



SÉRIE DE RECHERCHES
SUR L'AIDE JURIDIQUE

PRESTATION DES SERVICES
JURIDIQUES DANS LE NORD
DU CANADA

Sommaire de la recherche dans
les Territoires du Nord-Ouest, au
Nunavut et au Yukon



Prestation des services juridiques
dans le Nord du Canada
Sommaire de la recherche dans les
Territoires du Nord-Ouest, au
Nunavut et au Yukon

rr03LARS-15f

par :
Pauline de Jong
IER – Planning, Research & Management
Services

Janvier 2003



Direction générale des programmes



Division de la recherche
et de la statistique

*Les opinions émises dans cette étude
n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas
nécessairement celles du ministère de la
Justice Canada.*



TABLE DES MATIÈRES

FIGURES ET TABLEAUX	III
SIGLES ET ACRONYMES.....	IV
SOMMAIRE.....	V
1.0 INTRODUCTION.....	1
1.1 OBJET DU RAPPORT	1
1.2 POINTS À EXAMINER	1
1.3 PRÉSENTATION DU RAPPORT	1
2.0 MÉTHODOLOGIE	2
2.1 MÉTHODOLOGIES QUANTITATIVES ET QUALITATIVES	2
2.2 LIMITES DES MÉTHODOLOGIES ET DÉFIS	3
2.3 ÉVALUATION DES BESOINS AUXQUELS LE SYSTÈME NE SATISFAIT PAS	4
3.0 CONTEXTE	5
3.1 QUESTIONS SOCIOÉCONOMIQUES	5
3.1.1 Démographie.....	5
3.1.2 Géographie et accès.....	6
3.1.3 Alcool et SAF/EAF.....	6
3.1.4 Crime et maintien de l'ordre.....	7
3.1.5 Manque de services au niveau local.....	8
3.2 SYSTÈMES DE PRESTATION DES SERVICES JURIDIQUES	8
3.2.1 Structures des tribunaux.....	8
3.2.2 Ressources et méthodes de prestation des services juridiques.....	8
3.2.3 Demande de services juridiques.....	9
3.2.4 Limites imposées à la prestation des services juridiques.....	10
4.0 EFFETS DE LA STRUCTURE DES TRIBUNAUX, DE LA GÉOGRAPHIE ET DE LA CULTURE SUR LA DEMANDE, LE MODE DE PRESTATION ET LA QUALITÉ DES SERVICES JURIDIQUES	12
4.1 EFFETS DE LA GÉOGRAPHIE.....	12
4.2 EFFETS DE LA CULTURE	13
4.3 BESOINS NON SATISFAITS EN RAISON DE LA GÉOGRAPHIE ET DE LA CULTURE.....	14
5.0 COURS DE CIRCUIT	14
5.1 QUALITÉ DE LA PRESTATION DES SERVICES	14
5.2 RETARDS DANS LA PRESTATION DES SERVICES	15
5.3 CONTINUITÉ DES SERVICES DES AVOCATS.....	15
5.4 BESOINS NON SATISFAITS À CAUSE DE LA STRUCTURE DES COURS DE CIRCUIT	16
6.0 CONSEILLERS PARAJUDICIAIRES	16
6.1 PRESTATION DES SERVICES DES CONSEILLERS PARAJUDICIAIRES	16
6.2 CONTRAINTES TOUCHANT LES CONSEILLERS PARAJUDICIAIRES	17
6.3 RÔLE ACTUEL DES CONSEILLERS PARAJUDICIAIRES	18
6.4 PRESSIONS S'EXERÇANT SUR LE RÔLE DES CONSEILLERS PARAJUDICIAIRES	19
6.5 BESOINS NON SATISFAITS EN SERVICES DE CONSEILLERS PARAJUDICIAIRES	19

7.0 COURS DES JUGES DE PAIX.....	20
7.1 LE RÔLE DES COURS DES JUGES DE PAIX	20
7.2 PRESTATION DES SERVICES JURIDIQUES DANS LES COURS DES JUGES DE PAIX.....	21
7.3 BESOINS NON SATISFAITS À CAUSE DU FONCTIONNEMENT DES COURS DES JUGES DE PAIX.....	21
8.0 AIDE JURIDIQUE EN MATIÈRE CIVILE.....	22
8.1 PRÉOCCUPATIONS SUR LA PRESTATION DES SERVICES JURIDIQUES EN MATIÈRE CIVILE .	22
8.1.1 <i>Pénurie d’avocats du secteur privé spécialisés en droit civil, notamment en droit de la famille</i>	23
8.1.2 <i>Limites pratiques gênant la prestation des services</i>	23
8.1.3 <i>Risque d’aggravation</i>	23
8.1.4 <i>Pénurie de solutions de rechange par rapport au système juridique</i>	23
8.1.5 <i>Exigences propres aux affaires relevant du droit de la famille</i>	24
8.2 BESOINS NON SATISFAITS EN MATIÈRE CIVILE, NOTAMMENT EN DROIT DE LA FAMILLE .	24
9.0 ACTIVITÉS PRÉCÉDANT LA PREMIÈRE COMPARUTION	25
9.1 MÉTHODE DE PRESTATION DES SERVICES AVANT LA PREMIÈRE COMPARUTION	25
9.2 PRÉOCCUPATIONS CONCERNANT LA PRESTATION DES SERVICES AVANT LA PREMIÈRE COMPARUTION	25
9.2.1 <i>Accès aux conseils juridiques</i>	25
9.2.2 <i>Prestation de services par téléphone</i>	26
9.3 BESOINS AUXQUELS LE SYSTÈME NE RÉPOND PAS AVANT LA PREMIÈRE COMPARUTION.....	26
10.0 INTERACTION ENTRE LES QUESTIONS PÉNALES ET CIVILES.....	28
11.0 PROGRAMME DE VULGARISATION D’INFORMATION JURIDIQUES	28
11.1 MÉTHODES ACTUELLES DE MISE EN ŒUVRE DU PVIJ.....	28
11.2 BESOINS CONCERNANT LE PVIJ AUQUEL LE SYSTÈME NE RÉPOND PAS.....	30
12.0 INDUCTEURS DE COÛTS	31
12.1 INDUCTEURS DE COÛTS COURANTS	31
12.2 AUTRES INDUCTEURS DE COÛTS	32
13.0 LOIS ET POLITIQUES FÉDÉRALES ET TERRITORIALES.....	33
13.1 LOIS FÉDÉRALES ET TERRITORIALES	33
13.2 POLITIQUES FÉDÉRALES ET TERRITORIALES	33
13.3 AFFECTATION DES RESSOURCES	34
14.0 SOLUTIONS ENVISAGÉES.....	35
15.0 CONCLUSION.....	37



FIGURES ET TABLEAUX

Tableau 2.1 – Résumé des méthodologies de recherche	2
Tableau 3.1 – Mandats des organismes de services juridiques	9
Tableau 3.2 – Ressources pour la prestation des services juridiques	9
Tableau 3.3 – Demandes d'aide juridique approuvées (de 1999 à 2002 inclusivement)	10
Tableau 3.4 – Demandes rejetées (Nombre et pourcentage des demandes reçues) et motifs principaux de rejet (2000-2001)	11
Tableau 4.1 – Besoins non satisfaits en raison de la géographie et de la culture	14
Tableau 5.1 – Besoins non satisfaits à cause de la structure des cours de circuit	16
Tableau 6.1 – Différences dans la prestation des services des conseillers parajudiciaires	17
Tableau 6.2 – Besoins non satisfaits en services des conseillers parajudiciaires. ...	19
Tableau 7.1 – Besoins non satisfaits à cause du fonctionnement des cours des juges de paix.....	22
Tableau 8.1 – Besoins auxquels le système ne répond pas en droit civil, notamment en droit de la famille.....	24
Tableau 9.1 – Besoins auxquels le système ne satisfait pas avant la première comparution	27
Tableau 11.1 – Méthodes actuelles de mise en œuvre du PVIJ	29
Tableau 11.2 – Besoins concernant le PVIJ auxquels le système ne répond pas.....	30
Tableau 14.1 – Solutions envisagées pour les secteurs où le système ne satisfait pas aux besoins, dans les Territoires du Nord-Ouest	35
Tableau 14.2 – Solutions envisagées pour les secteurs où le système ne satisfait pas aux besoins, au Nunavut	36
Tableau 14.3 – Solutions envisagées pour les secteurs où le système ne satisfait pas aux besoins, au Yukon.....	37

SIGLES ET ACRONYMES

CJ	Conseiller parajudiciaire
CJN	Cour de justice du Nunavut
CJP	Cour des juges de paix
CPNY	Conseil des Premières nations du Yukon
CSJ	Commission des services juridiques (T.N.-O.)
CSJN	Commission des services juridiques du Nunavut
GRC	Gendarmerie royale du Canada
GTNO	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
JP	Juge de paix
LPVF	Loi sur la prévention de la violence familiale (Yukon)
LSJPA	Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents
LVA	Loi sur les véhicules automobiles (Yukon)
PVIJ	Programme de vulgarisation et d'information juridiques
T.N.-O.	Territoires du Nord-Ouest
YLSS	Yukon Legal Services Society
YPLEA	Yukon Public Legal Education Association



SOMMAIRE

Introduction

Justice Canada a commandé trois études sur la prestation des services juridiques dans le Nord du Canada, soit une par territoire [Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.), Nunavut et Yukon]; elles ont été exécutées entre mars et août 2002. Les études portaient sur dix points :

- les effets de la structure des tribunaux, de la géographie et de la culture sur la demande de services juridiques, le mode de prestation de services et la qualité de ceux-ci;
- les répercussions des cours de circuit sur les clients;
- le rôle accru des conseillers parajudiciaires;
- les besoins non satisfaits en ce qui concerne la représentation par un avocat dans les cours des juges de paix;
- les besoins non satisfaits dans les affaires de droit de la famille et dans les autres affaires civiles;
- les besoins non satisfaits avant la première comparution ou la première instance;
- les besoins juridiques dus à l'interaction entre les domaines pénal et civil;
- les besoins en matière de vulgarisation et d'information juridiques (VIJ);
- les inducteurs de coûts liés à la représentation par un avocat;
- l'incidence des principales décisions du gouvernement fédéral concernant l'affectation des ressources, des lois et des politiques sur le coût par cas et sur l'affectation territoriale des ressources en matière d'aide juridique.

Nous résumons ici les résultats des trois études.

Méthodologie

Nous avons mené ces études en utilisant des méthodes de recherche à la fois quantitatives et qualitatives, notamment des entrevues, des groupes de discussion ou des ateliers, l'analyse de documents et l'examen de dossiers et d'autres sources de renseignements statistiques.

Pour plusieurs questions posées par Justice Canada, les équipes de recherche ont dû évaluer l'ampleur des besoins non satisfaits en services juridiques dans certains domaines. Au cours du processus de recherche, il est devenu évident qu'il existait deux définitions différentes des besoins non satisfaits chez les répondants : il y avait les besoins non satisfaits dus à un manque de représentation et les besoins non satisfaits attribuables à une représentation de piètre qualité, appelée sous-représentation dans le présent document. Il est aussi devenu évident qu'il n'existe pas, actuellement, de moyens précis pour mesurer les besoins non satisfaits (quantitativement ou qualitativement); il est donc probable que nous ayons sous-évalué l'ampleur de ces besoins.

Contexte

Chacun des trois territoires a des particularités contextuelles qui y influent sur la prestation des services juridiques.

- Les services juridiques sont offerts par des organismes différents dans chacun de ces trois territoires, et ces organismes n'ont pas le même mandat. La plus grande différence se situe entre le mandat de la Yukon Legal Services Society (YLSS), qui se limite à la prestation de services d'aide juridique, et les mandats de la Commission des services juridiques (CSJ) des T.N.-O. et de la Commission des services juridiques du Nunavut (CSJN), qui comprennent l'aide juridique, la gestion des conseillers parajudiciaires et l'exécution du Programme de vulgarisation et d'information juridiques (PVIJ).
- Les systèmes juridiques existant dans les territoires sont différents. Le système des tribunaux unifiés du Nunavut est très différent du système de tribunaux des T.N.-O. et du Yukon, qui suivent la norme canadienne (Cour territoriale, Cour suprême et Tribunal de la jeunesse).
- Les limites concernant la prestation des services juridiques ne sont pas les mêmes. Dans les T.N.-O. et au Nunavut, les services juridiques sont offerts dans les affaires de droit de la famille et d'autres affaires civiles, de même que dans les affaires de justice pénale. Les services juridiques fournis en matière civile, notamment en droit de la famille, sont très limités au Yukon, mais l'étendue des services augmente lentement depuis 2001.
- Il existe des différences socio-économiques entre les territoires. La plus importante est que le Nunavut a un pourcentage beaucoup plus élevé d'Autochtones (en l'occurrence, les Inuits) et de personnes dont l'anglais n'est pas la langue maternelle.

Il faut toutefois mentionner certaines similitudes contextuelles entre les trois territoires. Mentionnons les suivantes : la structure des cours de circuit; la pratique de la présomption d'admissibilité ou de la « prestation pratique »; les énormes distances entre les collectivités; la présence de populations relativement jeunes et sous-scolarisées; un taux élevé de problèmes liés à l'alcoolisme et au syndrome d'alcoolisation fœtale et à ses effets; des taux de criminalité très élevés (y compris les crimes avec violence et les agressions sexuelles); le manque fréquent de ressources locales (par exemple, centres de détention provisoire, services d'orientation et services de médiation).

Incidences de la géographie et de la culture

L'effet de la géographie sur la prestation des services semble être lié à l'ampleur des difficultés subies quand on veut accéder aux collectivités. Ainsi, on a signalé des conséquences plus grandes dans les T.N.-O. et au Nunavut qu'au Yukon. La géographie a des répercussions sur ce qui suit :

- Temps de préparation;
- Horaires et charge de travail dans les collectivités;
- Accès aux collectivités;
- Ampleur de l'infrastructure de soutien (p. ex., téléphones, accès à Internet);
- Accès aux installations de détention provisoire et à d'autres ressources (p. ex., huissiers, shérifs et témoins experts);
- Accès à des programmes et à des services locaux (p. ex., services de médiation ou de counselling).



