquête van Sorecom was vooral de campagne via de radio en televisie erg geslaagd, wat A. Saint-Cyr, sekretaris van de C.S.J., ertoe doet schrijven : «Legal aid had infiltrated homes as effectively as the best known soap commercials». (17)

Positief in deze informatiekampagne was ook de samenwerking met «Le Mouvement Desjardins», waardoor de informatie ook via de lokale volkspaarkassen (les Caisses Populaires) aan de doelgroepen ter beschikking werd gesteld. Het cliënteel van deze spaarkassen behoort immers per definitie tot de lagere inkomensgroepen. Laurent Laplante (18) betreurt enigszins terecht dat deze preventieve campagne te weinig gepaard ging met inspanningen op lokaal vlak. Ze had nog doeltreffender kunnen zijn, moest men ze vergezeld hebben doen gaan met informatievergaderingen voor de talrijke plaatselijke verenigingen, scholen etc...

Niettemin kan men deze informatie-actie beschouwen als de belangrijkste preventieve rechtshulpkampagne in Canada. Ze is tevens een levend bewijs dat alleen een Law Offices-systeem of een gemengd systeem preventieve rechtshulp kan verstrekken op een georganiseerde, globale manier. Systemen zoals in Ontario zullen onmogelijk tot zulke acties komen vermits ze alleen op diagnostieke rechtshulp toegelegd zijn. (19)

(16) Aldus de onderzoeksresultaten van Sorecom

(17) SAINT-CYR, A., *Legal Aid in Canada, Briefcase*, Chicago, dec. 1977.

(18) LAPLANTE, L., *L'aide juridique et la réforme de la société, Digeste Sociale*, Ottawa, 1975-76, 60-63.

(19) Over deze systemen en hun voor- en nadelen, zie SCHUYT, C., art.cit., *Jura Falconis*, 430-441.

c) De financiële dienst :

Deze dienst houdt zich bezig met alle geldelijke verrichtingen : zij ontvangt de budgetten en subsidies, betaalt de advocaten en notarissen etc... In 1973-74 startte de C.S.J. met een budget van 10.300.000 dollar. Voor 1976-77 kon men beschikken over 24.298.900 dollar en voor dit jaar verwacht men een budget van meer dan 28.000.000 dollar. M.a.w., in Québec wordt er aldus 4,75 dollar per capita aan rechtshulp gependeed ! Meer dan waar ook ter wereld. Zo wordt er ook een belangrijke stap naar een herverdeling van de inkomens in Québec gezet. Belastingbijdragen worden immers in de vorm van rechtshulpdiensten aan de mindervermogenden toegespeeld.

C. De Regionale Korporaties :

Deze regionale rechtshulpinstanties werden door de C.S.J. opgericht in de diverse rechtshulpdistrikten. (20) Momenteel bestaan er elf regionale korporaties : Bas — St.-Laurent Gaspésie ; Côte — Nord ; Estrie ; Laurentides — Lanaudière ; Mauricie — Bois Francs ; Nord — Ouest ; Montréal ; Outaouais ; Québec ; Rive — Sud ; Saguenay — Lac St.-Jean. Deze korporaties zijn beter gekend onder de naam «centres communautaires juridiques» en staan in voor de hulpbedeling in hun distrikt. Deze opdeling heeft als voornaamste voordeel dat de korporaties een beleid kunnen uitstippelen overeenkomstig de specifieke kenmerken en behoeften van hun regio. Immers de regio's verschillen grondig van mekaar ; sommige zijn immense gebieden, groter dan België, maar nauwelijks bevolkt (Côte — Nord), andere zijn erg klein, maar druk bevolkt (het eiland Montréal). Iedere regio heeft dan ook zijn eigen moeilijkheden (kommunikatie, autochtone bevolking, klimaat, aanwerving van staff lawyers etc...). Ook de aard van de rechtsproblemen verschilt per regio, wat duidelijk blijkt uit het beleid, uit de projekten van de regionale korporaties. Zo werden er te Montréal, waar heel wat strafzaken voorkomen, enkele pilootprojekten opgezet om rechtshulp te verlenen aan gevangenen en personen in voorlopige hechtenis.

De korporaties van Québec en Montréal voerden eveneens speciale akties i.v.m. vreemdelingen en immigratie, werkloosheid en jeugdbescherming. De noordelijk gelegen korporaties gingen over tot de oprichting van een reizend rechtshulpbureau, bestaande uit twee advocaten en één opbouwwerker, om rechtshulp te verlenen aan de aldaar wonende indianen en eskimo's.

