



THE CANADIAN
BAR ASSOCIATION
L'ASSOCIATION DU
BARREAU CANADIEN

Mesure de l'accès à la justice

Un document de discussion

Nouveau regard sur l'égalité devant la justice

Une initiative de l'Association du Barreau canadien

Avril 2013

Comité permanent de l'accès à la justice

Melina Buckley – Présidente

John H. Sims, c.r. – Vice-président

Sheila J. Cameron

Amanda K. Dodge

Sarah J. Lugtig

Patricia M. Hebert

Gillian D. Marriott, c.r.

Gaylene Schellenberg – Directrice de projet

Le Comité est reconnaissant au Fonds pour le Droit de demain de son généreux appui financier.

Table des matières

1. Avant-propos.....	1
2. Introduction : Pourquoi mesurer?.....	1
3. Mise en contexte de la mesure de l'accès à la justice.....	4
A. Objectifs en matière d'accès à la justice	4
B. Indicateurs de l'accès à la justice	5
C. Mesures de l'accès à la justice	7
D. Indices de l'accès à la justice	8
4. Exemples de mesures de l'accès à la justice.....	8
A. Indice de l'état de droit de l'organisme <i>World Justice Project</i>	8
B. Modèle de La Haye de mesure de l'accès à la justice.....	11
C. Initiative australienne de création d'une base de données factuelles pour le système de justice civile.....	16
D. Critères de rendement de la <i>Legal Services Corporation</i> des États-Unis	19
E. Étude australienne sur l'efficacité de l'aide juridique	23
5. Intégration des avis de la communauté à la mesure de l'accès à la justice	25
A. Que se passe-t-il quand il n'y a pas accès à la justice?.....	26
B. Que se passe-t-il quand il y a accès à la justice?	31
6. Enjeux et questions de discussion.....	34
A. Questions de discussion.....	35

Note : Ce document de consultation a été produit par le Comité permanent de l'accès à la justice de l'Association du Barreau canadien expressément pour des fins de consultations. Il n'a pas été approuvé par l'ABC et il ne constitue pas un énoncé officiel de la politique de l'ABC. Il est destiné à susciter la discussion. Le Comité tiendra compte de cette discussion dans la rédaction de son rapport final et des recommandations à l'ABC qu'il présentera à la Conférence juridique canadienne en août 2013.

Mesure de l'accès à la justice – Document de discussion

1. Avant-propos

Le Comité de l'accès à la justice de l'Association du Barreau canadien prépare cinq documents de discussion dans le cadre de son initiative *Nouveau regard sur l'égalité devant la justice*¹. Cette initiative s'attaque à quatre obstacles qui s'opposent aujourd'hui à une amélioration durable et soutenue de l'accès à la justice : absence d'intérêt politique; lacunes dans la stratégie et la coordination des initiatives visant l'accès; absence de mécanisme pour mesurer le changement; et lacunes manifestes dans nos connaissances sur ce qui peut véritablement améliorer l'accès à la justice.

Le présent document de discussion porte directement sur le troisième obstacle au progrès : l'absence d'une terminologie commune au sujet de l'accès à la justice, de mécanismes pour mesurer le changement et de définition pratique du succès. Il étudie le fondement conceptuel des paramètres de mesure de l'accès à la justice et il examine des méthodes adoptées dans d'autres pays et par des organisations internationales. Il présente aussi un résumé des conclusions issues de consultations auprès de groupes témoins au sujet des perceptions de l'accès à la justice; il s'agit là d'une des perspectives importantes pour l'étude des aspects pratiques de l'accès à la justice. Le document présente en conclusion des questions de consultation destinées à susciter des commentaires et engendrer une discussion sur les enjeux et les options repérés. Vos commentaires aideront le Comité de l'ABC à formuler son rapport et ses recommandations, qui seront présentés à la Conférence juridique canadienne en août 2013.

Le Comité de l'ABC vous invite à réagir à une ou l'autre ou à l'ensemble des questions de consultation, ou au contenu du présent document de discussion. Il demande que tous les commentaires soient adressés à Gaylene Schellenberg, directrice de projet, d'ici le 15 mai 2013.

2. Introduction : Pourquoi mesurer?

L'efficacité du système de justice canadien souffre du fait que nous disposons d'un vocabulaire extrêmement limité pour décrire et mesurer ce système et la façon dont il fonctionne. L'opportunité même de mesurer le rendement du système juridique et la façon de le faire sont en soi des questions litigieuses. Nous n'avons aucun consensus sur le sens et la définition de l'accès à la justice, bien que nous puissions probablement tous convenir qu'il s'agit d'un phénomène complexe

¹ Les deux premiers documents de discussion, « *Tension à la frontière* » : *Services pro bono et aide juridique et Les solutions de rechange sous-étudiées à l'intention de la classe moyenne*, se trouvent dans le site Web de l'ABC. Les deux derniers documents de discussion suivront début avril. Pour une description complète du projet, voir : www.cba.org/ABC/Acces/main/projet.aspx.

et compliqué². S'entendre sur ce que sont les éléments de l'accès à la justice est la première étape à franchir pour élaborer des mesures du rendement en matière d'accès à la justice.

Nous nous entendons généralement sur ce que le « problème » de l'accès à la justice s'accroît, mais ce n'est là qu'une intuition fondée sur des données anecdotiques. Nous ne sommes pas à même de donner des réponses définitives même aux interrogations les plus élémentaires sur les obstacles à l'accès, non plus que de réunir les données fragmentaires à notre disposition pour même commencer à ébaucher un bilan global de l'accès à la justice au Canada. Chacun sait qu'on ne peut guère gérer que ce qu'on peut mesurer. L'absence de consensus sur ce qui constitue l'accès à la justice et sur ce qu'il faut mesurer et comment le mesurer entrave l'élaboration de politiques et la prise de décisions au sein des institutions juridiques et judiciaires au cœur du bon fonctionnement de notre système démocratique.

Dans son rapport de 1996, le Groupe de travail sur les systèmes de justice civile de l'Association du Barreau canadien déplorait l'absence d'information de gestion élémentaire, concluant qu'elle était à la fois un tenant et un aboutissant d'un des cinq obstacles principaux à l'accès : l'insuffisance des ressources et des outils de gestion³. Le rapport recommandait d'élaborer et de conserver des données nationales de référence sur les tribunaux⁴. Un certain progrès a été réalisé dans la collecte de données sur les tribunaux, et des initiatives se poursuivent en vue de réunir des données plus raffinées, surtout en ce qui concerne les coûts de divers aspects du système de justice⁵. Pourtant, nous sommes loin d'avoir un cadre commun de collecte de données, et encore plus loin d'avoir une solide base de connaissances pour la prise de décisions sur le système de justice.

Le Canada n'est pas seul dans cette situation. Une récente étude de l'Institut RAND pour la justice civile, aux États-Unis, arrivait à cette conclusion :

[TRADUCTION]

Notre principale observation, pour le moment, est que le peu de données et la faible qualité des données sur de nombreuses dimensions du rendement du système de justice continuera d'entraver tous les efforts empiriques. Par conséquent, nous suggérons de

² Liz Curran, *Literature Review: examining the literature on how to measure the 'successful outcomes': quality, effectiveness and efficiency of Legal Assistance Services* (Australie : février 2012), p. 3. [Curran 2012].

³ Association du Barreau canadien, *Rapport du Groupe de travail sur les systèmes de justice civile* (Ottawa : Association du Barreau canadien, août 1996), p. 20.

⁴ *Ibid.*, p. 88.

⁵ Voir par exemple les projets « Costing of Justice » et « Justice Sector Business Intelligence » de la Colombie-Britannique, abordés dans Colombie-Britannique, ministère du Procureur général, *Modernizing British Columbia's Justice System* (livre vert, février 2012); Forum canadien sur la justice civile, *Cost of Justice* : www.cfcj-fcjc.org/cost-of-justice.

*fixer un ensemble de priorités pour les activités futures de collecte de données sur la justice civile.*⁶

De même au Royaume-Uni, la P^{re} Hazel Genn s'est exprimée comme suit :

[TRADUCTION]

*Il y a toujours eu une absence d'information factuelle de base sur les caractéristiques des affaires traitées dans les tribunaux civils. Même si les tribunaux d'Angleterre et du Pays de Galles conservent une quantité considérable de renseignements à des fins administratives, cette base de données omet en général des éléments descripteurs vitaux tels que le type de cause, la valeur en cause et le résultat.*⁷

En même temps, la nécessité de constituer une base de données factuelles pour le système de justice civile est devenue une priorité de certains pays, notamment, comme il en est question ci-dessous, en Australie.

L'élaboration de paramètres de mesure de l'accès à la justice est un élément important pour une réforme. Ils seraient utiles à diverses fins, qu'il s'agisse d'informer le public sur son système de justice, d'éclairer les décisions quotidiennes des acteurs du système de justice, d'orienter l'élaboration de politiques ou de soutenir le changement. Ils peuvent aussi [TRADUCTION] « rehausser le choix des utilisateurs, permettre les comparaisons et l'apprentissage, accroître la transparence et créer des incitatifs à l'amélioration de l'accès à la justice⁸ ». Il y a une prise de conscience de l'utilité d'une meilleure connaissance empirique du fonctionnement du système de justice, mais un malaise quant à la façon d'améliorer la connaissance. La problématique se résume comme suit : [TRADUCTION] « Pouvons-nous faire de l'accès à la justice un concept quantifiable au lieu d'une aspiration générale⁹? »

Le présent document examine le défi que constitue la quantification de l'accès à la justice, en présentant un bref aperçu des éléments de paramétrage de l'accès à la justice ainsi que des exemples d'approches et méthodes actuelles. Il explore aussi la façon dont peuvent être prises en compte les opinions des Canadiens et des Canadiennes, en particulier des membres de groupes faisant face à d'importants obstacles dans le système de justice. La dernière section vise à stimuler la réflexion sur ces idées en cernant des enjeux d'actualité et des questions pertinentes.

⁶ Michael D. Greenberg et Geoffrey McGovern, *An Early Assessment of the Civil Justice System After the Financial Crisis – Something Wicked This Way Comes?* (Californie : RAND Occasional Paper, 2012), p. 45.

⁷ H. Genn, *Solving Civil Justice Problems: What might be best?* (document rédigé pour le séminaire sur la justice civile du Scottish Consumer Council, 2005).

⁸ Martin Gramatikov, Maurits Barendrecht et Jin Ho Verdonschot. « Measuring the Costs and Quality of Paths to Justice: Contours of a Methodology » (2011) 3 *Hague Journal on the Rule of Law* 349, p. 349.

⁹ *Ibid.*, p. 350.

