



Action Committee on Access to
Justice in Civil and Family Matters

Comité d'action sur l'accès à la
justice en matière civile et familiale

Comité national d'action sur l'accès à la justice en matière civile et familiale

Groupe de travail sur la prévention, le triage et l'aiguillage

Rapport final

**Intervenir tôt, intervenir efficacement :
L'accès à la justice par l'entremise du Secteur des services de règlement rapide**

Le 12 février 2013

« Il est résolu que le Comité d'action approuve le rapport du groupe de travail aux fins de distribution et de consultation, le 12 mars 2013. »

SOMMAIRE

Le présent rapport a été rédigé par le Groupe de travail sur la prévention, le triage et l'aiguillage (PTA) du Comité national d'action sur l'accès à la justice en matière civile et familiale. La première réunion du Groupe de travail a eu lieu à Ottawa le 2 mars 2012, puis une première ébauche de rapport a été rédigée. Le groupe a ensuite mené des consultations auprès des principaux intervenants du domaine de la PTA au Canada et à l'étranger, au moyen d'un sondage sur le Web comportant un lien menant à une deuxième ébauche du rapport. Dans le cadre de ce sondage, qui s'est déroulé au cours de l'été et au début de l'automne 2012, les répondants devaient commenter 14 recommandations envisagées. Même s'ils ont appuyé de manière générale les recommandations, les commentaires des 125 répondants ont entraîné une restructuration importante du rapport. L'accent est maintenant mis plus clairement sur la façon de faire évoluer le secteur et sur les recommandations appuyant ce processus.

Le rapport commence par décrire une vision de l'accès à la justice qui est axée d'abord et avant tout sur les besoins et les préoccupations des individus. Les problèmes juridiques sont considérés du point de vue des personnes qui les vivent. Le secteur du système de justice qui est le plus en mesure de répondre efficacement et dans un délai minimal à la grande majorité des problèmes juridiques avec lesquels les citoyens sont aux prises dans leur vie quotidienne est ce que le groupe de travail appelle le Secteur des services de règlement rapide (SSRR). Ce secteur est défini de manière plus détaillée dans le rapport, mais il désigne plus ou moins le service de « première ligne » du système de justice, lequel précède la représentation en bonne et due forme dans le système judiciaire et qui la rend souvent inutile.

Il y a déjà, dans toutes les administrations au Canada, des fondations solides sur lesquelles le SSRR peut reposer, mais les difficultés sont nombreuses en raison des ressources totales allouées au secteur, du morcellement et du manque de coordination du financement, de l'absence de reconnaissance de la valeur de ces services et de l'absence de surveillance visant à favoriser la coordination et la collaboration entre les fournisseurs de services et les intervenants.

Le groupe de travail propose 11 recommandations qui visent à faire évoluer le SSRR en tant que secteur et à faire en sorte qu'il devienne un élément plus important du système de justice. Des progrès significatifs ne peuvent être réalisés que si le principe – qui est énoncé dans la recommandation n° 1 – selon lequel les ressources de la justice doivent servir à aider le plus grand nombre de personnes de la manière la plus efficace possible dès qu'elles commencent à être aux prises avec un problème juridique, est largement reconnu. Sur la foi de ce principe, la recommandation n° 2 demande au secteur public et aux autres bailleurs de fonds de soutenir davantage le SSRR.

Les autres recommandations traitent d'activités fondamentales qui contribueront à faire mieux connaître le SSRR et à accroître son efficacité, en le définissant plus clairement, en le développant et en lui allouant des ressources dans chaque administration, en structurant les liens entre lui et le système de justice officiel et en le renforçant grâce à des évaluations et des recherches empiriques.

Sommaire des recommandations

Recommandation n° 1 : Que tous les intervenants adoptent le principe selon lequel la priorité doit être d'aider le plus grand nombre de personnes de la manière la plus juste et efficace possible, dès qu'un problème juridique surgit, et des ressources doivent être consacrées à cette fin.

Recommandation n° 2 : En plus d'appuyer les principes existants qui donnent la priorité à l'attribution de ressources aux enjeux juridiques fondamentaux, les intervenants – en particulier le secteur public et les principaux bailleurs de fonds – doivent s'engager à mieux soutenir le SSRR, sur la foi du principe énoncé à la recommandation n° 1.

Recommandation n° 3 : Que, dans chaque administration, les intervenants – en particulier les fournisseurs de services, le secteur public et les principaux bailleurs de fonds – s'entendent sur les fonctions et les services du SSRR et que le public et les autres intervenants au sein du SSRR et du système de justice officiel soient informés de ces fonctions et services.

Recommandation n° 4 : Que les intervenants – en particulier les fournisseurs de services, le secteur public et les autres principaux bailleurs de fonds – travaillent à l'intégration des services existants et à la création de nouveaux services du SSRR dans chaque administration dans le but de maximiser l'efficacité du secteur.

Recommandation n° 5 : Que les intervenants – en particulier les bailleurs de fonds et les fournisseurs de services – encouragent la collaboration entre les fournisseurs de services du SSRR afin de réduire le cloisonnement entre les organisations, de maximiser l'échange de connaissances techniques et le partage de contenu et de plateformes, d'accroître la qualité des produits et l'innovation et de promouvoir plus efficacement les services.

Recommandation n° 6 : Que, dans chaque administration, les intervenants – en particulier les fournisseurs de services ou les réseaux de fournisseurs de services avec l'aide des principaux bailleurs de fonds – créent un organisme ou un mécanisme de coordination qui facilite le développement et la collaboration au sein du SSRR.

Recommandation n° 7 : Que les intervenants – en particulier du domaine de l'éducation et des services communautaires – élaborent des stratégies visant à étendre les connaissances juridiques au sein de la population canadienne – de la jeunesse à l'âge adulte – dans le but d'aider les personnes à mieux gérer les différends juridiques qui surviennent dans la vie quotidienne, à reconnaître les aspects juridiques des problèmes, à savoir comment trouver de l'aide, à participer de manière éclairée à la résolution de leurs problèmes et à éviter qu'ils se reproduisent.

Recommandation n° 8 : Que les intervenants – en particulier le secteur public, les autres principaux bailleurs de fonds et les fournisseurs de services – soutiennent la formation nécessaire des fournisseurs de VIJ, des intermédiaires et des fournisseurs de services juridiques directs et y participent dans le but de renforcer les mécanismes d'évaluation, de triage et d'aiguillage afin que les citoyens trouvent rapidement l'aide dont ils ont besoin.

Recommandation n° 9 : Que le SSRR soit reconnu et intégré à l'élaboration des politiques, à la planification concertée, à la création d'innovations et à la mise en œuvre des services dans l'administration de la justice dans chaque administration.

Recommandation n° 10 : Que les intervenants – en particulier le secteur public, les fournisseurs de services et les principaux bailleurs de fonds au sein du SSRR – travaillent de concert afin de définir les principaux résultats et extrants du secteur et d'en surveiller l'accomplissement.

Recommandation n° 11 : Que des relations soient établies entre les fournisseurs de services du SSRR, le secteur public et les universités afin d'encourager la recherche concernant l'accès à la justice ainsi que les enjeux et les résultats du SSRR.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	i
Table des matières	iii
1.0 Introduction.....	1
1.1 Le Comité national d'action sur l'accès à la justice en matière civile et familiale.....	1
1.2 Le contexte et la méthodologie : les étapes des travaux du Groupe de travail sur la PTA.....	1
1.3 Le contenu du présent rapport.....	2
2.0 Axer les services sur les problèmes vécus par les gens.....	3
2.1 Qu'est-ce que le SSRR?.....	6
2.2 Les fondations existantes du SSRR au Canada.....	6
2.3 Les obstacles au développement efficace du SSRR.....	9
3.0 Allouer les ressources différemment.....	10
4.0 Les fonctions et les services du SSRR.....	13
4.1 Les fonctions du SSRR.....	13
4.1.1 L'amélioration des connaissances juridiques de la population.....	13
4.1.2 Le triage et l'aiguillage.....	15
4.1.3 La défense des droits et la fourniture de conseils.....	17
4.2 Les types de services au sein du SSRR : les PRINCIPAUX services.....	18
4.2.1 Les services de vulgarisation et d'information juridiques (VIJ).....	18
4.2.2 Les services de règlement des conflits et de règlement extrajudiciaire des différends.....	20
4.2.3 Les cliniques juridiques, les centres de justice communautaires et les centres d'accès à la justice.....	21
4.3 Les services intermédiaires : Les services secondaires du SSRR.....	21
5.0 Développer le SSRR.....	24
5.1 L'auto-organisation en tant qu'élément de l'intégration du secteur.....	24
5.1.1 L'auto-organisation et la communication concernant la question de la technologie : La conférence JACA.....	25
5.2 Le deuxième élément de l'intégration du secteur : Un mécanisme de coordination.....	27
5.3 Les besoins particuliers en matière de développement.....	28
5.3.1 La nécessité d'élaborer des stratégies relatives aux connaissances juridiques pour diverses populations d'adultes et de jeunes.....	28
5.3.2 La formation visant à assurer un triage et un aiguillage efficaces.....	29
6.0 Créer un lien structurel entre le SSRR et le système de justice officiel.....	32
7.0 La détermination et la surveillance des résultats du SSRR.....	34
7.1 Construire des alliances solides en matière de recherche.....	36
8.0 Conclusion.....	38

1.0 Introduction

1.1 LE COMITÉ NATIONAL D'ACTION SUR L'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE CIVILE ET FAMILIALE

Le Comité national d'action sur l'accès à la justice en matière civile et familiale a été établi afin d'améliorer l'accès au système de justice civile.

Le Comité d'action préconise :

[...] une société au sein de laquelle le public a les connaissances, les ressources et les services nécessaires pour traiter efficacement des enjeux juridiques de nature civile et de nature familiale :

- *par une prévention des litiges et une gestion rapide des questions juridiques,*
- *par des processus de négociation et de résolution informels des différends,*
- *et, s'il le faut, par un processus officiel de règlement des différends devant les tribunaux.*

Le Comité d'action a constitué quatre groupes de travail :

- Simplification des processus judiciaires
- Accès aux services juridiques
- Droit de la famille
- Prévention, triage et aiguillage (PTA)

Chaque groupe de travail a pour mandat :

- de trouver comment concrétiser la vision du Comité d'action;
- de concevoir des outils qui pourront aider les individus à combler efficacement et rapidement leurs besoins sur le plan du droit civil;
- de proposer des changements systémiques qui amélioreront l'accès de la population au système de justice.

Le présent document est le rapport final du groupe de travail sur la prévention, le triage et l'aiguillage.

1.2 LE CONTEXTE ET LA MÉTHODOLOGIE : LES ÉTAPES DES TRAVAUX DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PTA

Les membres du Groupe de travail sur la PTA se sont réunis pour la première fois à Ottawa le 2 mars 2012¹, puis ils ont rédigé une ébauche de rapport. Ils ont ensuite amorcés des consultations

¹ Le Groupe de travail est composé des membres suivants :

- Rick Craig, directeur administratif, Justice Education Society (C.-B.) (président);
- Ab Currie, chercheur principal, Division de la recherche et de la statistique, Justice Canada;
- Nathalie Des Rosiers, avocate générale, Association canadienne des libertés civiles;
- Mary Ellen Hodgins, présidente, Hodgins and Co., Management Consulting (C.-B.);
- Gillian Marriott, c.r., directrice administrative, Pro Bono Law Alberta;
- Sarah McCoubrey, directrice administrative, Réseau ontarien d'éducation juridique;
- John Sims, c.r., ancien sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada;
- Colleen Suche, c.r., juge, Cour du Banc de la Reine du Manitoba;
- Barb Turner, c.r., directrice administrative par intérim, Initiatives stratégiques, Justice et Procureur général, Alberta;
- André Wery, juge en chef adjoint, Cour supérieure du Québec.

auprès des intervenants clés du domaine de la PTA. À cette fin, une version révisée du document exposant les délibérations du groupe de travail, présentant des recommandations préliminaires et invitant les lecteurs à les commenter et à proposer leurs propres recommandations a été rédigée. À l'aide de listserv et des bases de données des personnes-ressources de leur organisation respective, les membres du groupe de travail ont transmis électroniquement le document de consultation à un grand nombre de répondants des ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux (FPT) concernés, aux juges, aux universités et aux organisations FPT et communautaires de VIJ, au Canada et à l'étranger. Le courriel dirigeait les répondants vers un sondage comportant des questions qui leur permettaient d'attribuer une note aux recommandations.

Les recommandations proposées dans le document de consultation utilisé pour le sondage ont reçu un appui considérable, mais, à la lumière de leurs commentaires qualitatifs, les répondants semblaient souhaiter que les recommandations soient moins nombreuses, que l'accent soit mis plus clairement sur la façon de faire avancer le secteur de la PTA, que certains des concepts clés soient reconfigurés et mis en équilibre, que les recommandations fassent moins mention d'intervenants particuliers et qu'il soit fait plus clairement référence aux innovations technologiques et au rôle du règlement des conflits. Le présent document traite des principales préoccupations exprimées par les répondants, bien que le groupe de travail ne dispose pas des ressources nécessaires pour mener les recherches suggérées par certains d'entre eux.

Après plusieurs téléconférences, une deuxième réunion tenue le 7 janvier 2013 et de nombreuses ébauches, le groupe de travail est heureux de présenter son rapport final.

1.3 LE CONTENU DU PRÉSENT RAPPORT

Après avoir établi un principe sur lequel le concept d'accès à la justice devrait être fondé, le rapport présente le Secteur des services de règlement rapide (SSRR) – le nom du secteur du système de justice qui peut mettre à profit ce principe – et recommande une réaffectation des ressources en faveur de ce secteur.

Le rapport décrit ensuite de façon préliminaire les principaux services et fonctions du SSRR et recommande que cette description soit élaborée et modifiée dans chaque administration afin de mieux faire connaître le SSRR au secteur public, aux institutions juridiques traditionnelles, aux bailleurs de fonds, aux fournisseurs de services et à la population. Il expose par la suite différentes méthodes pouvant être utilisées pour développer le SSRR et pour établir des liens structuraux entre celui-ci et le système de justice officiel. Enfin, il recommande que les extrants et les résultats du SSRR soient définis et surveillés.

Tim Roberts, de Focus Consultants, a assisté à la réunion en qualité de rapporteur et il a rédigé les différentes versions du présent document en collaboration avec d'autres membres du groupe de travail.

2.0 Axer les services sur les problèmes vécus par les gens

Traditionnellement, les débats entourant l'accès à la justice ont toujours été axés sur le système de justice officiel, c'est-à-dire sur les interventions s'articulant autour de l'idée que la meilleure façon de permettre aux individus d'obtenir justice consiste à leur donner accès aux avocats, aux juges et aux tribunaux judiciaires et administratifs.

Le présent rapport ne veut pas nier l'importance de ces éléments pour le bon fonctionnement du système de justice. Cependant, il s'intéresse avant tout, à tous les niveaux, aux différents problèmes vécus par le public, pas seulement à ceux qui sont réglés par les tribunaux, et il en fait son point de départ essentiel. Le rapport examine les problèmes juridiques à partir du point de vue de ceux qui les vivent. Cette façon d'aborder la question est conforme aux nouvelles tendances et aux courants de pensée actuels à l'échelle mondiale, comme en témoigne un rapport sur les tendances récemment publié par l'Institut de La Haye pour l'internationalisation du droit (Hiil).