(20) Bijlage 2 geeft een schema van de structuur van het rechtshulpsysteem in Québec

D. De Lokale Rechtshulpbureaus :

Dit zijn de rechtshulpbureaus die door de regionale corporaties moeten worden opgericht overeenkomstig de noden van de bevolking. Zij staan het dichtst bij de mensen en de meeste zaken lopen via deze centra. Momenteel zijn er zo'n 90-tal full-time en een 35-tal part time bureaus. Zij stellen meer dan 300 advocaten te werk, waarvan er een 70-tal actief zijn op strafrechtelijk gebied. Deze bureaus ontvangen en onderzoeken de aanvragen voor rechtshulp. Zij zijn over het algemeen gemakkelijk bereikbaar en hebben een permanentie-dienst tot 21 uur 's avonds. In de grootsteden zijn er natuurlijk meerdere bureaus. Zo zijn er in Montréal 25 bureaus en in de stad Québec 6. Alhoewel er over de hele provincie zo'n 130 bureaus zijn, toch gelooft men op de C.S.J. nog niet het maximum bereikt te hebben. Dit wordt bewezen doordat nieuwe centra geen cliënten wegtrekken van andere bureaus, maar dat zij een eigen cliënteel vormen. Er moet wel een onderscheid gemaakt worden tussen stad en platteland inzake het verlenen van rechtshulp in strafzaken. Op het platteland verstrekken de bureaus bijstand zowel in burgerrechtelijke als in strafrechtelijke materies. In de grote steden o.a. te Montréal en te Québec geven de bureaus alleen rechtshulp in burgerrechtelijke zaken. Strafrecht is gekoncentreerd in één apart bureau. Weliswaar bestaat er daarnaast ook nog een permanentie-dienst op het Justitie-paleis.

Volgens artikel 32 van de Wet op de Rechtshulp moet er in de lokale bureaus een vorm van participatie van de bevolking voorzien zijn. Meer bepaald wordt er de oprichting van een advieskomitee van maximum twaalf leden voorgesteld. In de werkelijkheid is er echter tot nu toe weinig terechtgekomen van deze participatie. Op 1 mei 1976 hadden slechts 21 van de 85 permanente rechtshulpbureaus een advieskomitee en dan nog ! Van deze 21 waren er maar zes actief, zes bestonden slechts op papier, drie werden korte tijd later opgeheven, één was in wording, twee waren tijdelijk inactief en drie komitees waren zich aan het herorganiseren. Nochtans had men veel verwacht van deze adviesraden. Meer bepaald hoopte de C.S.J. dat zij een externe druk op de advocaten zouden uitoefenen zodat deze laatsten niet het contact met hun cliënten zouden verliezen en de specifieke noden aan rechtshulp niet zouden over het hoofd zien. Diane Deschamps (21) deed in opdracht van de C.S.J. een onderzoek naar de oorzaken van deze mislukte participatie. Als voornaamste redenen citeert ze een gebrek aan «goodwill» bij de advocaten, het ontbreken van perspectieven op langere termijn, van financiële en materiële middelen en een opvallend tekort aan autonomie. Zij vernoemt dan ook enkele voorwaarden die vervuld moeten worden om tot een succesvolle participatie te komen :

a. de wil tot participatie moet aanwezig zijn bij beide partijen

(21) DESCAMPS, D., en BERTRAND, J.L., art.cit., C.S.J.

- b. een hogere integratie van de advocaten in de buurt
- c. de identifikatie van specifieke buurtproblemen
- d. een preciese roldefinitie van de advieskomitees
- e. een oordeelkundige keuze van de leden (demokratisch en representatief)
- f het toekennen van voldoende opereringsmiddelen.

E. De Rechtshulpklinieken (22) :

Ze werden zoals hoger reeds vernoemd opgericht door studenten en advocaten in volksbuurten van Montréal, Hull, Québec en Sherbrooke. Aanvankelijk waren er vijf rechtshulpklinieken m.n. Services Juridiques St.-Louis (Montréal), Services Juridiques Communautaires de Pointe St.-Charles et Petit Bourgogne Inc. (Montréal), La Clinique Juridique Populaire de Hull, Services Juridiques Populaires de Sherbrooke, Service Juridique Universitaire Inc. (Québec). Zij kunnen van de C.S.J. op aanbeveling van een regionale corporatie subsidies verkrijgen, maar alleen op voorwaarde dat zij zich in het rechtshulpsysteem inschakelen en aan de normen en criteria tegemoet komen.