3. Mise en contexte de la mesure de l'accès à la justice

Les paramètres de mesure sont des indicateurs des activités et du rendement d'une organisation, et sont fondés sur ses objectifs, indices et critères à l'égard de domaines d'action précis. Ils sont des mesures quantitatives qui suscitent l'amélioration et caractérisent les progrès. Les indicateurs et paramètres de mesure peuvent être combinés en un indice global des activités d'un système ou d'une organisation. La présente section aborde des exemples d'objectifs, indicateurs, paramètres de mesure et indices en matière d'accès à la justice.

Les paramètres de mesure ne sont utiles qu'en présence d'objectifs clairs, et si les indicateurs sont bien conçus et les calculs sont exacts. Aussi bien le fond que les modalités des mesures revêtent une importance capitale :

[TRADUCTION]

Un indice calculé avec le plus grand soin, mais qui ne représente pas adéquatement l'idée mesurée peut être une parfaite perte de temps et de ressources. Le contraire est tout aussi vrai : même si les données utilisées pour constituer un indice sont des mesures valables de divers aspects de l'accès à la justice, sa valeur sera sujette à caution si sa construction est fautive.¹⁰

À l'échelle internationale, l'expérience indique qu'il faut investir du temps dans l'élaboration d'un langage commun pour caractériser les résultats et un cadre commun pour saisir les données¹¹. Ceux-ci doivent être fondés sur une profonde compréhension et une solide description du programme, des processus et des organisations – une description qui sera adaptable et qui évoluera à la lumière de la réalité, en même temps qu'elle¹². Mesurer les résultats ne sera jamais une science exacte, mais est une tâche essentielle pour aller au-delà d'un décompte des intrants et des activités, et donner tout leur sens aux mesures¹³.

A. Objectifs en matière d'accès à la justice

Les objectifs d'un système de justice sont souvent énoncés en termes évidents et concrets – par exemple, mettre fin aux différends et réduire les délais et les coûts associés au règlement des différends et autres litiges. Toutefois, les objectifs peuvent aussi être définis en termes plus vastes englobant les valeurs du système de justice. De nombreux rapports sur l'accès à la justice et la

¹⁰ Martin Gramatikov et Malini Laxminarayan, « Weighting Justice: Constructing an Index of Access to Justice » (TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems. Université de Tilburg [Pays-Bas]. N° 10/2008), p. 5-6.

¹¹ Voir par exemple « Overview of the UNDP's Approach to Measuring Capacity », Groupe du renforcement des capacités, Bureau des politiques de développement, Programme des Nations Unies pour le développement, juin 2010; P. Downes, « Measuring Outcomes in Relation to SCP Core Elements » (Educational Disadvantage Centre, St Patricks College, Royaume-Uni, 13 janvier 2011).

¹² *Ibid.*, « Overview of the UNDP's Approach to Measuring Capacity », p. 10.

¹³ *Ibid.*, p. 6.

réforme des systèmes de justice énumèrent de tels objectifs¹⁴. Dans certains cas, les listes peuvent être très raffinées, comprenant par exemple les objectifs suivants :

1. favoriser l'équité sur le fond et l'équité procédurale;
2. satisfaire aux intérêts fondamentaux des parties à des différends;
3. assurer la satisfaction des parties à l'égard du processus de règlement des différends;
4. réduire les risques associés aux différends;
5. réduire les torts aux parties et à d'autres, y compris à la société;
6. offrir un plus grand choix de processus de règlement des différends aux parties et aux professionnels du règlement des différends;
7. accroître la capacité des parties de gérer d'autres différends;
8. favoriser des rapports productifs entre parties à des différends;
9. assurer la satisfaction des parties à l'égard des services des professionnels du règlement des différends;
10. améliorer la culture du traitement des différends chez les parties à des différends, les professionnels et la société;
11. favoriser la conformité aux politiques sociales exprimées dans la loi, comme la non-discrimination.¹⁵

B. Indicateurs de l'accès à la justice

Au Canada, la collecte de données sur le système de justice vise surtout à mesurer les intrants et à compter les activités. Par exemple, les « tableaux de bord de données » du ministère de la Justice de la Colombie-Britannique présentent des données sur les tribunaux, les services correctionnels et les poursuites. Ils fournissent des statistiques des cours provinciales, régionales et locales sur les activités du système de justice et son progrès au cours des cinq dernières années. Les statistiques représentent l'activité aux trois paliers de tribunaux (Cour provinciale, Cour suprême et Cour d'appel de la Colombie-Britannique) et dans les deux divisions (criminelle et civile – y compris la justice familiale). Les données portent sur les éléments suivants :

- nouvelles affaires soumises aux tribunaux;
- affaires classées en Cour provinciale;
- répartition des affaires criminelles en Cour provinciale selon la durée, à l'échelle provinciale;

¹⁴ Voir par exemple ABC, *Rapport du Groupe de travail sur les systèmes de justice civile*, supra note 3; rapport du groupe de travail sur l'accès à la justice, ministère du Procureur général, *A Strategic Framework for Access to Justice* (Barton ACT : gouvernement d'Australie, 2009).

¹⁵ John Lande, « A Guide for Policymaking that Emphasizes Principles, and Public Needs », 26:11 (2008) *Alternatives to the High Cost of Litigation*, p. 197.

- répartition des affaires criminelles en Cour provinciale selon la durée, à l'échelle locale;
- durée médiane des affaires criminelles en Cour provinciale;
- heures de séance des tribunaux;
- comparutions prévues;
- documents déposés en cour civile¹⁶.

La méthode des tableaux de bord de données du ministère de la Justice de la Colombie-Britannique est peut-être une des plus accessibles et des plus innovatrices, mais elle ne donne qu'un bilan limité et partiel du rendement du système de justice. Les évaluations de types précis de services du système de justice – comme l'éducation et l'information juridiques à l'intention du public – portent aussi surtout sur les intrants et les activités, bien qu'elles comprennent souvent en outre des statistiques sur la satisfaction des clients¹⁷. Ce n'est que très récemment que les fournisseurs de services du système de justice ont commencé à réunir des renseignements et à produire des rapports sur les résultats, fût-ce même dans une mesure limitée¹⁸. Sans aucun doute, d'importants problèmes conceptuels et méthodologiques se posent quand il s'agit de mesurer l'efficacité du système de justice en termes de résultats¹⁹. De récents rapports ont fait valoir combien il importe de se concentrer sur les résultats dans les réformes visant l'accès à la justice²⁰.

Malgré les difficultés inhérentes, il faut, pour mesurer l'accès à la justice, mesurer et rapporter les résultats aussi bien que les intrants, ainsi que les rapports entre les deux :

¹⁶ www.justicebc.ca/en/rm/data/dashboard.html.

¹⁷ Erol Digiusto, « Effectiveness of public legal assistance services – A discussion paper » (Justice Issues Paper 16, Law and Justice Foundation of New South Wales, octobre 2012), p. 4; Lindsay Cader, « Évaluation des initiatives de vulgarisation et d'information juridiques : bibliographie annotée » (Ottawa : Justice Canada, 2003); Unité de coordination et de ressources de vulgarisation de l'information juridique, « A Snapshot of Evaluations from PLEI Groups in Canada » (2010, mis à jour).

¹⁸ Voir par exemple Ken Smith, Ph.D, *Evaluation of Law Help Ontario as a Model for Assisting Self-Represented Litigants in the Ontario Superior court of Justice at 393 University Avenue in Toronto. Final Report*. (The Resource for Great Programs, Inc., 5 novembre 2009), p. 7; Focus Consultants, *Evaluation of Family Legal Services, Legal Services Society*, rapport final (1^{er} mai 2012); Jessica Pearson et Lanae Davis, *The Hotline Outcomes Assessment Study Final Report – Phase III* : vaste sondage téléphonique commandé dans le cadre du Project for the Future of Equal Justice (Denver CO : Center for Policy Research, novembre 2002); M. Smith et A. Patel, *Using Monitoring Data: Examining Community Legal Advice Centre Delivery* (Londres : Legal Services Commission, 2010).

¹⁹ Digiusto, *supra* note 17, p. 5-6; Curran 2012, *supra* note 2, p. 14 à 18.

²⁰ Voir par exemple Legal Services Society, *Making Justice Work: Improving Outcomes and Access for British Columbians. A Report to the Minister of Justice and Attorney General The Honourable Shirley Bond* (Vancouver : LSS, 1^{er} juillet 2012), p. 4.

[TRADUCTION]

Considérer les intrants du système peut apporter une certaine connaissance de l'infrastructure juridique générale, mais une analyse fondée sur les intrants ne fournit au mieux qu'une approximation des niveaux de rendement. Les résultats du système juridique sont une représentation plus valable de sa capacité de régler des problèmes, d'assurer une certitude juridique et de renforcer l'ordre social. Encore une fois, la question reste de savoir quel ensemble d'indicateurs traduit le mieux les résultats d'un système juridique.²¹

La mise au point de solides indicateurs des résultats exige l'apport de tous les intervenants et la prise en compte de la perspective à la fois des fournisseurs et des utilisateurs de services du système de justice²². Il est vital que les indicateurs soient transparents et suffisamment concrets pour être utiles²³.

C. Mesures de l'accès à la justice

Un processus collaboratif est également important pour la mise au point de méthodes de collecte de données devant produire les indicateurs de l'accès à la justice. La pleine divulgation des méthodes et des critères d'évaluation est essentielle pour garantir que les résultats sont équitables. Un rapport australien recommande l'adoption d'un ensemble de principes sous-tendant le processus de mesure :

- **Exhaustivité** : Les données recueillies devraient être exhaustives, permettant l'évaluation du rendement à l'égard de tous les objectifs.
- **Uniformité** : Les données devraient être recueillies d'une façon uniformisée, permettant les comparaisons entre différents types de services, fournisseurs de services et voies vers la justice.
- **Économie et simplicité** : Les méthodes de collecte de données les plus simples et les moins coûteuses devraient être utilisées.
- **Possibilité d'agrégation et de désagrégation** : Les données devraient être recueillies d'une façon permettant leur agrégation et leur désagrégation.
- **Pertinence** : Les données devraient être pertinentes dans l'optique des organismes et des particuliers qui les fournissent, aussi bien que par rapport aux objectifs gouvernementaux.

²¹ Gramatikov et Laxminarayan, *supra* note 10.

²² Curran 2012, *supra* note 2, p. 19.

²³ Gramatikov et Laxminarayan, *supra* note 10, p. 24; voir aussi la discussion dans Daniel Kaufmann, Aart Kraay et Massimo Mastruzzi, « Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007 » (Washington DC : Policy Research Working Paper, Banque mondiale : juin 2008).