[TRADUCTION] Depuis peu, l'attention des chercheurs et des auteurs de rapports s'est portée sur de nouvelles approches reposant davantage sur un modèle ascendant, en prenant comme point de départ les problèmes réellement vécus par les individus ainsi que leurs capacités. [...] Appelons ces initiatives « approches axées sur les besoins des individus en matière de justice », parce qu'elles ont en commun de prendre comme point de départ les problèmes réellement vécus par les individus et leur capacité de les résoudre. L'objectif devient alors de renforcer cette capacité. Cela peut être fait au moyen d'initiatives locales, ce que préconisent certains tenants des réformes opérées à partir de la base. Mais [...] les approches axées sur les besoins des individus en matière de justice peuvent tout autant traverser les frontières et être stimulées par de nouveaux types de codification, précisément parce qu'elles ont comme point de départ les problèmes avec lesquels les gens sont aux prises, et non les lois ou le système juridique qui a été édifié dans leur pays².

À quoi ressemblerait un « nouveau type de codification » relatif à une approche axée sur les besoins des individus en matière de justice qui a comme point de départ les problèmes avec lesquels les gens sont aux prises? La recommandation n° 1 préconise un nouveau point de départ fondé sur le principe suivant :

Recommandation n° 1 : Que tous les intervenants adoptent le principe selon lequel la priorité doit être d'aider le plus grand nombre de personnes de la manière la plus juste et efficace possible, dès qu'un problème juridique surgit, et des ressources doivent être consacrées à cette fin.

² Hiil, Towards Basic Justice Care for Everyone: Challenges and Promising Approaches. Trend Report, Part 1. Avril 2012, p. 15. http://www.hiil.org/data/sitemanagement/media/TrendReport_Part1_020412_DEF%20%282%29.pdf.

Le groupe de travail croit fermement que, si l'on ne comprend pas bien ce principe et que l'on n'y attache pas d'importance, les autres recommandations contenues dans le présent document ne constitueront pas un fondement sur lequel s'appuyer. Essentiellement, le principe exprime d'une nouvelle façon la notion d'accès à la justice parce qu'il repose sur la reconnaissance de l'étendue et de l'importance des problèmes avec lesquels les gens sont aux prises dans leur vie quotidienne et la nécessité de mettre au point différentes solutions à ces problèmes plutôt que de les canaliser vers une seule destination dispendieuse (les tribunaux et la représentation par avocat). Ce type de solution exige d'abord que l'on comprenne les expériences quotidiennes des individus et que l'on détermine s'ils sont en mesure, sur le plan juridique, de régler des problèmes. Il faut ensuite analyser les fonctions (triage, aiguillage et défense des droits) et les services (VIJ, règlement des différends et cliniques juridiques) qui les aident à comprendre, à prévoir et à régler leurs difficultés ayant des incidences juridiques. Selon ce paradigme, le système de justice officiel conserve son importance, mais il ne représente pas le point de départ. Du point de vue des systèmes, ce point de départ est ce qui est appelé le Secteur des services de règlement rapide dans le présent document.

Pourquoi est-il important d'élargir le concept du système de justice de manière à inclure le SSRR? Ce secteur a généralement été perçu comme un ensemble d'activités et de services vaguement liés au système de justice officiel et se trouvant plus ou moins au seuil de celui-ci. En dépit du fait que le SSRR s'occupe d'une proportion beaucoup plus grande de problèmes juridiques quotidiens des individus que le système de justice officiel, il n'a pas été planifié, financé ou coordonné de manière durable comme s'il s'agissait d'un secteur important. Il n'est pas considéré non plus comme un élément essentiel de l'accès à la justice. En conséquence, l'expertise au sein de ce secteur a été sous-utilisée dans le cadre des initiatives en matière d'accès à la justice mises en œuvre dans le passé. Si le rôle joué par le SSRR n'est pas clairement reconnu, l'accès à la justice restera une idée noble complètement détachée de la vie et des problèmes quotidiens de la majorité des gens.

Le tableau 1 illustre le rapport entre la quantité de problèmes quotidiens comportant un aspect juridique qui sont vécus par les gens et le type de mécanismes pouvant être utilisés pour les régler. Depuis une dizaine d'années, nous comprenons mieux la quantité et l'étendue véritables des problèmes juridiques et des besoins juridiques qui ne sont pas comblés, grâce aux recherches de plus en plus nombreuses qui ont été menées à la suite du travail de pionnier réalisé par Hazel Genn au Royaume-Uni³ et des études similaires réalisées au Canada, au Pays-Bas, en Australie et dans d'autres administrations.

Ensemble, ces études révèlent :

- que la plupart des opérations de la vie courante comportent des aspects juridiques et que, dans la plupart des pays industrialisés, entre le tiers et la moitié des adultes sont aux prises avec un problème juridique difficile au cours d'une période de trois ans. Ces problèmes sont considérés comme étant graves et difficiles à régler par les personnes qui les vivent⁴;
- que les problèmes juridiques ne se produisent souvent pas isolément. De plus, ils s'amplifient; plus les problèmes vécus par une personne sont nombreux, plus il est probable que celle-ci sera aux prises avec d'autres problèmes juridiques et non juridiques. Les problèmes individuels entraînant les autres problèmes sont souvent inextricablement reliés, ce qui rend impossible le règlement durable d'un

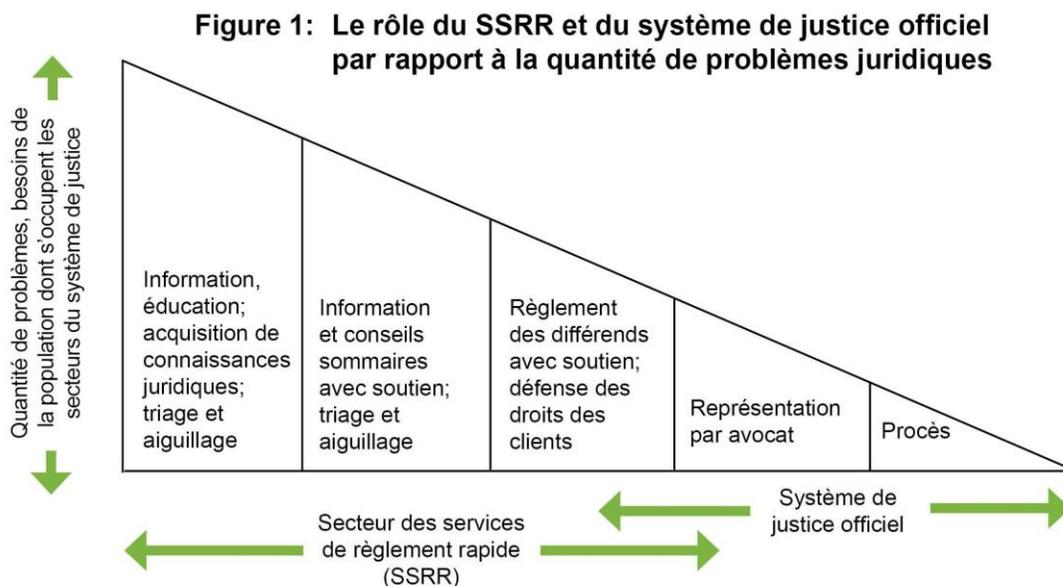
³ Hazel Genn et Alan Paterson. *Paths to Justice: What people do and think about going to law*, Scotland, Hart Publishing, 1999.

⁴ Ab Currie. *Les problèmes juridiques de la vie quotidienne – La nature, l'étendue et les conséquences des problèmes judiciaires vécus par les Canadiens*. Ministère de la Justice du Canada, 2007, p. 12.

problème si les autres ne sont pas résolus en même temps. Une telle situation est insurmontable et impossible à régler pour les personnes qui ont peu de connaissances juridiques, qui ne sont pas au courant des services offerts et qui possèdent peut-être peu d'habiletés dans le domaine de la résolution de problèmes⁵;

- qu'il existe une importante proportion de personnes qui ne reconnaissent pas que leur problème comporte un volet juridique ou ne savent pas à qui demander de l'aide. Ces personnes n'obtiennent pas en temps utile des conseils efficaces qui pourraient les aider à gérer très tôt leurs problèmes juridiques. En conséquence, une partie de ces problèmes qui auraient pu être réglés relativement facilement dès le départ exigent des services juridiques et l'intervention des tribunaux qui coûtent cher⁶;
- que cinquante pour cent des gens tentent de résoudre ces problèmes par eux-mêmes⁷;
- que les tribunaux judiciaires et administratifs ne sont saisis que d'une infime proportion des problèmes juridiques⁸.

Le principe selon lequel il faut répondre aux nombreux besoins juridiques des individus de manière efficace et au moment opportun attire clairement davantage l'attention sur les services offerts par le SSRR, lequel est décrit dans la prochaine section, et fait en sorte qu'une plus grande priorité est accordée à ces services.



⁵ A. Buck, P. Pleasance et N.J. Balmer (2005), « Social Exclusion and Civil Law: Experience of civil justice problems among vulnerable groups », *Social Policy and Administration*, 39 (3), p. 302 à 322.

⁶ Voir, par exemple, H. Genn, B. Lever, L. Gray et N.J. Balmer. (2006), *Tribunals for diverse users*. Department for Constitutional Affairs Research Series 1/06, London: Department for Constitutional Affairs; Balmer, N.J., Buck, A., Patel, A., Denvir, C., et Pleasance, P., Knowledge, capability and the experience of rights problems. *Research Report*, mars 2010, Legal Services Research Centre, Public Legal Education Network.

⁷ Balmer et al., *ibid.*

⁸ Ab Currie (voir la note 4), p. 71.

2.1 QU'EST-CE QUE LE SSRR?

Le SSRR est décrit de manière préliminaire ci-dessous et de manière plus détaillée dans la section 4.0. Mentionnons que cette description pourra être modifiée ou améliorée par les intervenants, le secteur public et les autres bailleurs de fonds, conformément à la recommandation n° 3 figurant à la page 15 du présent rapport.

Le SSRR concerne une gamme de services et de ressources qui fournissent de l'information et de l'aide à des individus ou à des groupes dans le domaine du droit et des questions juridiques dès que possible après l'apparition d'un problème : vulgarisation et information juridiques, évaluation des problèmes, triage et aiguillage, règlement des conflits, défense des droits, conseils pratiques, etc.

Le secteur comprend notamment des services :

- qui aident les individus à clarifier la nature du droit et des problèmes ayant un aspect juridique;
- qui aident les individus à acquérir les connaissances juridiques nécessaires pour gérer les conflits, résoudre les problèmes plus tôt par eux-mêmes ou demander rapidement l'aide dont ils ont besoin;
- qui favorisent une compréhension et une résolution rapides des problèmes juridiques sans l'aide des tribunaux, par les parties elles-mêmes ou au moyen de mécanismes extrajudiciaires de règlement des différends;
- qui aident les individus à naviguer de manière efficiente et efficace dans le système de justice;
- qui aiguillent efficacement les individus vers les services dont ils ont besoin.

Dans la plupart des cas, la définition du SSRR n'inclut probablement pas des services juridiques ou des services d'aide juridique tarifés fournis par le secteur privé, ni le système judiciaire dans lequel des services de représentation tarifés sont fournis. Cependant, les paramètres des services du SSRR seront définis de manière légèrement différente dans chaque administration, et le présent document a seulement pour but de lancer la discussion à ce sujet.

2.2 LES FONDATIONS EXISTANTES DU SSRR AU CANADA

Dans toutes les administrations canadiennes, il existe de nombreux services sur lesquels un nouveau SSRR peut être fondé ou auxquels il peut être intégré. Les services communautaires et régionaux de VIJ⁹ sont solidement ancrés au Canada. Ces services se sont développés afin de répondre aux besoins du grand public et des membres de communautés géographiques, culturelles ou économiques spécifiques. Les organisations et les responsables de projets qui répondent actuellement aux besoins de la population en matière de VIJ dans chaque province ou territoire ont l'expérience des difficultés qui doivent être surmontées dans leur administration et l'expertise nécessaire à une prestation efficace de services; ils ont en outre tissé des liens étroits au sein des collectivités desservies.

⁹ Un fournisseur de VIJ est essentiellement un service ou une organisation qui fournit de l'information juridique à des individus, à des groupes ou à la population en général, notamment des organisations dont la VIJ constitue une petite partie des services de conseils juridiques et de représentation qu'elles offrent, des organisations qui n'offrent pas de services juridiques, mais qui ont élaboré de l'information juridique limitée concernant un aspect particulier des services sociaux qu'elles fournissent et des organisations qui se consacrent uniquement à la VIJ et qui, régulièrement, organisent des ateliers, publient des documents ou gèrent des sites Web offrant de l'information juridique.

De plus, certaines administrations comptent des organisations exerçant des fonctions de triage et d'aiguillage en matière juridique. Pensons notamment aux nombreux organismes communautaires de défense des droits (souvent financés par les fondations juridiques ou les organismes d'aide juridique), les organismes de prestation de services juridiques bénévoles, les organismes gouvernementaux et les bibliothèques publiques. Dans bien des cas, ces organisations ont formé des réseaux dont le degré de gestion et de coordination et la capacité d'aiguiller efficacement les clients varient.

Des services de médiation et de règlement des conflits existent dans toutes les administrations canadiennes, où ils sont offerts par des médiateurs individuels, des organisations communautaires, des ONG provinciales ou territoriales et les tribunaux.

Il n'a pas été possible de faire une recherche sur la gamme complète des services de l'une ou l'autre de ces catégories. Un examen en ligne a cependant été effectué dans les 13 administrations afin de connaître l'étendue des principaux services et ressources gratuits en matière d'aide et d'information juridiques qui pourraient être considérés comme faisant partie du SSRR. Cet examen a fait ressortir les points suivants :

- il y a au moins 285 services différents qui sont offerts par environ 110 organisations différentes¹⁰ au Canada fournissant gratuitement de l'information et des conseils juridiques ainsi que de l'aiguillage dans le domaine;
- la répartition des services varie d'une région à l'autre¹¹. L'étendue des services, l'ampleur de la coordination de ceux-ci, la facilité avec laquelle les personnes peuvent y accéder et la fluidité avec laquelle les utilisateurs peuvent être dirigés vers les services dont ils ont besoin sont des caractéristiques importantes qui ne pouvaient pas être explorées dans le cadre de l'examen;
- outre les organisations qui se consacrent principalement ou uniquement à des services faisant partie du SSRR, il y a des centaines, voire des milliers d'organisations qui peuvent servir de points de contact par lesquels les personnes aux prises avec des problèmes peuvent obtenir de l'information ou de l'aide. Lorsqu'un problème est signalé à une organisation dont le mandat n'est pas de fournir de l'information et des conseils juridiques (p. ex. une clinique médicale communautaire), des aspects juridiques pourraient être décelés et les personnes pourraient obtenir de l'information juridique ou être dirigées vers un organisme offrant des services juridiques. Selon l'Alberta Mapping Project, il y a 1 548 points d'accès à des services juridiques en Alberta et entre 704 et 924 organismes offrant exclusivement des services juridiques¹². Cette recherche, la plus étendue du genre au Canada, indique clairement que les sources possibles d'information, de conseils et d'aiguillage dans le domaine juridique pourraient être très nombreuses à l'échelle du pays;
- des lignes d'information juridique sans frais existent dans dix administrations et elles peuvent être considérées comme la principale méthode d'intégration des services juridiques à l'échelon régional,

¹⁰ Ces chiffres dépendent de la méthode de comptage utilisée. Par exemple, les 80 cliniques juridiques communautaires de l'Ontario n'ont pas été comptées comme s'il s'agissait d'organisations séparées et différents programmes offerts dans chaque clinique n'ont pas été pris en compte.