Deze normen zijn voor de rechtshulpkinderen evenwel onopvolgbaar, vermits ze juist tegen hun doelstellingen indruisen. Zo zouden de advocaten van deze centra per jaar elk zo'n 200 à 300 dossiers moeten behandelen, volgens de normen van de C.S.J. (23). Dit is natuurlijk onmogelijk als men op de eerste plaats met groepen wil werken, als men aan kollektieve en preventieve rechtshulp wil doen, als men een *gemeenschaps*-centrum wil zijn. Voorts zou men onder de direkte controle van een regionale korporatie komen, daar waar de statuten van de rechtshulpklinieken uitsluitend controle en beheer door de lokale bevolking voorzien. Het was dus buigen of barsten ! De klinieken te Hull en te Sherbrooke opteerden voor een inschakeling in het officiële rechtshulpsysteem en werden gewone bureaus. Deze van Québec en St.-Louis zagen het niet meer zitten en sloten in 1976 respectievelijk 1978 hun deuren. Alleen de kliniek van Pointe St.-Charles blijft over. Laat ons haar werking eens nauwer bekijken.

De rechtshulpklinieken van «Pointe St.-Charles et Petit Bourgogne» werd in 1970 opgericht door rechtsstudenten van de universiteiten van Montréal en McGill en jonge advocaten. Zij werd gevestigd in een tamelijke, homogene ghetto van de stad Montréal en bestaat uit twee buurtwinkels : één te Pointe St.-Charles, één te Petite Bourgogne. Momenteel werken er een

(22) In de wet worden ze «lokale korporaties» genoemd, om hen enerzijds te onderscheiden van de regionale korporaties, anderzijds van de lokale rechtshulpbureaus, die door de C.S.J. ter uitvoering van de wet werden opgericht. De «legal clinics» bestonden evenwel reeds voordien en zijn in Québec zowat de katalysator geweest in het rechtshulpdebat.

(23) PENNER, R., *The Development of Community Legal Services in Canada*, Faculty of Law, University of Manitoba, 1977.

viertal advocaten, drie sekretaressen, één intaker en een vijftal studenten. Deze buurt, die economisch, sociaal en cultureel een eiland is, kent een hoge graad van buurtwerking en gemeenschapsopbouw. Naast de rechtshulpkliniek, is er ook een medisch buurtcentrum en bestaan er diverse verenigingen en corporaties. De volgende, specifieke doelstellingen werden door de medewerkers van de kliniek voorop gesteld : primo, gratis juridische diensten te verstrekken aan de wijkbewoners en -verenigingen ; secundo, scholingsprogramma's op touw zetten vooral met betrekking tot juridische problemen van mindervermogenden en tertio, werken aan rechtshervormingen ten voordele van de armeren.

Uit de concrete werking blijkt dat deze rechtshulpkliniek in 1976 een case-load van \pm 3000 zaken had, waarvan er 1640 uitsluitend gingen om een eenvoudig juridisch advies ; 70 zaken werden niet behandeld of doorverwezen ; de resterende 1920 dossiers werden behandeld door drie advocaten en één rechtsstudent.

De meeste zaken hadden betrekking op huur, sociale zekerheid en patrimoniale problemen.

Naast deze aanzienlijke individuele hulpverlening, deed men echter ook aan kollektieve rechtshulp. Zo schakelde de kliniek zich in allerlei buurtverenigingen in als «hired gun of the poor». (24) Ze gaf advies aan diverse huurderskoöperatieven, verbruikersgroeperingen, lokale actiegroepen en gezondheidsdiensten. Verder zorgde zij voor de opleiding en de scholing van paraprofessionele medewerkers in de schoot van de plaatselijke verenigingen. Deze zogenaamde «avocats populaires» definiëren zichzelf en hun rol als volgt :