- Actualité : Les données devraient être recueillies de façon suffisamment fréquente et être communiquées de façon suffisamment rapide qu'elles restent d'actualité pour les décideurs.²⁴

D. Indices de l'accès à la justice

Le principe d'un indice est simple : il s'agit de résumer divers indicateurs en un seul score numérique. Les indices permettent de combiner des séries de données complexes dans un chiffre simplifié. Souvent, les scores de divers indicateurs ou sous-indicateurs sont pondérés en fonction d'une évaluation de leur capacité de traduire des aspects importants du fonctionnement d'un système. Un des principaux avantages d'un indice est qu'il facilite le suivi du rendement global d'un système au fil du temps.

4. Exemples de mesures de l'accès à la justice

Cette section donne des exemples de différentes façons d'aborder les mesures de l'accès à la justice. Elle vise à rendre ces concepts plus concrets et à illustrer les possibilités d'enrichir nos données empiriques, nos connaissances et notre compréhension du système de justice. Cinq exemples d'initiatives sont décrits, allant dans leur portée du général au particulier :

- indice de l'état de droit de l'organisme *World Justice Project*;
- modèle de La Haye de mesure de l'accès à la justice;
- initiative du gouvernement de l'Australie de création d'une base de données factuelles pour le système de justice civile;
- critères de rendement de la *Legal Services Corporation* des États-Unis;
- récente étude australienne sur l'efficacité de l'aide juridique.

Ces initiatives ne font ici l'objet d'aucune évaluation.

A. Indice de l'état de droit de l'organisme *World Justice Project*

La juge en chef du Canada a fait connaître l'indice de l'état de droit de l'organisme *World Justice Project* (WJP) au milieu juridique canadien et au public canadien lorsqu'elle a parlé des scores relativement faibles que le Canada avait reçus sur les éléments de l'indice global concernant l'accès à la justice.

Le WJP décrit son indice de l'état de droit comme un outil innovateur d'évaluation quantitative qui offre :

²⁴ Elizabeth Shearer, « An evidence base for the federal justice system » (rapport présenté au ministère du Procureur général de l'Australie, février 2011), p. 24 à 26.

[TRADUCTION]

... un bilan détaillé et complet de la mesure dans laquelle les pays respectent l'état de droit dans la pratique. Il fournit des données originales sur une variété de dimensions de l'état de droit, permettant une évaluation de l'adhésion d'une nation à la primauté du droit dans la pratique, cernant les forces et les faiblesses d'une nation en comparaison de pays dans des situations semblables et suivant les changements au fil du temps.²⁵

L'état de droit est décomposé en neuf facteurs ou éléments fondés sur une théorie détaillée de l'état de droit : limites au pouvoir gouvernemental; absence de corruption; ordre et sécurité; droits fondamentaux; gouvernement ouvert; application de la réglementation; justice civile; justice criminelle; et justice informelle. Ces trois derniers facteurs correspondent aux objectifs ou buts systémiques qui servent de base aux indicateurs et mesures. Les facteurs sont définis et décomposés en sous-facteurs (indicateurs) et variables (mesures).

Le WJP définit comme suit le facteur « justice civile » de l'état de droit :

[TRADUCTION]

Dans une société respectant l'état de droit, chacun devrait pouvoir régler ses griefs et obtenir réparation conformément aux droits fondamentaux, par le biais d'institutions formelles de justice, d'une façon pacifique et efficace – plutôt que de recourir à la violence ou de s'en remettre à ses propres moyens. La justice civile exige que le système soit accessible, abordable, efficace, impartial et respectueux des différences culturelles. L'accessibilité suppose que le public est généralement renseigné sur les recours possibles, que des conseils et des services de représentation juridique sont disponibles et abordables, et qu'il n'y a pas de frais ou obstacles excessifs ou déraisonnables. L'impartialité suppose l'absence de distinctions arbitraires par exemple en fonction de la situation sociale ou économique, et elle signifie que les décisions sont à l'abri d'une influence indue de la part de responsables publics ou d'intérêts privés. Une justice civile efficace suppose aussi que les procédures judiciaires sont menées avec diligence et que les jugements sont appliqués sans délai déraisonnable. Enfin, dans une société respectant l'état de droit, il est essentiel que des mécanismes alternatifs de règlement des différends permettent un accès efficace à la justice, tout en évitant de lier des personnes qui n'ont pas consenti à être liées.²⁶

Ce facteur mesure aussi le degré auquel le système prévoit une application équitable et efficace.

²⁵ www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index.

²⁶ www.worldjusticeproject.org/factors/effective-civil-justice.

En élaborant le cadre, les indicateurs et les variables, le WJP a reconnu que [TRADUCTION] « l'accès à la justice a aussi bien un sens "léger" et "lourd"²⁷ ». Il favorise ainsi une « conception intermédiaire » et aborde :

[TRADUCTION]

... l'accès à la justice en termes d'accès à des mécanismes de règlement des différends, surtout par rapport à l'accès à des conseils et l'accès aux tribunaux. Il se distingue ainsi d'autres cadres qui considèrent l'accès à la justice dans le sens plus « lourd » englobant d'autres aspects comme la légitimité des tribunaux ou des éléments qui contribuent à rehausser l'habilitation juridique des pauvres.²⁸

La justice civile comprend 57 variables combinées pour former les sept sous-facteurs suivants :

- 7.1 Les gens peuvent accéder à la justice civile et ont les moyens de le faire
- 7.2 La justice civile est à l'abri de la discrimination
- 7.3 La justice civile est à l'abri de la corruption
- 7.4 La justice civile est à l'abri d'une influence gouvernementale inappropriée
- 7.5 La justice civile n'est pas soumise à des délais déraisonnables
- 7.6 La justice civile est appliquée efficacement
- 7.7 Des mécanismes alternatifs de règlement des différends sont accessibles, impartiaux et efficaces²⁹

Les variables mesurent : la notoriété générale des recours disponibles; la disponibilité et l'abordabilité des conseils et de la représentation juridiques; l'absence de frais excessifs ou déraisonnables, d'obstacles procéduraux, d'obstacles linguistiques, d'obstacles liés à l'emplacement des tribunaux et d'autres obstacles à l'accès aux systèmes formels de règlement des différends; l'absence de distinctions arbitraires ou irrationnelles fondées sur la situation sociale ou économique ou d'autres formes de parti pris; le degré auquel les décisions sont à l'abri d'une influence indue de la part de responsables publics ou d'intérêts privés; l'absence de délais déraisonnables dans les procédures judiciaires et l'application des jugements; le caractère équitable et efficace de l'accès à des moyens d'application; l'impartialité et l'efficacité des mécanismes alternatifs de règlement des différends (à savoir, médiateurs et arbitres).

La mesure est fondée sur des données que le WJP recueille dans chaque pays grâce à deux moyens innovateurs : (1) un sondage auprès de la population générale, réalisé auprès d'un échantillon représentatif de 1000 répondants dans trois villes de chaque pays, par de grandes maisons de

²⁷ Juan C. Botero et Alejandro Ponce, « Measuring the Rule of Law » (La Haye [Pays-Bas] : World Justice Project – Working Paper Series, WPS No. 001, novembre 2010), p. 13-14.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Supra* note 26.

sondage locales; et (2) un questionnaire comprenant des questions fermées, soumis à des répondants choisis – praticiens et universitaires du pays connaissant le droit civil et le droit commercial, la justice criminelle, le droit du travail et la santé publique. Ces deux sources de données abordent des questions liées à l'expérience et des questions liées aux perceptions³⁰.

B. Modèle de La Haye de mesure de l'accès à la justice

Une approche différente de l'évaluation quantitative de l'accès à la justice est proposée par le projet « Measuring Access to Justice » (MA2J) de l'Université de Tilburg, le *Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution Systems* (TISCO) et l'Institut pour l'internationalisation du droit de La Haye (HiiL). Le projet MA2J recourt à une méthode de recherche visant à mesurer l'accès à la justice par le biais des perceptions et des attitudes des personnes qui ont emprunté une « voie vers la justice³¹ ».

Les unités de mesure de la « voie » sont les personnes qui ont eu un problème juridique et ont agi pour le résoudre par le biais d'une intervention étatique ou non étatique. La définition de voie vers la justice est simple : un processus communément utilisé par des personnes pour régler un problème juridique. Les trois principaux « piliers » de l'expérience des utilisateurs sont mesurés : les coûts de la justice, la qualité de la procédure et la qualité du résultat. Comme dans la méthode du WJP, chacun des trois piliers est un indicateur multidimensionnel regroupant des sous-indicateurs. Les scores de chacun des sous-indicateurs sont combinés pour donner les scores des trois indicateurs des coûts, de la procédure et du résultat. Avec le temps, le projet MA2J regroupera l'information sur les coûts, la qualité de la procédure et la qualité du résultat en un chiffre composite, l'indice de l'accès à la justice. Le but consiste à faire de cet indice un condensé d'information sur les voies vers la justice mesurées.

Les indicateurs et sous-indicateurs ont été mis au point sur plusieurs années, en même temps que des problèmes conceptuels et méthodologiques étaient réglés³². Plus de 22 applications pilotes de la méthode ont servi à tester, valider et raffiner les instruments de mesure et le cadre méthodologique global³³.

Tout en reconnaissant les constatations de recherches sur les besoins juridiques en matière civile selon lesquelles de nombreuses personnes qui ont un problème auquel il y aurait une solution juridique ne font rien pour régler ce problème, le projet MA2J s'attache à mesurer les besoins juridiques [TRADUCTION] « à partir du moment où une personne fait un premier pas en vue de régler le problème³⁴ ». Cette approche « axée sur la demande » met l'accent sur les problèmes juridiques

³⁰ Botero et Ponce, *supra* note 27, p. 3; voir la discussion détaillée, p. 16 à 26.

³¹ Voir le site Web du projet : www.measuringaccesstojustice.com.

³² Gramatikov, Barendrecht et Verdonschot, *supra* note 8, p. 350-351.

³³ *Ibid.*, p. 351. Des études pilotes ont été réalisées entre autres aux Pays-Bas, en Bolivie, en Bulgarie, en Thaïlande, en Pologne, en Australie, au Cameroun, au Sénégal, en Afghanistan et au Canada.

³⁴ *Ibid.*, p. 355.

les plus urgents des citoyens. Le projet MA2J définit 12 catégories de problèmes juridiques [TRADUCTION] « qui semblent urgents dans de nombreux systèmes juridiques et endroits – voire la plupart³⁵ ». Les chercheurs expliquent comme suit cette décision :

[TRADUCTION]

L'hypothèse est que ces catégories sont parmi les critères qui devraient orienter les choix au sujet des investissements dans les institutions, les règlements et les procédures. Par conséquent, pour décrire l'accessibilité des systèmes de justice, ces problèmes juridiques dicteront les priorités, et toute méthode visant à mesurer l'accès à la justice devra convenir pour évaluer les mécanismes utilisés pour gérer ces problèmes.³⁶

La mesure se fait dans la perspective des « utilisateurs », à la lumière de leur expérience sur la voie vers la justice :

[TRADUCTION]

Après avoir suivi une voie vers la justice, les gens pensent aux coûts assumés, à la procédure et au résultat. Essentiellement, la méthode demande aux utilisateurs de la justice de réfléchir à leur expérience et à dresser un bilan quantitatif de la voie vers la justice qu'ils ont empruntée.³⁷

La qualité des procédures et des résultats est mesurée non pas au regard d'une caractérisation objective de la justice, mais par rapport à la perception qu'a l'utilisateur de la procédure, en tenant compte du résultat de la procédure et de sa qualité tels qu'il les a perçus. Les données sont recueillies au moyen de sondages auprès d'échantillons aléatoires de personnes qui ont emprunté diverses voies vers la justice et utilisé les services en faisant partie.