¹¹ La méthode de comptage utilisée a permis d'obtenir les nombres de services suivants : Terre-Neuve-et-Labrador – 7; Nouvelle-Écosse – 9; Île-du-Prince-Édouard – 6; Nouveau-Brunswick – 13; Québec – 24; Ontario – 121; Manitoba – 12; Saskatchewan – 16; Alberta – 26; Colombie-Britannique – 38; Yukon – 8; Territoires du Nord-Ouest – 3; Nunavut – 1.

¹² <http://www.cfcj-fcj.org/sites/default/files/docs/2011/mapping-final-sum-en.pdf>.

provincial ou territorial¹³. Il n'y a pas de service gratuit au Nunavut, en Saskatchewan et au Québec. Jusqu'à tout récemment, un tel service était offert dans cette province par Éducaloi;

- la plupart des administrations ont des sites Web où est publiée la liste des principales sources d'information et de conseils juridiques gratuits, accessible en tapant des clés de recherche comme « *information et conseils juridiques* » dans le moteur de recherche Google. Nous ne disposons d'aucun renseignement à jour au sujet des connaissances juridiques de la population, par exemple le nombre de personnes pensant avoir peut-être besoin d'information juridique qui effectuent une recherche sur le Web;
- toutes les administrations, à l'exception du Nunavut, ont de vastes programmes de publication. Des documents portant sur une grande variété de sujets sont disponibles sur papier ou en ligne. Selon Community Legal Education Ontario (CLEO), qui diffuse plus d'un million d'exemplaires de publications imprimées ou en ligne chaque année, ces publications peuvent aider une personne à gérer elle-même ses problèmes juridiques et aussi à éviter des problèmes. Cela dépend cependant en grande partie des caractéristiques de la personne en question (p. ex. ses connaissances de base et ses compétences linguistiques) et de la complexité du problème;
- il y a dans sept administrations de vastes programmes destinés aux jeunes dans les écoles. Ces programmes étant concentrés dans des écoles, il est possible d'employer des approches didactiques et de fixer des objectifs à court et à long terme;
- les programmes d'aide juridique de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta assurent, de différentes façons et à divers degrés, un accès intégré à des services juridiques, par exemple une ligne d'information sans frais, des renvois à des services au sein de l'organisation chargée de l'aide juridique et à d'autres services et, en Ontario et en Colombie-Britannique, de nombreuses activités de vulgarisation juridique. On voit poindre un nouveau concept d'aide juridique qui dépasse les services qu'un avocat peut normalement fournir;
- il y a dans cinq provinces – l'Ontario, la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Québec et la Saskatchewan – des services juridiques bénévoles (différents des services de renvoi à un avocat) bien organisés;
- il y a au moins une organisation se consacrant exclusivement à la VIJ dans toutes les administrations, à l'exception du Nunavut et des Territoires du Nord-Ouest. Il y en a trois en Colombie-Britannique et deux en Ontario et en Alberta. Pour ce qui est des administrations plus petites, mentionnons le service de VIJ bilingue qui existe au Nouveau-Brunswick, la Public Legal Education Association de Terre-Neuve-et-Labrador (qui comprend notamment un service de mise en rapport avec un avocat et une ligne d'information juridique), la Yukon Public Legal Education Association, dont les services peuvent être obtenus sans rendez-vous, et la Community Legal Information Association (CLIA) de l'Île-du-Prince-Édouard, qui offre une grande quantité de ressources, de publications et de services;
- les avocats, représentés par la section locale de l'Association du Barreau canadien et par le barreau de l'administration concernée, jouent différents rôles dans chaque administration;
- les services d'accès à la justice ne semblent pas être bien coordonnés sur le plan des politiques. Il y a toutefois des exemples intéressants de cas où des liens ont été établis : l'intégration des services au sein des trois régimes d'aide juridique davantage axés sur la justice, les partenariats entre

¹³ Voir Rebecca Sandefur, *Access in America*, American Bar Association, 2011.

l'organisation offrant des services juridiques bénévoles en Alberta et les cinq cliniques juridiques de cette province, et le rôle de CLEO au sein du système de cliniques juridiques de l'Ontario.

2.3 LES OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT EFFICACE DU SSRR

Historiquement, des obstacles importants sur le plan du financement, des communications et de la planification ont nui au développement du SSRR. De façon générale, le gouvernement s'emploie à réduire sa taille et les fonds consacrés au financement de diverses activités; il n'est donc pas enclin à investir dans de nouvelles structures nécessitant « de la brique, du mortier et des gens ». La baisse des taux d'intérêt s'accompagne d'une diminution des revenus des fondations juridiques. De plus, on sollicite fréquemment les avocats du secteur privé pour qu'ils donnent de leur temps à titre bénévole et il n'est peut-être pas réaliste de chercher à constituer une source de financement durable en exigeant des barreaux qu'ils prélèvent des droits auprès de leurs membres.

Face à la menace concernant les revenus, les services locaux peuvent être animés par le sentiment de devoir protéger leur « fief » et ne pas voir nécessairement d'un bon œil l'introduction de mesures de rationalisation des services ou de protocoles d'aiguillage et de réseautage plus intensifs. Le cloisonnement est souvent renforcé. C'est la réaction inverse qu'il conviendrait d'avoir : les intervenants du système de justice se doivent, plus que jamais, de collaborer et d'élaborer des approches communes en partageant leurs ressources. Cela s'applique tout autant aux organismes ayant des mandats communs à l'intérieur d'une même cloison.

Du point de vue du bailleur de fonds, il peut y avoir une tension entre la nécessité d'encourager les initiatives locales (souvent par le versement de petites subventions) et celle de constituer des réseaux efficaces reposant sur une coordination plus centralisée. Cette tension n'est pas propre à la justice ou au secteur public et, si elle n'est pas bien gérée, elle peut mener au développement désordonné et inégal des services au sein du SSRR. Lorsqu'un grand nombre de petits projets sont mis au point, les communications peuvent être moins efficaces. Les protocoles concernant la confidentialité sont importants pour les clients, mais ils compliquent les communications entre organisations en ce qui touche la situation et les besoins particuliers des clients. En conséquence, il est possible que les clients doivent répéter leur histoire à chaque fois qu'ils sont orientés vers un nouveau service, sauf s'il existe des protocoles et des formulaires autorisant la transmission de renseignements dans des conditions précises.

Les technologies évoluent constamment et rapidement dans le secteur. D'une part, cela peut mener à des communications et à du réseautage plus efficaces entre les fournisseurs de services, à une plus grande ampleur géographique des services (p. ex. règlement des différends en ligne) et à la création de solutions novatrices au sein du SSRR qui élargissent constamment l'accès à de l'information juridique à d'autres personnes. D'autre part, la conception rapide de nouvelles technologies peut rendre la planification, la surveillance, la coordination et la rationalisation des services plus complexes, en particulier dans le contexte où les ressources sont limitées. Il est important, pour en arriver à une vision plus globale du système de justice et du SSRR, d'élaborer des mécanismes permettant de prendre les bonnes décisions concernant la question de savoir où, pourquoi et comment la technologie est employée.

3.0 Allouer les ressources différemment

Recommandation n° 2 : En plus d'appuyer les principes existants qui donnent la priorité à l'attribution de ressources aux enjeux juridiques fondamentaux, les intervenants – en particulier le secteur public et les principaux bailleurs de fonds – doivent s'engager à mieux soutenir le SSRR, sur la foi du principe énoncé à la recommandation n° 1.

Il est pressant d'allouer davantage de ressources et un meilleur soutien au SSRR par rapport au système de justice officiel. Comme il est décrit dans la section 2.0, la quantité totale de problèmes avec lesquels les individus sont aux prises et l'impossibilité du système de justice traditionnel de répondre à cette demande constituent le principal facteur déterminant à cet égard.

Le deuxième facteur est le fait que la gamme de services du SSRR est conçue à dessein pour faciliter la résolution rapide des problèmes. Des programmes d'information bien conçus à l'intention des jeunes et des adultes aident ces derniers à acquérir des connaissances juridiques qui empêchent que des différends deviennent des problèmes. La VIJ aide les individus à régler eux-mêmes leurs problèmes ou à éviter l'intervention inutile des tribunaux. De même, les projets en matière de règlement des conflits ou des différends permettent une résolution rapide de ceux-ci. Il est généralement plus économique et moins perturbant d'éviter les problèmes ou leur aggravation et de les résoudre rapidement que de chercher à les régler avec l'aide des tribunaux¹⁴. Pour reprendre l'observation faite par Richard Susskind, [TRADUCTION] « il est beaucoup moins coûteux de construire un garde-fou au bord d'un précipice que de faire appel aux services coûteux d'une ambulance au fond du précipice¹⁵ ».

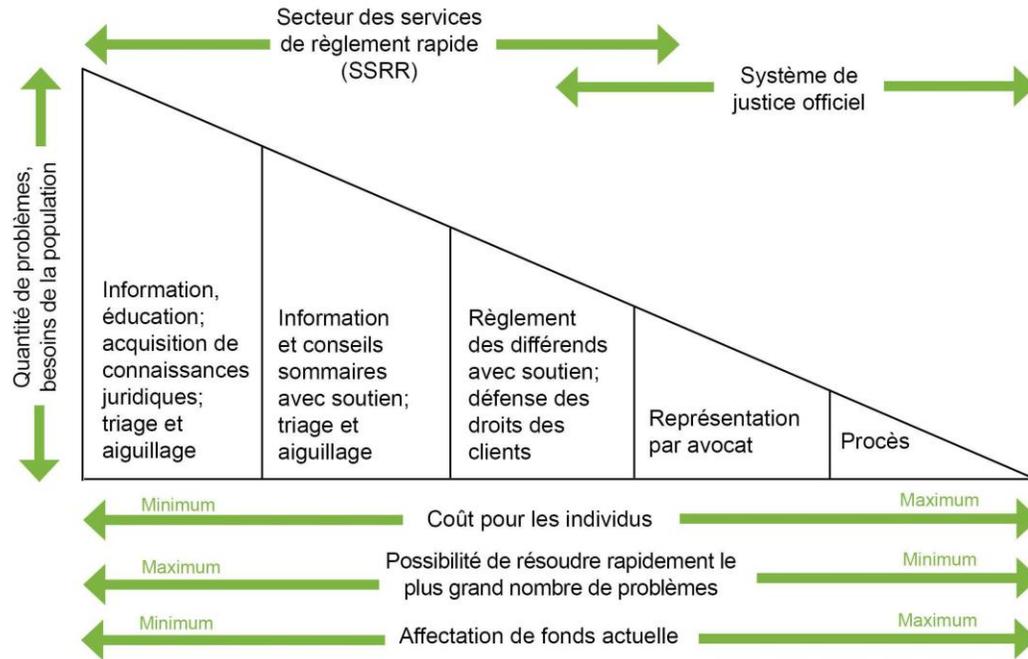
Enfin, le système actuel entraîne différentes incidences financières qui favorisent logiquement l'attribution de ressources accrues au SSRR. Ces incidences touchent notamment les personnes en ce qui a trait aux différents frais juridiques et aux frais connexes, ainsi que l'État pour ce qui est des coûts additionnels pour le secteur de la santé et les autres secteurs financés par l'État lorsque les problèmes ne sont pas résolus. Elles touchent aussi les tribunaux qui doivent répondre aux besoins des parties qui se représentent elles-mêmes et la société dans l'ensemble en raison de la méfiance qu'inspirent le système de justice et d'autres institutions publiques à cause de l'incapacité des gens de régler leurs problèmes.

La figure 2 montre les principales activités du SSRR et du système de justice officiel, le rapport entre le type et la quantité de problèmes, le coût de la résolution de leurs problèmes que doivent assumer les individus, l'attribution de fonds à ces activités et la possibilité de résoudre rapidement le plus grand nombre de problèmes.

¹⁴ Maurits Barendrecht, Legal Aid, Accessible courts or legal information? Three access to justice strategies compared, série de documents de travail de TISCO sur les régimes de droit civil et de règlement des conflits, n° 010/2010, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1706825.

¹⁵ Richard E. Susskind, *The End of Lawyers?*, Oxford University Press, 2008, p. 231. Les propos de Susskind s'inspirent d'un poème (« A Fence or an Ambulance ») écrit par un militant britannique du XIX^e siècle, Joseph Malins.

Figure 2: Le SSRR et le système de justice officiel : La quantité de besoins par rapport au coût et aux



L'Access to Justice Task Force du ministère du Procureur général de l'Australie explique bien la nécessité d'allouer les ressources en fonction d'autres priorités :

[TRADUCTION] Les gens ne font pas et n'ont jamais fait principalement appel aux tribunaux pour régler leurs différends. Un très petit nombre de litiges civils sont réglés par des mécanismes du système de justice officiel comme les tribunaux et encore moins font l'objet d'une décision définitive. La plupart des différends sont réglés sans l'aide des institutions juridiques officielles ou des mécanismes de règlement des différends. Pour améliorer la qualité du processus de règlement des différends, il faut maintenir la justice dans les activités quotidiennes des gens, ainsi que les mécanismes de règlement des différends offerts dans un contexte communautaire et économique. La réforme devrait porter principalement sur la justice quotidienne, et non simplement sur les aspects pratiques des institutions juridiques que les personnes peuvent ne pas comprendre ou ne pas avoir les moyens d'utiliser [...]

L'accès à la justice n'a pas trait seulement à l'accès aux institutions en vue de faire respecter des droits ou régler des différends, mais aussi au fait d'avoir les moyens d'améliorer la « justice quotidienne »; la qualité de la justice concernant les rapports sociaux, civiques et économiques des gens. À cette fin, il faut donner le choix aux gens et fournir un forum convenant à chaque

différend, mais aussi promouvoir une culture dans laquelle moins de différends doivent être réglés¹⁶.

Même si l'évaluation des dépenses nationales relatives au système de justice officiel, aux avocats du secteur privé et aux services de représentation assurés par l'aide juridique et leur comparaison avec les dépenses relatives à la variété des services offerts par le SSRR excèdent grandement la portée du présent document, il ne fait aucun doute que le secteur officiel reçoit la plus grande partie des ressources.

Le présent rapport ne recommande pas une réduction des ressources qui sont actuellement allouées au système de justice officiel alors que celui-ci doit faire face à des défis importants. Cependant, même si l'objectif consiste simplement à réduire les pressions qui sont exercées sur le système de justice officiel et à le rendre plus efficace, on peut soutenir qu'il serait rentable d'investir une proportion accrue des ressources disponibles dans le SSRR. L'idée d'une nouvelle allocation de ressources au SSRR est encore plus justifiée si l'objectif consiste à faire en sorte que la grande majorité des problèmes vécus par des individus soient réglés bien avant qu'ils ne deviennent des différends plus graves et plus tenaces.

Il n'appartient pas au groupe de travail d'indiquer d'où les ressources additionnelles du SSRR peuvent ou doivent provenir dans une administration donnée. Son rôle consiste plutôt à faire ressortir le fait que peu d'importance est accordée actuellement à la façon d'allouer des ressources à ce secteur. Ces ressources ne sont pas nécessairement de nature juridique. Par exemple, une partie des fonds consacrés à la formation des intermédiaires dans les domaines de la santé, du droit et des services sociaux afin de les aider à cerner les problèmes juridiques de leur clientèle et de faciliter les mises en rapport avec des avocats pourrait provenir de ces secteurs dans le cadre d'un partenariat de collaboration avec les organisations de VIJ ou de défense des droits au sein du SSRR. À défaut d'approches novatrices en matière de financement et de partenariats de ce type, le secteur ne sera pas renforcé.