«In het begin is de «avocat populaire» eigenlijk gewoon een burger die van de sociale bijstandswet leeft en die het beu is zich te laten 'rollen' door de ambtenaren van de sociale diensten, die de wet slechts interpreteren naar hun humeur of naar hun beperkte juridische kennis. Deze burger nu besloot samen met enkele anderen de desbetreffende wetgeving te bestuderen. Dit werd dan gedaan met de hulp van enkele juristen die de wetgeving uitlegden. Daardoor werd het recht toegankelijk voor iedereen. Vandaag is de «avocat populaire» nog steeds iemand die sociale bijstand geniet, maar hij kent nu wel zijn rechten en hij kan ze mededelen aan de anderen.» (25)

De notie «avocat populaire» volgt eigenlijk direkt uit de definitie «Law accessible to the poor». Het is een soort self-help, een verhogen van de legale kompetentie, waardoor enerzijds de mindervermogenden zelf hun belangen in handen kunnen nemen en ze minder afhankelijk worden van

(24) Clinique Juridique Communautaire de Pointe St.-Charles & Petite Bourgogne, *Travail Communautaire de 1970 à 1977*, Montréal 1977. Hierin wordt hun bijdrage in een vijftigtal buurtakties beschreven.

(25) PAGE, C., en MIVILLE, H., Table ronde : les avocats et la loi d'aide sociale, *Justice S.V.P.*, Montréal, 1974, Vol. II, nr. 1, 24.

de professionelen, en waardoor anderzijds het hele rechtsdomein vulgariseerd en gedemystificeerd wordt.

Voorals in Pointe St.-Charles, maar ook te St.-Louis hield men zich met de opleiding van deze mensen bezig. Zo kwam men tot de oprichting van een «peoples court», waarin geschillen tussen buurtbewoners onder elkaar beslecht werden in plaats van voor een gewone rechtbank. Paul Dion citeerde zo'n voorbeeld :

«A leende B 100 dollar ; B weigerde op de vervaldag terug te betalen ; inschakeling van de avocat populaire van Pointe St.-Charles ; gesprek tussen A en B leidde tot een akkoord : B erkende zijn schuld maar kon niet alles in één keer terugbetalen, daarom werden termijnen opgesteld.»

Tenslotte is deze rechtshulpkliniek ook erg actief op vlak van wets-hervormingen, «law reform». (26) Diverse gemeentelijke reglementen werden aangepast of afgeschaft, evenals rechtsregels m.b.t. de sociale zekerheid, huur en wonen, konsumentenbescherming etc...

In tegenstelling tot de lokale rechtshulpbureaus (zie D), funktioneren de adviesraden hier goed. Er is zelfs meer, want de controle over de kliniek is geheel in handen van de bewoners. Belangrijk hierbij is ook dat er in de Raad van Beheer zes vertegenwoordigers zetelen van plaatselijke buurtverenigingen, wat de integratie en samenwerking nog verhoogt.

Terecht schrijft Cooper dan ook in zijn rechtshulprapport dat men hier kan spreken over «the most intensive and complete community input of any Canadian legal office.» (27)

5. Evaluatie en kritiek :

Het rechtshulpsysteem van Québec is een belangrijke stap naar «Justice for the Poor» en naar een herverdeling van de inkomens in deze provincie. Er dient nauwelijks gezegd te worden dat dit systeem jaren en jaren vooruitloopt op het Belgische. Door de Wet van 1972 en de oprichting van de «Commission des Services Juridiques» werd het *recht* op rechtshulp als een fundamenteel recht erkend. En dit is van belang, vermits alle rechten enigszins inadekwaat blijven, zolang het recht op rechtshulp niet als een grondwettelijke verworvenheid is aanvaard. Bij ons ligt dit nog geheel in de sfeer van gunst en ereplicht. (28)

Dit recht op rechtshulp betekent niet alleen dat de doelgroepen een «claim», een aanspraak hebben op gratis rechtshulpdiensten, maar ook dat de C.S.J. van haar kant verplicht is haar hulpverlening zo in te richten dat men er gemakkelijk beroep op kan doen. Ook hier zijn de verschillen met ons pro deo-systeem opvallend : de pro deo-bureaus zijn weinig

(26) Clinique Juridique Communautaire de Pointe St.-Charles & Petite Bourgogne, *Réforme du droit*, Montréal 1977. Hierin worden een tachtigtal law reformakties beschreven.

(27) COOPER, R., *Evaluation of Community Legal Services Inc.*, Montréal, 1972, blz. 36.