Les effets de la culture, notamment de la langue, varient sensiblement d'un territoire à l'autre, en fonction de la composition de la population. Ils sont plus marqués dans les territoires où la population autochtone est plus nombreuse. La culture a une incidence sur le mode de prestation des services (p. ex., le rôle que jouent les conseillers parajudiciaires pour combler le fossé culturel), sur la qualité de la prestation des services (p. ex., les problèmes de communication interculturelle peuvent entraîner une sous-représentation de fait) et sur la demande de services (si les services ne sont pas appropriés sur le plan culturel, il est possible que la demande soit faible et qu'elle ne rende pas compte du besoin non satisfait sous-jacent).

Dans les trois territoires, on signale une sous-représentation due à la géographie et à la culture; au Nunavut, il y a des problèmes importants liés à la culture et, dans ce territoire et dans les T.N.-O., les problèmes imputables à la géographie semblent plus aigus qu'au Yukon.

Cours de circuit

Dans les trois territoires il y a des cours de circuit et des cours résidentes. La structure des cours de circuit influe sur ce qui suit :

- Qualité de la prestation des services – Les cours de circuit se caractérisent par une surcharge du rôle d'audience, une compression des horaires, des contraintes de temps et, surtout dans les T.N.-O. et le Nunavut, des difficultés à rencontrer les clients d'avance pour préparer leur cause.
- Retards dans la prestation des services – Au Nunavut, les répondants estimaient que les cours de circuit entraînaient des retards fréquents et appréciables dans la prestation des services, particulièrement dans la région de Baffin. Dans les T.N.-O. et au Yukon, les répondants n'ont pas perçu les retards comme constituant un problème important.
- Continuité du service de l'avocat – Les répondants des T.N.-O., du Yukon et des régions de Kitikmeot et Kivalliq (Nunavut) ne se sont pas dits préoccupés par la continuité des services des avocats, car il existe des systèmes dans ces endroits pour garantir la continuité, contrairement à ce qui se passe dans la région de Baffin, où la chose fait problème.

Dans les trois territoires, les répondants ont mentionné que la structure des cours de circuit entraîne une sous-représentation, ce qui influe sur la qualité des services assurés, particulièrement dans les collectivités éloignées. C'est seulement dans la région de Baffin, au Nunavut, que l'on a mentionné la sous-représentation liée à des retards et à la discontinuité des services d'avocat.

Conseillers parajudiciaires

Les services des conseillers parajudiciaires sont offerts de diverses façons d'un territoire à l'autre. Certains conseillers parajudiciaires vivent dans la collectivité qu'ils servent, tandis que d'autres servent plusieurs collectivités; d'autres encore se déplacent par avion d'une collectivité à l'autre avec la cour de circuit. Dans les trois territoires, le rôle premier des conseillers parajudiciaires est de faire le pont entre les membres de la collectivité et le système de justice, habituellement en expliquant ce dernier et ses mécanismes aux clients et en servant d'interprète auprès d'eux lors des réunions et des séances du tribunal. Toutefois, au Yukon, les conseillers parajudiciaires ont également des responsabilités liées aux activités de justice alternative ou communautaire, contrairement à leurs homologues des T.N.-O. et du Nunavut. Dans les trois territoires, on s'attend à ce que l'on réclame fortement l'élargissement du rôle des travailleurs judiciaires, à mesure que le rôle des cours des juges de paix (CJP) prendra de l'ampleur.

Une des contraintes communes évoquées par tous les conseillers parajudiciaires était le manque de formation sur les questions procédurales, les questions juridiques et les relations interpersonnelles avec les clients. Parmi les autres contraintes signalées, mentionnons le manque de locaux pour interroger les clients, quand les conseillers sont sur la route, le fait que certains postes sont à temps partiel (dans les T.N.-O. et au Nunavut), et les inégalités des régimes de rémunération (dans les régions du Nunavut).

Les répondants des trois territoires estimaient que la sous-représentation due au manque de formation ira en empirant à mesure que grandira le rôle des CJP. Dans certains cas, ils ont affirmé qu'il y a actuellement sous-représentation à cause d'un manque de formation des JP et des conseillers parajudiciaires (CP). Ils croyaient aussi que les contraintes pratiques relevées précédemment causaient une sous-représentation dans les T.N.-O. et au Nunavut.

Cours des juges de paix

Le rôle actuel des CJP varie d'un territoire à l'autre quant aux types de causes entendues et à la méthode de prestation des services juridiques (au Yukon, l'avocat de service et les conseillers parajudiciaires ont un rôle à jouer dans les CJP, tandis qu'au Nunavut et aux T.N.-O., les clients sont en grande majorité représentés par les conseillers parajudiciaires). Toutefois, on pense communément que le rôle des CJP grandira dans l'avenir pour réduire la charge de travail des autres parties de l'appareil judiciaire. Dans les trois territoires, les répondants estimaient qu'à mesure que croîtra le rôle des CJP, le besoin de représentation augmentera aussi, tout comme le degré de formation nécessaire pour offrir une représentation convenable.

Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, les répondants étaient d'avis qu'il pouvait y avoir sous-représentation due à la formation insuffisante des JP et des conseillers parajudiciaires. Les répondants des T.N.-O. ont aussi déclaré que, dans certaines collectivités, il y avait manque de représentation à la CJP. Au Yukon, les répondants s'inquiétaient de la sous-représentation dans les CJP et ils estimaient que les projets visant à accroître le nombre de séances des CJP amplifieraient encore le problème.

Aide juridique en matière civile

Dans les trois territoires, on signale que, même s'il y a des différences entre les services offerts en théorie en matière de droit familial et dans d'autres affaires de droit civil, les services effectivement fournis sont insuffisants, et il y a manque de représentation. Au-delà d'un manque de ressources humaines et financières pour offrir les services dans ce domaine, d'autres préoccupations ont été soulevées, dont les suivantes :

- pénurie d'avocats spécialisés en droit de la famille et en droit civil, pour défendre les intérêts de l'autre partie;
- limites d'ordre pratique quant à la prestation des services (p. ex., trouver quelqu'un de compétent pour signifier les documents officiels);
- possibilité que les affaires non réglées en matière civile ou familiale s'exacerbent et aboutissent à la perpétration d'actes criminels;
- manque de mécanismes extrajudiciaires dans le système (exemple : manque de services de médiation);
- exigences spéciales liées aux affaires de droit familial (exemple : fardeau administratif et caractère hargneux et affectif de ces affaires).

Les répondants des trois territoires ont évoqué un manque important de représentation dans une vaste gamme d'affaires de droit civil et familial.



Avant la première comparution

La méthode de prestation des services avant la première comparution varie beaucoup d'un territoire à l'autre. Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, ce sont surtout des avocats qui interviennent; parfois, ce sont les conseillers parajudiciaires. Au Nunavut, c'est l'inverse, les conseillers parajudiciaires offrant la majorité des services avant la première comparution.

Dans les trois territoires, les répondants ont évoqué le manque de représentation avant la première comparution, phénomène qui était plus marqué dans les T.N.-O. et au Yukon que dans le Nunavut. De même, ils s'inquiétaient de la qualité de la représentation offerte par téléphone. Dans certains cas, la qualité était si faible que la situation équivalait à une sous-représentation.

Programme de vulgarisation et d'information juridiques

Le PVIJ n'est pas offert de la même manière dans les trois territoires. Dans les T.N.-O. et au Nunavut, il figure parmi les responsabilités des commissions des services juridiques. Au Yukon, il relève d'un organisme distinct, la Yukon Public Legal Education Association (YPLEA). Malgré ces différences, les répondants des trois territoires ont défini une vaste gamme de besoins non satisfaits par le PVIJ dans les domaines suivants :

- renseignements de base sur le fonctionnement du système de justice et sur les services juridiques;
- renseignements sur le droit de la famille;
- renseignements sur d'autres aspects du droit civil;
- renseignements sur les procédures en matière pénale.

Inducteurs de coûts

Les répondants des trois territoires ont mentionné la géographie, les questions socio-économiques et les questions concernant l'administration et les ressources humaines comme contribuant communément aux coûts. Ils ont aussi cité des inducteurs de coûts courants d'origine fédérale et territoriale, notamment les lois (*Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*), les politiques (p. ex., la tolérance zéro à l'égard de la violence conjugale) et la répartition déséquilibrée des ressources entre les bureaux de la Couronne et la commission des services juridiques de chaque territoire.

Parmi les autres inducteurs de coûts cités par les répondants, mentionnons les suivants :

- le manque de moyens de règlement non contentieux moins coûteux, en matière de droit de la famille;
- les taux élevés de chômage et d'emplois saisonniers, qui augmentent l'admissibilité sur le plan financier;
- la satisfaction des besoins des Autochtones (aux chapitres de la participation, du soutien interculturel et de l'autonomie gouvernementale);
- le taux de procès avec jury (ces procès coûtent plus cher que les procès avec juge seulement) dans les T.N.-O.;
- le nombre de parties non représentées dans les affaires civiles au Yukon, ce qui augmente les délais nécessaires pour traiter les affaires;
- la décentralisation des services gouvernementaux au Nunavut, qui augmente les frais de déplacement et d'infrastructure.

Solutions envisagées

Dans les trois territoires, on a proposé une vaste gamme de solutions pour répondre aux besoins non satisfaits cernés par les répondants. Parmi les solutions communes aux trois territoires, mentionnons les suivantes :

- répondre au besoin en avocats supplémentaires sur les circuits pour alléger la charge de travail;
- garantir la continuité de la représentation juridique sur les circuits (là où cela fait problème);
- offrir un appui supplémentaire dans les affaires de droit civil ou de droit de la famille;
- améliorer la formation des conseillers parajudiciaires (niveau de formation et d'accréditation);
- répondre aux besoins relatifs au PVIJ en préparant des documents en langue claire et en transmettant verbalement ou en personne l'information juridique vulgarisée.



1.0 INTRODUCTION

1.1 Objet du rapport

Justice Canada a commandé trois études sur la prestation des services juridiques dans le Nord du Canada, soit une sur chaque territoire [Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.), Nunavut et Yukon]; elles ont été exécutées entre mars et août 2002. Les études sur les T.N.-O. et le Yukon ont été menées par Focus Consultants et celle concernant le Nunavut, par IER et Dennis Glen Patterson. Nous résumons dans le présent document les résultats des trois études en extrayant les points communs aux trois territoires et les différences entre eux, pour préciser ensuite les domaines où existent des besoins non satisfaits et présenter, le cas échéant, les solutions préconisées par les répondants.

1.2 Points à examiner

La demande de propositions formulée par le ministère de la Justice du Canada contenait dix questions que devaient examiner les équipes de recherche. Les représentants des trois territoires avaient cerné ces dix points comme étant essentiels pour comprendre la prestation des services juridiques dans le Nord, à savoir :

- les effets de la structure des tribunaux, de la géographie et de la culture sur la demande de services juridiques, le mode de prestation de services et la qualité de ceux-ci;
- les répercussions des cours de circuit sur la prestation des services;
- le rôle accru des conseillers parajudiciaires;
- les besoins non satisfaits en ce qui concerne la représentation par un avocat dans les cours des juges de paix (CJP);
- les besoins non satisfaits dans les affaires de droit de la famille et dans les autres affaires civiles;
- les besoins non satisfaits avant la première comparution ou la première instance;
- les besoins juridiques dus à l'interaction entre les problèmes d'ordre pénal et civil;
- les besoins en matière de vulgarisation et d'information juridiques (VIJ);
- les inducteurs de coûts liés à la représentation par un avocat;
- l'incidence des décisions du gouvernement fédéral concernant l'affectation des ressources, des lois et des politiques sur le coût par cas et sur l'affectation territoriale des ressources en matière d'aide juridique.

1.3 Présentation du rapport

Le rapport abrégé est construit comme suit :

- *Partie 1.0 – Introduction*
- *Partie 2.0 – Méthodologie* – Elle résume les méthodes de recherche quantitatives et qualitatives utilisées dans les trois territoires.

- Partie 3.0 – *Contexte* – Elle fait ressortir les principales caractéristiques socio-économiques de chaque territoire et compare les systèmes de justice et les systèmes de prestation des services juridiques en place dans les T.N.-O., le Yukon et le Nunavut.
- Parties 4.0 à 13.0 – Elles abordent les dix points choisis par Justice Canada comme thèmes d'étude : ils figurent dans l'ordre donné précédemment dans la Section 1.2.
- Partie 14.0 – *Solutions envisagées* – Elle présente, pour chaque territoire, les solutions que les enquêtés ont préconisées pour répondre aux besoins non satisfaits.
- Partie 15.0 – *Conclusion*.

2.0 MÉTHODOLOGIE

2.1 Méthodologies quantitatives et qualitatives

Pour examiner les dix points, les équipes de chercheurs ont eu recours à des méthodes quantitatives et qualitatives, notamment à des entrevues, des groupes de discussion ou des ateliers, à l'examen des documents et à l'analyse de dossiers et d'autres sources de renseignements statistiques. Pour certains points, elles ont appliqué des méthodes quantitatives et qualitatives, mais pour d'autres, elles s'en sont tenues à une démarche qualitative. Lorsque des démarches quantitatives ont été choisies, les équipes ont constaté que les données quantitatives avaient leurs limites, tant quant à la disponibilité qu'à la pertinence par rapport au travail à exécuter (pour plus de précisions sur les limites et les défis, prière de se reporter à la Section 2.2). Aussi, les équipes ont abondamment eu recours aux renseignements qualitatifs pour répondre à toutes les questions, y compris dans les cas où une démarche quantitative avait aussi été utilisée. Les deux équipes de chercheurs ont coordonné leurs méthodes initiales (notamment, le libellé des questions de l'entrevue de base) pour améliorer la comparabilité des résultats.

Le Tableau 2.1 résume les méthodologies utilisées par les chercheurs.