¹⁶ Australia, Attorney-General's Department. A Strategic Framework for Access to Justice in the Federal Civil Justice System: Report by the Access to Justice Taskforce, septembre 2009, p. 3 et 4. <http://www.ag.gov.au/Publications/Documents/Full-Report-of-the-Access-to-Justice-Taskforce.doc>.

4.0 Les fonctions et les services du SSRR

Recommandation n° 3 : Que, dans chaque administration, les intervenants – en particulier les fournisseurs de services, le secteur public et les principaux bailleurs de fonds – s’entendent sur les fonctions et les services du SSRR et que le public et les autres intervenants au sein du SSRR et du système de justice officiel soient informés de ces fonctions et services.

Si le SSRR doit jouer un véritable rôle au sein du système de justice, ses fonctions et les services ou les organisations qu’il compte doivent être définis clairement par le secteur public, les bailleurs de fonds et les services eux-mêmes et être compris par le public et les institutions du système de justice traditionnel. Nous devons collectivement « définir le cadre » du SSRR. La présente section décrit trois fonctions clés et quatre types d’organisations ou de services qui, selon le groupe de travail, constituent actuellement les principaux éléments du secteur dans la plupart des administrations canadiennes. Comme il est mentionné dans la section 2.1, il s’agit seulement d’une description préliminaire visant à susciter la discussion dans chaque administration. Les configurations peuvent varier d’une administration à l’autre et changer avec le temps, mais tous les intervenants estiment qu’il est important que tout ce qui concerne le secteur soit clair.

4.1 LES FONCTIONS DU SSRR

4.1.1 L’amélioration des connaissances juridiques de la population

L’amélioration des connaissances juridiques de la population est une fonction importante du SSRR. Les connaissances juridiques s’entendent du niveau de connaissances, de compétences et de confiance ainsi que des dispositions d’esprit qui permettent à une personne :

- de reconnaître que bon nombre d’activités et d’événements¹⁷ du quotidien comporte des aspects juridiques;
- d’entrevoir ces aspects afin de mieux composer avec eux;
- de séparer les aspects juridiques des aspects non juridiques de ses problèmes et d’examiner leur interdépendance;
- d’éviter que des conflits¹⁸ ne dégèrent inutilement en problèmes¹⁹ ou en différends²⁰ plus graves nécessitant une intervention de la justice;

¹⁷ *Événements* : faits de la vie courante. Il peut s’agir d’un ensemble de circonstances propres à un individu à un moment donné (p. ex. accident, maladie ou perte d’emploi) ou de manifestations plus banales ou prévisibles qui marquent les étapes de la vie.

¹⁸ *Conflits* : divergence dans les buts, les intérêts, les dispositions d’esprit ou le comportement qui existe entre des personnes, des groupes ou des populations. Les conflits peuvent être latents (auquel cas ils n’entraînent ni problème ni différend), naissants (et donc, potentiellement évitables s’ils sont bien gérés) ou manifestes (suffisamment graves pour exiger une intervention concertée).

¹⁹ *Problèmes* : questions qu’il faut régler et qui découlent soit d’un événement normal (p. ex. la nécessité de faire un testament ou de désigner un mandataire), soit d’un conflit naissant.

²⁰ *Différends* : conflits qui sont devenus manifestes et requièrent une intervention. Si le différend est la résultante d’un problème ou d’un conflit, ce ne sont pas tous les problèmes et les conflits qui donnent lieu à un différend.

- d'évaluer, en cas de conflit, les options susceptibles de conduire à une solution raisonnable;
- de savoir quand et comment la représentation par avocat peut aider à régler un différend et comment y avoir accès.

Les connaissances juridiques doivent être utilisées dès qu'un problème surgit. Or, pour que cela soit possible, il faut aussi qu'un ensemble de connaissances, de compétences et de dispositions d'esprit soient acquises avant que des problèmes juridiques apparaissent afin que les personnes concernées puissent éviter et régler ces problèmes. Les connaissances juridiques acquises de façon préventive peuvent être de nature plus générale (connaître les règles de droit de manière générale, bien communiquer, être bien organisé, savoir comment gérer un conflit et où trouver de l'information fiable) que les compétences particulières requises lorsqu'un différend juridique surgit. S'il y a un différend, il faut connaître les lois touchant le problème, la procédure du tribunal judiciaire ou administratif compétent et les mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends et comprendre les sources d'aide. Les connaissances juridiques devraient aussi comprendre des connaissances de base sur les options offertes par le droit et les tribunaux judiciaires et par le service chargé du règlement extrajudiciaire des différends, dans l'éventualité où il faudra recourir au système de justice officiel, et instaurer une certaine confiance à cet égard.

La figure 3 illustre un continuum des différents aspects des connaissances juridiques en jeu.

Figure 3 : Importance des connaissances juridiques à différentes étapes

Choses qui arrivent à des individus	Problèmes		Différends	
	Événements de la vie et conflits			
Connaissances juridiques (aident les individus à composer avec les événements de la vie, les conflits, les problèmes et les différends)	← Éviter les problèmes →	← Résoudre les problèmes →	← Régler les différends sans recourir aux tribunaux →	← Régler les différends en recourant aux tribunaux judiciaires ou administratifs →
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Déterminer ce que vous avez besoin de savoir au sujet du droit lors de transitions et d'événements de la vie particuliers ▪ Posséder des compétences en matière de communication ▪ Gérer le conflit de manière constructive ▪ Être bien organisé ▪ Savoir où et comment obtenir de l'information fiable 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Même que pour éviter les problèmes, plus : ▪ Connaître vos droits ▪ Savoir ce que vous voulez ▪ Savoir de quel type d'aide vous avez besoin ▪ Savoir à qui vous adresser ▪ Posséder des habiletés en matière de résolution de problèmes ▪ Comprendre les divers aspects d'un différend 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Même que pour éviter et résoudre les problèmes, plus : ▪ Comprendre les coûts associés au recours aux tribunaux ▪ Comprendre les mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends et être ouvert à l'idée de les utiliser ▪ Ne pas douter que les mécanismes disponibles sont équitables 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Même que pour les colonnes précédentes, plus : ▪ Savoir comment trouver un avocat pour vous représenter, de l'aide juridique ou de l'aide pour défendre vos droits ▪ Être capable de consulter et d'interpréter les ressources destinées aux personnes qui se représentent elles-mêmes ▪ Être certain que le différend sera réglé de façon impartiale, transparente et équitable

À l'une des extrémités du continuum, celle des « différends », le fournisseur de services et le client conçoivent souvent le « problème juridique » de la même façon. Par contre, à l'extrémité réservée aux « événements de la vie et conflits », l'emploi de cette expression peut prêter à confusion. La personne moyenne ne voit généralement pas les événements ou les questions comme des faits générateurs de « problèmes juridiques ». Il s'agit simplement de « problèmes ». Ainsi, elle aura discuté en long et en large

de ses problèmes avec des collègues, des amis ou des membres de sa famille, de son église ou de sa collectivité avant de se rendre compte qu'ils comportent un aspect juridique. La prévention vise à aider les gens à entrevoir la dimension juridique des événements de la vie susceptibles d'être à l'origine de conflits, de problèmes ou de différends et à développer les habiletés nécessaires pour gérer et régler les conflits.

Un Australien qui a répondu au sondage de consultation a élargi encore plus le concept de connaissances juridiques et d'accès à la justice en ajoutant la notion de résilience :

[TRADUCTION] Le gouvernement australien interprète largement la notion d'accès à la justice. Cette notion ne comprend pas seulement l'accès aux tribunaux et aux avocats et la capacité de régler des différends juridiques. Elle comprend aussi l'accès à de l'information, à du soutien et à des possibilités et le fait d'avoir une expérience juste et équitable dans la vie quotidienne. La « résilience » renforce et accroît la capacité d'une personne de régler elle-même ses différends. On continue à favoriser la résilience chez les individus, la collectivité et le système de justice en renforçant l'accès à de l'information et en appuyant les changements culturels nécessaires pour améliorer l'accès à la justice, notamment en transmettant aux gens les compétences de base nécessaires pour régler leurs problèmes (y compris en mettant à leur disposition l'information et les services de soutien dont ils ont besoin).

Il s'agit de fonctions essentielles pour toute société dans laquelle les activités normales et les transitions de vie ont des répercussions juridiques : acquisitions majeures, signature de contrats, cessation d'emploi, etc. Toutes ces activités courantes sont encadrées par des lois et forcent les gens à régler des problèmes. Elles peuvent se transformer en différends pour ceux qui sont incapables d'en reconnaître les aspects juridiques (p. ex. la dimension juridique d'une acquisition majeure peut ne pas être perçue tant qu'il n'est pas nécessaire d'invoquer la garantie; de la même façon, on peut ne pas juger utile de faire examiner un bail par un avocat, mais il risque d'en être autrement de l'avis d'éviction remis en vertu de ce bail).

4.1.2 Le triage et l'aiguillage

Le triage et l'aiguillage constituent le deuxième rôle important des services du SSRR. On entend par triage l'exercice consistant à intervenir auprès des clients et à « classer » leurs problèmes selon le type ou l'ampleur de leurs besoins, afin de déterminer le type de service ou d'approche qui répond à ceux-ci dans un contexte où les ressources sont limitées. L'aiguillage vise à diriger la personne vers les ressources dont elle a besoin pour régler les problèmes.

L'aiguillage peut prendre la forme d'un « affichage » ou d'une « mise en rapport ». On parlera d'affichage lorsque le client prend l'initiative de contacter d'autres organismes qui pourront lui transmettre les renseignements ou les habiletés désirés ou que cette responsabilité lui est confiée. La mise en rapport sous-entend que le conseiller se charge, du moins dans une certaine mesure, de contacter l'organisme ou le service susceptible de répondre aux besoins du client (p. ex. en inscrivant ce dernier à un atelier sur le droit du travail ou en téléphonant à un service et en prenant un rendez-vous pour lui)²¹.

Le triage et l'aiguillage peuvent survenir à trois étapes au sein de SSRR, comme le montre la figure 4.

²¹ Pour une analyse des réseaux d'affichage et de mise en rapport, voir le document suivant : www.asauk.org.uk/fileLibrary/pdf/SignpostingReferral_ReferralNetworksDiscussion.pdf.

Figure 4 : Étapes du triage et de l'aiguillage

Étape 1 : Triage et aiguillage précoces	Étape 2 : Triage et aiguillage au point d'entrée dans le système de justice officiel	Étape 3 : Triage et aiguillage liés aux processus au sein du système de justice officiel
Triage et aiguillage destinés à renforcer les connaissances juridiques et à permettre la gestion des conflits.	Triage et aiguillage au moment de l'entrée dans le système plus large de justice et de défense des droits lorsqu'un problème juridique a été défini.	Triage et aiguillage à diverses étapes au fur et à mesure que les clients naviguent dans le système des tribunaux judiciaires ou administratifs.

À la première étape de ce continuum, il est probable qu'il existe une fonction de triage au sein des réseaux ou des services qui n'offrent pas à proprement parler des services « juridiques » ou « de justice ». Il peut s'agir, par exemple, de services communautaires ou éducatifs ou de services de consultation ou de santé, où le triage fait probablement partie d'un processus d'évaluation plus large, par exemple lorsqu'un service évalue les différents besoins qu'un client pourrait avoir (p. ex. un immigrant, un aîné ou une autre personne s'adaptant à une incapacité, une femme qui a cherché refuge dans une maison de transition).

Pour que le triage soit efficace à cette première étape, les fournisseurs de services doivent avoir une certaine compréhension des différents besoins des clients et être en mesure de dire que certains de ces besoins peuvent comporter des aspects juridiques, d'apprécier l'importance d'obtenir de l'information juridique relativement à certains autres besoins des clients et, s'il y a lieu, de trouver les ressources appropriées. Par exemple, l'employé d'un organisme communautaire œuvrant auprès des immigrants, mis au fait que son client est à la recherche d'un emploi, pourrait en venir à la conclusion, avec l'aide de ce client, qu'il serait essentiel pour ce dernier de suivre un atelier sur les normes du travail afin qu'il puisse gérer les conflits, comprendre ses droits d'employé ou résoudre les autres problèmes en toute connaissance de cause avant d'être engagé dans un différend.

Du point de vue du développement, cela implique un rapprochement important entre les services sociaux, les services de santé, les services communautaires et les organismes de justice et de défense des droits. L'établissement de relations est essentiel, car bien souvent, les problèmes juridiques des individus ne sont pas révélés au système de justice officiel non plus qu'aux organismes de défense des droits. Ce n'est qu'en élargissant la portée des fonctions de triage et d'aiguillage au sein des services sociaux et en établissant des liens avec le domaine de la justice que la notion d'accès à la justice prend véritablement tout son sens. La formation des « intermédiaires » du secteur des services sociaux est analysée plus longuement dans la section 5.3.2.

Pour être en mesure d'exécuter efficacement ces fonctions de triage et d'aiguillage, le personnel des organisations communautaires et gouvernementales devrait recevoir une formation sur l'identification préliminaire des problèmes susceptibles d'avoir une dimension juridique, ce qui soulève évidemment la question du mandat et celle du financement.

La deuxième étape (point d'entrée dans le système de justice officiel) est engagée lorsque les problèmes émergent et qu'ils sont considérés comme étant d'ordre juridique. Il s'agit de l'étape la plus dynamique; cela implique un degré considérable de coordination et d'harmonisation. Bien qu'à cette étape les fonctions

de triage et d'aiguillage ressemblent au triage et à l'aiguillage précoces, elles comportent deux différences. Premièrement, les activités de triage ne se concentrent plus uniquement au sein des services sociaux; elles sont réparties plus également entre ces derniers et les groupes de défense des droits et de prestation de services de VIJ, dont les membres ont des connaissances et des compétences davantage axées sur les questions de droit et de justice. Deuxièmement, à cette étape, le triage et l'aiguillage consistent davantage à déterminer le genre et le niveau de services juridiques, de défense des droits et de règlement des différends qui sont nécessaires pour régler un différend devenu réalité. Par ailleurs, la distinction entre « affichage » et « mise en rapport » peut prendre encore plus d'importance (autrement dit, le conseiller doit assumer un rôle plus dynamique et s'assurer que le client puisse entrer en contact avec le service recommandé). Néanmoins, il est crucial, à chacune de ces deux étapes, de pouvoir compter sur des réseaux de triage et d'aiguillage suffisamment développés et bien coordonnés.

Dans le cadre de cette orientation, il sera important d'avoir une compréhension plus complète de la variété de modèles qui peuvent être nécessaires pour répondre adéquatement aux besoins en matière de triage du SSRR dans les différentes administrations ou régions. Par exemple, en Colombie-Britannique, le Justice Access Centre (JAC)²² est un modèle global qui s'occupe d'admission, de triage et d'aiguillage vers des ressources internes et des organismes connexes et qui fournit des ressources d'autoassistance et de l'aide à cet égard. Le modèle est relativement exigeant en termes de ressources et il peut être plus facile de le mettre en œuvre dans des centres plus grands. Dans le cadre du sondage consultatif mené par le Groupe de travail, les répondants du Nord ont souligné que les ressources sont beaucoup plus limitées dans les collectivités rurales et du Nord. D'autres modèles pourraient être applicables dans les collectivités plus petites, par exemple un modèle situé dans le palais de justice ou les bibliothèques publiques ou animé par les JAC au moyen de Skype ou d'autres moyens de communication comparables.