Les coûts de la justice, la qualité de la procédure et la qualité du résultat sont des catégories multidimensionnelles, et le projet MA2J mesure les différentes dimensions au moyen d'une ou plusieurs variables. Par exemple, les coûts de la procédure sont définis comme les ressources dont l'utilisateur aurait besoin pour se rendre du début à la fin d'une voie vers la justice. Cet indicateur s'appuie sur un ensemble de sous-indicateurs correspondant à divers genres de coûts : dépenses, temps et autres coûts d'opportunité et coûts intangibles (stress, émotions, etc.).

Le tableau 1 présente les indicateurs et sous-indicateurs retenus par le projet MA2J³⁸.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, p. 351.

³⁷ *Ibid.*, p. 353.

³⁸ Jin Ho, Verdonschot, Maurits Barendrecht, Laura Klaming et Peter Kamminga, « Measuring Access to Justice: The Quality of Outcomes ». TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems. Université de Tilburg [Pays-Bas]. N° 14, 2008.

Tableau 1 : MA2J : Indicateurs des coûts et de la qualité des voies vers la justice**Coût de la procédure**

<i>Indicateur</i>	<i>Description</i>	<i>Exemples</i>
Dépenses	Montant monétaire consacré à des transactions au cours ou en conséquence de la procédure	Frais d'avocat, frais d'expert, droits de dépôt, frais de déplacement, frais de huissier, frais des témoins, frais de notaire, frais de communication
Temps	Temps consacré à la procédure	Recherche d'un conseiller juridique, collecte d'information, consultation de professionnels, déplacements, participation à des audiences, temps passé en file d'attente
Coûts d'opportunité	Coût des possibilités perdues en raison de la procédure et de sa durée possible	Revenu perdu, dévaluation de ressources, perte d'une possibilité d'emploi
Coûts intangibles	Émotions, stress, dépression ou détérioration des relations avec des êtres chers que vivent souvent les personnes sur la voie vers la justice	Stress, émotions négatives telles que frustration, peur, déception ou colère, dégradation de relations

Qualité de la procédure

<i>Indicateur</i>	<i>Description</i>	<i>Sous-indicateurs</i>
Justice procédurale	Perceptions des utilisateurs quant à l'équité des processus utilisés pour régler des différends et allouer des ressources	Contrôle du processus, contrôle des décisions, cohérence, suppression des partis pris, exactitude, capacité de rectifier, caractère éthique
Justice réparatrice	Souci du tort causé par le problème juridique et efforts déployés pour offrir une réparation à l'utilisateur du système de justice	Possibilité de demander à l'autre partie une explication et une reconnaissance

<i>Indicateur</i>	<i>Description</i>	<i>Sous-indicateurs</i>
Justice impersonnelle	Mesure dans laquelle les personnes sont traitées avec politesse, respect et bienséance	Politesse, respect, bienséance, respect des droits
Justice informationnelle	Validité de l'information communiquée par les décideurs comme fondement du processus décisionnel	Honnêteté, explication des droits et des options, caractère opportun des explications, degré auquel les explications sont compréhensibles ou doivent être clarifiées

Qualité du résultat

<i>Indicateur</i>	<i>Description</i>	<i>Sous-indicateurs</i>
Justice distributive	Affectation de ressources entre les personnes ayant des besoins ou réclamations concurrents	Équité, égalité, besoin
Justice corrective (compensatoire)	Indemnisation d'une personne lésée, par la personne qui l'a lésée	Indemnisation
Justice réparatrice	Recherche, dans une perspective d'avenir, du meilleur moyen de réparer le tort, y compris éléments d'excuses, de remords et de réparation de relations	Occasion donnée au délinquant d'exprimer des remords et d'accepter sa responsabilité, degré de réparation des torts émotionnels et monétaires, apaisement, élimination de la peur
Justice rétributive	Imposition d'une perte et d'une souffrance proportionnelles à l'auteur du préjudice, pour assurer la justice	Sort mérité
Utilitarisme	Prévention de torts futurs pour assurer l'harmonie sociale	Dissuasion et neutralisation
Justice informationnelle	Validité de l'information communiquée par les décideurs comme fondement du processus décisionnel	Justification du résultat

<i>Indicateur</i>	<i>Description</i>	<i>Sous-indicateurs</i>
Justice transformatrice	Préoccupation de premier plan pour l'avenir, en plus des transformations chez la personne, dans ses relations avec autrui et dans sa vie en société	Prise en compte des intérêts des parties et reconstruction des relations
Pragmatisme juridique	Préoccupation à l'égard des faits et des conséquences	Résultat pratique, conséquences prises en compte
Justice formelle	Cas semblables définis selon la situation, non la personne en cause – c.-à-d., traiter les cas semblables de la même façon	Résultats semblables et possibilité de comparer les résultats avec ceux de cas connexes

Les trois indicateurs seront combinés en un indice composite de l'accès à la justice, sur la base d'une évaluation de l'importance des indicateurs et sous-indicateurs (les dimensions plus importantes recevant une plus grande pondération dans l'indice)³⁹.

Le projet MA2J aidera sans doute à mesurer, définir et opérationnaliser les voies vers la justice qui répondent aux besoins de règlement de problèmes juridiques urgents. Les chercheurs entrevoient que le projet [TRADUCTION] « fournira des données vitales sur l'accessibilité des processus juridiques mis en place ainsi que sur les perceptions subjectives des utilisateurs⁴⁰ ». Des comparaisons seront aussi possibles avec des voies vers la justice relevant de modes alternatifs, entre différents utilisateurs ou groupes d'utilisateurs, ou par rapport à des données de référence recueillies dans le cadre d'un processus distinct. Il sera possible de mesurer les changements dans les voies vers la justice et sur les trois indicateurs principaux au fil du temps. L'information recueillie sera aussi utile aux fournisseurs de services du système de justice, repérera les goulots d'étranglement et permettra de prédire l'utilisation de différentes voies. En somme :

[TRADUCTION]

Ce que les données du projet MA2J pourraient offrir aux utilisateurs, c'est des connaissances qui les aideront à jauger le coût et les avantages d'un processus (juridique). Une meilleure évaluation du coût, de la qualité de la procédure et de la qualité du résultat devrait mener à une amélioration de l'accès à la justice.⁴¹

³⁹ Voir la discussion dans Gramatikov et Laxminarayan, *supra* note 10.

⁴⁰ Gramatikov, Barendrecht et Verdonschot, *supra* note 8, p. 370.

⁴¹ *Ibid.*

Ces données aideront aussi à évaluer différentes propriétés systémiques comme l'accessibilité, la prévisibilité, l'équité et l'égalité⁴².

C. Initiative australienne de création d'une base de données factuelles pour le système de justice civile

Le ministère australien du Procureur général a réagi aux rapports de plus en plus pressants dénonçant l'absence de collecte de données sur le système de justice⁴³ en lançant une étude sur les moyens nécessaires à l'élaboration d'une solide base de données factuelles à l'appui des politiques et des réformes en matière de justice civile⁴⁴. Cette initiative vise à créer, avec le temps :

[TRADUCTION]

- Une solide base de données factuelles qui nous permettra de répondre à d'importantes questions sur ce que le système de justice civile apporte aux personnes qui y recourent, sa valeur pour la communauté australienne et le degré auquel il atteint les grands objectifs des politiques publiques.
- De l'information fiable au sujet des besoins et attentes des gens, des raisons et des modalités de leur choix de service et de leur passage d'un service à un autre, de ce qui influence leurs choix et décisions, de ce qui leur arrive en cours de route, du degré auquel leurs besoins et attentes sont comblés et des résultats qu'ils obtiennent.
- Des méthodes d'analyse de l'information qui est recueillie pour nous permettre de comprendre comment les changements apportés dans une partie du système peuvent influencer sur d'autres parties, de sorte que l'on puisse mieux juger des incidences qu'ont les changements aux politiques et à la prestation de services pour l'ensemble du système.⁴⁵

Le ministère du Procureur général de l'Australie reconnaît que pour réussir, le projet [TRADUCTION] « devrait bénéficier de l'appui et d'un engagement de tous les intervenants dans le système de justice civile, ou du moins des principaux. Le projet s'inscrira dans le long terme, ce qui exigera que les intervenants s'y impliquent et y affectent des ressources, ne serait-ce qu'en termes de temps, pour qu'il atteigne ses objectifs⁴⁶ ».

⁴² *Ibid.*, p. 372.

⁴³ Ministère du Procureur général, *A Strategic Framework for Access to Justice in the Federal Civil Justice System – Report by the Access to Justice Taskforce* (septembre 2009), p. 72; National Australian Dispute Resolution Advisory Committee, *The Resolve to Resolve – Embracing ADR to improve access to justice in the federal jurisdiction* (septembre 2009) Rec 6.4.

⁴⁴ Gouvernement d'Australie, ministère du Procureur général, *Symposium Paper: Building An Evidence Base for the Civil Justice System* (mai 2011), p. 3.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

Une description des résultats de cette initiative illustre bien une façon de considérer la mesure de l'accès à la justice :

[TRADUCTION]

Une base de données factuelles commune à l'ensemble du système qui comprend des données uniformisées à propos des utilisateurs du système et des services qui leur sont fournis nous permettra de constater :

- *dans quelle mesure le système de justice civile dans son ensemble atteint ses objectifs et ce qu'il apporte à la communauté australienne;*
- *la façon dont différents organismes et services y contribuent;*
- *la façon dont les utilisateurs s'y retrouvent et les tendances qui ressortent de leur cheminement dans le système;*
- *où sont les lacunes, les points de pression, les tendances émergentes et les possibilités;*
- *où il serait possible d'améliorer la coordination;*
- *où il serait possible de prévoir davantage de services complémentaires;*
- *où il y a des possibilités d'innovation;*
- *comment les changements effectués dans un domaine pourraient avoir des incidences ailleurs.⁴⁷*

Le ministère du Procureur général de l'Australie a organisé un symposium en mai 2011 pour discuter avec les intervenants de la façon de réaliser cette initiative, puis une nouvelle rencontre a eu lieu en mai 2012. Un groupe de travail réunissant tous les intervenants du système de justice civile et des spécialistes des données prépare un cadre de référence pour orienter la collecte de données cohérentes afin de constituer une base de données factuelles pour le système de justice civile⁴⁸. Une équipe de recherche a été chargée d'entreprendre un examen des recherches empiriques récentes et de formuler des projets d'objectifs pour le système de justice civile. Son rapport a proposé un système de classification en sept points qui pourrait former la base d'une mesure de l'accès à la justice :

1. Stabilité sociale et croissance

- Le système de justice civile
- Le marché de la justice
- Les avantages de la justice

⁴⁷ *Ibid.*, p. 4.