Tableau 2.1 – Résumé des méthodologies de recherche

Territoire	Qualitatives	Quantitatives (comprenant l'examen de documents)
Territoire du Nord-Ouest	87 entrevues 1 groupe de discussion	<ul style="list-style-type: none"> • Données des Services judiciaires • Données sur les contributions financières fédérales • Dossiers de la Commission des services juridiques (CSJ) • Base de données Law Line • Bureau de la statistique du gouvernement des T.N.-O. • Rapports rédigés en vertu de l'Entente sur l'accès à la justice • Documents internes de la CSJ
Nunavut	58 entrevues 2 ateliers	<ul style="list-style-type: none"> • Dossiers des clients • Demandes d'aide juridique • Rôles définitifs de la cour de circuit • Rôles des affaires classées de la cour



		<p>de circuit</p> <ul style="list-style-type: none">• Statistique Canada• Documents internes de la Commission des services juridiques du Nunavut (CSJN)• Documents de Justice Canada• Rapport annuel de la Cour de justice du Nunavut (CJN)
Yukon	53 entrevues 1 groupe de discussion	<ul style="list-style-type: none">• Base de données de la Yukon Legal Services Society (YLSS)• Données des Services judiciaires• Données sur les contributions fédérales• Rapport des conseillers parajudiciaires• Bureau de la statistique du Yukon• Rapports annuels de la YPLEA• Documents internes de la YLSS

Les chercheurs ont interviewé un vaste éventail de personnes, notamment des avocats fonctionnaires, des avocats du secteur privé, des membres de la Commission des services juridiques, des cadres supérieurs, des juges, des juges de paix, des agents de la GRC, des conseillers parajudiciaires, des avocats-conseils de la Couronne, des représentants des ministères territoriaux de la Justice et d'autres représentants des agences sociales et des organisations autochtones. Au Nunavut, les chercheurs ont interviewé des clients de la CSJN au lieu d'organiser deux groupes de discussion supplémentaires.

2.2 Limites des méthodologies et défis

Les chercheurs ont eu du mal à recueillir les renseignements, ce qui a limité la qualité des données :

- *Données quantitatives* – Dans les T.N.-O. et au Yukon, les données statistiques mises à la disposition de l'équipe de recherche n'avaient pas été recueillies spécifiquement pour répondre aux questions posées par Justice Canada et, dans certains cas, les données disponibles étaient incomplètes. Au Nunavut, il n'existait ni base de données ni dossier électronique d'où l'on pouvait extraire des données quantitatives. Voilà pourquoi l'équipe a dû, pour obtenir la totalité des données, dépouiller les dossiers dans les bureaux de la CSJ et de la CSJN. Au Yukon, également, certaines données ont été recueillies manuellement. En raison de ces différences, les données quantitatives recueillies dans les trois études ne sont pas, dans la plupart des cas, directement comparables.
- *Données qualitatives* – Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, les chercheurs n'ont interviewé aucun client au cours du processus de recherche. Au Nunavut, étant donné le niveau élevé d'interaction et d'interdépendance entre tous les éléments du système de justice, il a parfois été difficile d'isoler des données qualitatives portant exclusivement sur la prestation des services juridiques.

Du fait de ces difficultés d'ordre méthodologie, le présent rapport abrégé repose considérablement sur les résultats de la recherche qualitative. Nous n'avons inclus les données quantitatives que lorsqu'elles étaient jugées comparables.

2.3 Évaluation des besoins auxquels le système ne satisfait pas

Pour plusieurs des questions posées par Justice Canada, les équipes de recherche ont dû évaluer l'ampleur des besoins non satisfaits en matière de services juridiques dans certains secteurs (p. ex., dans les cours des juges de paix ou en ce qui a trait au Programme de vulgarisation et d'information juridiques). Au fil de la recherche, un certain nombre de problèmes se sont dessinés qui ont influé sur la façon de décrire les besoins non satisfaits, dans les résultats de la recherche, et sur la fiabilité de l'évaluation des besoins non satisfaits exécutée par les équipes de chercheurs. Mentionnons les problèmes suivants, entre autres :

- *Définition des besoins non satisfaits* – Il semblait que les répondants comprenaient et définissaient de deux façons différentes le concept de « besoins non satisfaits ». Pour certains, il se rapportait à un manque de services. Ainsi, si un accusé est sous-représenté à la cour de circuit parce qu'il n'y a pas d'avocat disponible pour le représenter, cela est reconnu comme un besoin non satisfait. D'autres répondants ont défini le concept autrement : ils estimaient que, dans certains cas, la qualité du service offert à l'accusé était insuffisante au point qu'il était en fait sous-représenté. Pour ces répondants, la sous-représentation due à la piètre qualité du service correspondait aussi à un besoin non satisfait. Par voie de conséquence, dans le présent résumé, nous avons établi une distinction entre les besoins non satisfaits attribuables au manque de représentation et les besoins non satisfaits dus à une sous-représentation.
- *Information quantitative sur les besoins non satisfaits* – Un problème important a surgi pour ce qui était de mesurer l'ampleur des besoins non satisfaits à l'aide de l'information quantitative figurant dans les demandes d'aide juridique. Les équipes de recherche avaient au départ prévu de mesurer les besoins non satisfaits en analysant le nombre de demandes d'aide juridique rejetées. Toutefois, elles ont pu constater sans équivoque, au cours des entrevues et des ateliers, que de nombreuses personnes susceptibles d'avoir besoin d'aide juridique croyaient que ces services n'étaient pas disponibles; par conséquent, elles n'avaient pas rempli de demandes d'aide juridique. On a souvent cité le droit civil et le droit de la famille comme étant deux secteurs où de nombreuses personnes ne connaissent pas les services existants. Résultat : il est fort probable que l'ampleur des besoins non satisfaits, mesurée à l'aide des données sur les demandes d'aide juridique rejetées, soit plus grande qu'on ne l'a évaluée.
- *Renseignements qualitatifs sur les besoins non satisfaits* – Les chercheurs ont aussi recueilli, à l'aide d'entrevues et d'ateliers, des renseignements sur l'ampleur des besoins non satisfaits. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les répondants estimaient qu'il y a bien plus de besoins non satisfaits que ceux révélés par les méthodes de recherche quantitatives. Toutefois, il faut préciser que les personnes interviewées ne connaissaient peut-être pas toute l'étendue des besoins non satisfaits dans tel ou tel domaine et que, par conséquent, les renseignements qualitatifs recueillis peuvent constituer une sous-évaluation de la véritable ampleur des besoins non satisfaits en matière de services juridiques dans les trois territoires du Nord.



3.0 CONTEXTE

Même si, dans le reste du Canada, on croit que les trois territoires du Nord sont homogènes, il existe entre eux des différences qui ont des répercussions sur la demande et la prestation de services juridiques. Nous donnons ici des renseignements contextuels sur les questions socioéconomiques et sur les systèmes qui existent pour assurer des services juridiques dans les trois territoires.

3.1 Questions socioéconomiques

3.1.1 Démographie

Les questions démographiques qui ont la plus grande incidence sur la prestation des services juridiques (demande et type) sont l'âge de la population, les structures familiales, la scolarité, la langue et l'ascendance ethnique.

- *Âge de la population* – Dans les trois territoires, les populations sont jeunes, comparativement au reste du Canada¹ – les T.N.-O. et le Nunavut ont une population plus jeune que celle du Yukon. Puisque les jeunes sont plus susceptibles d'avoir besoin de services juridiques que les personnes plus âgées, cela a des incidences sur la demande de services juridiques. La population du Nunavut est la plus jeune, ce qui influe actuellement sur la demande de services juridiques pour les jeunes contrevenants. À mesure que ce segment de population important vieillira, on s'attend à une augmentation de la demande de services juridiques pour les adultes.
- *Structures familiales* – C'est au Yukon qu'on trouve le taux le plus élevé de séparations et/ou de divorces au Canada², et cela a des répercussions sur la demande de services en droit de la famille. Ajoutons que les trois territoires ont une plus forte proportion de familles monoparentales que le reste du Canada, le Nunavut venant au premier rang³. Même si cela n'influe pas directement sur la demande de services juridiques, cela amplifie les effets des besoins non satisfaits. Par exemple, si un parent seul est gardé en détention provisoire hors de sa collectivité, pour attendre son cautionnement, ou s'il est condamné à une peine d'emprisonnement plus longue en raison d'une sous-représentation, ses enfants subissent de plus grandes perturbations que les enfants d'une famille dirigée par deux parents.
- *Scolarité* – Les trois territoires affichent les taux les plus bas du Canada quant aux études de base. Ainsi, 23 p. 100 des Canadiens n'ont qu'un diplôme d'études secondaires. Les chiffres comparatifs pour le Yukon et les T.N.-O. (Nunavut compris) sont respectivement de 18 p. 100 et de 13 p. 100⁴. Les personnes dont le niveau de scolarité est faible peuvent avoir besoin d'explications supplémentaires sur les processus judiciaires et

¹ Site Web de Statistique Canada (<http://www.statscan.ca>).

² Donnée tirée du rapport d'origine rédigé sur le Yukon.

³ Site Web de Statistique Canada (<http://www.statscan.ca>).

⁴ Site Web de Statistique Canada (<http://www.statscan.ca>).

sur les documents nécessaires, ce qui ajoute à la charge de travail des avocats et des conseillers parajudiciaires.

- *Langue et ascendance ethnique* – Il existe des différences appréciables entre les trois territoires quant à l'ascendance ethnique et à la langue maternelle de la population. La population du Nunavut est surtout composée d'Inuits (22 720 habitants sur environ 29 000), et l'inuktitut ou l'inuinnaqtun sont les langues parlées à la maison par 65 p. 100 des Inuits du Nunavut⁵. Les Autochtones forment près de la moitié de la population des Territoires du Nord-Ouest (48 p. 100) et ils sont majoritaires dans 28 des 31 collectivités à l'extérieur de Yellowknife (la population de Yellowknife est surtout non autochtone). Toutefois, la population des Territoires du Nord-Ouest, Autochtones ou non-Autochtones, a surtout l'anglais comme langue maternelle. Le Yukon compte 20 p. 100 d'Autochtones; ceux-ci constituent la majorité dans sept des 13 collectivités plus petites à l'extérieur de Whitehorse (la population de Whitehorse est principalement non autochtone). Encore une fois, la langue maternelle de la majorité de la population est l'anglais. Dans les territoires et les localités où l'anglais est la langue seconde de la majorité de la population, il existe souvent des besoins supplémentaires de traduction et d'interprétation qui influent sur la prestation des services juridiques. De plus, dans certains cas, le personnel des services juridiques doit déployer des efforts supplémentaires appréciables pour franchir le fossé culturel et s'assurer que l'accusé comprend l'essentiel du processus et les mots utilisés pour le décrire.

3.1.2 Géographie et accès

Les trois territoires comprennent de très vastes zones terrestres très peu peuplées, comparativement au reste du Canada. L'accès aux localités, qui a des répercussions considérables sur la méthode de prestation des services juridiques et sur les coûts connexes, varie entre les territoires :

- au Yukon, les collectivités sont pour la plupart accessibles par la route;
- dans les Territoires du Nord-Ouest, certaines collectivités sont accessibles par la route, mais les localités plus petites de la région septentrionale ne sont généralement accessibles que par avion;
- au Nunavut, toutes les collectivités sont accessibles uniquement par avion. Certaines sont extrêmement éloignées et très difficiles d'accès.

3.1.3 Alcool et SAF/EAF

Dans les trois territoires, les répondants ont mentionné que la consommation d'alcool ou le syndrome ou les effets de l'alcoolisme foetal (SAF/EAF) sont des problèmes qui influent sur la demande de services juridiques :

- les Territoires du Nord-Ouest ont le taux le plus élevé au Canada de consommation d'alcool (133,8 p. 100 de la moyenne canadienne)⁶;

⁵ Statistique Canada, Recensement de 2001 : série « Analyses » : *Peuples autochtones du Canada : un profil démographique*, janvier 2003. À noter que ces renseignements ont été actualisés par rapport au contenu du rapport d'origine.

⁶ Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes et 1996 Alcohol and Drug Survey (Bureau de la statistique du gouvernement des T.N.-O.).



- on constate aussi au Yukon un taux très élevé de consommation d'alcool (119 p. 100 de la moyenne canadienne)⁷;
- le nombre de cas de SAF/EAF serait, pense-t-on, supérieur à la moyenne dans les trois territoires⁸, mais le problème a été plus expressément mentionné par les répondants du Nunavut.

La consommation excessive d'alcool peut entraîner une demande supplémentaire de services juridiques, car l'alcool est souvent un facteur contribuant aux comportements criminels, par exemple les voies de fait⁹. On croit que le SAF/EAF influe sur la demande de services juridiques, car les personnes touchées par ce problème n'ont souvent pas la capacité de comprendre les conséquences de leurs actes et risquent de réagir de façon impulsive et d'avoir de la difficulté à régler leurs problèmes, à saisir ce qui est bien ou mal et à comprendre les questions complexes¹⁰.

3.1.4 Crime et maintien de l'ordre

Les trois territoires comptent beaucoup plus de policiers par habitant que n'importe laquelle des provinces canadiennes¹¹. De plus, les trois territoires ont les taux de criminalité les plus élevés du pays¹².

- Le taux de criminalité le plus élevé du Canada est enregistré dans les Territoires du Nord-Ouest; viennent ensuite le Nunavut et le Yukon, à égalité.
- Le Nunavut a le plus haut taux de crimes avec violence au Canada, suivi par les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon.
- Le Nunavut a le taux le plus élevé de cas de voies de fait au Canada (5 419,2 par groupe de 100 000 habitants en 2001, comparativement à 769,5 pour l'ensemble du pays); viennent ensuite les Territoires du Nord-Ouest (4 234 cas par groupe de 100 000 habitants) et le Yukon (3 212,3 cas par 100 000 habitants)¹³.
- Le Nunavut a le taux le plus élevé d'agressions sexuelles au Canada (788,4 par tranche de 100 000 habitants en 2001, comparativement à 78,6 pour l'ensemble du pays); viennent ensuite les Territoires du Nord-Ouest (359,8) et le Yukon (254,3)¹⁴.

⁷ Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes.

⁸ D'après les renseignements sur le SAF/EAF pour l'Alaska dans : Fetal Alcohol Syndrome Surveillance Network. « Fetal Alcohol Syndrome – Alaska, Arizona, Colorado, and New York, 1995-1997 », *Morbidity and Mortality Weekly Report*, Centers for Disease Control et présentation, le 24 mai 2002 (Vol. 51:20, p. 433-435).