(28) cfr. SCHUYT, C., GROENENDIJK, K., en SLOOT B, art. cit., *Jura Falconis*, 429 ; dezelfde auteurs, *De weg naar het recht*, Deventer, 1976, blz. 62.

gekend, moeilijk bereikbaar en onvoldoende gedecentraliseerd. Het zijn bovendien ook geen eerste advies instanties, zoals de Québécoise bureaux.

Als één van de belangrijkste voordelen van haar systeem ziet de C.S.J. het beginsel van de vrije keus van advocaat. Daardoor vervaagt de indruk dat de staff lawyers alleen maar advocaten voor de armeren zijn. Men kan immers ook beroep doen op gerenomeerde privé-bureaus. Volgens André Saint — Cyr heeft deze dualiteit ook nog het voordeel dat er een gezonde concurrentie bestaat tussen beide groepen en dus betere adviezen, dat er een zekere kostenverlaging plaats grijpt bij de «private practitioners» en dat er zo meer toegangen zijn tot rechtshulp, wat de toegankelijkheid vergroot. En dit laatste is erg nodig, want het gaat tenslotte in de eerste plaats om de belangen van de *rechtshulpkliënt*. Zo zijn op het platteland en de kleinere, stedelijke centra de privé-praktizijnen dikwijls beter gekend. Niet zelden zijn het «familie-advokaten». Via het rechtshulpsysteem kan de cliënt dus op hen beroep doen. Dit is minder het geval in grotere centra, waar de staff lawyers vaker gemakkelijker bereikbaar zijn, zeker voor de mindervermogenen. Zij kennen immers zelden advocaten en voor hen is de vrije keuze eerder irreëel. Voor hen stelt de C.S.J. als absolute prioriteit «an adequate defence» (29)

Deze wordt dan verzekerd door de rechtshulpadvokaten, die meer gericht zijn op «poverty laws». Ook Cees Schuyt erkent het belang van het vrije keusesysteem in Québec en vernoemt enige bijkomende voordelen (30) :

- het vermindert de afhankelijkheid van de cliënt t.o.v. de dienstverlener door ondermeer de mogelijkheid van controle op de adviezen en de mogelijkheid tot het gebruiken van een reëel alternatief ;
- het vermindert de mogelijkheid tot willekeur bij de rechtshulpverleners
- het vermindert de kans op bureaucrativering bij de centrale rechtshulpbureaus
- het vormt een erkenning van de subjektieve keuze en de persoonlijke voorkeur van de cliënt en vergroot diens autonomie (zeker bij volgende rechtshulpaanvragen).

Een zeer voornaam voordeel van een systeem zoals dat in Québec ligt in het feit dat men zeker preventieve rechtshulp zal verstrekken en dat er veel meer kans is op kollektieve rechtshulp en «community action». Systemen zoals de *judicare*-rechtshulp in Ontario zullen hiertoe nooit komen, vermits alleen privé-advokaten er rechtshulp verlenen. Gelukkig heeft men dit ook in Ontario ingezien en zijn er recent enkele staff lawyers aangenomen, om tegemoet te komen aan de nood aan preventieve rechtshulp.

(29) Commission of Enquiry into the Administration of Justice on Criminal and Penal Matters in Québec, *Crime, Justice and Society : Legal Security*, Vol. II, blz. 113.

(30) SCHUYT, C., GROENENDIJK K., en SLOOT B, art.cit., *Jura Falconis*, 429.

Dat er in Québec wel degelijk preventief wordt gewerkt, heb ik boven bij de beschrijving van «La Minute Juridique» reeds aangetoond. Van kollektieve hulp is er tot nu toe evenwel weinig sprake. De C.S.J. wijt dit aan het feit dat men wacht op een wetsvoorstel dat een stevige juridische grondslag zou geven om aan kollektieve en rechtsvernieuwende hulp te doen. De rechtshulpkliniek van Pointe St.-Charles vindt het echter niet nodig hierop te wachten en poogt aan deze noden tegemoet te komen, zonder juridische weerstand te ondervinden. De C.S.J. heeft haar struisvogelpolitiek op dit vlak recent laten varen. In maart 1978 kwam er immers een wetsvoorstel m.b.t. «le recours collectif». (31) Dit voorstel voorziet evenwel dat alléén privé-advokaten kollektieve rechtshulp mogen verstrekken. Dit is natuurlijk zinloos, vermits juist de rechtshulpadvokaten dit middel het meeste nodig hebben, als een nuttig instrument om het evenwicht tussen de «kleinen» en de «groten» in deze maatschappij enigszins te bewaren. Vooral de mindervermogenenden hebben behoefte aan kollektieve hulp in hun strijd tegen de gemeentelijke sociale en gezondheidsdiensten, verhuurmaatschappijen en dergelijke. De C.S.J. protesteerde dan ook fel tegen dit voorstel en stelde voor dit recht zowel aan de privé praktizijnen als aan de rechtshulpadvokaten toe te kennen. De definitieve afloop is nog niet bekend, vermits het voorstel nog steeds hangende is voor het provinciale parlement.