La troisième étape (au sein du système de justice officiel) est engagée à partir du moment où une personne examine diverses voies ou options possibles pour régler une affaire en faisant appel au système judiciaire. À cette étape, la plupart des décisions concernant le triage sont encadrées par les tribunaux judiciaires ou administratifs ou font intervenir des avocats ou des services de médiation gérés par les tribunaux, mais la VIJ ou les services de règlement des différends du SSRR y ont néanmoins un certain rôle à jouer et les aiguillages demeurent possibles (notamment pour les parties non représentées par un avocat).

4.1.3 La défense des droits et la fourniture de conseils

La défense des droits et la fourniture de conseils constituent la troisième fonction du SSRR. Des conseils exacts reçus en temps opportun sont essentiels à un règlement rapide et efficace. Par exemple, le client peut recourir à un défenseur des droits pour régler une question (au moyen de demandes d'information, d'appels téléphoniques, de lettres, de demandes, d'assistance devant le tribunal, etc.) ou il peut décider de ne pas entreprendre de démarches judiciaires au sujet d'une affaire parce qu'il comprend mieux les règles de droit, qu'il opte pour des mécanismes de règlement extrajudiciaire, qu'il est mieux préparé pour demander l'aide d'un avocat ou qu'il est plus en mesure de se représenter lui-même.

Les services de défense des droits permettent souvent un règlement rapide et efficace des différends parce qu'ils sont spécialisés dans des domaines particuliers du droit de la famille et du droit civil ou parce

²² <http://www.ag.gov.bac.ca/justice-access-centre/vancouver/index.htm>.

que la clientèle à qui ils sont destinés est souvent aux prises avec le même type de problèmes. Il arrive souvent qu'une lettre, un courriel ou un appel téléphonique d'un défenseur des droits règle sur-le-champ le problème d'un client qui n'a pas les moyens de retenir les services d'un avocat ou de naviguer sans aide dans le système judiciaire.

4.2 LES TYPES DE SERVICES AU SEIN DU SSRR : LES PRINCIPAUX SERVICES

La présente section décrit les trois principaux types d'organisations ou de services du SSRR. Chacun de ces types d'organisations peut exécuter l'un ou plusieurs des fonctions décrites ci-dessus. Un quatrième type de services – les services intermédiaires – est analysé à la section 4.3.

La différence entre les principaux services et les services intermédiaires du SSRR est importante pour comprendre le rôle et la vitalité du secteur dans son ensemble. Les principaux services – VIJ, règlement des conflits et cliniques juridiques – se trouvent où se concentre l'expertise juridique au sein du SSRR. Les autres services – communautaires, sociaux, de santé et autres – sont appelés « services intermédiaires » dans la section 4.3 parce qu'ils créent une interface beaucoup plus étendue entre la concentration de l'expertise juridique et les problèmes juridiques quotidiens de la population dans son ensemble.

Les relations entre les principaux services et les services intermédiaires sont fondamentales pour la vitalité du SSRR. Il incombe généralement aux principaux services de produire des documents juridiques pertinents et d'enseigner aux fournisseurs des services intermédiaires comment cerner les problèmes juridiques et vers qui diriger les personnes qui ont des besoins en matière juridique. Il leur incombe aussi de connaître ces besoins et d'écouter ce que les intermédiaires ont à dire à ce sujet dans leur nouvel environnement de services plus large, afin que les documents et l'information juridiques soient toujours pertinentes et d'actualité. En ce qui concerne l'information juridique, les services intermédiaires doivent porter leur attention sur les nouveaux problèmes juridiques avec lesquels les gens sont aux prises dans leur vie quotidienne, afin d'être en mesure de détecter les problèmes juridiques éventuels de leur clientèle et d'acquérir une expertise en matière d'aiguillage vers les principaux services juridiques.

Cette séparation générale des rôles a pour but d'accroître la vitalité des organisations de la société civile et non de la réduire. Elle ne peut pas être prescriptive dans toutes les administrations. Par exemple, il peut y avoir dans certaines administrations une meilleure intégration des principaux services et des services intermédiaires au sein d'une organisation. C'est le cas notamment du Réseau ontarien d'éducation juridique (ROEJ), au sein duquel l'expertise judiciaire et juridique est systématiquement incorporée dans des programmes d'éducation qui permettent aux étudiants de la province d'acquérir des connaissances juridiques. Il y a aussi en Ontario une structure de cliniques juridiques communautaires beaucoup plus importante et étendue que dans les autres administrations, grâce à Aide juridique Ontario; l'interface directe entre l'expertise juridique et la population s'en trouve grandement améliorée. De plus, un bailleur de fonds peut, dans une administration, exercer une grande influence sur la question de savoir qui joue quel rôle simplement en annonçant publiquement les types d'organisations qu'il financera afin qu'elles exercent certains types de fonctions.

4.2.1 Les services de vulgarisation et d'information juridiques (VIJ)

Les organisations de VIJ sont indispensables à l'acquisition de connaissances juridiques et constituent également un mécanisme essentiel qui soutient les activités de triage et d'aiguillage décrites dans la section 4.1.2. La VIJ peut être assurée par des organisations de VIJ indépendantes ou dans le cadre des

services d'aide juridique, des services bénévoles, des services intermédiaires, des services de défense des droits ou des services gouvernementaux. Les bibliothèques des palais de justice, auxquelles le public a accès dans la plupart des administrations, et les bibliothèques publiques sont également des fournisseurs précieux de VIJ. Les services de VIJ peuvent être fournis dans le cadre d'ateliers ou de rencontres individualisées, dans des documents imprimés, dans les médias traditionnels, dans des vidéoconférences ou par téléphone, des services mobiles, les médias sociaux, des webinaires, des sites Web et des portails.

La VIJ peut s'adresser au public en général, à des groupes linguistiques ou sociaux particuliers (p. ex. immigrants, réfugiés, jeunes de la rue) et à des intermédiaires comme les travailleurs communautaires, les défenseurs des droits communautaires et les fournisseurs de services sociaux. Vu ces diverses clientèles cibles, le contenu de la VIJ peut varier des mécanismes de résolution des problèmes à des notions beaucoup plus spécifiques concernant le droit ou la procédure des tribunaux judiciaires ou administratifs.

Traditionnellement, l'accent a été mis sur les connaissances concernant des lois ou des procédures judiciaires particulières. Dans ce rôle, les organisations de VIJ ont aussi exercé une certaine fonction en matière de triage parce qu'elles fournissent à des individus de l'information qui les aide à résoudre leurs problèmes et à déterminer ce qu'il faut faire et où aller ensuite. Au cours de la dernière décennie, les organisations de VIJ ont accordé de plus en plus d'importance au développement des compétences et des attitudes qui peuvent être liées à l'acquisition de connaissances juridiques. Elles ont aussi commencé à élargir la notion de compétences (p. ex. au moyen des médias sociaux) dans le domaine communautaire en vue de favoriser l'engagement social et la résilience communautaire. L'acquisition d'habiletés et de dispositions d'esprit est nécessaire pour que le SSRR aide les personnes à éviter ou à résoudre des problèmes juridiques dès qu'ils surgissent, au lieu de simplement les aider à naviguer dans le système des tribunaux judiciaires ou administratifs. Trois aspects sont cependant essentiels : les connaissances, les habiletés et les dispositions d'esprit²³.

En raison de l'importante présence d'initiatives de VIJ sur des sites et des portails Web et sur les médias sociaux, la question du contrôle de la qualité de l'information et du contenu est devenue de plus en plus complexe. Par exemple, même s'il est hors de question de tenter d'exercer un contrôle absolu sur le Web, il est assurément possible de vérifier la qualité des sites (et de diriger les clientèles vers les sites recommandables). À ce chapitre, il a été suggéré d'instaurer un système de cotation (p. ex. un système d'attribution d'étoiles analogue à celui de Wikipédia), une procédure de plainte et un programme de certification (contrôle de la qualité) administré par un organisme de surveillance et, globalement, d'élaborer des mécanismes pour éveiller les consommateurs au fait que certains sites et portails sont de meilleure qualité que d'autres. En plus de ces mécanismes externes, il importe de doter les sites Web de leurs propres mécanismes internes. Des fonds publics étant utilisés pour concevoir des portails, il est logique que les bailleurs de fonds exigent que des mécanismes soient intégrés aux portails et aux sites Web afin d'en assurer en tout temps la qualité.

Bien souvent, les personnes qui consultent les portails et les sites de droit ne savent pas que l'information venant d'une autre administration ne s'applique pas à elles. La meilleure façon de contourner ce problème est peut-être de recourir à un dispositif de filtrage en invitant les utilisateurs à indiquer leur province ou leur territoire de résidence (ou celui où leur problème a pris naissance), de façon à les diriger vers la

²³ PLENET, Measuring young people's legal capability, juillet 2009, à l'adresse www.lawforlife.org.uk/data/files/measuring-young-peoples-legal-capability-2009-117.pdf.

documentation pertinente. S'il n'est pas possible de prévoir un tel dispositif, il y a lieu à tout le moins d'avertir les utilisateurs qui se rendent sur un portail qu'ils doivent se fier à des documents conçus pour leur territoire de résidence.

D'autres questions fondamentales au sujet de l'objet et des forces des différents types de technologies sont abordées dans la section 5.1.1 en rapport avec la conférence Just A Click Away (JACA) qui a eu lieu en février 2011.

4.2.2 Les services de règlement des conflits et de règlement extrajudiciaire des différends

Les services de règlement des conflits et de règlement des différends constituent un élément essentiel du SSRR, à la fois pour les personnes qui sont dirigées vers d'autres services à la suite du triage et pour celles qui acquièrent les connaissances, les habiletés et l'état d'esprit nécessaires pour résoudre des problèmes.

On peut affirmer de manière générale qu'une tendance vers l'utilisation des mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends au regard de certaines questions juridiques se dessine dans les tribunaux. Par exemple, des services de médiation familiale sont offerts dans la plupart des administrations, soit par l'État (p. ex. les Family Justice Centres en Colombie-Britannique, les services de médiation complets offerts au Manitoba et les services de médiation offerts dans certaines collectivités du Nunavut), soit dans le cadre des services d'aide juridique (les CIDF dans les tribunaux de l'Ontario) dans les affaires relevant du droit de la famille. En Alberta, le Dispute Resolution Office offre des services de médiation gratuits aux clients de la Cour du Banc de la Reine et de la Cour provinciale à Edmonton et à Calgary. À Edmonton, le projet se limite aux affaires concernant les pensions alimentaires pour enfants, mais le bureau de Calgary apportera son aide dans toutes les affaires familiales. De 2009 à 2012, la Colombie-Britannique a mené un projet pilote de médiation familiale à distance dans des collectivités non urbaines²⁴. La médiation a aussi été utilisée dans des affaires de protection de l'enfance dans un certain nombre d'administrations. Les services de médiation fournis gratuitement par le gouvernement ou les tribunaux en matière civile sont moins répandus. Cinq tribunaux de la Colombie-Britannique offrent des services de médiation pour les petites créances ne dépassant pas un certain montant. Au Justice Access Centre de Vancouver, une courte liste de médiateurs civils coordonnée par Mediate BC offrent trois heures de travail bénévole ou des services de médiation à faible coût selon le revenu du demandeur lorsque les deux parties à une affaire civile acceptent d'y participer. Les affaires faisant l'objet de médiation sont parfois complexes. En Alberta, le programme de médiation en matière civile de la Cour provinciale est gratuit pour les participants.

Les exemples ci-dessus concernent des mécanismes de règlement des conflits et des différends qui sont utilisés pour des affaires à l'égard desquelles on est sur point de faire appel ou on a déjà fait appel au système de justice officiel (c.-à-d. étapes 2 et 3 de la figure 4, page 18). Dans les deux cas, ces mécanismes font partie du SSRR car ils visent à régler rapidement des différends sans l'aide des tribunaux. Actuellement, le triage ou la recherche précoces orientant les personnes vers des services de règlement des conflits avant que les problèmes deviennent des différends (c.-à-d. étape 1 de la figure 4) ne reçoivent presque aucun soutien de la part des gouvernements ou des bailleurs de fonds. Par exemple, de nombreux cas de location se transforment presque en différends juridiques et peuvent perturber la vie d'un

²⁴ Colleen Getz. Evaluation of the Distance Mediation Project: Report on Phase II of the Technology-Assisted Family Mediation Project, préparé pour la British Columbia Mediation Roster Society, mai 2010. <http://mediatebc.com/PDFs/1-2-Mediation-Services/Distance-Mediation-Project---Evaluation-Report.aspx>.

grand nombre de parties. Même s'il n'existe initialement aucun recours juridique ou cause d'action, il peut être possible de développer des relations plus harmonieuses grâce aux services de règlement des conflits et, ainsi, d'éviter le recours aux tribunaux alors que les parties sont bien campées sur leur position. Cette possibilité existe dans de nombreux domaines relevant du droit civil comme l'emploi, l'endettement, la consommation et les disputes entre voisins.

4.2.3 Les cliniques juridiques, les centres de justice communautaires et les centres d'accès à la justice

Les cliniques juridiques, les centres de justice communautaires et les services d'accès à la justice constituent le troisième volet des principaux services du SSRR. Ces services sont expressément chargés de donner de l'information juridique et des conseils, de défendre les droits et, dans certains cas, d'assurer une représentation par avocat, alors que les services d'accès à la justice peuvent s'occuper de défense des droits, mais leur principale tâche consiste à répondre aux besoins des clients, notamment en matière de santé et de services sociaux.

La gamme de services fournis dans ces centres varie considérablement d'une administration à l'autre, mais tous offrent des services d'information, de triage et d'aiguillage à des clients particuliers (contrairement aux services de VIJ qui s'adressent à la population en général). Certains de ces centres offrent aussi des conseils et des services de défense des droits et de représentation (habituellement « dégroupés »). Les services sont notamment fournis par des avocats à l'interne, des avocats bénévoles, des étudiants en droit, des techniciens juridiques et des travailleurs communautaires ayant reçu une formation dans différents domaines du droit. Il y a aussi dans certains centres (p. ex. les Justice Access Centres en Colombie-Britannique) une multitude de services connexes comme l'aide juridique, la médiation, des conseils en matière de crédit et l'exécution des pensions alimentaires, ainsi que de l'aiguillage vers une variété d'organismes de services ou de défense des droits.

À titre d'exemples de ces services, mentionnons les nombreuses cliniques de défense des droits desservant des populations particulières (p. ex. les Autochtones, les aînés, les personnes ayant des déficiences psychiatriques, les immigrants) qui sont financées par la BC Law Foundation, les centres d'information sur le droit de la famille (CIDF) en Alberta et en Ontario, les cliniques d'avocats bénévoles et les services juridiques fournis en vertu d'ententes de partenariat par des cabinets d'avocats, des avocats de l'Association du Jeune Barreau (Québec) et des étudiants en droit en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, en Ontario, au Québec et en Nouvelle-Écosse et les services individualisés offerts dans d'autres provinces et territoires (p. ex. l'aide apportée aux Autochtones par les conseillers parajudiciaires et les avocats qui se rendent en avion dans les Territoires du Nord-Ouest, la Halifax Refugee Clinic et plusieurs cliniques comme la Clinique juridique du Mile End, Joint Solutions et Mouvement Action Chômage au Québec).