⁹ La consommation d'alcool entraîne aussi des accusations de conduite avec facultés affaiblies. Toutefois, l'aide juridique n'est pas offerte aux personnes accusées d'avoir conduit en état d'ébriété.

¹⁰ Site Web SAF/EAF de Santé Canada (<http://www.hc-sc.gc.ca/hppb/childhood-youth/cyfh/fas/whatisfas.html>).

¹¹ Site Web de Statistique Canada (<http://www.statscan.ca>).

¹² Site Web de CBC News North (<http://www.north.cbc.ca>).

¹³ Site Web de Statistique Canada (<http://www.statscan.ca>).

¹⁴ *Ibid.*

3.1.5 Manque de services au niveau local

Dans les trois territoires, les répondants ont aussi mentionné le manque de services au niveau local comme étant un problème contextuel important. Parmi les principales préoccupations soulevées, il faut mentionner le manque d'installations de détention provisoire, le manque d'installations pour le counselling (p. ex., dans les cas de toxicomanie, d'alcoolisme ou de gestion de la colère) et le manque de services de médiation et d'autres solutions extrajudiciaires.

3.2 Systèmes de prestation des services juridiques

3.2.1 Structures des tribunaux

Les structures de tribunaux existant dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon sont très analogues, tandis que celles du Nunavut sont assez différentes.

La structure des tribunaux des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon est semblable à celle des provinces canadiennes, notamment la Cour territoriale, la Cour suprême, les cours des juges de paix (CJP) et une cour distincte pour les jeunes contrevenants. Dans les deux territoires, on trouve à la fois des cours résidentes et des cours de circuit. Dans les Territoires du Nord-Ouest, il y a des cours résidentes à Yellowknife, Hay River et Inuvik, tandis qu'au Yukon, on en trouve une à Whitehorse. Le rôle des cours des juges de paix varie légèrement d'un de ces deux territoires à l'autre. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les CJP jouent un rôle important et s'occupent des infractions territoriales et des infractions pénales punissables sur déclaration sommaire de culpabilité. Au Yukon, le rôle actuel des CJP semble être moins vaste dans les localités extérieures à Whitehorse. Toutefois, on a l'intention de l'accroître afin de réduire la pression exercée sur le système de justice et de renforcer les capacités dans les localités.

La structure des tribunaux au Nunavut est unique en son genre au Canada, en ce qu'il n'y a qu'un seul niveau judiciaire, soit celui de la Cour de justice du Nunavut (CJN). La CJN s'occupe de toutes les infractions, qu'elles relèvent du domaine territorial, de la Cour suprême ou de celle des jeunes contrevenants. Il y a une cour résidente à Iqaluit, et toutes les autres collectivités sont desservies par des cours de circuit. Les cours des juges de paix jouent actuellement un rôle de premier plan dans le système de justice du Nunavut, et ce rôle est appelé à prendre de l'importance afin de délester la CJN.

3.2.2 Ressources et méthodes de prestation des services juridiques

Chaque territoire a un organisme chargé d'assurer les services juridiques. Toutefois, leurs attributions et leurs mandats diffèrent légèrement selon le territoire, tout comme leurs structures et leurs ressources (humaines et financières). Nous résumons dans le Tableau 3.1 les mandats de ces organismes.

- *Territoires du Nord-Ouest* – Les services d'aide juridique sont fournis par la Commission des services juridiques (CSJ) qui a deux bureaux, le siège étant à Yellowknife et l'autre clinique à Inuvik. La CSJ s'occupe de fournir l'aide juridique, de gérer les services des conseillers parajudiciaires et de mettre en œuvre le Programme de vulgarisation et d'information juridiques (PVIJ).
- *Nunavut* – Les services juridiques sont fournis par la Commission des services juridiques du Nunavut (CSJN), qui a son siège à Gjoa Haven et quatre autres bureaux dans trois régions différentes (chaque région a sa propre commission, en plus de la Commission territoriale). La CSJN fournit les services juridiques, gère les services des conseillers parajudiciaires et met en œuvre le PVIJ.



- *Yukon* – Les services juridiques sont fournis par la Yukon Legal Services Society (YLSS) qui a un seul bureau, à Whitehorse. La YLSS s'occupe d'assurer l'aide juridique. Les services des conseillers parajudiciaires sont fournis par certaines Premières nations du territoire et par le Conseil des Premières nations du Yukon (CPNY), ce qui constitue une différence importante entre le Yukon et les deux autres territoires. Le PVIJ est offert par la Yukon Public Legal Education Association (YPLEA), qui est un organisme distinct.

Tableau 3.1 – Mandats des organismes de services juridiques

Organisme (Territoire)	Services d'aide juridique	Gestion des conseillers parajudiciaires	PVIJ
CSJ (T.N.-O.)	Oui	Oui	Oui
CSJN (Nunavut)	Oui	Oui	Oui
YLSS (Yukon)	Oui	Non	Non

Nous comparons, dans le Tableau 3.2, les ressources humaines et financières à la disposition des organismes de services juridiques de chaque territoire.

Tableau 3.2 – Ressources pour la prestation des services juridiques

Territoire	Ressources humaines (2002-2003)	Budget total de 2001-2002
Territoires du Nord-Ouest	5 avocats de service 9 CP à temps plein et 2 à temps partiel	3 892 668 \$
Nunavut	8 avocats de service 11 CP à temps partiel 3 CP à temps plein	3 390 000 \$
Yukon	5,5 avocats de service 2 CP à temps plein et 5 à temps partiel*	1 374 541 \$

* Les conseillers parajudiciaires du Yukon sont employés par les organismes des Premières nations. Le Conseil des Premières nations du Yukon emploie deux conseillers parajudiciaires. Les CP du CPNY sont à Whitehorse. Cinq autres Premières nations emploient des CP à temps partiel qui servent cinq localités.

* Salaires et frais de fonctionnement.

3.2.3 Demande de services juridiques

La seule valeur statistique disponible pour évaluer la demande de services juridiques est le nombre de demandes d'aide juridique reçues. Nous donnons dans le Tableau 3.3 le nombre de demandes d'aide juridique approuvées (touchant les jeunes, le droit civil, le droit de la famille et le droit pénal) dans chaque territoire, de 1999 à 2002. Il faut toutefois signaler que le nombre de demandes d'aide juridique n'est pas le meilleur outil pour évaluer la demande et que l'on risque, en s'en servant, de sous-évaluer sensiblement la demande globale de services. La raison principale de cette sous-évaluation réside dans la pratique de l'admissibilité présumée, au Nunavut et dans les T.N.-O., et dans la « prestation des services dans la pratique », au Yukon, deux éléments qui réduisent considérablement le besoin, pour les clients, de remplir une demande d'aide juridique car la majorité des services juridiques sont fournis par l'avocat de service lorsque siège la cour de circuit, sans

qu'il soit nécessaire de déposer une demande d'aide juridique. (Nous donnons à la section 3.2.4 une explication détaillée des effets de ces pratiques.)

Tableau 3.3 – Demandes d'aide juridique approuvées (de 1999 à 2002 inclusivement)

Territoire	Jeunes	Droit civil/de la famille	Droit pénal
Territoires du Nord-Ouest	134	1 086	1 438
Nunavut	55	497	916
Yukon	88	782	2 344

3.2.4 Limites imposées à la prestation des services juridiques

Les limites imposées à la prestation des services juridiques varient d'un territoire à l'autre.

- *Admissibilité présumée* – Les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut appliquent une politique dite « de l'admissibilité présumée ». La présomption d'admissibilité repose sur l'hypothèse que toutes les personnes ont financièrement droit aux services d'un avocat de service ou de l'avocat de la cour de circuit. Ainsi, on peut offrir les services de l'avocat de service ou de la cour de circuit sans tenir compte de l'admissibilité financière du client, c.-à-d. sans qu'il demande l'aide juridique et sans que celle-ci soit approuvée¹⁵. Dans la pratique, cela suppose que l'avocat de service représente tous les accusés qui comparaissent devant le tribunal et qui souhaitent être représentés jusqu'au moment où ils décident de plaider non coupable : dès lors, ils doivent remplir une demande d'aide juridique. Au Yukon, il n'y a pas de politique d'admissibilité présumée. Toutefois, il existe une politique officieuse de prestation dans la pratique, où l'avocat de service représente tous les accusés à la cour de circuit à moins qu'ils ne soient manifestement pas admissibles sur le plan financier¹⁶. Il faut préciser que, même si l'admissibilité présumée s'applique en théorie aux affaires civiles, notamment en droit de la famille, tout autant qu'aux affaires criminelles, il reste que dans la réalité, les services fournis en vertu de l'admissibilité présumée ou du principe de la prestation pratique visent en grande majorité des chefs d'accusation du domaine pénal puisque ceux-ci sont au cœur de la majorité des causes entendues dans les cours de circuit.
- *Services de droit civil, notamment du droit de la famille* – La CSJ et la CSJN ont pour mandat d'offrir des services juridiques dans les domaines du droit de la famille et dans d'autres matières civiles, ainsi qu'en matière pénale, à quelques exceptions près. Toutefois, dans la pratique, les services d'aide juridique assurés en droit de la famille et en droit civil sont extrêmement limités en raison d'un manque de ressources dans de nombreux secteurs du système de justice. Au Yukon, jusqu'en 2001, les services fournis en droit civil et en droit de la famille se limitaient aux procédures touchant la protection de l'enfance, aux procédures provisoires (ou des enfants sont en cause) et aux procédures découlant de la *Loi sur la santé mentale*. Depuis,

¹⁵ CLJ, *Legal Aid Bulletin n° 97-1*, le 25 juillet 1997.

¹⁶ D'après le rapport d'origine, on ne sait pas au juste si la prestation pratique cesse au moment du plaidoyer de non-culpabilité, tout comme l'admissibilité présumée au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest.



la YLSS a commencé à débloquer davantage de fonds, particulièrement dans le secteur du droit de la famille, mais au cas par cas. Nous traitons plus en détail dans la Section 8.0 de l'ampleur des besoins non satisfaits dans le domaine du droit de la famille et dans d'autres secteurs du droit civil.

Le pourcentage de demandes rejetées par la CSJ, la CSJN et la YLSS, ainsi que les raisons du rejet, renseignent un peu aussi sur les limites de la prestation des services juridiques. Les données à cet égard figurent dans le Tableau 3.4. Toutefois, il faut préciser que le nombre de demandes rejetées n'est pas nécessairement un indice sûr de l'ampleur de la demande de services non satisfaite, car les personnes savent probablement que certains services ne sont pas offerts et elles ne présentent donc pas de demande. En particulier, on pense que la demande non satisfaite de services juridiques en droit de la famille et en droit civil est sous-évaluée si l'on s'en tient au nombre de demandes d'aide juridique et au nombre de celles qui sont rejetées.

Tableau 3.4 – Demandes rejetées (Nombre et pourcentage des demandes reçues) et motif principal de rejet (2000-2001)

Domaine de service	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Yukon*
Droit pénal (adultes)			
Demandes rejetées	50 (10 p. 100)	1 (moins de 1 p. 100)	18 (2 p. 100)
Raisons principales du refus	Non-production de l'information nécessaire. Admissibilité financière.	<ul style="list-style-type: none">Non-production de l'information nécessaire.Aucun avantage perçu pour le client.	<ul style="list-style-type: none">Admissibilité financière.

Domaine de service	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Yukon*
Droit de la famille			
Demandes rejetées	316 (47 p. 100)	2 (moins de 1 p. 100)	70 (18 p. 100)
Raisons principales du refus	Non-production de l'information nécessaire. Admissibilité financière.	<ul style="list-style-type: none">Type de cas.Non-production de l'information nécessaire.Aucun avantage perçu pour le client.	<ul style="list-style-type: none">Admissibilité financière.Type de cas.Aucun avantage perçu pour le client.
Autres matières civiles			
Demandes rejetées	31 (62 p. 100)	3 (19 p. 100)	70 (18 p. 100)
Raisons principales du refus	Type de cas	<ul style="list-style-type: none">Type de cas.Non-production de l'information nécessaire.Aucun avantage perçu pour le client.	<ul style="list-style-type: none">Admissibilité financière.Type de cas.Aucun avantage perçu pour le client.

* À noter que les données statistiques sur les demandes rejetées en droit de la famille et en droit civil au Yukon n'ont pas été ventilées d'après les deux composantes. Les renseignements sont donc les mêmes dans les deux cas.

4.0 EFFETS DE LA STRUCTURE DES TRIBUNAUX, DE LA GÉOGRAPHIE ET DE LA CULTURE SUR LA DEMANDE, LE MODE DE PRESTATION ET LA QUALITÉ DES SERVICES JURIDIQUES

Divers facteurs, notamment la structure des tribunaux, la géographie et la culture, influent sur la demande de services juridiques, sur le mode de prestation et sur la qualité des services fournis dans les territoires du Nord. Nous analysons ici les points communs aux territoires et les différences en ce qui a trait à la géographie et à la culture. Nous examinons les effets de la structure des tribunaux dans les Parties 5.0 (Cours de circuit) et 7.0 (Cours des juges de paix). À la fin de la Partie, dans la Section 4.3, nous donnons un tableau résumant les principaux aspects des besoins non satisfaits dus à ces facteurs.