Momenteel heeft de C.S.J. ook nog andere katten te geselen, want sinds geruime tijd zijn de staff lawyers in staking gegaan. (De eerste langdurige staking bij advokaten !) Hun eisenpakket bevat eerst en vooral een salarisverhoging. Zij zouden heel wat minder verdienen dan hun privé-kollega's, ook al omdat er voor hen inkomensplafonds bestaan. Daarom schakelen er ook zoveel staff lawyers na een aantal jaren over naar privé-bureaus. De advokaten van de lokale corporaties — de rechtshulpklinieken — verdienen nog minder, ongeveer 65 % van wat de advokaten van de gewone rechtshulpbureaus krijgen. (32) In de tweede plaats willen ze een herwaardering van hun professionele autonomie. Hiermee bedoelen ze een zelfde onafhankelijkheid als de gewone advokaten. En dit enerzijds tegenover de overheid, die hen te zeer dwarsboomt inzake kollektieve en rechtsvernieuwende hulp (33) ; anderzijds tegenover de C.S.J. en de direktors van de rechtshulpbureaus. De rechtshulpadvokaten willen niet dat de direktors een controle uitoefenen op hun dossiers en eisen van de C.S.J. dat ze bij een turn-over (overschakeling naar de privé-advokatuur) hun dossiers mogen meenemen. De

(31) Deze nieuwe procedure laat toe «une groupe dont un membre est directement impliqué d'intenter des poursuites au nom de l'ensemble des personnes qui ont subi un tort semblable.»

(32) De «Senior Attorney» van de kliniek van Pointe St.-Charles kreeg in 1976 een salaris van 12.000 dollar, de andere advokaten nog minder.

(33) Deze eis werd opgenomen onder druk van de advokaten van Pointe St.-Charles en de strafrechtsadvokaten van Montréal.

C.S.J. beweert daarentegen dat de cliënten in de eerste plaats *rechtshulp*cliënten zijn en niet die van de advocaat als dusdanig.

Mogelijkerwijze is deze staking ook ergens een gevolg van de moeilijkheden die de rechtshulpadvokaten in de uitoefening van hun praktijk tegenkomen. Eerst en vooral is de universitaire scholing niet op de specifieke juridische problemen van de mindervermogensden afgestemd. De rechtshulpadvokaat moet zich hiermee bijgevolg eerst vertrouwd maken wat heel wat bijkomende studie vraagt. (34) Ook krijgen ze vaak de moeilijkste en meest marginale zaak te behandelen, zaken die niet zelden op voorhand verloren zijn. Bovendien heeft de rechtshulpadvokaat met heel wat relationele moeilijkheden te kampen, niet alleen t.o.v. zijn cliënteel (kommunikatie, integratie) maar ook t.o.v. de privé-advokaten, de politie en sommige rechters. (35)

Het voornaamste slachtoffer van deze maandenlange staking is echter het rechtshulpcliënteel. De directeurs trachten de mensen op te vangen in de mate van het mogelijke en door te verwijzen naar de gewone advocaten. Voor de C.S.J. dreigt het echter een dubbel zo dure rekening te worden, vermits ze heel wat meer aan de «private practitioners» zal moeten betalen.

Tenslotte kan men ook kritiek leveren op het feit dat dit hele rechtshulpsysteem een exclusieve aangelegenheid van advocaten en juristen is. Zij runnen, organiseren en controleren het hele systeem. (36) Van de voorgenomen multidisciplinariteit is er weinig of geen sprake. Slechts een paar rechtshulpbureaus hebben maatschappelijk assistenten of para-professionele medewerkers ingeschakeld o.a. in de bureaus van Hull, Villéry en Sherbrooke. Maar dit is eerder het gevolg van de «goede wil» van de lokale directeur dan van een globale politiek van de Commission des Services Juridiques. Alleen de rechtshulpklinieken voeren een consistent beleid op dit vlak en bevorderen de opleiding van de «avocats populaires». Camille Messier heeft nochtans binnen de C.S.J. herhaaldelijk op het belang van de inschakeling van opbouwwerkers en paraprofessionals gewezen. Dezen zouden immers meer organisatie-gericht zijn, gemakkelijker met de bewoners in contact kunnen komen (zij zijn er immers een onderdeel van) en heel wat toegankelijker zijn. Toch is men op haar voorstellen niet ingegaan.