4.3 LES SERVICES INTERMÉDIAIRES : LES SERVICES SECONDAIRES DU SSRR

L'expression « organisations intermédiaires » désignent les services qui ne s'intéressent pas principalement au droit, mais qui s'adressent à une grande partie de la clientèle des organisations de VIJ, des services de règlement des conflits et des cliniques de défense des droits. Même si elles offrent des services intermédiaires, ces organisations sont essentielles à la vitalité et à l'aptitude à intervenir du secteur. Lorsque des personnes ne sont pas en mesure de reconnaître la dimension juridique de leur problème, des intermédiaires fiables qui ont été formés pour orienter ces clients vers les services juridiques

appropriés peuvent servir de relais avec le système de justice. Ils jouent ainsi un rôle essentiel dans les fonctions de triage et d'aiguillage décrites dans la section 4.1.2.

Il arrive souvent que les travailleurs des organisations intermédiaires jouent le rôle de défenseurs des droits, mais leur fonction peut ne pas être considérée comme étant juridique, comme c'est le cas dans les cliniques juridiques décrites dans la section 4.2.1. Dans les faits cependant, la distinction entre les deux peut être floue, par exemple un avocat peut travailler dans une organisation offrant des services communautaires ou le travail d'un travailleur communautaire en matière de défense des droits peut comprendre du développement communautaire général qui a en partie pour but de faire changer les lois, les règlements ou les politiques.

Quelques clientèles cibles :

- nouveaux arrivants (immigrants et réfugiés)
- étudiants et jeunes ne fréquentant pas un établissement d'enseignement
- peuples autochtones
- groupes de personnes handicapées
- familles et aînés
- adultes aux prises avec un problème
- minorités linguistiques
- locataires
- consommateurs
- détenus
- victimes

Quelques intermédiaires potentiels :

- organismes d'aide à l'établissement
- centres d'amitié; conseils de bande
- organisations d'aînés
- organisations aidant les personnes handicapées
- écoles
- bibliothèques publiques
- fonctionnaires de première ligne; travailleurs sociaux
- animateurs d'activités de loisirs; centres de loisirs
- médecins, cliniques de soins de santé, hôpitaux, postes de soins infirmiers
- conseillers financiers; banques
- police; GRC
- conseillers, thérapeutes
- organisations religieuses
- organisations communautaires
- YouTube, Internet
- lignes d'écoute téléphonique
- lignes 211

Les clientèles les plus difficiles à rejoindre sont celles qui ne sont affiliées d'aucune façon à une institution ou à un groupe. C'est pour cette raison que la liste comprend également des intermédiaires qui ne fournissent habituellement pas des services sociaux. Pour que ces intermédiaires soient amenés à jouer un rôle utile en matière de prévention ou de résolution de problèmes, il faudra peut-être concevoir des

stratégies de mobilisation adaptées à chaque catégorie d'intermédiaires concernés. Dans les régions rurales ou éloignées, dans le Nord par exemple, où il n'y a souvent pas de ressources juridiques, les organisations communautaires sont une ressource importante et souvent inexploitée qui peut aider à diriger les individus aux prises avec des problèmes juridiques vers les ressources dont ils ont besoin.

C'est avec des organisations semblables à celles mentionnées ci-dessus que les principales activités de formation et d'établissement de relations doivent être élaborées, comme il en sera question dans la section 5.3.2, afin que le SSRR s'acquitte de son mandat qui consiste à faire en sorte que les problèmes juridiques soient évités ou réglés rapidement. Le travail accompli par l'Immigrant PLEI Consortium Project en Colombie-Britannique avec des groupes d'aide aux immigrants, par Pro Bono Law Ontario avec le personnel médical du Sick Kids Hospital de Toronto et par Courthouse Libraries BC avec le personnel des bibliothèques publiques constituent trois exemples d'activités de ce genre²⁵.

²⁵ Focus Consultants, An Evaluation of the Immigrant PLEI Consortium (IPC) Project, pour le ministère du Procureur général de la C.-B., le 21 février 2011 (http://www.ag.gov.bc.ca/public/IPCFinal_Report.pdf); PBL0 at Sick Kids: A Phase II Evaluation of the Medical-Legal Partnership between Pro Bono Law Ontario at Sick Kids Hospital, Toronto, le 17 février 2012. http://www.pblo.org/library/item.451249-PBLO_at_Sickkids_Evaluation; LawMatters Public Library Legal Resources Project: Final Training and Legal Reference Survey Findings, for Courthouse Libraries, BC, avril 2010. <http://www.courthouselibrary.ca/training/ForThePublic/LawMatters.aspx>.

5.0 Développer le SSRR

Recommandation n° 4 : Que les intervenants – en particulier les fournisseurs de services, le secteur public et les autres principaux bailleurs de fonds – travaillent à l'intégration des services existants et à la création de nouveaux services du SSRR dans chaque administration dans le but de maximiser l'efficacité du secteur.

Malgré le fait que le SSRR a de solides fondations dans un grand nombre d'administrations, comme la section 2 l'a montré, le financement a rarement été systématique ou uniforme ou il a créé un cloisonnement ou de la concurrence entre les projets locaux sans que personne ne le veuille. C'est pour cette raison qu'il faut une plus grande intégration au sein du secteur. Il y a deux méthodes d'intégration qui, combinées, peuvent aider le SSRR à évoluer efficacement et avec vitalité. En premier lieu, il faudrait, dans la mesure du possible, encourager les principaux intervenants à s'organiser et à construire des réseaux entre eux et les aider à le faire. En deuxième lieu, il faudrait établir un mécanisme de gouvernance et de coordination du secteur. Bien qu'il puisse y avoir une certaine tension entre elles sur le plan des concepts, les deux méthodes devraient être considérées non pas comme étant incompatibles, mais complémentaires. Idéalement, un mécanisme de coordination favorise le réseautage et l'organisation entre les fournisseurs de services sur le terrain. Les activités sur le terrain peuvent stimuler la compréhension et la capacité d'intervention d'un organisme qui est bien placé pour plaider en faveur du secteur à un échelon supérieur. Ces deux méthodes sont décrites dans les sections 5.1 et 5.2 ci-dessous. Des méthodes d'acquisition des connaissances juridiques et de formation concernant le triage et l'aiguillage sont également examinées.

5.1 L'AUTO-ORGANISATION EN TANT QU'ÉLÉMENT DE L'INTÉGRATION DU SECTEUR

La vitalité du SSRR sera tributaire d'organisations :

- qui sont en mesure d'expliquer les expériences quotidiennes des groupes concernés ou de leurs clientèles et qui sont étroitement liées à ceux-ci;
- qui sont en mesure de conceptualiser comment leur activité est reliée à d'autres organisations du SSRR dans le but de traiter plus efficacement les problèmes juridiques;
- qui établissent activement des liens, des consortiums, des réseaux, des partenariats et des mises en rapport qui les aideront à répondre plus efficacement aux besoins de leurs clients.

Les activités de PovNet (www.povnet.org), l'Immigrant PLEI Consortium du Lower Mainland en Colombie-Britannique²⁶ et la conférence nationale Just A Click Away (JACA) de février 2011, qui a favorisé une culture de partage et de collaboration entre les groupes de VIJ au regard de la question de la technologie et de l'innovation, sont des exemples de cette méthode d'organisation « de bas à haut ». Dans ces trois cas, le secteur a été renforcé par l'échange de connaissances et aussi, dans deux cas, par la

²⁶ Voir la note 25.

création d'un réseau par les organisations sur le terrain. La conférence JACA est décrite de manière plus détaillée dans la section suivante comme l'un des exemples d'auto-organisation au sein des secteurs.

5.1.1 L'auto-organisation et la communication concernant la question de la technologie : La conférence JACA

Recommandation n° 5 : Que les intervenants – en particulier les bailleurs de fonds et les fournisseurs de services – encouragent la collaboration entre les fournisseurs de services du SSRR afin de réduire le cloisonnement entre les organisations, de maximiser l'échange de connaissances techniques et le partage de contenu et de plateformes, d'accroître la qualité des produits et l'innovation et de promouvoir plus efficacement les services.

Comme dans la société en général, l'innovation, la technologie, les modes de communication et d'apprentissage du SSRR et de la VIJ évoluent constamment et rapidement, ce qui entraîne de multiples problèmes. Cette évolution offre des occasions de servir à la fois le grand public, les populations spécialisées et les intermédiaires du SSRR de différentes façons que l'on ne pouvait même pas imaginer il y a dix ans. Si elles sont mal gérées, les réactions aux nouvelles technologies peuvent isoler les groupes et encourager la compétitivité et l'exclusivité. Si elles sont bien gérées, le partage de l'information concernant les innovations technologiques peut favoriser une collaboration bénéfique pour l'ensemble du secteur.

Une conférence nationale sur les technologies en matière de VIJ a eu lieu à Vancouver en février 2011²⁷. Des technologies et des médias très différents y ont été discutés :

- les sites Web, les portails et les outils analytiques connexes;
- les médias sociaux – Twitter, Facebook, YouTube;
- les conseils juridiques donnés à distance via Skype;
- les services de référence juridique par clavardage avec un bibliothécaire de droit;
- les formulaires juridiques disponibles en ligne pour les parties se représentant elles-mêmes qui utilisent des entrevues dirigées;
- les autres outils offerts par les médias sociaux qui favorisent la collaboration et les liens entre les groupes de défense des droits et de VIJ ou d'autres groupes au sein du SSRR – par exemple LinkedIn, divers outils de gestion des connaissances et de création fondés sur la collaboration;
- les sites en d'autres langues que l'anglais ou le français qui sont destinés aux nouveaux immigrants.

Les principaux thèmes abordés lors de la conférence concernant les façons dont les groupes de VIJ et le SSRR peuvent tirer le mieux profit de la technologie à différentes fins tout en organisant la prestation efficace et concertée de services sont résumés ci-dessous.

²⁷ L'information contenue dans cette section est tirée du compte rendu de conférence suivant : Brenda Rose, Drew Jackson, Carol McEown et Gayla Reed. Just a click away conference report. Courthouse Libraries BC, août 2011. <http://www.justaclickaway.ca/wp-content/uploads/2011/09/Just-a-Click-Away-Conference-Report-FINAL.pdf>.

Thèmes relatifs à la différenciation

- Les technologies sont utiles à différentes fins – par exemple les sites Web sont axés sur le contenu; la question de savoir si les médias sociaux pourraient être mieux utilisés à des fins organisationnelles comme la valorisation de la marque et le marketing, pour se faire connaître auprès des bailleurs de fonds, recruter des bénévoles, élaborer des stratégies de programme et mobiliser des personnes; les outils offerts par les médias sociaux comme les wikis, les cartes heuristiques et les documents de Google peuvent aider un groupe dispersé à travailler ensemble à un document. Ainsi, les médias sociaux peuvent constituer des outils importants permettant d'abattre les barrières entre les groupes et de réduire le cloisonnement.
- Les technologies peuvent être utilisées à l'égard de différentes audiences – des portails comme Clicklaw (Colombie-Britannique) et LawNet (Alberta) et des sites Web comme Éducaloi (Québec) et LawHelpOntario.org s'adressent au public. CLEONET (Ontario) est un portail à la disposition des intermédiaires en Ontario (travailleurs communautaires oeuvrant auprès des collectivités désavantagées ou à faible revenu), mais aussi du public, comme c'est le cas de Povnet, un site Web national pour les travailleurs qui luttent contre la pauvreté.

Thèmes relatifs au partage et à la collaboration

- Des mécanismes de partage des technologies, du contenu et de l'information entre les administrations existent – Pro Bono Net a été lancé à New York, mais, grâce à un modèle de syndication, il est maintenant accessible dans 28 États (Pro Bono Net fournit la plateforme technologique du portail et le soutien et les portails des États, le contenu local et l'accès aux groupes locaux).
- Des modèles de contenu et de projet concernant les lois fédérales ou des sujets intéressant la VIJ peuvent être facilement partagés entre les administrations (p. ex. le projet sur la Charte du Réseau ontarien d'éducation juridique; les projets « Families Change » et « Explore the YCJA » de la Justice Education Society de la Colombie-Britannique; le projet « Prévention de la violence familiale dans les collectivités autochtones » du Service public d'éducation et d'information juridiques du Nouveau-Brunswick; les documents concernant l'initiative « LawMatters at Your Local Public Library » de Courthouse Libraries BC).
- Éducaloi donne de l'information juridique à d'autres organisations au moyen d'un système de gestion du contenu qui transmet de l'information aux sites Web des partenaires sous une forme gérable; la mise à jour est gérée par Éducaloi.
- Les organisations peuvent se regrouper pour partager les droits de licence et d'utilisation d'une plateforme de webinaire particulière.
- PLEI Connect, qui a été mis au point dans le cadre de la phase II de Just A Click Away, est un groupe national de fournisseurs de VIJ en ligne ayant pour but d'encourager le partage entre les organisations et, ainsi, d'accroître la capacité des organisations de VIJ de coopérer et de collaborer relativement à des initiatives technologiques, notamment la diffusion de webinaires, des laboratoires pratiques sur le Web, la mise en commun de pratiques en ligne et des documents sur les meilleures pratiques.
- En Ontario, PLE Learning Exchange aide les organisations à élaborer et à diffuser efficacement de l'information juridique dans leur collectivité en regroupant de l'expertise et des connaissances concernant la pratique en matière de VIJ communautaire, en créant et en mettant en commun des outils et des occasions d'apprentissage et en augmentant le nombre d'initiatives concertées de VIJ en Ontario.

5.2 LE DEUXIÈME ÉLÉMENT DE L'INTÉGRATION DU SECTEUR : UN MÉCANISME DE COORDINATION

Recommandation n° 6 : Que, dans chaque administration, les intervenants – en particulier les fournisseurs de services ou les réseaux de fournisseurs de services avec l'aide des principaux bailleurs de fonds – créent un organisme ou un mécanisme de coordination qui facilite le développement et la collaboration au sein du SSRR.

Pour que les interventions des services soient efficaces, il faut un organisme de coordination qui favorise le réseautage et la collaboration entre les services au sein du SSRR. Au Royaume-Uni, on a constaté que le gouvernement avait financé un grand nombre de services juridiques et de défense des droits à l'échelle locale (les [TRADUCTION] « partenariats pionniers »), mais on ne s'est pas vraiment penché sur les façons de les regrouper en réseaux²⁸. Parce qu'aucun réseautage ne s'est fait, les clients se retrouvaient souvent dans une impasse ou nageaient dans la confusion au lieu d'être encouragés par la multiplicité des services. S'ils se heurtaient à deux ou trois échecs, ils abandonnaient toute tentative de régler leurs problèmes²⁹.