4.1 Effets de la géographie

L'effet de la géographie sur la prestation des services semble lié à la difficulté d'accéder aux collectivités. Par conséquent, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ont signalé que la géographie avait une incidence importante sur la prestation des services, contrairement au Yukon; le Nunavut a fait état de difficultés plus grandes liées à la géographie que les Territoires du Nord-Ouest. Dans ces territoires, la géographie touche surtout la qualité des services fournis. Les distances, les conditions météorologiques parfois hostiles et le manque ou l'absence de vols réguliers à destination de certaines collectivités ont diverses conséquences :

- Temps de préparation insuffisant;
- Horaires serrés et charge de travail lourde pendant les séjours dans les collectivités;
- Difficulté d'accès à certaines collectivités (localités à destination desquelles il n'y a pas de vols réguliers ou qui sont souvent inaccessibles en raison du mauvais temps);
- Manque d'infrastructures de soutien, par exemple, le téléphone et Internet;
- Manque d'accès à des installations de détention provisoire appropriées. (Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, l'accusé est souvent mis en détention provisoire à Yellowknife ou à Iqaluit, faute d'installations suffisantes dans sa collectivité d'origine, ce qui risque d'inciter l'accusé à plaider coupable « pour en finir », plutôt que d'être loin de sa collectivité d'origine et du soutien qu'il peut y trouver.);
- Manque d'accès à d'autres ressources, par exemple les huissiers, les shérifs et les témoins experts;
- Manque de programmes et de services locaux (par exemple, services de médiation ou de counselling pour les cas d'alcoolisme et de toxicomanie) qui pourraient réduire la demande de services juridiques.

Il faut aussi signaler que la géographie a une forte incidence sur le coût de la prestation des services (voir la Partie 12.0) et sur les difficultés liées à la structure des cours de circuit (voir notre analyse dans la Partie 5.0).



4.2 Effets de la culture

Les effets de la culture, notamment de la langue, sont assez différents d'un territoire à l'autre. Leur ampleur semble liée à la composition de la population : en effet, les différences culturelles ont des incidences plus accentuées dans les territoires où une plus forte proportion de la population est autochtone. Voilà pourquoi c'est au Nunavut qu'on signale les effets les plus marqués dus à la culture; viennent ensuite les Territoires du Nord-Ouest, tandis qu'au Yukon, il ne semble pas que la culture ait des effets importants. La culture a des incidences sur le mode de prestation des services, sur la qualité de cette prestation et sur la demande de services.

- *Mode de prestation des services* – Au Nunavut, la culture et la langue ont des effets importants sur le mode de prestation des services. Les conseillers parajudiciaires jouent un grand rôle dans la prestation des services afin de combler l'écart culturel et linguistique entre l'avocat et l'accusé. De plus, dans les tribunaux, on a recours à des interprètes, et les documents du PVIJ sont offerts dans plusieurs langues. La création de trois bureaux régionaux des services juridiques, chacun étant dirigé par une commission contrôlée par des Inuits, résulte elle aussi des différences culturelles entre le Nunavut et les deux autres territoires. Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, les conseillers parajudiciaires jouent aussi un rôle important de liaison, tout comme les interprètes.
- *Qualité de la prestation des services* – On croit que les difficultés de communication interculturelle ont une incidence sur la qualité des services fournis. Le système juridique repose sur des principes qui, dans une large mesure, sont étrangers aux cultures inuite et autochtone. Par conséquent, le système de justice n'est pas nécessairement bien compris par les accusés d'origine autochtone, outre qu'il est très difficile de traduire les termes juridiques dans les langues autochtones. Dans certains cas, les difficultés de communication interculturelle ont pour résultat que le niveau et la qualité de la communication entre l'accusé et l'avocat risquent d'être limités au point que l'accusé est effectivement sous-représenté.
- *Demande de services* – Dans certains cas, la culture peut influencer sur la demande de services. Cela a été signalé tout particulièrement au Nunavut relativement à la demande de services juridiques en droit de la famille et pour en droit civil. Bon nombre de répondants ont mentionné que les Inuits ne règlent pas les problèmes de ce genre au moyen d'un processus accusatoire et que, par conséquent, la demande de ces services pourrait être faible. Selon d'autres répondants, les personnes susceptibles de demander une aide juridique, particulièrement dans les affaires relevant du droit de la famille, risquent de faire l'objet de pressions de la part des membres de la collectivité au point qu'elles renonceront à le faire. Il s'agit donc d'un domaine où la demande ne reflète pas nécessairement l'ampleur du besoin non satisfait parce que clients éventuels pourraient décider que les services offerts sont impropres. Si les modes de prestation des services étaient plus adaptés aux dimensions culturelles de la collectivité, il y aurait sans doute une augmentation de la demande, car les clients seraient plus disposés à y recourir dans les affaires de droit civil, notamment en droit de la famille.

Il faut ajouter que la culture et la langue ont un effet sur le coût de prestation des services (voir la Partie 12.0).

4.3 Besoins non satisfaits en raison de la géographie et de la culture

Nous résumons dans le Tableau 4.1 l'ampleur et la nature des besoins non satisfaits en raison de la géographie et de la culture dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et au Yukon.

Tableau 4.1 – Besoins non satisfaits en raison de la géographie et de la culture

Territoire	Géographie	Culture
Territoires du Nord-Ouest	Les contraintes relatives à l'accès et aux délais réduisent la qualité de la prestation du service.	Des obstacles culturels et linguistiques importants à la communication et à la compréhension réduisent la qualité de la prestation des services.
Nunavut	Les contraintes relatives à l'accès et aux délais réduisent la qualité de la prestation du service.	Des obstacles culturels et linguistiques importants à la communication et à la compréhension réduisent la qualité de la prestation des services.
Yukon	Les contraintes relatives à l'accès et aux délais réduisent la qualité de la prestation du service, mais dans une moindre mesure que dans les T.N.-O. et au Nunavut, puisque la route permet d'accéder à la plupart des collectivités.	Aucun effet important signalé.

5.0 COURS DE CIRCUIT

Les cours de circuit constituent une dimension importante de la structure judiciaire dans les trois territoires du Nord. L'effet de la structure des cours de circuit sur la prestation des services juridiques et sur l'ampleur des besoins non satisfaits dans ces cours dépend quelque peu de la géographie, car un meilleur accès aux collectivités semble faciliter la gestion du processus des cours pour toutes les parties concernées.

L'analyse de l'effet de la structure des cours de circuit sur la prestation des services juridiques portait sur trois thèmes : la qualité de la prestation des services, les retards dans la prestation des services, et la continuité des services des avocats.

À la fin de la présente partie, soit dans la Section 5.4, figure un tableau qui résume l'ampleur et la nature des besoins non satisfaits relativement aux cours de circuit.

5.1 Qualité de la prestation des services

Dans les trois territoires, on a mentionné que la structure des cours de circuit influe négativement sur la qualité de la prestation des services. Plus précisément, on a déclaré que les cours de circuit se caractérisent par des rôles sont chargés, des



horaires comprimés et des pressions qui s'exercent en faveur de l'accélération du processus. Au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest, on disait aussi qu'il était difficile de rencontrer le client au préalable pour préparer sa cause, particulièrement dans des situations où toute la cour doit voyager ensemble d'une collectivité à l'autre par vol nolisé.

Toutefois, il faut aussi préciser que les répondants de chaque territoire estimaient malgré tout que les cours de circuit sont nécessaires pour garantir l'accès à la justice dans les collectivités (par opposition à des tribunaux actifs uniquement dans les trois capitales).

5.2 Retards dans la prestation des services

Les divers territoires n'avaient pas tous la même opinion quant aux retards dans la prestation des services dans les cours de circuit.

- Dans les Territoires du Nord-Ouest, les retards ne semblaient pas être un facteur important, surtout parce qu'il est de règle de ne pas lever les séances de la cour de circuit avant la fin du rôle (on a signalé que cela intensifie la pression sur toutes les personnes concernées dans la cour de circuit).
- Au Yukon, on a signalé certains retards, et la durée moyenne par cas semblait légèrement plus longue qu'à la cour résidente. Toutefois, ces retards n'étaient pas perçus comme un problème important.
- Au Nunavut, on était généralement d'avis que les retards étaient fréquents et assez longs, particulièrement dans la région de Baffin. Toutefois, les rôles de la cour montrent qu'un peu plus de la moitié des retards sont survenus pour des raisons normales observables dans n'importe quel tribunal. Selon certains, des aspects de la culture inuite obligent les parties à régler leur différend immédiatement; ils influent sur les conséquences des retards, de sorte que même un retard court est très difficile pour l'accusé et la collectivité, à tel point que certains répondants ont estimé que les retards dans les affaires de la cour de circuit constituaient un préjudice excessif pour l'accusé.

Il faut signaler que, dans les cours de circuit, le report d'une séance à la suivante peut entraîner un retard d'un mois ou deux, et non de quelques jours comme c'est souvent le cas dans les cours résidentes. Par conséquent, tout retard dans une cour de circuit risque d'avoir des effets beaucoup plus marqués sur toutes les parties concernées que dans une cour résidente.

5.3 Continuité des services des avocats

La continuité des services de l'avocat ne semblait pas faire problème dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, car dans les deux cas, on affecte un avocat particulier à un circuit ou à une collectivité, de sorte que la représentation se fait dans la continuité. Au Nunavut, on estime que les changements d'avocats constituent un problème important dans la région de Baffin, mais non dans celles de Kitikmeot et de Kivalliq, où les mêmes avocats des centres agissent toujours comme avocats de service du circuit, ce qui évite la discontinuité. D'après certains répondants du Nunavut, la discontinuité est liée à l'admissibilité présumée. Toutefois, puisque le système d'admissibilité présumée existe partout dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut et que ces réserves n'ont été évoquées que dans la région de Baffin, il semble possible d'avoir la continuité des services de l'avocat dans les systèmes de justice utilisant l'admissibilité présumée.

5.4 Besoins non satisfaits à cause de la structure des cours de circuit

Nous résumons dans le Tableau 5.1 l'ampleur et la nature de la non-réponse aux besoins due à la structure des cours de circuit dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et au Yukon.

Tableau 5.1 – Besoins non satisfaits à cause de la structure des cours de circuit

Territoire	Besoin auquel on ne répond pas
Territoires du Nord-Ouest	<ul style="list-style-type: none">• Il peut y avoir sous-représentation dans les collectivités à l'extérieur de Yellowknife, surtout en raison de la façon dont les contraintes de temps et d'accès influent sur la qualité du service.
Nunavut	<ul style="list-style-type: none">• Il peut y avoir sous-représentation, surtout en raison de la façon dont les contraintes de temps et d'accès influent sur la qualité du service.• Cette sous-représentation pose davantage problème dans la région de Baffin qu'ailleurs au Nunavut.• Cette sous-représentation risque plus probablement d'exister dans les petites localités qui n'ont pas de bureau de services juridiques.
Yukon	<ul style="list-style-type: none">• Il peut y avoir sous-représentation dans certaines collectivités, surtout en raison de la façon dont les contraintes de temps et d'accès influent sur la qualité du service.• Les seuils d'admissibilité financière sont tellement bas que l'on ne répond pas aux besoins des travailleurs pauvres en services.

6.0 CONSEILLERS PARAJUDICIAIRES

Il existe des différences importantes dans la façon dont les services des conseillers parajudiciaires sont offerts dans les territoires du Nord. Elles entraînent des variations dans les contraintes avec lesquelles les conseillers parajudiciaires doivent composer pour remplir leurs responsabilités, mais il existe aussi des contraintes communes. Malgré ces différences, le rôle actuel des conseillers parajudiciaires et les pressions dont on pense qu'elles s'exerceront pour élargir ce rôle sont très analogues dans les trois territoires. Nous traitons de chacun de ces points dans une section distincte. La dernière section (6.5) contient un tableau qui décrit sommairement l'ampleur et la nature des besoins non satisfaits au chapitre des services des conseillers parajudiciaires.

6.1 Prestation des services des conseillers parajudiciaires

Les services offerts par les conseillers parajudiciaires diffèrent considérablement d'un territoire à l'autre. Nous résumons ces différences dans le Tableau 6.1.



Tableau 6.1 – Différences dans la prestation des services des conseillers parajudiciaires

Territoire	Organisme responsable	Lieu où sont les conseillers parajudiciaires*	Type de poste
Territoires du Nord-Ouest	CSJ	Par avion /véhicule, et résidents.	Temps partiel et temps plein.
Nunavut	CSJN	Résidents et non-résidents.	Temps partiel et plein temps (un poste à plein temps par région).
Yukon	CYFN Certaines Premières nations	Résidents et non-résidents.	Temps partiel et plein temps (trois postes à plein temps au total).

* Signalons que le mot « résidents » décrit les conseillers parajudiciaires qui vivent dans la collectivité qu'ils servent, que les non-résidents sont ceux qui servent plusieurs collectivités et que l'expression « par avion » s'applique aux conseillers parajudiciaires qui ne vont dans une collectivité qu'avec le reste de la cour de circuit.

6.2 Contraintes touchant les conseillers parajudiciaires

La principale contrainte qui touche les conseillers parajudiciaires dans l'ensemble des trois territoires du Nord est le manque de formation. On a mentionné un certain nombre de domaines où un supplément de formation améliorerait grandement les services que peuvent offrir les conseillers parajudiciaires, notamment en ce qui concerne les questions procédurales, les questions juridiques de fond et celles touchant les rapports interpersonnels avec les clients (p. ex., si les clients ne peuvent accepter la responsabilité, s'ils semblent mentir ou s'ils semblent atteints du SAF/EAF).

Toutefois, un certain nombre d'autres contraintes se dégagent qui, dans certains cas, pourraient être propres à tel ou tel territoire :

- Dans les T.N.-O., les répondants estimaient que, puisque ce travail est par nature à temps partiel, cela constitue une contrainte. Bon nombre des conseillers parajudiciaires viennent « par avion ou véhicule », ce qui crée une contrainte lorsqu'il s'agit de trouver des locaux pour les entrevues lors des déplacements de la cour. Les conseillers parajudiciaires n'ont pas de bureaux dans la collectivité, de sorte qu'ils doivent parfois interviewer les clients dans leur chambre d'hôtel.
- Au Nunavut, les répondants ont mentionné les écarts de rémunération entre les régions du territoire; c'est une contrainte importante qui nuit au recrutement et au maintien en poste des conseillers parajudiciaires. Ils estimaient en outre que la charge de travail était trop lourde pour des postes à temps partiel, surtout qu'il y a des collectivités sans conseiller parajudiciaire résident et que le conseiller doit donc venir d'un autre endroit. Les conseillers parajudiciaires du Nunavut ont également mentionné un certain manque d'outils. Ils n'ont ni bureau (ils doivent donc parfois interviewer les clients à la maison), ni ligne téléphonique réservée, ni télécopieur ni d'espace de rangement pour les dossiers confidentiels.