⁴⁸ www.ag.gov.au/LegalSystem/Pages/Anevidencebasefortheciviljusticesystem.aspx

2. Résilience des communautés et renforcement des capacités

- Information et éducation
- Développement des aptitudes en règlement des différends ou des conflits chez les particuliers et dans les communautés

3. Règlement rapide des différends

- Orientation vers les services juridiques et non juridiques pertinents
- Recours au règlement extrajudiciaire des différends comme moyen d'apporter une solution rapide
- Taux de règlement et délai de règlement

4. Qualité du service, y compris caractère juste et équitable des processus

- Équité procédurale
- Praticiens
- Réglementation / agrément des praticiens / normes
- Qualité du service
- Satisfaction des clients / perceptions de l'équité

5. Équité de l'accès

- Abordabilité
- Obstacles à l'accès
- Accès aux institutions et services de justice informels, formels et routiniers
- Gestion des instances judiciaires
- Complexité du système

6. Bien-être

- Incidence des services du système de justice pour les particuliers et les groupes ayant des besoins spéciaux
- Orientation efficace vers des services non juridiques pertinents
- Relations de collaboration

7. Recherche et base de données factuelles

- Collecte de données

- Mesure du rendement
- Recherche et évaluation⁴⁹

Les auteurs disent que ce projet fait partie d'une démarche « ascendante » visant à créer une base de données factuelles pour le système de justice civile, évaluant l'utilité de recueils de données existants⁵⁰. L'étude est une étape importante en vue de créer le cadre de la mesure de l'accès à la justice en Australie.

D. Critères de rendement de la *Legal Services Corporation* des États-Unis

Les critères de rendement destinés à l'évaluation des programmes d'aide juridique apportent une autre façon d'aborder la mesure de l'accès à la justice. La *Legal Services Corporation* (LSC) des États-Unis a élaboré des critères de rendement pour l'aider à évaluer l'efficacité des services et contribuer à l'amélioration du rendement ainsi qu'à la reddition de comptes⁵¹. Les critères constituent un cadre de référence, bien qu'ils ne présentent pas de normes quantitatives. La vision sous-tendant les critères initiaux est encore perçue comme étant pertinente aujourd'hui : [TRADUCTION] « en créant un cadre unifié permettant des évaluations structurées par les pairs ou autres experts, les critères soutiennent un système national cohérent de mesure du rendement du programme⁵² ».

Les critères de rendement de la LSC sont déclinés en trois niveaux de détail :

- a) les *critères* individuels eux-mêmes, qui décrivent en termes généraux l'efficacité recherchée dans chaque domaine;
- b) les *indicateurs*, qui sont des facteurs spécifiques indiquant le degré auquel les critères sont atteints (leur liste n'est pas limitative);
- c) les *domaines d'enquête*, un troisième niveau de détail qui indique aux évaluateurs des questions à poser et des aspects à examiner.⁵³

Les critères visent expressément à [TRADUCTION] « prendre en compte la réalité que les programmes de services juridiques ne disposent pas de ressources suffisantes pour satisfaire pleinement à tous les besoins majeurs, en matière de justice civile, des personnes à faible revenu de l'ensemble d'une

⁴⁹ Robyn Sheen et Penny Gregory, *Building An Evidence Base for the Civil Justice System – Civil Justice System Framework and Literature Review Report* (Australie : ministère du Procureur général, 3 septembre 2012).

⁵⁰ *Ibid.*, p. vii.

⁵¹ Legal Services Corporation, *Performance Criteria* (édition 2007).

⁵² *Ibid.*, p. 1.

⁵³ *Ibid.*, p. 1.

région de service⁵⁴ ». De la même façon que le projet MA2] accorde la priorité aux besoins « urgents », les critères de la LSC visent [TRADUCTION] « les besoins les plus pressants en matière de justice civile⁵⁵ ».

Les critères de la LSC portent en particulier sur les résultats et conséquences, prévoyant d'examiner : (a) les conséquences et résultats des activités du programme pour les clients et pour la population à faible revenu; (b) les processus et les systèmes; et (c) d'autres facteurs liés aux « intrants », comme l'expérience du personnel, l'équipement, les bureaux ou les capacités de recherche. La LSC explique que :

[TRADUCTION]

*Les résultats et conséquences pour les clients sont la considération centrale, mais l'examen des systèmes, des processus et des intrants est important aussi parce qu'il détermine la probabilité de reproduire constamment des résultats positifs au fil du temps.*⁵⁶

Les critères définissent un cadre national, mais ils sont destinés à [TRADUCTION] « matérialiser une vision *dynamique* du travail accompli par le programme par rapport aux besoins précis, aux ressources et à la situation de chaque communauté », et à intégrer l'expérience acquise et les leçons retenues dans les processus de changement⁵⁷. La détermination à saisir ce dynamisme dans le cadre d'évaluation est décrit comme suit :

[TRADUCTION]

*... les critères commencent par un examen de l'efficacité des évaluations des besoins juridiques dans le cadre du programme, puis suivent un cheminement logique : repérage des problèmes les plus pressants; établissement de buts, priorités et objectifs; élaboration de stratégies de prestation de services et de défense des intérêts; affectation de ressources en fonction des besoins juridiques les plus pressants; réalisation des objectifs et travail menant aux résultats souhaités et exprimés; puis évaluation de l'efficacité des efforts avant de recommencer le cycle à partir de l'évaluation des besoins.*⁵⁸

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*, p. 10.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 4.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

Les critères de rendement de la LSC sont les suivants :

DOMAINE DE RENDEMENT 1 : Efficacité dans le repérage des besoins les plus pressants, en matière de justice civile, des personnes à faible revenu dans le secteur de service, et dans l'affectation de ressources en vue de répondre à ces besoins.

Critère 1. Évaluation approfondie périodique et prise en compte continue des besoins juridiques.

Critère 2. Établissement de buts et objectifs, élaboration de stratégies et affectation de ressources.

Critère 3. Mise en œuvre. Le programme poursuit ces buts, objectifs et stratégies, en vue de réaliser les résultats voulus par le biais de la représentation et l'assistance juridiques, la défense des intérêts et d'autres activités du programme.

Critère 4. Évaluation et ajustement. Le programme analyse et évalue régulièrement l'efficacité de ses stratégies de prestation de services et de travail, notamment en comparant les résultats réels et les résultats initialement recherchés, et il utilise cette analyse et cette évaluation pour apporter des changements dans ses buts, objectifs, stratégies et activités d'assistance juridique. Ces ajustements devraient se faire de façon souple et continue, et non seulement au terme d'évaluations complètes périodiques.

DOMAINE DE RENDEMENT 2 : Efficacité dans les rapports avec la population à faible revenu dans l'ensemble du secteur de service et les services qui lui sont assurés.

Critère 1. Dignité et sensibilité. Le programme effectue son travail d'une façon qui affirme et renforce la dignité des clients, est sensible à la situation particulière des clients individuels, répond aux problèmes juridiques de chaque client, et est respectueux des différences culturelles et linguistiques.

Critère 2. Rapports avec la population à faible revenu. Le programme entretient des rapports efficaces avec la population admissible à ses services, y compris les segments majeurs et distincts de cette population; s'il y a lieu et dans la mesure du possible, il intègre les perspectives de cette population et de ses segments majeurs dans son travail et ses activités.

Critère 3. Accès et utilisation des services par la population à faible revenu. Conformément à ses buts, objectifs et stratégies et dans les limites de ses ressources, un programme devrait être accessible et faciliter une utilisation efficace des services par la population à faible revenu dans son secteur de service, y compris tous les segments majeurs de cette population et toutes les catégories de personnes qui ont toujours eu de la difficulté à obtenir l'accès à une aide juridique en matière civile ou à l'utiliser.

DOMAINE DE RENDEMENT 3 : Efficacité de la représentation juridique et d'autres activités du programme destinées à profiter à la population à faible revenu dans le secteur de service.

Critère 1. Représentation juridique. Le programme assure une représentation juridique directe – intégrale ou limitée – efficace et de grande qualité, respectant les exigences pertinentes des États, l'éthique professionnelle et les normes d'exercice du droit, les exigences des sources de financement, les parties pertinentes des normes de l'ABC sur la prestation d'aide juridique en matière civile ainsi que les présents critères, et en particulier :

Critère 2. Participation d'avocats privés. Le programme intègre efficacement les avocats privés à son action à titre de supplément à la quantité et l'efficacité de ses services de représentation et autres services, de façon à réaliser ses buts et objectifs.

Critère 3. Autres services du programme à la population de clients admissibles. Conformément à ses buts, objectifs et stratégies, le programme fournit des services, en supplément de la représentation directe des clients, conçus pour aider les personnes à faible revenu face à leurs besoins et problèmes juridiques. Ces services peuvent comprendre, entre autres, de l'éducation communautaire en matière juridique (information juridique générale indépendante des cas ou des faits précis d'un client donné), de l'aide aux activités d'auto-assistance et aux comparutions en son propre nom, l'offre de mécanismes alternatifs de règlement des différends ou la facilitation du recours à ces mécanismes et à d'autres mécanismes, l'utilisation d'Internet, de sites Web, de médias interactifs et d'autres technologies pertinentes. Le programme cherche constamment des moyens innovateurs de fournir des services et de combler les besoins des clients.

Critère 4. Autres activités du programme au service de la population de clients admissibles. Conformément à ses buts, objectifs et stratégies et dans les limites des ressources disponibles et des conditions de son financement, un programme entreprend d'autres activités au service de la communauté des clients admissibles qui auront un effet positif sur les problèmes juridiques systémiques et les possibilités économiques de la population de clients admissibles. Ces activités comprennent, entre autres, les communications et la liaison avec l'administration judiciaire, le barreau, les organismes gouvernementaux, les centres d'enseignement et de recherche, les organismes de services sociaux et autres sources d'information, les organismes d'action juridique des États et du palier national, d'autres organisations œuvrant dans l'intérêt des personnes à faible revenu et d'autres entités dont les activités ont une incidence importante sur la population de clients admissibles.

DOMAINE DE RENDEMENT 4 : Efficacité de la régie, de la direction et de l'administration.