Un mécanisme de surveillance pourrait avoir les buts suivants, entre autres :

- promouvoir le concept du SSRR en tant que secteur dans le débat public et dans la politique et la planification du système de justice dans son ensemble;
- favoriser et promouvoir des stratégies d'acquisition de connaissances juridiques;
- favoriser la compréhension des questions de contrôle de la qualité, notamment en ce qui concerne les ressources disponibles sur Internet qui sont accessibles par le biais de portails en matière de VIJ et de prestation de services;
- contribuer à rationaliser le financement, à décloisonner la prestation de services et à encourager la coopération et les partenariats entre les organisations ayant des objectifs complémentaires ou des domaines d'intervention qui se chevauchent;
- aider les réseaux à mettre au point des méthodes de VIJ, de triage et d'aiguillage coordonnées et efficaces qui tiennent compte des besoins des différentes populations qu'ils servent;
- s'occuper des questions de formation concernant les processus de triage et d'aiguillage (afin d'aider les avocats à comprendre les services communautaires et d'aider le personnel des organismes communautaires à apprécier toute la gamme des services juridiques et de défense des droits);
- veiller à ce que la priorité soit donnée en tout temps aux services locaux et conçus par des organisations non gouvernementales qui ont tissé des liens avec des organismes et des gens venant en aide à la population;
- encourager et mettre en pratique une vision globale de l'accès à la justice comme l'illustre le SSRR.

Pendant la phase des consultations des activités du groupe de travail qui ont mené au présent rapport, la recommandation concernant la création d'un mécanisme de surveillance a été la mieux accueillie des 14 recommandations proposées. La recommandation originale ne précisait pas la forme de ce mécanisme,

²⁸ Richard Moorhead, « Pioneers in Practice », Community Legal Services Pioneer Project, 2000.

²⁹ Pascoe Pleasance et coll., « Causes of Action », Legal Services Research Centre, R.-U., 2004.

et le groupe de travail est d'avis qu'il est toujours important de laisser à chaque administration le soin de décider de la structure et du mandat de celui-ci.

5.3 LES BESOINS PARTICULIERS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT

Comme nous venons tout juste de le décrire, l'intégration est un besoin du SSRR dans l'ensemble en matière de développement. Grâce à une intégration et une coordination efficaces, le secteur serait plus en mesure de répondre aux différents besoins des diverses populations et clientèles. Deux exemples d'approches concernant des besoins particuliers sont décrites ci-dessous. La première a trait aux différents niveaux de connaissances juridiques au sein d'une population et la deuxième, à la formation des fournisseurs de services concernant les méthodes de triage et d'aiguillage selon la complexité des problèmes et les compétences des personnes concernées.

5.3.1 La nécessité d'élaborer des stratégies relatives aux connaissances juridiques pour les diverses populations d'adultes et de jeunes

Recommandation n° 7 : Que les intervenants – en particulier du domaine de l'éducation et des services communautaires – élaborent des stratégies visant à étendre les connaissances juridiques au sein de la population canadienne – de la jeunesse à l'âge adulte – dans le but d'aider les personnes à mieux gérer les différends juridiques qui surviennent dans la vie quotidienne, à reconnaître les aspects juridiques des problèmes, à savoir comment trouver de l'aide, à participer de manière éclairée à la résolution de leurs problèmes et à éviter qu'ils se reproduisent.

La section 4.1.1 décrivait l'amélioration des connaissances juridiques comme l'une des trois fonctions du SSRR. Il est important, dans le cadre de la planification de l'approche utilisée au regard du développement des connaissances juridiques dans chaque administration, de créer des stratégies ciblées pour les adultes, les jeunes et les étudiants et de tenir compte des besoins particuliers des différents groupes socioéconomiques. Une enquête d'envergure menée au Royaume-Uni en 2010 a révélé que [TRADUCTION] « les obstacles à l'acquisition de connaissances juridiques varient au sein de la population ou selon la catégorie de problèmes juridiques »³⁰. Les groupes particulièrement vulnérables (p. ex. les personnes à faible revenu ou sans emploi) ont utilisé des stratégies de résolution de problèmes ou de recherche de conseils qui n'étaient pas nécessairement dans leur intérêt, alors que les répondants instruits et ayant un revenu plus élevé connaissaient davantage leurs droits. Ces conclusions semblaient indiquer que les stratégies de VIJ destinées aux groupes défavorisés devaient avoir pour but de mieux faire connaître les sources de conseils et de défense des droits, alors que les stratégies visant les personnes plus instruites pouvaient informer ces dernières sur la façon de gérer seules leurs problèmes. La segmentation des stratégies en fonction du type de problème a aussi été suggérée. Dans le contexte canadien, les stratégies concernant les connaissances juridiques et la nature de celles-ci seraient également différentes à de nombreux égards dans le cas des Autochtones et des populations du Nord.

³⁰ Balmer et al. (voir la note 6), p. 57.

Un autre rapport de recherche du Royaume-Uni sur les connaissances juridiques des jeunes recommandait aussi l'élaboration de stratégies particulières pour ce groupe, comme le recours à des intermédiaires inspirant confiance, des communications accrues et la gestion des effets émotionnels du stress causé par les incidents juridiques³¹.

Les personnes apprennent souvent mieux lorsque l'information leur est fournie au moment où un problème est décelé, de sorte qu'on pourrait penser que les étudiants ne se trouveront pas dans le monde « réel » lorsqu'ils seront aux prises avec des problèmes juridiques. Ce n'est pas le cas. Les étudiants sont souvent confrontés à des problèmes de nature juridique ayant des effets émotionnels qui les amèneront à acquérir des habiletés, des connaissances – notamment juridiques – et des dispositions d'esprit en matière de gestion des conflits. Pensons à l'intimidation, à l'utilisation d'Internet, aux abus et à la vie privée, aux problèmes liés à la consommation et aux relations sexuelles. Les jeunes qui ont abandonné l'école sont particulièrement vulnérables sur le plan juridique; toute stratégie visant à permettre à ces jeunes d'acquérir des connaissances juridiques doit faire appel à des organisations intermédiaires comme les associations de rue, les refuges et les services de proximité en matière de santé.

5.3.2 La formation visant à assurer un triage et un aiguillage efficaces

Recommandation n° 8 : Que les intervenants – en particulier le secteur public, les autres principaux bailleurs de fonds et les fournisseurs de services – soutiennent la formation nécessaire des fournisseurs de VIJ, des intermédiaires et des fournisseurs de services juridiques directs et y participent dans le but de renforcer les mécanismes d'évaluation, de triage et d'aiguillage afin que les citoyens trouvent rapidement l'aide dont ils ont besoin.

Comme nous l'avons décrit dans la section 4.1.2, le triage et l'aiguillage sont effectués à trois étapes au sein du SSRR. Des intermédiaires qui ne possèdent pas nécessairement des connaissances juridiques participent à la première étape, des cliniques juridiques, des centres de défense des droits et des centres d'entraide participent à la deuxième (au seuil du système de justice officiel) et des services qui aident les clients qui ont affaire au système de justice officiel interviennent à la troisième.

Il est essentiel que les clients reçoivent de l'aide afin d'avoir rapidement accès à ce dont ils ont besoin à toutes les étapes de ce continuum. Il faut à cette fin que les liens entre les services soient solides, ce qui exige un investissement dans la formation des fournisseurs de services. Plusieurs principes devraient guider cette formation :

- *Les fournisseurs de services doivent être renseignés au sujet des clients aux prises avec de multiples problèmes et des catégories de problèmes*
Si les fournisseurs de services interprètent restrictivement leur mandat, ils laisseront passer l'occasion de répondre efficacement aux besoins des clients. Lorsque les clients signalent leurs problèmes juridiques, ils sont aussi susceptibles d'en avoir plusieurs qu'un seul. C'est le cas en particulier de

³¹ Voir PLENET (la note 23).

certaines groupes démographiques, par exemple les personnes handicapées, les minorités visibles, les Autochtones, les bénéficiaires de l'aide sociale et les jeunes³². De même, certains types de problèmes sont plus susceptibles d'être associés à d'autres (p. ex. l'endettement, le chômage et les problèmes liés à la consommation; les lésions corporelles, l'hospitalisation et la sortie de l'hôpital)³³;

Régler un seul de ces problèmes n'aidera pas nécessairement beaucoup le client. Il faut, par exemple, que l'avocat connaisse le lien entre les problèmes et dirige le client vers les autres fournisseurs de services qui sont en mesure de résoudre les problèmes dont il ne peut s'occuper lui-même. S'il ne le fait pas, son intervention pourrait être moins efficace, les problèmes du client ne seront pas résolus et l'intervention ne sera pas considérée comme étant « opportune » parce que trop de problèmes n'auront pas été réglés.

- *Les intermédiaires ont besoin de formation pour être en mesure de constater qu'un problème a un aspect juridique et que des services de VIJ ou de défense des droits ou d'autres mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends sont disponibles pour le régler.*
Des réseaux d'aiguillage efficaces ne pourront être créés que si les intermédiaires sont bien formés. Des exemples d'initiatives efficaces en matière de formation des organisations d'immigrants, des cliniciens travaillant dans les hôpitaux et des bibliothécaires des bibliothèques publiques ont été donnés dans la section 4.3³⁴.
- *Les avocats ont besoin de formation pour déterminer les fournisseurs de services sociaux qui pourraient apporter leur aide concernant des aspects sociaux clés d'un problème juridique.*
Cela ne signifie pas que les avocats locaux doivent connaître tous les services offerts dans la collectivité, mais ils doivent connaître les principales ressources disponibles pour régler des problèmes sociaux qui sont fréquemment associés aux problèmes juridiques dont ils s'occupent. Des guides ou des bases de données électroniques des principales ressources devraient être fournis au personnel des organisations de défense des droits. Celui-ci devrait aussi avoir une bonne idée de la capacité d'une organisation d'accepter des renvois et, s'il est nécessaire de diriger une personne vers une organisation ayant des problèmes de capacité, il devrait informer cette personne des retards ou des limitations de services possibles.
- *L'importance du soutien en matière d'aiguillage dont un client a besoin devrait être évaluée.*
La distinction entre un simple « affichage » et une recommandation plus active ou plus « personnelle » a été décrite dans la section 4.1.2. Il est important que le personnel de la clinique ou de l'organisation de défense des droits soit formé afin de savoir comment déterminer dans quels cas une recommandation plus active est nécessaire. Cela est aussi important – sinon plus – dans le cas des avocats à l'interne qui donnent des conseils et font de l'aiguillage par téléphone, car l'interlocuteur est déjà désavantagé puisqu'il n'a pas de contact direct avec le fournisseur de services. Il pourrait être nécessaire de fournir de l'information sur l'aiguillage dans un courriel ou une lettre ou de fixer des rendez-vous téléphoniques afin de vérifier si le client a été en mesure de donner suite au renvoi.

³² Currie, Ab. (voir la note 4), p. 48.

³³ *Ibid.*, p. 29 et 30.

³⁴ Voir la note 28.

- *Les fournisseurs de services devraient recevoir une formation sur la manière d'aiguiller efficacement les clients vers des sites Web ou d'autres ressources leur permettant de régler eux-mêmes leurs problèmes*

La résolution rapide des problèmes n'exige pas nécessairement que le client soit dirigé vers une personne. Le client pourrait faire des recherches à l'aide d'un ordinateur afin d'obtenir des indications sur les prochaines étapes et obtenir les formulaires nécessaires pour soumettre son problème aux tribunaux. Le Justice Access Centre de Vancouver fournit ce genre de renseignements aux parties qui s'adressent à la Cour suprême³⁵. Aux États-Unis, Ask a Law Librarian est un service de clavardage juridique offert par les California County Law Librarians. Les membres du public peuvent poser une question sur Internet en la tapant dans une fenêtre de clavardage et un bibliothécaire de droit y répond en ligne³⁶.

³⁵ <http://www.supremecourtselfhelp.bc.ca/self-help.htm>. Un modèle semblable est utilisé par le Superior Court Self-Service Center, dans le comté Maricopa, en Arizona. <http://www.superiorcourt.maricopa.gov/superiorcourt/self-servicecenter>.

³⁶ Décrit dans le compte rendu de conférence de JACA (voir la note 27). Le service Ask a Librarian est accessible à l'adresse http://www.247ref.org/portal/access_law3.cfm.

6.0 Créer un lien structurel entre le SSRR et le système de justice officiel

Recommandation n° 9 : Que le SSRR soit reconnu et intégré à l'élaboration des politiques, à la planification concertée, à la création d'innovations et à la mise en œuvre des services dans l'administration de la justice dans chaque administration.

C'est une chose d'allouer des ressources au SSRR et de le reconnaître et le développer parce qu'il constitue un secteur essentiel qui règle des problèmes juridiques de la population. C'en est une autre de faire en sorte que les représentants du SSRR participent autant que les représentants du système de justice officiel à la planification des approches en matière d'accès à la justice qui sont susceptibles d'être mises en œuvre dans l'ensemble des administrations. Le groupe de travail appuie totalement la présence de comités d'accès à la justice dans chaque administration, mais nous estimons que ces comités ne pourront pas répondre adéquatement aux besoins juridiques sous-jacents de la population si aucun cadre de collaboration favorisant une représentation solide et officielle du SSRR n'est mis en place.

La State Access to Justice Commission est un exemple de comité d'accès à la justice susceptible d'être mis en place dans chaque administration des États-Unis. Une telle commission – il en existe actuellement une dans 32 États³⁷ – est créée habituellement par une règle ou une ordonnance de la Cour suprême. Dans la plupart des cas, elle est formée :

[TRADUCTION] [...] de juges et de représentants des tribunaux, d'avocats, de fournisseurs de services d'aide juridique en matière civile, de représentants des facultés de droit et, dans certains cas, de membres des pouvoirs exécutif et législatif de l'État [...] Les commissions sont chargées d'évaluer les besoins en matière de droit civil des personnes à faible revenu et d'élaborer, de coordonner et de surveiller les initiatives visant à répondre à ces besoins³⁸.

Ces commissions reflètent une conception traditionnelle de l'accès à la justice et leurs membres viennent presque exclusivement du système de justice officiel. La question de la composition de la structure de gouvernance au sein des administrations canadiennes mérite une profonde réflexion en ce qui concerne la façon dont cette structure encourage et met en pratique une vision globale de l'accès à la justice qui constitue le fondement du présent rapport (et qui est défendue par le Groupe de travail sur l'accès aux services juridiques³⁹), au lieu de la réduire à une simple notion d'accès aux services d'un avocat et aux tribunaux.

³⁷ Certaines sont appelées « comités » ou « groupes » et quatre d'entre elles sont différentes des commissions d'État officielles. Voir

http://www.americanbar.org/groups/legal_aid_indigent_defendants/initiatives/resource_center_for_access_to_justice/state_atj_commissions.html.

³⁸ Chief Justice Karla M. Gray et Robert Echols. Mobilizing judges, lawyers and communities: State Access to Justice Commissions. American Bar Association: The Judges Journal, vol. 47, n° 3 (été 2008).

³⁹ Dans le rapport de ce groupe de travail daté du 30 mai 2012, il est fait mention (à la p. 6) du rapport produit par l'Institut de La Haye pour l'internationalisation du droit (dont il est question dans la section 2.0 du présent rapport) afin de faire ressortir qu'il faut aborder la question de l'accès à la justice du point de vue des personnes qui vivent des difficultés d'ordre juridique. Le

Au Canada, les administrations ont d'abord cherché, entre les années 1940 et 1960, à régler le problème de l'accès à la justice en offrant des services d'aide juridique et depuis, ces services occupent presque toute la place dans le paysage de l'accès à la justice. Selon la conception traditionnelle, l'aide juridique porte globalement sur les services habituellement offerts par les avocats, ce qui cadre avec la version traditionnelle de l'accès à la justice, celle favorisant l'accès aux services d'un avocat et aux tribunaux. Pendant des décennies, la profession juridique a été la première à défendre ce paradigme de l'accès à la justice, ce qui est tout à son honneur. Toutefois, pour élargir le concept d'accès à la justice de façon à ce qu'il incorpore le SSRR, ce concept doit inclure les fournisseurs de VIJ, les organisations s'occupant du règlement des conflits, les cliniques juridiques communautaires, les groupes de défense des droits, les organisations communautaires et les services extrajudiciaires gouvernementaux. De même, tout organisme de surveillance devra promouvoir et appuyer ces activités.