- Au Yukon, au-delà du besoin de formation, les contraintes que subissent les conseillers parajudiciaires sont moins nettes, car la situation individuelle de chacun semble varier considérablement d'un endroit à l'autre.

6.3 Rôle actuel des conseillers parajudiciaires

Sous nombre de rapports, le rôle principal des conseillers parajudiciaires est similaire dans les trois territoires. On décrit le conseiller parajudiciaire comme étant la personne qui fait le pont entre les clients et le système juridique traditionnel, caractérisé principalement par des employés non autochtones et des clients autochtones. Les services qu'il fournit alors sont nombreux : traduction et interprétation pour le client et l'avocat; préparation du client pour le tribunal; explication des procédures au client; soutien à la famille du client; entrevue du client et d'autres témoins, le cas échéant; remise à l'avocat de renseignements de base sur la collectivité; conseils fournis au client quand il remplit les formulaires d'aide juridique.

Toutefois, il existe aussi des différences entre les trois territoires, quant au rôle des CP, différences qui sont liées aux tribunaux auxquels les CP sont rattachés et à la nature du rapport qu'ils entretiennent avec le gouvernement local.

- Dans les T.N.-O., les conseillers parajudiciaires travaillent à la fois dans les cours de circuit et dans les cours des juges de paix. Ils participent tant aux affaires pénales qu'aux affaires civiles, mais leur rôle dans les affaires pénales est plus vaste. Les conseillers peuvent représenter des personnes dans des affaires pénales. Normalement, ils n'acceptent des demandes d'aide juridique que pour des affaires civiles. Toutefois, dans les T.N.-O., ils semblent moins présents dans les programmes de déjudiciarisation et dans les autres activités juridiques locales que leurs homologues du Yukon (voir plus loin). Nous n'avons pas trouvé dans le rapport d'origine une explication de cette différence, mais il est probable que le risque de conflit d'intérêts (voir l'analyse à ce propos concernant les CP du Nunavut), jumelé au fait que de nombreux CP des T.N.-O. se rendent « par avion » dans la collectivité avec l'ensemble de la cour, au lieu d'y être des résidents à plein temps, soit un facteur.
- Au Yukon, les CP sont présents à la fois dans les cours de circuit et dans les cours des juges de paix, surtout dans les affaires pénales. Ils disent en outre qu'ils assument plus de responsabilités que leurs homologues des T.N.-O. et du Nunavut quant aux activités extrajudiciaires et aux programmes de justice communautaire. Les CP du Yukon ajoutent qu'ils doivent parfois fournir leurs services à la fois aux victimes d'actes criminels et aux accusés, pour appuyer le processus global. Contrairement aux CP du Nunavut, ceux du Yukon n'ont formulé aucune réserve à propos de conflits d'intérêts éventuels qui découleraient de leurs responsabilités élargies. Les CP mettent aussi à exécution le PVIJ à certains égards, dans leurs collectivités.
- Au Nunavut, les CP sont présents à la fois dans les cours de circuit et dans les cours des juges de paix, où ils sont souvent les seuls représentants des accusés. Les CP se sont surtout occupés d'affaires civiles, mais comme la gamme des services fournis par la CSJN en matière civile, notamment en droit de la famille, ne cesse d'augmenter, le rôle des CP dans ces domaines croît lui aussi. Les CP du Nunavut sont parfois parties aux programmes locaux de déjudiciarisation, même si la tendance est d'éviter cette participation en raison des risques de conflits d'intérêts. De plus, les CP mettent aussi en œuvre le PVIJ dans leurs collectivités.



6.4 Pressions s'exerçant sur le rôle des conseillers parajudiciaires

La principale pression en faveur de l'élargissement du rôle des CP dans les territoires du Nord vient du désir d'étendre le rôle des cours des juges de paix. Comme nous le verrons dans la Partie 7.0, on est censé élargir le rôle des cours des juges de paix dans les trois territoires, dans l'espoir de réduire les pressions s'exerçant sur d'autres volets de l'appareil judiciaire. Au Nunavut, il en résultera un effet direct et immédiat sur le rôle des CP, car ceux-ci sont surtout ceux qui représentent les clients à la cour des juges de paix. Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, l'effet sera moins immédiat, car on engage aussi des avocats des services juridiques pour représenter les clients à la cour des juges de paix. Toutefois, à mesure que croîtra la demande de représentants à la cour des juges de paix, on pense que les CP des T.N.-O. et du Yukon devront assumer une plus grande part du fardeau de la prestation des services dans les cours des juges de paix, car il n'y aura pas suffisamment d'avocats pour répondre à la demande.

6.5 Besoins non satisfaits en services de conseillers parajudiciaires

Le Tableau 6.2 résume l'étendue et la nature des besoins non satisfaits concernant les services des conseillers parajudiciaires dans les trois territoires.

Tableau 6.2 – Besoins non satisfaits en services des conseillers parajudiciaires

Territoire	Besoin auquel on ne répond pas
Territoires du Nord-Ouest	<ul style="list-style-type: none">• Là où les CP se rendent par avion ou par la route pour faire leur travail, la qualité du service fourni et la nature et l'étendue des liens avec la collectivité risquent d'en souffrir.• Il faudra un supplément de formation, compte tenu de l'élargissement du rôle des cours des juges de paix, pour que les services fournis soient de bonne qualité.
Nunavut	<ul style="list-style-type: none">• L'absence d'outils de base et d'infrastructure et le fait que les postes sont à temps partiel influent sur la qualité du service.• Les questions salariales et les pressions professionnelles peuvent augmenter le roulement et, par conséquent, nuire à la qualité des services fournis.• Il faudra un supplément de formation, compte tenu de l'élargissement du rôle des cours des juges de paix, pour que les services fournis soient de bonne qualité.
Yukon	<ul style="list-style-type: none">• La variation des compétences, des aptitudes, de la formation et de l'expérience résultant de la décentralisation des emplois des CP peuvent influencer sur la qualité du service fourni*.• Il faudra un supplément de formation, compte tenu de l'élargissement du rôle des cours des juges de paix, pour que les services fournis soient de bonne qualité.

** À noter que la gestion des conseillers parajudiciaires est elle aussi légèrement décentralisée au Nunavut, car ils sont gérés depuis les centres régionaux de services juridiques, plutôt que depuis le siège social de la CSJN. Toutefois, on n'a pas indiqué que les conséquences d'une gestion décentralisée faisaient problème dans l'étude sur le Nunavut.*

7.0 COURS DES JUGES DE PAIX

Les cours des juges de paix ont un rôle très différent d'un territoire à l'autre, pour ce qui est des types de causes entendues. Le mode de prestation des services juridiques dans les cours des juges de paix diffère aussi en fonction du territoire. Ces deux facteurs se conjuguent et donnent lieu à diverses préoccupations au chapitre des besoins non satisfaits dans les cours des juges de paix des territoires du Nord. Nous résumons dans la Section 7.3 l'ampleur des besoins auxquels les cours des juges de paix ne répondent pas.

7.1 Le rôle des cours des juges de paix

Le rôle des cours des juges de paix n'est pas le même dans les trois territoires du Nord.

- *Territoires du Nord-Ouest* – Le nombre et la complexité des cas entendus dans les cours des juges de paix augmentent. Ainsi, 90 p. 100 des cas qui auraient auparavant été traités par la Couronne par voie de procédure sommaire à la Cour territoriale sont maintenant entendus à la cour des juges de paix. L'augmentation la plus forte concerne les affaires liées à la drogue et à l'alcool, les cas de conduite avec facultés affaiblies et les affaires de voies de fait (32 p. 100 des accusations traitées à la cour des juges de paix entre 2000 et le milieu de 2002 se rapportaient à des infractions contre la personne¹⁷). Les décisions des juges de paix sont revues par la Couronne et la CSJ.
- *Yukon* – Le nombre des cas entendus dans les cours des juges de paix diminue en dehors de Whitehorse. Dans les cours des juges de paix, on entend surtout les affaires portant sur des infractions de nature territoriale et municipale, sur des infractions touchant l'administration de la justice (p. ex., les manquements, le refus d'obtempérer à une convocation, etc.), et sur la conduite avec facultés affaiblies. Dans l'avenir, on prévoit que le rôle des cours des juges de paix sera élargi en dehors de Whitehorse et qu'elles siègeront plus fréquemment, entre les séances des cours de circuit.
- *Nunavut* – Les cours des juges de paix sont censées traiter un nombre important de cas assez complexes, pour alléger le fardeau de la CJN. Toutefois, jusqu'à maintenant, la formation des juges de paix n'a pas progressé au point où ce transfert de la charge de travail pourrait avoir lieu. Le moment venu, les cours des juges de paix entendront les affaires relevant du droit de la famille et du tribunal de la jeunesse; elles pourraient même s'occuper des audiences préliminaires, en plus d'assumer leurs responsabilités actuelles, qui comprennent les audiences de justification et d'établissement de la caution. Les décisions des juges de paix ne sont révisées ni par la Couronne ni par la CSJN, en raison d'un manque de ressources.

Le fait que la GRC assume le rôle de la poursuite devant les cours des juges de paix est une préoccupation qui a été soulignée dans les trois études. Nombre de répondants ont estimé qu'il ne convient pas que les agents de la GRC jouent ce rôle.

¹⁷ Rapport d'origine sur les Territoires du Nord-Ouest.



De plus, les répondants de la GRC ont exprimé leur malaise à cet égard. Toutefois, on ne sait pas au juste comment les systèmes juridiques réagiraient si la GRC refusait d'être procureur de la Couronne à la cour des juges de paix, car on ne dispose actuellement pas des ressources voulues pour que d'autres puissent assumer cette responsabilité.

7.2 Prestation des services juridiques dans les cours des juges de paix

Il existe entre le Yukon et les deux autres territoires du Nord des différences quant à la méthode de prestation des services juridiques dans les cours des juges de paix.

Au Yukon, l'avocat de service (avocat salarié ou avocat du secteur privé) aide l'accusé dans les cours des juges de paix à Whitehorse. Dans certaines situations, les conseillers parajudiciaires peuvent aider les clients à certains égards : plaider; prendre la parole avant la sentence; à l'occasion, participer aux procès concernant des violations de la *Loi sur les véhicules automobiles* (LVA) et d'autres infractions territoriales.

Dans les T.N.-O. et au Nunavut, en grande majorité, les clients sont représentés par les CP dans les cours des juges de paix. De façon générale, les conseillers parajudiciaires aident les clients relativement aux plaidoyers et à la sentence et il arrive qu'ils assistent au procès.

7.3 Besoins non satisfaits à cause du fonctionnement des cours des juges de paix

Les observations soulevées concernant l'insatisfaction des besoins due au fonctionnement des cours des juges de paix ont trait à la représentation disponible (au Yukon) et à sa qualité (dans les T.N.-O. et au Nunavut). L'ampleur des besoins non satisfaits dans les cours des juges de paix est de plus liée à la nature et à la complexité des affaires y étant entendues. Les affaires plus complexes rendent la représentation d'autant plus nécessaire et exigent du représentant un degré supérieur de formation pour qu'il puisse bien défendre le client. Ainsi, à mesure que le rôle des cours des juges de paix s'élargira, on s'attend à ce que les besoins non satisfaits augmentent, à moins que des mesures soient prises pour répondre aux besoins de formation des JP et des conseillers parajudiciaires.

Nous résumons dans le Tableau 7.1 l'ampleur et la nature des besoins non satisfaits par les cours des juges de paix dans chacun des trois territoires.

Tableau 7.1 – Besoins non satisfaits à cause du fonctionnement des cours des juges de paix

Territoire	Besoins auquel on ne répond pas
Territoires du Nord-Ouest	<ul style="list-style-type: none"> • Les conseillers parajudiciaires n'ont peut-être pas les compétences et la scolarité nécessaires pour garantir une représentation suffisante. • À mesure que le rôle des cours des juges de paix s'élargira, la qualité de la représentation risque d'inquiéter davantage. • Dans certaines collectivités, ni les conseillers parajudiciaires, ni l'avocat ne peuvent être présents à la cour des juges de paix; il existe donc là un besoin auquel le système ne répond pas.
Nunavut	<ul style="list-style-type: none"> • Les conseillers parajudiciaires n'ont peut-être pas les compétences et la scolarité nécessaires pour garantir une représentation suffisante. • L'absence de révision des décisions de la cour des juges de paix rend d'autant plus nécessaire une représentation de haute qualité. • À mesure que le rôle des cours des juges de paix s'élargira, la qualité de la représentation risque d'inquiéter davantage.
Yukon	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les personnes qui ont besoin d'être représentées ne le sont pas (p. ex., 90 p. 100 des personnes ayant enfreint la <i>Loi sur les véhicules automobiles</i> ne sont pas représentées à la cour des juges de paix). • Un peu plus de la moitié des répondants ont jugé satisfaisant le niveau de représentation à la cour des juges de paix. • Les projets visant à faire siéger plus souvent la cour des juges de paix réduiront la possibilité d'être représenté par un avocat désigné par la YLSS. • À mesure que le rôle des cours des juges de paix s'élargira, la qualité de la représentation risque d'inquiéter davantage.

8.0 AIDE JURIDIQUE EN MATIÈRE CIVILE

La mesure dans laquelle les affaires civiles, notamment en droit de la famille, sont couvertes varie selon le territoire (voir notre analyse à la Section 3.2.3). Néanmoins, dans les trois territoires, les répondants ont mentionné leurs préoccupations concernant la prestation des services juridiques dans ces domaines et ils ont fait état d'importants besoins non satisfaits à cet égard.

8.1 Préoccupations sur la prestation des services juridiques en matière civile

Les répondants ont soulevé un certain nombre de préoccupations concernant la prestation des services juridiques en droit civil, notamment en droit de la famille, dans les trois territoires; ils ont notamment évoqué la pénurie d'avocats spécialisés



en droit de la famille et dans d'autres domaines du droit civil dans le secteur privé, les limites d'ordre pratique liées à la prestation des services, le risque que les affaires relevant du droit de la famille et d'autres volets du droit civil engendrent des affaires criminelles, le manque de solutions de rechange par rapport au système de justice en ce qui concerne les affaires relevant du droit civil et du droit de la famille, ainsi que les exigences propres aux affaires en droit de la famille.