E. Étude australienne sur l'efficacité de l'aide juridique

Le gouvernement australien a initié un examen de l'Accord national de partenariat en matière de services d'aide juridique, qui devra comprendre une mesure des résultats. Un projet de document de discussion sur le cadre d'évaluation, rédigé par les évaluateurs indépendants de l'*Allen Consulting Group*, a été diffusé pour commentaires⁵⁹. Au titre des préparatifs à cette évaluation nationale majeure de l'aide juridique en Australie, le ministère australien du Procureur général a chargé Liz Curran de passer en revue les « recherches, rapports, examens et évaluations ainsi qu'autres documents produits au pays et à l'échelle internationale au sujet des évaluations de services d'aide juridique⁶⁰ ». Le bilan très détaillé de 47 études internationales et 91 études australiennes produit par M^{me} Curran met l'accent sur quatre concepts : résultat positif, qualité, efficience et efficacité. Il apporte d'importantes perspectives sur des voies possibles pour l'élaboration de mesures de l'accès à la justice, et il décrit les nombreux défis à relever.

Son rapport évoque divers obstacles à l'élaboration de solides méthodes d'évaluation de l'aide juridique, dont les suivants :

- l'absence d'un vocabulaire commun pour détailler les résultats;
- l'absence d'un cadre d'analyse permettant de les saisir;
- les difficultés à mesurer et prouver le succès;
- le fait que les résultats peuvent être influencés par des facteurs externes à un service;
- la réalité que les évaluations peuvent imposer d'importants fardeaux aux fournisseurs de services, le collecte de données pouvant aller jusqu'à distraire de la prestation de services⁶¹.

Au vu de ces difficultés, il n'est sans doute pas surprenant que selon M^{me} Curran, [TRADUCTION] « très peu de mesures des résultats et conséquences ont en fait été entreprises à l'échelle internationale ou nationale, même s'il y a des études sur la façon dont on pourrait en réaliser⁶² ».

En parallèle avec l'examen national, M^{me} Curran a été chargée de réaliser un examen par un des petits organismes australiens d'aide juridique, *Legal Aid in the Australian Capital Territory (LAACT)*. Cet examen visait à « mesurer et rehausser la qualité des services d'aide juridique » offerts par

⁵⁹ Voir par exemple le mémoire du Law Council of Australia, « Review of the National Partnership Agreement on Legal Assistance Services: Draft Evaluation Framework Discussion Paper » (Law Council of Australia, août 2012).

⁶⁰ Curran 2012, *supra* note 2, p. 3.

⁶¹ D. Bunham, « Measuring Success: How can we develop an evidence base for Measuring Outcomes » (Lancashire County Council and Community Service, 14 août 2011).

⁶² Curran 2012, *supra* note 2, p. 13.

LA ACT⁶³. Dans cette optique, l'équipe de recherche a élaboré un ensemble d'indicateurs des résultats « fondés sur les éléments jugés essentiels à un résultat⁶⁴ ».

Les indicateurs des résultats mis au point pour l'évaluation de LA ACT sont reliés aux objectifs globaux de l'accès à la justice, comme la prestation de services holistiques et unifiés, l'intervention précoce, les services axés sur le client, et ainsi de suite. Ces indicateurs des résultats pourraient aussi servir de sous-indicateurs pour la mesure de diverses dimensions de l'accès à la justice. À ce titre, ils apportent un éclairage utile à la fois sur le processus et sur le contenu de la mesure de l'accès à la justice.

Dans cette recherche, les résultats ont été définis comme suit⁶⁵ :

Résultat	Qualités
1. Une bonne entrevue avec le client	Caractère holistique, services unifiés, qualité, délimitation du problème, habilitation, bonne pratique, intervention précoce, prévention, sensibilité, service axé sur le client, mode alternatif de règlement des différends, ciblage, expertise
2. Des clients menant une vie chaotique respectent les dates fixées pour les entrevues, rendez-vous et comparutions en cour	Intervention précoce, prévention, habilitation, service axé sur le client, caractère holistique, ciblage
3. Selon le cas, les peines sont réduites au minimum et les accusations sans fondement sont retirées	Primauté du droit, efficacité, bonne pratique, expertise
4. Les clients sont mieux à même de planifier et organiser leurs affaires juridiques	Intervention précoce, prévention, habilitation, qualité, bonne pratique, service axé sur le client
5. Amélioration de l'interaction du client avec le système de justice	Intervention précoce, prévention, habilitation, service axé sur le client
6. Meilleure prise en compte des enjeux par le tribunal parce que l'avocat a posé des questions / soulevé des enjeux et attiré l'attention du tribunal sur le récit du client	Primauté du droit, qualité, représentation, flexibilité, bonne pratique, service axé sur le client, sensibilité, mode alternatif de règlement des différends, expertise
7. Le client est mieux à même de comprendre sa situation juridique et les options qui s'offrent à lui	Intervention précoce, prévention, habilitation, bonne pratique, qualité

⁶³ Liz Curran, *We Can See There's a Light at the End of the Tunnel Now – Demonstrating and Ensuring Quality Service to Clients* (Legal Aid ACT, 2012). [Rapport LA ACT].

⁶⁴ Rapport LA ACT, *ibid.*, p. 2.

⁶⁵ Rapport LA ACT, *ibid.*, p. 4-5.

Résultat	Qualités
8. Processus dans lequel le client est écouté et respecté, et il reçoit une franche opinion sur sa situation juridique	Qualité, service axé sur le client
9. Création de liens et de confiance avec d'autres organismes de soutien juridique et non juridique, permettant d'orienter le client afin qu'il reçoive de l'aide	Intervention précoce, prévention, caractère holistique, services unifiés, bonne pratique, qualité
10. Responsabilisation des autorités	Primauté du droit, qualité, représentation, flexibilité, bonne pratique, service axé sur le client, sensibilité
11. Service holistique assuré au client grâce à la collaboration, au réseautage, à l'éducation communautaire en matière juridique et à des services unifiés	Bonne pratique, service axé sur le client, délimitation du problème, collaboration, prévention, intervention précoce, caractère holistique, services unifiés

5. Intégration des avis de la communauté à la mesure de l'accès à la justice

Une définition pratique et utile de l'accès à la justice est la base de l'élaboration d'indicateurs et de mesures valables de l'efficacité du système. Le Comité de l'accès à la justice de l'ABC a résolu, en particulier, d'intégrer les points de vue des membres marginalisés de la communauté les plus touchés par un manque d'accès à la justice à toute discussion sur l'élaboration de mesures de l'accès à la justice. À cette fin, le Comité de l'accès à la justice de l'ABC a tenu une série de consultations entre novembre 2012 et février 2013, en partenariat avec des organisations communautaires et des bureaux locaux d'aide juridique. Nous avons organisé 13 consultations communautaires à la grandeur du pays : à Calgary, à Saskatoon, à Toronto, à Montréal et dans les Maritimes. Les consultations visaient uniquement des membres marginalisés de la communauté : adultes et jeunes à faible revenu; groupes racialisés; mères seules; et personnes handicapées. Les constatations découlant de nos consultations ont été considérées de concert avec celles d'autres consultations récentes du public et des intervenants au sujet de l'accès à la justice en Colombie-Britannique, au Manitoba et en Ontario.

Des aspects pratiques de l'accès à la justice ressortent à la lumière des points de vue des membres marginalisés de la communauté. La présente section donne une vue d'ensemble de nos constatations⁶⁶, regroupées selon les deux grands thèmes abordés au cours des consultations :

- Que se passe-t-il quand il n'y a pas accès à la justice?

⁶⁶ Amanda Dodge, *Access to Justice Metrics Informed by the Voices of Affected Community Members* (document préparé pour l'initiative Nouveau regard sur l'égalité devant la justice de l'ABC, mars 2013).

- Que se passe-t-il quand il y a accès à la justice?

Nous décrivons la discussion en fonction de chaque grand thème, de façon à faire ressortir les expériences individuelles communes qui ont été rapportées. Nous récapitulons ensuite ce que nous avons entendu en réponse à la question plus générale : *comment ceci éclaire-t-il une définition pratique de l'accès à la justice?* Ces paragraphes de résumé peuvent être considérés comme un fondement conceptuel de l'élaboration de mesures de l'accès à la justice, qui est renforcé par les points de vue des membres de la communauté dont la vie quotidienne est profondément touchée par le fonctionnement du système de justice.

A. Que se passe-t-il quand il n'y a pas accès à la justice?

Dans les discussions, la question « que se passe-t-il quand il n'y a pas accès à la justice » a fait ressortir des réponses communes au sujet des obstacles auxquels les personnes sont confrontées et de la façon dont ils les touchent et dont ils conditionnent leur perception du système de justice. Ces réponses peuvent être regroupées sous quatre grands thèmes : les droits légaux n'existent « que sur papier »; on ne peut pas compter sur les systèmes de justice; la justice varie selon la personne; il est difficile de s'y retrouver dans les systèmes de justice.

Les droits légaux n'existent « que sur papier »

La grande majorité des membres de la communauté ont reconnu que la loi accorde des droits et des protections, mais ont estimé que ces droits et protections n'étaient pas honorés ou accessibles. La plupart des participants ont indiqué clairement qu'ils ne croyaient pas avoir de droits légaux. Il semblait que plus une personne est marginalisée, plus elle se croit incapable de faire valoir ses droits légaux. Sans surprise, l'obstacle principal s'opposant à ce qu'une personne croie pouvoir accéder à des droits légaux était un manque de ressources financières.

De nombreux autres obstacles ont été désignés comme s'opposant à l'accès aux droits et protections prévus par la loi. Sont souvent mentionnés des obstacles relevant de l'alphabétisation et de la langue, des handicaps physiques ou mentaux, de la discrimination raciale et du niveau de scolarité. L'absence d'information est ressortie comme le plus grand obstacle à l'application des droits légaux; en outre, elle aggrave l'impact émotionnel des processus judiciaires (voir la prochaine section).

Selon les membres de la communauté, les obstacles varient parfois selon la personne. Certains ont indiqué que des traits de personnalité, comme la ténacité, ou des attitudes, comme l'optimisme, déterminent la mesure dans laquelle une personne fait valoir des droits et protections légaux.

Lorsque les membres de la communauté ont été interrogés sur la protection que la loi leur assure contre les abus de pouvoir ou sur la responsabilisation qu'elle impose à une personne en position d'autorité qui a violé les règles, la réaction la plus commune était de rire. Les réponses étaient unanimement négatives. Elles indiquaient d'importants obstacles empêchant de demander des comptes aux personnes en position d'autorité. Les répondants ne savaient ni comment s'y prendre ni où s'adresser pour porter plainte; ils manquaient d'information sur les modalités; ils ne

pensaient pas qu'on les croirait ou qu'on les prendrait au sérieux; ils étaient intimidés et se sentaient démunis; et ils avaient peur de contester les puissants.