Il est essentiel que le SSRR ait une cohésion suffisante en tant que secteur pour être considéré comme un partenaire crédible du secteur de justice officiel aux fins de la planification globale des stratégies, politiques, innovations et services en matière d'accès à la justice. C'est pour cette raison que l'une ou l'autre des méthodes d'intégration examinées dans la section 5.1 (auto-organisation) et 5.2 (mécanisme de coordination) – ou la combinaison des deux – devrait être considérée comme une condition préalable à une participation efficace à ce niveau.

La participation en bonne et due forme du SSRR pourrait avoir des incidences importantes sur le débat concernant différents enjeux de justice. Par exemple, l'augmentation constante du nombre de parties qui se représentent elles-mêmes dans les affaires familiales et civiles est considérée comme un problème important pour les services judiciaires et la magistrature dans toutes les administrations. Différentes solutions ont été envisagées pour régler le problème : simplification des formulaires, création de documents, de sites Web et de centres aidant les parties à se représenter elles-mêmes et ajout de mécanismes de règlement extrajudiciaire. Si, à l'exception de la première, ces solutions sont parfois fondées sur le SSRR, elles sont plus souvent liées aux tribunaux. Si le SSRR est davantage représenté dans le processus de planification de l'ensemble du système, il est plus probable que des mécanismes seront conçus afin que d'autres options que le recours aux tribunaux soient définies rapidement après l'apparition d'un problème de façon que les personnes n'aient pas à se représenter elles-mêmes. Il pourrait s'agir, par exemple, d'acquisition plus intensive de connaissances juridiques au moyen de la création de services intermédiaires du SSRR, de l'identification précoce des situations très conflictuelles en matière civile ou familiale et de l'utilisation obligatoire de mécanismes de règlement avant le recours au système judiciaire.

rapport énonce ensuite les quatre [TRADUCTION] « éléments fondamentaux de l'accès à la justice », qui sont tous essentiellement étrangers au système de justice traditionnel.

7.0 La détermination et la surveillance des résultats du SSRR

Recommandation n° 10 : Que les intervenants – en particulier le secteur public, les fournisseurs de services et les principaux bailleurs de fonds au sein du SSRR – travaillent de concert afin de définir les principaux résultats et extrants du secteur et d'en surveiller l'accomplissement.

Les indicateurs de résultat du SSRR devraient refléter le contenu et les buts du secteur. Dans chaque administration, des indicateurs appropriés seront définis par les intervenants, le secteur public, les bailleurs de fonds et tout organisme de coordination. Voici des exemples d'indicateurs, qui sont toutefois directement liés aux principaux thèmes abordés dans le présent rapport.

- *Indicateurs de résolution de problèmes*

Ce ne sont pas toutes les personnes qui ont recours aux services du SSRR qui seront aux prises avec un problème. De nombreuses personnes demanderont de l'information afin d'éviter qu'un problème ne s'aggrave et n'entraîne des coûts. Si elles ont un problème cependant, un indicateur très important est la question de savoir s'il a été résolu.

Le SSRR doit mettre à profit la connaissance empirique des méthodes qui produisent des solutions efficaces et durables aux problèmes. Pour déterminer si un problème est résolu, il faut consigner les coordonnées des clients, obtenir leur consentement à une entrevue de suivi et effectuer une enquête de suivi plusieurs mois après que le service a été fourni (afin de laisser passer une période de temps suffisante pour permettre la résolution du problème). Les bailleurs de fonds doivent être conscients que cela requiert du temps, du personnel et des ressources matérielles, mais il s'agit de la seule méthode fiable permettant de mesurer l'effet du service. Il est plus facile d'évaluer la résolution du problème lorsque des services de médiation ou de représentation ont été fournis (p. ex. par l'entremise d'une activité bénévole), parce que, dans la plupart des cas, l'issue de l'affaire est connue au moment où le service est fourni.

Toute enquête de suivi permet bien sûr d'explorer d'autres résultats, par exemple si le client a donné suite à la mise en rapport, si cela lui a été utile, combien de temps il a fallu pour résoudre le problème et si le client estime que le service a contribué à une résolution rapide.

- *Indicateurs relatifs aux connaissances juridiques*

Une partie importante du travail du SSRR, en particulier la VIJ et les services de règlement rapide des conflits, consiste à élargir les connaissances juridiques des personnes. En général, les indicateurs de résultat doivent concerner aussi les habiletés et les dispositions d'esprit et être conçus différemment pour chacun des résultats.

Au Royaume-Uni, une étude financée par le ministère de la Justice⁴⁰ a décrit les quatre grands domaines de connaissances juridiques suivants, chacun ayant plusieurs sous-ensembles de connaissances mesurables :

- reconnaître et définir les aspects juridiques d'un problème ou d'une situation
- s'informer davantage au sujet des aspects juridiques d'un problème ou d'une situation
- gérer des problèmes et des situations juridiques
- participer et influencer

La conception d'indicateurs appropriés reflétant ces domaines ou sous-ensembles dépend de la nature du projet qui doit être évalué.

- *Indicateurs relatifs aux sites et aux portails Web*

Presque tous les indicateurs qui utilisent des outils comme Google Analytics ont trait aux extrants plutôt qu'aux résultats. Ils reflètent la façon dont les visiteurs se servent du site. Ces outils permettent habituellement de répondre à quatre questions :

- combien de personnes se servent du site, pendant combien de temps le consultent-elles, y reviennent-elles;
- d'où viennent les visiteurs (liens, mots clés utilisés);
- font-ils ce que vous voulez qu'ils fassent (p. ex. inscription, don);
- que font-ils sur le site (pages consultées, contenu)⁴¹?

On peut aussi se servir de questions concernant un site Web particulier qui ont été posées dans le cadre d'autres sondages menés auprès d'utilisateurs qui ont recours à des services directs relativement à un problème juridique. En Colombie-Britannique par exemple, des questions concernant l'utilisation du portail Web de Clicklaw ont été intégrées aux sondages menés auprès des clients relativement à d'autres projets financés par la BC Law Foundation. Même si le sondage principal ne portait pas sur Clicklaw, les répondants étaient aux prises avec des problèmes juridiques. Les sondages étaient donc l'occasion de voir si les clients des projets avaient aussi eu recours notamment à Clicklaw pour résoudre leurs problèmes juridiques.

- *Indicateurs relatif à l'aiguillage*

La création de mécanismes d'évaluation, de triage et d'aiguillage efficaces au sein du SSRR a été examinée dans la section 5.3.2. Pour évaluer la mesure dans laquelle les réseaux d'aiguillage sont étendus, renforcés et efficaces, il faut :

- que les fournisseurs de services produisent de la documentation concernant la mesure dans laquelle ils ont examiné les catégories de problèmes possibles avec leurs clients, et la question de savoir vers quels services, le cas échéant, ils ont dirigé leurs clients et s'il s'agissait d'un simple affichage ou plutôt d'une recommandation plus « personnelle »;

⁴⁰ Sharon Collard, Chris Deeming, Lisa Wintersteiger, Martin Jones et John Seargeant. Public Legal Education from Evaluation Framework. University of Bristol, Personal Finance Research Centre. Novembre 2011. <http://www.lawforlife.org.uk/data/files/core-framework-final-version-nov-2011-v2-370.pdf>.

⁴¹ Voir Brenda Rose et al., note 27 (ces questions se trouvent à la p. 34 de ce rapport).

- que des enquêtes de suivi soient effectuées auprès des clients afin de savoir s'ils ont donné suite à la mise en rapport et si cela les a aidés à résoudre leurs problèmes;
 - que des entrevues soient menées avec les fournisseurs de services au sujet des initiatives d'intervention et de réseautage qu'ils ont mises en œuvre afin d'étendre ou de renforcer leur réseau d'aiguillage.
- *Recherche par un organisme de surveillance*
- La plupart des indicateurs décrits ci-dessus peuvent être conçus et contrôlés étroitement par les services concernés. Deux autres aspects qui seraient logiquement inclus dans un mécanisme de surveillance comme celui dont il a été question dans la section 5.2 devraient faire l'objet d'une évaluation plus globale. Le premier est une étude sur l'attribution globale de fonds au SSRR dans l'administration en cause dans une année de base et dans les années subséquentes. Cette étude serait complexe, mais elle permettrait d'évaluer les progrès réalisés relativement au transfert de fonds décrit dans la recommandation n° 2 (section 3). Une deuxième étude pourrait porter sur l'accroissement de la collaboration et de l'échange d'informations concernant les technologies novatrices entre les intervenants du SSRR, conformément à la recommandation n° 5 mentionnée dans la section 5.1.1.

7.1 CONSTRUIRE DES ALLIANCES SOLIDES EN MATIÈRE DE RECHERCHE

Recommandation n° 11 : Que des relations soient établies entre les fournisseurs de services du SSRR, le secteur public et les universités afin d'encourager la recherche concernant l'accès à la justice ainsi que les enjeux et les résultats du SSRR.

Bien que la plupart des activités d'identification et de surveillance des résultats décrites dans la section précédente puissent être menées à bien grâce au soutien apporté par les bailleurs de fonds à l'évaluation liée à des projets individuels, des travaux de recherche fondamentale sont nécessaires pour étendre les connaissances du secteur. S'il y a des cliniques juridiques étudiantes et des centres faisant la promotion de la VIJ qui sont affiliés à des facultés de droit et si celles-ci ont habituellement des centres de recherche spécialisés, les recherches systématiques concernant spécifiquement le SSRR qui ont été menées au Canada sont peu nombreuses comparativement à celles réalisées par l'Institut de La Haye pour l'internationalisation du droit (HiIL) et l'Université de Tilburg⁴² ou par PLENET au Royaume-Uni⁴³. Il y a toutefois des exceptions, notamment le travail effectué par Ab Currie pour le ministère de la Justice fédéral⁴⁴ et le projet sur le coût de la justice, d'une durée de cinq ans, confié en 2012 au Forum canadien sur la justice civile par le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH), qui est réalisé à l'extérieur du York Centre for Public Policy and Law de l'Université York. Le projet élabore des méthodes permettant de mesurer ce que coûte le système de justice civile, qui il sert, s'il répond aux besoins de ses utilisateurs

⁴² <http://www.hiil.org/about-us/history>. Voir aussi la note 2 de ce rapport.

⁴³ Voir, par exemple, la note 23.

⁴⁴ Voir la note 4.

et le prix à payer s'il ne le fait pas⁴⁵. Les rapports intitulés « À l'écoute de l'Ontario »⁴⁶ et « La géographie des services juridiques civils en Ontario »⁴⁷, publiés respectivement en 2010 et en 2011, constituent un autre exemple. Ces rapports ont trait au Projet sur les besoins juridiques civils de l'Ontario, un projet réalisé par le Barreau du Haut-Canada, Pro Bono Law Ontario, la Fondation du droit de l'Ontario et Aide juridique Ontario, assorti d'une recherche menée par le professeur (maintenant doyen) Lorne Sossin, de l'Osgoode Hall Law School de l'Université York, ainsi que le professeur Albert Yoon et le chercheur invité Jamie Baxter, de la faculté de droit de l'Université de Toronto.

Des études sur la manière dont les personnes composent avec des problèmes juridiques et l'incidence du coût de la justice sur leur vie et sur le système de justice et le secteur public sont essentielles pour que le SSRR ait des fondations plus solides. Les sujets suivants pourraient aussi faire l'objet de projets de recherche fondamentale :

- comment les personnes surmontent les obstacles qui nuisent à l'obtention d'information juridique virtuelle ou au moyen du Web et à l'utilisation de la technologie et comment elles réussissent à obtenir cette information;
- les combinaisons de ressources officielles et non officielles que les personnes utilisent pour prendre des décisions relativement à des problèmes juridiques;
- les modèles favorisant la participation des parties non représentées et les moyens d'éviter qu'elles aient recours au système judiciaire;
- comprendre les fondements culturels et socioéconomiques des comportements litigieux et comment ceux-ci peuvent être orientés vers des processus davantage axés sur la collaboration;
- les combinaisons optimales de l'autonomie et du soutien : les possibilités et les limites;
- les modalités et les infrastructures à distance permettant d'aider les populations rurales et du Nord à régler leurs problèmes juridiques;
- la compréhension et les expériences des immigrants concernant les problèmes juridiques;
- l'effet à long terme de la vulgarisation juridique dans les écoles sur la résolution de problèmes juridiques.

Un mécanisme de surveillance comme celui analysé dans la section 5.2 servirait notamment à définir, avec les fournisseurs de services, les bailleurs de fonds et le secteur public, les sujets de recherche importants pour le SSRR et à créer les liens et les structures indispensables à leur réalisation.

⁴⁵<http://www.cfcj-fcjc.org/sites/default/files/docs/2012/Cost%20of%20Justice%20Project%20Plan%20-%20Working%20Draft%20%28October%202012%29.pdf>.

⁴⁶ http://www.lsuc.on.ca/media/may3110_ocnreport_final.pdf.

⁴⁷ <http://www.lsuc.on.ca/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=2147486236>.

8.0 Conclusion

Nous concluons là où nous avons commencé et là où nous croyons que nous devrions continuer de mettre l'accent : les problèmes juridiques quotidiens des gens.

La tâche du groupe de travail consistait à élaborer une vision claire de la façon dont le système de justice peut intervenir plus efficacement relativement à ces problèmes. Nous avons affirmé que le principe le plus important sur lequel fonder une réponse consiste à utiliser les ressources de manière à aider le plus grand nombre de personnes de la manière la plus efficace possible et le rapidement possible. Il s'agit du premier principe qui donne un sens et du contenu à l'expression « accès à la justice ».

Ce principe entraîne un changement de paradigme selon lequel le système de justice lui-même est redéfini de manière à incorporer totalement un secteur des services de règlement rapide bien établi. Il faut mieux définir, créer et intégrer le SSRR dans chaque administration, lui fournir des ressources additionnelles, établir des liens structurels plus solides entre lui et le système de justice officiel, évaluer ses activités et ses résultats et effectuer des recherches empiriques sur les thèmes sous-jacents qui sont importants pour lui.

Il peut sembler difficile d'apporter un changement fondamental au système de justice en période de restrictions budgétaires. La distribution de plus en plus inégale de la richesse, les pressions exercées par une société de consommation évoluant rapidement, les changements concernant la composition des familles et les caractéristiques culturelles de notre nation rendent l'exercice encore plus complexe. Les changements technologiques peuvent rapidement rendre inutiles des systèmes de communication et d'information et laisser sans aucun service des segments de la population. Ces mêmes difficultés offrent toutefois l'occasion d'apporter des changements qui renforceront le système de justice dans son ensemble ainsi que sa capacité de régler les problèmes quotidiens des gens et imposent une obligation à cet égard.

Le « changement fondamental » proposé dans le présent document s'appuie sur les fondations mises en place dans chaque administration qui ont été décrites dans la section 2. En ce sens, le changement est évolutionnaire. L'aspect plus « révolutionnaire » de ce changement consiste à reconceptualiser et à développer le secteur de manière qu'il soit un partenaire clé du système de justice officiel, afin que la population canadienne ait accès à la justice plus efficacement et plus rapidement.