8.1.1 Pénurie d'avocats du secteur privé spécialisés en droit civil, notamment en droit de la famille

Dans les trois territoires, on a mentionné une grave pénurie d'avocats du secteur privé spécialisés en droit civil, notamment en droit de la famille. Ce facteur limite beaucoup la prestation des services juridiques dans ce domaine, car les deux parties au litige doivent être représentées et les bureaux de services juridiques ne peuvent en représenter qu'une.

Dans les T.N.-O. et au Yukon, les répondants ont mentionné que le manque d'avocats du secteur privé est amplifié en raison des tarifs faibles offerts par la CSJ et la YLSS, respectivement, à l'égard des cas d'aide juridique. Le tarif est égal à environ la moitié des tarifs versés en pratique privée, ce qui décourage les quelques avocats du secteur privé qui sont là actuellement d'accepter des dossiers de l'aide juridique. Au Nunavut, les très peu nombreux avocats du secteur privé ne peuvent répondre aux besoins de la population.

8.1.2 Limites pratiques gênant la prestation des services

Les répondants du Nunavut ont fait état d'un certain nombre de limites pratiques liées à la prestation des services dans la sphère du droit civil, notamment en droit de la famille, au-delà de la pénurie d'avocats du secteur privé. Ainsi, il est extrêmement difficile de trouver quelqu'un de sûr qui assumera le rôle de commissaire à l'assermentation ou de huissier. Les obstacles linguistiques et culturels qui existent au Nunavut relativement à la prestation de tous les services amplifient encore les difficultés dans les dossiers délicats, notamment dans ceux qui relèvent du droit de la famille.

8.1.3 Risque d'aggravation

Les répondants des trois territoires estimaient que les affaires relevant du droit civil et en particulier du droit de la famille risquent facilement de dégénérer en affaires pénales si elles ne sont pas réglées. Nous analysons ce point plus à fond dans la Section 10.0.

8.1.4 Pénurie de solutions de rechange par rapport au système juridique

Tant dans les Territoires du Nord-Ouest qu'au Nunavut, les répondants ont mentionné une pénurie de solutions de rechange par rapport au système juridique dans les affaires relevant du droit civil et du droit de la famille. Le problème le plus fréquemment évoqué à cet égard était le manque de services de médiation. Cette lacune n'a pas été expressément mentionnée au Yukon, mais il est probable qu'il y manque aussi de solutions de rechange en dehors du système juridique.

Il faut rappeler que certains répondants ont également fait part de leurs inquiétudes concernant l'utilisation de solutions de rechange dans les affaires relevant du droit de la famille. Selon eux, le déséquilibre qui peut exister entre le pouvoir de l'homme et celui de la femme concernés risque de compromettre les résultats de la médiation. Selon ces répondants, il devrait toujours être possible de s'adresser aux tribunaux, même si les services de médiation deviennent plus courants.

8.1.5 Exigences propres aux affaires relevant du droit de la famille

Dans les trois territoires, les répondants ont aussi mentionné un certain nombre de caractéristiques défavorables qui sont propres aux affaires relevant du droit de la famille et qui rendent celles-ci moins intéressantes pour les avocats du secteur privé et plus fastidieuses pour les fournisseurs de services juridiques. Ainsi, on estime que les affaires relevant du droit de la famille traînent en longueur et sont compliquées, comparativement aux affaires de droit pénal; le fardeau administratif lié à ces affaires est plus lourd, et les cas sont davantage empreints, par nature, d'émotions et d'agressivité; ce sont là des facteurs particulièrement difficiles à gérer dans les petites collectivités juridiques telles que celles existant dans les trois territoires.

8.2 Besoins non satisfaits en matière civile, notamment en droit de la famille

Dans les trois territoires, on a désigné des domaines importants où l'on ne répond pas aux besoins en matière civile et surtout en droit de la famille. Nous résumons dans le Tableau 8.1 l'ampleur et la nature de ces besoins dans les trois territoires, dans les affaires relevant du droit civil et, notamment, du droit de la famille.

Tableau 8.1 – Besoins auxquels le système ne répond pas en droit civil et, notamment, en droit de la famille

Territoire	Droit civil	Droit de la famille
Territoires du Nord-Ouest	Rien de précisé dans le rapport d'origine.	<ul style="list-style-type: none"> Retards touchant la représentation des femmes en maison de transition. Protection de l'enfance.
Nunavut	<ul style="list-style-type: none"> Droit successoral. Indemnisation des victimes d'actes criminels ou de lésions corporelles. Droit du travail. Droits de la personne. Litiges entre propriétaires et locataires. Fautes professionnelles médicales. Accès aux prestations fédérales et contestations. Droit des pauvres. Droit de l'immigration. 	<ul style="list-style-type: none"> Bien-être de l'enfant. Pension alimentaire pour enfant. Répartition des biens après le divorce. Règlements extrajudiciaires. Adoption selon les coutumes indiennes et questions connexes.
Yukon	<ul style="list-style-type: none"> Cas de la cour des petites créances pour les travailleurs pauvres. Cas touchant la <i>Loi sur la santé mentale</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> Services pour les cas touchant la <i>Loi sur la prévention de la violence familiale</i> (LPVF). Soutien concernant les ordonnances familiales jusqu'au stade final.



9.0 ACTIVITÉS PRÉCÉDANT LA PREMIÈRE COMPARUTION

La méthode de prestation des services aux clients avant la première comparution varie dans selon les territoires. Toutefois, dans chacun d'eux, on a exprimé des préoccupations sur l'accès à la représentation avant la première comparution et sur la prestation de services par téléphone.

9.1 Méthode de prestation des services avant la première comparution

Les méthodes de prestation des services avant la première comparution varient considérablement d'un territoire à l'autre.

- *Territoires du Nord-Ouest* – L'avocat de la CSJ fournit la plus grande partie des services avant la première comparution. Les conseillers parajudiciaires signalent qu'on leur demande très rarement d'assurer des services dans ce domaine.
- *Yukon* – L'avocat financé par la YLSS fournit la plus grande partie des services avant la première comparution, mais les conseillers parajudiciaires assurent aussi des services dans les cas où l'accusé ne peut pas ou ne veut pas consulter un avocat. En règle générale, les services précédant la première comparution sont fournis par l'avocat de service.
- *Nunavut* – Ce sont surtout les conseillers parajudiciaires qui fournissent les services antérieurs à la première comparution. Ils sont offerts très occasionnellement par l'avocat de la CSJN.

9.2 Préoccupations concernant la prestation des services avant la première comparution

9.2.1 Accès aux conseils juridiques

Les répondants des trois territoires ont exprimé des inquiétudes concernant l'accès à la représentation avant la première comparution.

- *Territoires du Nord-Ouest* – La majorité des clients ne communiquent pas avec l'avocat avant la première comparution. D'après certains répondants, la GRC ne fournit pas à l'accusé les renseignements dont il a besoin pour communiquer avec l'avocat. La GRC mentionne qu'il est très difficile de communiquer avec l'avocat le soir ou la nuit, périodes où la demande est la plus forte.
- *Yukon* – Les services avant la première comparution sont généralement fournis par l'avocat de service. Au Yukon, les répondants ont aussi dit qu'il était difficile de communiquer avec l'avocat de service pour obtenir son concours avant la première comparution pendant la journée (car il est normalement au tribunal).
- *Nunavut* – Nous avons obtenu des opinions contradictoires concernant l'accès aux conseils juridiques avant la première comparution. D'après les juges de paix, la grande majorité des accusés ont effectivement accès aux conseils juridiques, sauf s'ils en décident autrement. Toutefois, selon la CSJN et les conseillers parajudiciaires, certains accusés ne sont pas représentés, faute de pouvoir accéder à un avocat ou à un conseiller

parajudiciaire. L'établissement de détention provisoire du Nunavut (le Centre correctionnel Baffin, à Iqaluit) abrite habituellement une trentaine de personnes (il est construit pour en accueillir 15); le manque d'accès à un avocat, d'après les répondants, est le facteur le plus important influant sur le nombre de personnes en détention provisoire.

9.2.2 Prestation de services par téléphone

Les répondants, dans les trois territoires, ont soulevé des préoccupations analogues concernant la prestation de services juridiques par téléphone avant la première comparution. Ils étaient d'avis que les communications par téléphone sont insuffisantes pour permettre aux avocats ou aux conseillers parajudiciaires de représenter convenablement le client et ce, pour diverses raisons : barrières linguistiques, la difficulté d'évaluer le degré de compréhension du client, problèmes de divulgation et préoccupations concernant l'interaction entre la GRC et le JP (p. ex., transmission de messages écrits dont l'avocat ou le conseiller parajudiciaire n'est pas au courant).

Les difficultés inhérentes à la prestation de services par téléphone sont suffisamment importantes pour influencer sur la qualité de ceux-ci et engendrer un besoin auquel le système ne satisfait pas. Par conséquent, nombre d'avocats refusent d'offrir le service par téléphone avant la première comparution. Toutefois, dans les cas où l'avocat ou le conseiller parajudiciaire local ne peuvent fournir personnellement les services, le refus de les offrir par téléphone donne aussi lieu à besoin auquel le système ne répond pas.

9.3 Besoins auxquels le système ne répond pas avant la première comparution

Nous résumons dans le Tableau 9.1 l'ampleur et la nature des besoins auxquels le système ne répond pas avant la première comparution dans les trois territoires du Nord.



Tableau 9.1 – Besoins auxquels le système ne répond pas avant la première comparution

Territoire	Besoins auxquels le système ne répond pas
Territoires du Nord-Ouest	<ul style="list-style-type: none">• La majorité des clients ne communiquent pas avec l'avocat avant la première comparution, de sorte qu'il existe un besoin auquel le système ne satisfait pas.• Les conseillers parajudiciaires fournissent peu de services à cet égard.• La prestation des services par téléphone ne va pas sans difficultés importantes, mais certaines audiences se font par téléphone, malgré les réserves concernant la qualité de la représentation.
Nunavut	<ul style="list-style-type: none">• Une majorité de clients reçoivent le service du conseiller parajudiciaire.• Il existe un besoin de représentation auquel le système ne répond pas, surtout dans les collectivités où il n'y a pas de CP résident ou de bureau des services juridiques.• La prestation du service par téléphone ne va pas sans difficultés, de sorte que les audiences par téléphone sont plutôt inhabituelles.
Yukon	<ul style="list-style-type: none">• C'est l'avocat de service au tribunal qui offre ce service, et cela entraîne un besoin auquel le système ne satisfait pas pour les genres de cas non assurés par la YLSS (30 p. 100 des accusés environ, dans les affaires relevant du <i>Code criminel</i>, ne sont pas représentés à la première comparution).• Les CP offrent certains services à cet égard.• Environ 10 p. 100 des audiences se font par téléphone, mais on éprouve des difficultés à offrir une représentation de qualité.

10.0 INTERACTION ENTRE LES QUESTIONS PÉNALES ET CIVILES

Les répondants des trois territoires ont reconnu l'existence d'un lien possible entre le besoin auquel le système ne satisfait pas relativement à l'aide juridique en matière civile, en particulier dans le domaine du droit de la famille, et la demande d'aide juridique en matière pénale. Voici quelques exemples fréquents :

- Des litiges non réglés relatifs à la garde des enfants aboutissent à l'enlèvement des enfants ou à la violence conjugale;
- Les femmes ne sont pas au courant des services juridiques en matière de divorce, de garde des enfants et de pension alimentaire, ou elles sont incapables d'y avoir accès et restent dans une relation empreinte de violence (le conjoint violent est tôt ou tard accusé de voies de fait);
- La frustration engendrée par les longs délais nécessaires pour régler des questions relevant du droit de la famille ou du droit civil, ce qui entraîne des actes répréhensibles tels que des méfaits ou la conduite avec facultés affaiblies.

Dans la Partie 8.0, nous donnons une description plus détaillée de l'ampleur du besoin auquel le système ne satisfait pas en matière civile et en droit de la famille.

11.0 PROGRAMME DE VULGARISATION ET D'INFORMATION JURIDIQUES

Dans les trois territoires, les répondants se disent très insatisfaits du programme de vulgarisation et d'information juridiques (PVIJ), bien que les méthodes actuelles de mise en œuvre du programme varient d'un territoire à l'autre.

11.1 Méthodes actuelles de mise en œuvre du PVIJ

La mise en œuvre du PVIJ varie considérablement d'un territoire à l'autre, quant aux organismes responsables, aux activités, aux programmes et aux intervenants qui les mettent à exécution. Nous résumons dans le Tableau 11.1 les méthodes actuelles de mise en œuvre du PVIJ dans chacun des trois territoires.



Tableau 11.1 – Méthodes actuelles de mise en œuvre du PVIJ

Territoire	Organisme responsable	Programmes et activités	Exécutants
Territoires du Nord-Ouest	CSJ	<ul style="list-style-type: none">• Law Line – Renseignements juridiques de base par téléphone.• Dépliants – Droits et recours, procédures judiciaires, ressources locales.• Prestation officieuse du service par le personnel.	Avocat de la CSJ Personnel de la CSJ. Certains CP. Avocats du secteur privé. Organismes sociaux.
Nunavut	CSJN	<ul style="list-style-type: none">• Articles dans les journaux – Bilingues, en langage clair.• Law Line – Accès aux services des T.N.-O. (voir ci-dessus).• Prestation officieuse du service par le personnel.	Avocat de la CSJN. Personnel de la CSJN. CP. Organismes sociaux. CJN. JP. Avocats du secteur privé.
Yukon	YPLEA	<ul style="list-style-type: none">• Law Line – Renseignements juridiques de base par téléphone.• Formation sur les lignes directrices relatives aux pensions alimentaires pour enfant.• Centre de ressources – Ouvert au public.• Formation en droit administratif – Pour les conseils d'administration et le personnel de l'Aide juridique.• Séances d'information sur l'exécution des ordonnances alimentaires (le PVIJ du Yukon est un des organismes participants).• Service de consultations juridiques.	Personnel de la YPLEA. CP, YLSS. Organismes sociaux. Juristes. GRC.