Le risque de représailles revenait constamment comme raison pour laquelle les membres de la communauté ne voulaient pas exercer de recours quand une personne en position d'autorité violait les règles. Nombreux sont ceux et celles qui ont exprimé une crainte de représailles s'ils portaient plainte ou contestaient une personne en position d'autorité.

Comment ceci peut-il éclairer une définition pratique de l'accès à la justice?

- **La justice transcende les obstacles.**
- **La justice est accessible librement et également, indépendamment de la situation socioéconomique, des aptitudes, de l'éducation ou de la race.**
- **La justice s'applique également à tous, indépendamment de leur situation.**
- **La justice exige que l'information sur les droits et la façon de les faire respecter soit aisément accessible.**
- **La justice signifie que les mécanismes de plainte et de contestation doivent être accessibles et sans danger.**

On ne peut pas compter sur les systèmes de justice

Un message très net entendu tout au long des consultations est qu'il existe des problèmes inhérents au système : il est indigne de confiance, corrompu et inopérant. De nombreuses personnes ont indiqué se sentir trahies et victimisées par le système. Un participant a dit que : « Le système est là pour vous défaire. »

La perception que le système est défaillant était évidente dans les frustrations exprimées par les membres de la communauté. Les deux parties à des différends et des décisions – délinquants et victimes, requérants et intimés – indiquaient que le système les avait laissé tomber. Ni les uns ni les autres ne croyaient que le système avait été équitable ou efficace pour eux. Les membres de la communauté croyaient souvent que le système ne les avait pas aidés à régler leurs problèmes juridiques. Ils avaient l'impression qu'ils devaient trouver justice par leurs propres moyens.

Des délais excessifs et nuisibles ont souvent été cités comme source de frustration, et peuvent être considérés sous deux aspects. Premièrement, le système lui-même crée des délais. Les membres de la communauté ont raconté comment ils ont dû se rendre au tribunal plusieurs fois au gré d'ajournements, attendre quatre ou cinq mois pour être entendus par le tribunal, s'absenter du travail pour des comparutions multiples et attendre l'intervention de l'aide juridique. Les délais sont un obstacle ennuyeux à la défense des droits légaux et à l'obtention d'un certain degré de

justice⁶⁷. Deuxièmement, des retards sont créés par le manque d'information des membres de la communauté. Ils gaspillent du temps faute de conseils suffisants. Les retards ont souvent des conséquences négatives dans leur vie⁶⁸.

Les membres de la communauté ont parlé d'hypocrisie parce que le système inefficace avait de si grandes attentes à leur endroit. Les avocats et les tribunaux ajournent sans cesse, mais s'attendent à ce que les membres de la communauté continuent de se présenter au tribunal. Il arrive que les avocats et les tribunaux ne déposent pas les documents voulus, mais ils s'attendent à ce que les membres de la communauté fournissent sans délai tous les renseignements demandés. Le tout augmente la frustration des membres de la communauté et leur méfiance à l'égard du système de justice.

De nombreux membres de la communauté ont indiqué avoir eu le sentiment d'être jugés d'avance par le système de justice : le juge, leur propre avocat, le travailleur social. Ils ont été jugés d'avance sur la foi de leur passé, de leur race, de leur aptitude et de leur âge. Nombreux sont ceux qui ont dit ressentir qu'ils étaient considérés comme coupables jusqu'à ce que leur innocence soit prouvée.

Certains membres de la communauté ont défini la justice comme le droit d'être entendus. Or ils ont été nombreux à affirmer ne pas avoir reçu l'occasion d'être entendus ou de présenter leur récit. Et souvent, même quand ils pouvaient s'exprimer, ils n'étaient pas crus ou pris au sérieux.

Un élément qui est ressorti clairement est la préoccupation que le système de justice ne reconnaisse pas et ne comprend pas les réalités sociales et personnelles des personnes marginalisées qui cheminent dans le système. Il en découle deux genres de problèmes. Premièrement, le système et la façon dont il agit perpétuent ou aggravent en fait le problème qui a initialement amené le membre de la communauté à s'adresser au système. Deuxièmement, le fait que le système semble ignorer les réalités sociales et personnelles produit un effet d'entraînement et d'amplification du problème juridique⁶⁹ dans d'autres domaines de la vie, les aggravant sensiblement.

Enfin, les membres de la communauté estiment souvent que les réparations obtenues du système de justice n'étaient pas des façons valables ou fiables de redresser le tort en cause.

⁶⁷ Des délais problématiques ont aussi été constatés dans le système de justice criminelle dans « Town Hall Meeting on Access to Justice: Report and Summary » (Winnipeg : Association du Barreau du Manitoba, 2011), p. 7.

⁶⁸ Voir aussi : « Getting It Right: The Report of the Ontario Bar Association Justice Stakeholder Summit » (Toronto : Association du Barreau de l'Ontario, 2007), p. 7.

⁶⁹ L.T. Doust, « Foundation for Change: Report of the Public Commission on Legal Aid in British Columbia » (Vancouver : mars 2011), p. 21.

Comment ceci peut-il éclairer une définition pratique de l'accès à la justice?

- **Des systèmes de justice justes suscitent la confiance des communautés marginalisées qui y ont recours.**
- **Des processus justes sont efficaces, efficaces et opportuns.**
- **Des systèmes justes ont des attentes raisonnables et équitables.**
- **La justice veille à ce que les parties soient entendues.**
- **Les processus et les résultats tiennent compte des réalités sociales et personnelles des parties.**
- **Des résultats justes sont efficaces : ils réparent effectivement le tort ou protègent d'un tort.**

La justice varie selon la personne

Cette constatation est notable et inattendue. Lorsque les membres de la communauté ont discuté de leur degré de satisfaction envers le système de justice, leurs propos étaient souvent fonction du professionnel de la justice en particulier auquel ils avaient eu affaire. Le degré auquel le service ou l'expérience était efficace, équitable ou attentionnée dépendait de la personne, que ce soit le juge, l'avocat ou l'agent de police. On a souvent entendu dire que tout était question de chance. Il y a eu des commentaires positifs, mais surtout des plaintes au sujet de la qualité et de la compassion des professionnels de la justice que les membres de la communauté ont rencontrés.

Comment ceci peut-il éclairer une définition pratique de l'accès à la justice?

- **Des systèmes justes assurent l'uniformité de la qualité de leurs professionnels de la justice.**
- **Ils sont uniformément efficaces, équitables, respectueux et sensibles.**
- **Ils agissent avec intégrité et ils ne se livrent pas à des représailles.**
- **La qualité de leur service ne dépend pas de l'importance de leurs revenus.**
- **Ils prennent le temps d'écouter, d'informer et de faire du bon travail.**

Il est difficile de s'y retrouver dans les systèmes de justice

Les membres de la communauté ont aussi constamment fait valoir que les systèmes de justice sont source de confusion et qu'il est difficile de s'y retrouver. La méconnaissance des droits légaux les rend inutiles. L'information n'est pas aisément accessible. Les gens ne savent pas où s'adresser pour obtenir de l'aide. Ils ont de la difficulté à reconnaître les bons formulaires. Les gens ne sont pas

orientés vers le bon endroit, et souvent ne trouvent personne pour les guider. Les gens affirment qu'ils ont l'impression de tourner en rond. Les systèmes ne sont pas intégrés; ils sont cloisonnés⁷⁰.

De nombreux membres de la communauté ont indiqué que le manque d'information et d'orientation était taxant sur le plan émotionnel. Les membres de la communauté ont un sentiment de peur et d'intimidation du fait de ne pas savoir ce qui se produit, quelles sont leurs options, quels sont les résultats possibles, et ainsi de suite. Ils ont évoqué l'anxiété, la peur, la frustration, le découragement et le stress associés au cheminement dans les systèmes de justice. Ils ont aussi parlé de la nécessité d'un soutien émotionnel.

Les membres de la communauté ont décrit un système de justice qui est tout simplement accablant. Il est trop complexe, trop compliqué. Ils ont fait état de stress et de découragement face à des obstacles qui semblent se multiplier sans fin⁷¹. Les membres de la communauté ont décrit les nombreuses étapes nécessaires pour faire valoir un droit ou une protection : obtenir l'information, la faire traduire, payer les frais, trouver un avocat, trouver un interprète, puis s'attaquer à la question juridique et à la partie adverse. Le processus est légaliste, long et intimidant. Il semble exiger un effort herculéen, ce qui est très décourageant pour les membres marginalisés de la communauté. Un des participants l'a résumé comme suit : « C'est accablant... Vous vous sentez impuissant. »

D'autres obstacles au cheminement dans le système ont été indiqués : la crainte de faire face à la partie adverse; la volonté de préserver sa vie privée (alors que le tribunal est un lieu public, que des avocats discuteront librement de leur affaire dans un corridor public); la pauvreté et les contraintes financières; les problèmes de transport et de garde des enfants; les services d'interprétation; les dispositions à prendre pour l'hébergement et les frais connexes.

Ces difficultés et obstacles au cheminement dans le système sont ennuyeux, contrariants et décourageants. Les membres de la communauté ont affirmé que quand ils y sont confrontés ou même seulement y réfléchissent, ils seraient prêts à abandonner. Lorsque des membres marginalisés de la communauté ont décrit des expériences où ils ont persisté à faire valoir leurs droits ou protections légaux, ils les situaient souvent comme une lutte envers et contre tout.

⁷⁰ Voir le rapport de l'Ontario, *supra* note 68, p. 6.

⁷¹ Voir le rapport de la Colombie-Britannique, *supra* note 69, p. 21.

Comment ceci peut-il éclairer une définition pratique de l'accès à la justice?

- **La justice reconnaît que l'information est source de pouvoir.**
- **Les systèmes de justice indiquent clairement quels sont leurs processus.**
- **Les processus eux-mêmes sont intégrés et simples.**
- **La participation n'est pas fonction des ressources financières de la personne.**
- **Des moyens de soutien sont en place de sorte que tous puissent participer.**
- **Des moyens efficaces sont pris pour pallier les préoccupations concernant la sécurité et la vie privée.**
- **La santé émotionnelle des participants est prise en compte et des moyens sont pris pour la soutenir.**

B. Que se passe-t-il quand il y a accès à la justice?

La question « que se passe-t-il quand il y a accès à la justice » a aussi fait ressortir des réponses communes au sujet de la façon dont les gens voudraient que le système de justice fonctionne. Ces réponses peuvent être regroupées sous quatre thèmes principaux : droits légaux et justice; l'information en tant que condition préalable de la justice; la justice comme question de respect; et la justice comme concept holistique appelant des solutions systémiques.

Droits légaux et justice

La plupart des participants croyaient que la justice et l'égalité sont les buts et les fondements de la loi. Fait intéressant, la loi elle-même est rarement critiquée; elle a souvent été louée comme étant équitable et accordant en principe des droits et des protections. Les participants estimaient que c'est sa mise en œuvre par le système de justice et les professionnels de la justice qui est inéquitable et inégale.