Wijzen al deze moeilijkheden (staking, conflicten met de overheid, oppositie van de rechtshulpklinieken, andere visies binnen de C.S.J., participatieproblemen) niet op structurele moeilijkheden ???

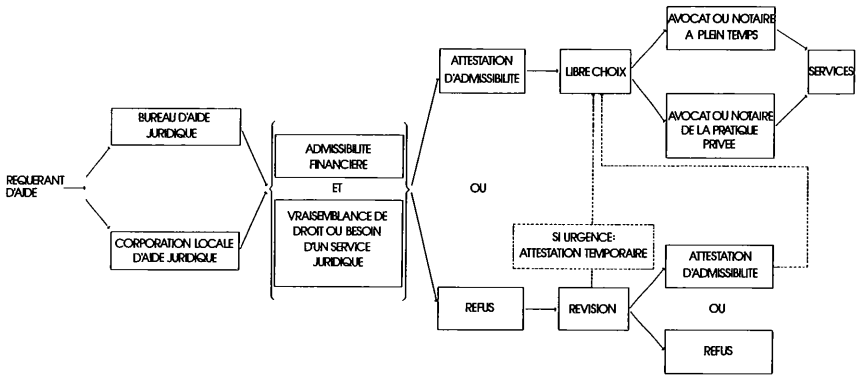
(34) LAFONTAINE, Y., *La pratique du droit à l'aide juridique*, in Héту & Marx, *Droit et pauvreté au Québec : documents, notes et problèmes*, Montréal, 1973.

(35) SIROIS, J., rechtshulpdirecteur te Montréal, stelde hieromtrent een klachtenboek samen.

(36) FROSST, S., en PIASETSKI, M., *The Role of Organising in Legal Aid*, Montréal, 1976.

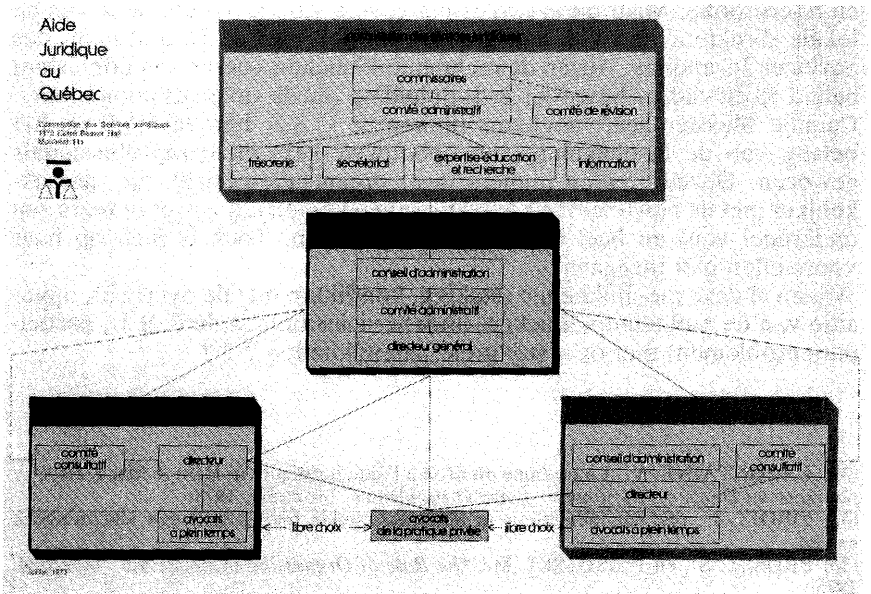
L'AIDE JURIDIQUE AU QUÉBEC

CHEMINEMENT D'UN REQUÉRANT D'AIDE JURIDIQUE



Avril 1979


 Secrétariat
 Commission des Services Juridiques
 1170 Carre Beaver Hall
 Montréal 111
 873-3662



juin 1977