La communauté a fourni des définitions de ce que la justice pourrait et devrait être. Certaines d'entre elles peuvent paraître paradoxales à ceux qui travaillent dans les systèmes de justice. En voici des exemples :

- « Équité, égalité et responsabilisation. » – Personne handicapée, Toronto
- « Prise en compte de tous les faits et circonstances. » – Personne ayant une déficience mentale, Toronto
- « Être entendu. Être pris au sérieux. » – Mère seule, Kentville
- « Il permet de réparer les dommages. » – Adolescent, Montréal

Comment ceci peut-il éclairer une définition pratique de l'accès à la justice?

- **La justice est inviolable.**
- **Elle garantit l'équité et l'égalité pour tous, et, par surcroît, le respect de tous les participants.**
- **Le respect de la part du système de justice signifie d'entendre les parties et d'apporter un résultat efficace et constructif.**

L'information est une condition préalable de la justice

Les membres de la communauté ont affirmé que les gens doivent d'abord connaître leurs droits avant de pouvoir les défendre. Certains ont dit croire qu'ils avaient des droits, mais simplement ne pas savoir ce qu'ils étaient. Le manque d'information a souvent été évoqué, donc la recommandation de fournir de l'information juridique a souvent été répétée. De nombreux participants croyaient que l'éducation publique en matière juridique est nécessaire à la fois de façon générale et dans les écoles⁷².

Il semble que la plupart des membres de la communauté savent quand leur problème est de nature juridique ou comporte un aspect juridique, mais ils ont indiqué avoir beaucoup de difficulté à trouver de l'information sur les problèmes juridiques et les procédures qui permettent de les régler. Les membres de la communauté ont affirmé clairement qu'il est insuffisant d'avoir de l'information au sujet de la *loi*; il faut aussi de l'information sur les *processus*. Ils ont déclaré sans ambages qu'ils ont besoin de savoir ce qui se produit et ce qui va se produire : « Ce que je dois savoir, c'est où je m'adresse, quels formulaires je remplis, comment est-ce que je vais régler ce problème. »

Certains ont eu des commentaires positifs sur les outils d'éducation juridique, jugés comme étant utiles et informatifs. D'autres ont mentionné qu'ils sont disponibles dans des bibliothèques, les tribunaux, les cliniques juridiques, les bureaux de député et des sites Web. D'autres ont indiqué qu'ils ne savaient pas où aller et que l'information était difficile à trouver, surtout pour des Néo-Canadiens. Des personnes handicapées ont dit que même s'ils avaient trouvé de l'information, elle ne leur était pas nécessairement accessible, par exemple en braille. Certains se sont plaints de ce que l'information juridique publique, comme des dépliants et des sites Web d'auto-assistance, étaient embrouillés et qu'il était difficile de s'y retrouver. Certains ont exprimé le souhait que l'information soit plus simple et plus facile à lire⁷³.

Si l'information est source de pouvoir, l'absence d'efforts pour fournir de l'information peut être considérée comme source de subordination. Certains membres de la communauté ont dit croire

⁷² Le rapport de l'Ontario recommande aussi de l'éducation publique en matière juridique, *supra* note 68, p. 7.

⁷³ Voir aussi le rapport du Manitoba, *supra* note 67, p. 4.

qu'ils étaient tenus dans l'ignorance à dessein, de sorte que le système de justice conserve son pouvoir à leur égard.

Comment ceci peut-il éclairer une définition pratique de l'accès à la justice?

- **L'information au sujet de la loi et de ses processus est source de pouvoir.**
- **Elle permet aux membres de la communauté de savoir quels sont leurs droits et comment les faire valoir.**
- **Le fait d'être informé assure une participation égale dans le système de justice.**
- **Le pouvoir est partagé équitablement entre les professionnels de la justice et les parties recourant aux systèmes de justice.**

La justice est question de respect

Un thème récurrent, au cours des consultations, est que les membres marginalisés de la communauté ne considéraient pas qu'ils étaient entendus, qu'ils croyaient que leurs problèmes n'étaient pas pris au sérieux. Ils veulent être traités comme des acteurs respectés dans le processus. Encore une fois, l'information est source de pouvoir. Les membres de la communauté ont indiqué se sentir davantage respectés s'ils étaient tenus au courant. Ils s'estimaient aussi plus respectés si leurs préoccupations en matière de vie privée étaient pris en compte, c'est-à-dire si le tribunal ou l'avocat traitait leur dossier de façon discrète.

Comment ceci peut-il éclairer une définition pratique de l'accès à la justice?

- **Les systèmes de justice respectent leurs participants.**
- **Le respect est démontré en traitant les participants avec bienséance, en les considérant comme des égaux et en veillant à ce qu'ils soient informés.**

La justice est un concept holistique appelant des solutions systémiques

Une des constatations les plus tangibles et vitales des consultations est la vision globale et holistique qu'ont de la justice de nombreux membres marginalisés de la communauté. Lorsque les avocats et les juges parlent d'accès à la justice, ils pensent habituellement à la loi, aux systèmes de justice et à la prestation de services et d'information juridiques. Leur vision est souvent limitée à leur propre cadre de référence.

Lorsque les membres marginalisés de la communauté parlaient de justice, ils pensaient à ce qui se passe à l'extérieur des tribunaux et des bureaux d'avocats : la pauvreté, l'éducation, le racisme, le milieu familial et ainsi de suite. Ils ont insisté sur la nécessité de prévoir les ressources et les soutiens voulus pour que nous vivions dans des sociétés justes.

Parmi ces soutiens figurent : l'accès à l'éducation; un emploi valable; un logement adéquat; et une saine vie familiale. Les participants croyaient fermement que le fait de s'attaquer à ces questions préviendrait le recours aux systèmes de justice ou réduirait la probabilité de recours futurs⁷⁴.

D'après les commentaires et récits des membres de la communauté, il est évident que leurs problèmes juridiques sont intimement associés à leurs autres problèmes sociaux et personnels. Les liens vont dans deux sens. Dans un sens, ce qui se produit dans le système de justice a des répercussions dans leur vie, comme la mère seule confrontée à des délais excessifs au tribunal de la famille et qui craint en conséquence de perdre sa maison. Dans l'autre sens, ce qui se produit dans la vie et le ménage crée des problèmes juridiques et augmente le recours au système juridique, comme un adolescent qui s'enfuit d'un milieu familial pauvre et devient une proie facile pour des gangs de rue.

Pour assurer la justice, il importe tout autant, et peut-être même par-dessus tout, de s'attaquer aux problèmes plus vastes de la pauvreté, de l'éducation, de l'emploi, du logement et de la santé des familles. Agir sur ces plans est un moyen de prévenir les démêlés et les démêlés répétés avec le système de justice, et c'est fondamental pour une société juste.

Comment ceci peut-il éclairer une définition pratique de l'accès à la justice?

- **La justice ne concerne pas seulement ce qui se passe dans le système de justice.**
- **La justice englobe ce qui se passe à la maison, dans les écoles, en milieu de travail et sur la rue.**
- **Une société juste est fondamentale pour un système de justice efficace et équitable.**

6. Enjeux et questions de discussion

La brève discussion conceptuelle et la description sommaire de cinq démarches en vue d'élaborer des mesures de l'accès à la justice – que ce soit à l'échelle internationale, à titre comparatif, sur le plan national ou programme par programme – démontrent bien qu'il s'agit d'une tâche pluriannuelle imposante exigeant d'importantes ressources et une collaboration. Le ministère australien du Procureur général a indiqué être confronté à quatre grands défis dans son projet majeur de création d'une base de données factuelles pour le système de justice civile :

- premièrement, il sera sans doute difficile de trouver un consensus dans un système diversifié comprenant un éventail d'intérêts professionnels;
- deuxièmement, de nombreuses organisations ont déjà investi lourdement dans des systèmes électroniques et autres de collecte de données qu'il serait coûteux de modifier;
- troisièmement, il y aura fort à faire pour mobiliser des fournisseurs de services privés, comme les avocats, les arbitres ou médiateurs indépendants et les organismes des États ou territoires;

⁷⁴ Voir aussi le rapport du Manitoba, *ibid.*, p. 4.

- il faudra prévoir des ressources, à commencer par un investissement persistant de temps de personnel apte à contribuer au projet. Le projet pourrait par la suite avoir besoin de systèmes de technologie de l'information ou autres pour la production de rapports et la consignation des données et indicateurs convenus. Au besoin, une analyse de justification des ressources pourra être élaborée.⁷⁵

En même temps, la création d'une base de données factuelles pour le système de justice canadien est indispensable pour rehausser sensiblement l'accès à la justice. La prémisse du présent document de discussion est qu'il est grand temps que les acteurs du système de justice fassent œuvre commune pour entreprendre et réaliser ce travail fondamental. Les consultations nationales de l'ABC démontrent combien il importe de prendre en compte les voix des membres de la communauté et, en particulier, des personnes et des groupes qui font face aux plus grands obstacles à la justice.

A. Questions de discussion

Pour aider le Comité de l'accès à la justice de l'ABC à formuler des recommandations dans ce domaine, nous sollicitons vos commentaires sur les questions suivantes :

1. Quels sont, à votre connaissance, les efforts en cours au Canada pour élaborer des mesures de l'accès à la justice?
2. L'élaboration de mesures de l'accès à la justice devrait-elle être une priorité? Si oui, pourquoi, ou sinon, pourquoi pas?
3. Quels sont les problèmes ou obstacles dans l'élaboration de mesures de l'accès à la justice? Comment peuvent-ils être surmontés?
4. Existe-t-il déjà des collections de données qui pourraient constituer un point de départ pour l'élaboration de mesures de l'accès à la justice? Les collections de données existantes devraient-elles faire l'objet d'une vérification?
5. Quels éléments devraient-ils à votre avis être inclus dans le cadre de référence des mesures de l'accès à la justice, en termes d'objectifs, d'indicateurs et de variables ou mesures? Y a-t-il des éléments ou des démarches d'un ou l'autre des exemples abordés ici qui devraient être inclus ou exclus?
6. Comment la perspective des membres de la communauté et des clients ou utilisateurs du système de justice peut-elle être intégrée aux paramètres de mesure du projet MA2J?
7. Que faut-il faire pour élaborer les objectifs et indicateurs de l'accès au système de justice et s'entendre à leur sujet?
8. Certains acteurs du système de justice ont-ils une responsabilité particulière de prendre l'initiative dans l'élaboration et l'adoption de mesures de l'accès à la justice (p. ex., tribunaux, gouvernement fédéral, gouvernements provinciaux ou territoriaux, universitaires)? Lequel ou lesquels?

⁷⁵ *Supra* note 14, p. 4.