11.2 Besoins concernant le PVIJ auquel le système ne répond pas

D'après les rapports, il existe dans les trois territoires de grands besoins auxquels le système ne satisfait pas en ce qui concerne le PVIJ. Au niveau le plus large, ces besoins sont semblables :

- Renseignements de base sur le fonctionnement du système de justice et sur les services juridiques.
- Renseignements sur le droit de la famille.
- Renseignements sur d'autres aspects du droit civil.
- Renseignements sur les procédures en matière pénale.

Toutefois, à l'intérieur de ces catégories, les besoins particuliers diffèrent selon le territoire, chacun mettant l'accent sur des catégories ou des besoins donnés. Nous résumons dans le Tableau 11.2 l'ampleur et la nature des besoins concernant le PVIJ auxquels le système ne répond pas dans ces quatre catégories et dans chacun des trois territoires.

Tableau 11.2 – Besoins concernant le PVIJ auxquels le système ne répond pas

Type des besoins	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Yukon
Système de justice et services juridiques	<ul style="list-style-type: none"> • Renseignements de base sur les mécanismes. • Services assurés par l'aide juridique. • Procédures de demande. 	<ul style="list-style-type: none"> • Droits en cas d'arrestation. • Audiences d'établissement de la caution ou de justification. • Procédures après la comparution (conditions, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Conséquences des plaidoyers. • Mécanismes judiciaires, étape par étape. • Communication avec l'aide juridique; présentation des demandes.
Droit de la famille	<ul style="list-style-type: none"> • Prise en charge des enfants. • Conseils après la séparation. • Droit de garde, droit de visite et pension alimentaire pour enfants. • Ordonnances alimentaires. • Relations de fait. • Engagement à ne pas troubler l'ordre public et ordonnances de non-communication. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pension alimentaire pour enfants. • Protection de l'enfance. 	<ul style="list-style-type: none"> • Divorce sans avocat. • Répartition des biens.



Autres questions de droit civil	<ul style="list-style-type: none">• Problèmes en milieu de travail.• Droits de la personne.• Droits individuels dans les structures autochtones.	<ul style="list-style-type: none">• Droit axé sur les droits.• Tâches administratives.• Planification de la succession.• Planification financière et juridique.• Droit du travail.• Droit sur l'habitation.	<ul style="list-style-type: none">• Normes d'emploi.• Droit concernant les propriétaires/locataires.• Droits individuels et droits de la collectivité.
Procédures en matière pénale	<ul style="list-style-type: none">• Crime et alcoolisme.• Conduite sexuelle.• Législation sur les armes à feu.• Lois sur la faune.• Violence conjugale, violence familiale et tolérance zéro.	<ul style="list-style-type: none">• Conséquences de la <i>Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents</i>*.	<ul style="list-style-type: none">• Lois relatives à la violence conjugale.

* *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*

12.0 INDUCTEURS DE COÛTS

Dans les trois territoires, on a dégagé de nombreux inducteurs de coûts liés à la prestation des services juridiques dans le Nord. Certains d'entre eux se retrouvaient dans les trois territoires, tandis que d'autres n'ont été mentionnés que par un ou deux des trois.

12.1 Inducteurs de coûts courants

Voici les inducteurs de coûts couramment désignés par les répondants :

- *Géographie* – Selon les répondants, la géographie était un des principaux inducteurs de coûts, notamment en ce qui avait trait à la structure des cours de circuit. La difficulté d'accéder à de nombreuses collectivités du Nord est à l'origine de frais élevés de déplacement et d'hébergement pour l'avocat, les témoins experts qui se déplacent « par avion », etc. De plus, en raison de la géographie, les horaires du personnel sont longs, lors des déplacements de la cour de circuit, ce qui accroît les besoins en ressources humaines et, donc, le coût des services. Puisque les collectivités du Nord sont éloignées et très dispersées, la prestation du PVIJ et la formation des CP et des autres personnels coûtent plus cher.
- *Questions socioéconomiques* – Comme nous l'avons montré dans la Section 3.1, les territoires du Nord ont en commun un certain nombre de caractéristiques socioéconomiques qui accroissent grandement la demande et le coût des services juridiques. Mentionnons entre autres la consommation abusive d'alcool, le SAF/EAF, le fort taux de criminalité, (voies de fait et agressions sexuelles, en particulier) et, dans les T.N.-O. et au Yukon, le syndrome des pensionnats.

- *Ressources humaines et administration* – Le coût du recrutement et du maintien en poste du personnel est extrêmement élevé dans le Nord, et il faut souvent faire plusieurs tentatives avant de trouver un candidat compétent. Les frais généraux et administratifs liés au fonctionnement des organismes de services juridiques sont aussi plus élevés que dans le reste du Canada.

12.2 Autres inducteurs de coûts

Parmi les autres inducteurs de coûts indiqués par les répondants, il y a les suivants :

- *Manque d'options pour régler les questions relevant du droit de la famille* – Les répondants des Territoires du Nord-Ouest ont soulevé cette question et estiment que cela mène à un recours fréquent au système de justice, qui est la voie la plus coûteuse. La question n'a pas été expressément soulevée au Nunavut, mais on signale dans ce territoire un manque analogue de solutions de rechange, notamment de services privés de médiation.
- *Taux élevé de chômage et de chômage saisonnier* – Ce sont les répondants du Yukon qui ont soulevé cette question; ils estiment que cela augmente le pourcentage de la population financièrement admissible aux services d'aide juridique et, partant, le coût de prestation des services. Le Nunavut souffre aussi de taux élevés de chômage et de sous-emploi¹⁸. La pratique de la présomption d'admissibilité est une réaction au taux très élevé d'admissibilité financière qui résulte de cette situation.
- *Réponse aux besoins des Autochtones* – L'effet constant des négociations concernant l'autonomie gouvernementale a été mentionné en tant qu'inducteur de coûts éventuel par les répondants du Yukon. Au Nunavut, on a également fait état des frais à engager pour répondre aux besoins des Autochtones. Ainsi, la participation des Inuits à la gestion de la CSJN est exigée officiellement, ce qui entraîne le maintien de quatre structures de conseil d'administration (une pour la CSJN et une pour chacun des centres régionaux). De plus, au Nunavut, on a constamment besoin d'interprètes culturels et linguistiques pour offrir un niveau de service suffisant à la majorité de la population, ce qui augmente le coût de prestation des services.
- Dans les T.N.-O., on estimait que le pourcentage élevé de procès avec jury (75 p. 100 des procès entre le 1^{er} janvier 2000 et le 30 juin 2002), par opposition aux procès avec juge seulement, faisait problème. Les procès avec jury, estimait-on, sont plus coûteux que les procès avec juge seulement.
- Au Yukon, on a évoqué le nombre de parties non représentées dans les affaires civiles; cette situation fait augmenter le nombre d'ajournements et de comparutions.
- Au Nunavut, on a cité l'exigence suivant laquelle il faut décentraliser les services gouvernementaux; en effet, le siège social de la CSJN est situé à Gjoa Haven.

Les répondants ont également mentionné que la loi et les politiques fédérales et provinciales ont des répercussions importantes sur le coût de prestation des services. Nous analysons cet aspect plus en détail à la Partie 13.0.

¹⁸ Le taux moyen de chômage au Nunavut était de 17,4 p. 100 en 1999. Justice Canada, Division de la recherche et de la statistique, *Nunavut Community Profiles (ébauche)*, août 2000.



13.0 LOIS ET POLITIQUES FÉDÉRALES ET TERRITORIALES

Les répondants des trois territoires ont mentionné que les lois et les politiques fédérales et territoriales ont des répercussions appréciables sur certains aspects de la prestation des services, soit la demande, la qualité et les coûts. Dans certains cas, certains éléments sont communs aux trois territoires en ce qui a trait aux dispositions législatives et/ou aux politiques désignées. Toutefois, beaucoup de questions sont propres à chaque territoire. Enfin, dans les trois territoires, on a mentionné que les décisions sur l'affectation des ressources ont des conséquences lourdes pour la prestation des services.

13.1 Lois fédérales et territoriales

Les textes législatifs fédéraux et territoriaux suivants ont été désignés comme ayant des conséquences importantes pour la prestation des services, car ils augmentent le délai de gestion des cas :

- *Territoires du Nord-Ouest* – La *Charte canadienne des droits et libertés* (prise en compte accrue des droits individuels et complexité accrue d'autres cas); la nouvelle *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (LSJPA) (augmentation du nombre de procès avec jury, peines maximales, condamnations avec sursis); les lois concernant les drogues (interception des communications, mandats de perquisition, confiscation des fonds et peines plus lourdes pour la culture de la marijuana); la formulation de menaces (c'est maintenant un chef d'accusation distinct).
- *Yukon* – Les lois fédérales sur les armes à feu et les lois sur l'analyse de l'ADN en médecine légale.
- *Nunavut* – Les lois fédérales sur les armes à feu et la LSJPA. De plus, en général, le fait que le gouvernement fédéral ne consulte pas assez les autres parties quand il élabore des lois risque d'avoir de lourdes conséquences pour la prestation des services au Nunavut, compte tenu des différences culturelles et de la structure particulière de ses tribunaux.

Les répondants du Yukon ont également mentionné deux modifications législatives qui ont réduit le délai de défense requis : modifications apportées au *Code criminel* et élargissant les choix de la GRC relatifs à la libération des contrevenants (cela a réduit le nombre d'audiences de justification); modification de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, qui a accru la déjudiciarisation et réduit ainsi la nécessité de la présence d'un avocat de la défense au Tribunal de la jeunesse.

13.2 Politiques fédérales et territoriales

Voici les politiques fédérales et territoriales qui, selon les répondants, ont un effet important sur la prestation des services parce qu'elles augmentent la demande de services et le délai nécessaire pour les fournir :

- *Territoires du Nord-Ouest* – Les politiques comme celle qui concerne la tolérance zéro en matière de violence conjugale et la politique territoriale consistant à déposer une accusation de « défaut de comparaître » lorsque la personne ne se présente pas dans les cas d'infractions au Code de la route augmentent, d'après les répondants, la demande globale de services juridiques. Des politiques relatives aux mesures communautaires de déjudiciarisation et aux nouvelles modalités de condamnation avec sursis et

la politique territoriale privilégiant les cours communautaires (par opposition à une cour résidente centrale) augmentent le temps nécessaire pour fournir les services.

- *Yukon* – D’après les répondants, les politiques comme celle concernant la tolérance zéro en matière de violence conjugale augmentent la demande globale de services juridiques. Ils ont aussi estimé que les politiques concernant le recours aux procédures nouvelles de détermination de la peine, la cour facultative de traitement de la violence familiale, les tribunaux pour adolescents et les procédures d’affectation et de traitement des cas de la Couronne (manque de cohérence, divulgation tardive, etc.) augmentent les délais nécessaires pour offrir les services.
- *Nunavut* – Les répondants ont estimé que les politiques comme celle concernant la tolérance zéro dans les cas de violence conjugale, le défaut, par la Couronne et la GRC, de recourir aux mesures de rechange, l’insuffisance de la surveillance des poursuites par la Couronne, et le recours accru aux engagements et aux conditions au stade de la détermination de la peine augmentent la demande globale de services juridiques. Les politiques comme celle suivant laquelle la Couronne choisit de procéder par acte d’accusation plus qu’il n’est rigoureusement nécessaire de le faire prolongent, a-t-on estimé, les délais requis pour offrir les services.

Les répondants du Nunavut ont aussi mentionné que les activités nationales du gouvernement fédéral dans le cadre du PVIJ risquent d’influer grandement sur la demande de services juridiques (p. ex., les initiatives d’information récentes concernant les pensions alimentaires pour enfants).

13.3 Affectation des ressources

Les répondants des trois territoires ont mentionné l’existence d’un déséquilibre dans l’affectation des ressources entre les organismes de services juridiques et la Couronne. Comme celle-ci est mieux pourvue que ces derniers, elle peut donc engager des poursuites avec des moyens beaucoup plus puissants que ceux dont disposent les organismes de services juridiques pour défendre les accusés. En outre, la Couronne a plus de facilité à recruter et à garder ses employés, qui ont la possibilité d’être mutés d’un territoire à l’autre et de bénéficier d’indemnités de logement, entre autres.



14.0 SOLUTIONS ENVISAGÉES

Dans les trois territoires, les répondants ont proposé une vaste gamme de solutions pour satisfaire aux besoins existants. Pour la plupart, les solutions préconisées sont propres à chaque territoire et elles prennent en compte l'interaction entre les secteurs où le système ne satisfait pas aux besoins, la situation socioéconomique, le système juridique et le régime existant de prestation des services juridiques.

Nous résumons dans les Tableaux 14.1 à 14.3 les solutions proposées dans les trois territoires, dans les divers secteurs où le système ne répond pas aux besoins.

Tableau 14.1 – Solutions envisagées pour les secteurs où le système ne répond pas aux besoins dans les Territoires du Nord-Ouest

Secteur	Solutions envisagées
Cours de circuit	<ul style="list-style-type: none">• Faire en sorte que l'avocat et les CP arrivent tôt dans la collectivité.• CP résidents, à temps partiel, dans toutes les collectivités.• Songer à engager un deuxième avocat à la cour de circuit pour réduire la charge de travail.• Augmenter le nombre de représentants autochtones dans le système juridique.
Conseillers parajudiciaires (CP)	<ul style="list-style-type: none">• Augmentation appréciable de la formation, en vue de l'accréditation dans un rôle précis.• Normes minimales uniformes pour les nouveaux CP.• Institution d'une période initiale automatique de formation de quatre à six semaines pour toute nouvelle recrue.
Droit civil et droit de la famille	<ul style="list-style-type: none">• Étude de formules de coopération (plus appropriées et plus intéressantes pour les praticiens sur le plan culturel).• Création d'un tribunal de la famille.• Accroissement des tarifs pour les affaires relevant du droit de la famille et simplification des procédures de facturation.• Recrutement d'un autre avocat interne.• Obtention, par contrat, d'avocats en droit de la famille installés à l'extérieur des T.N.-O.• Prestation de services dans un cadre moins intimidant, de concert avec d'autres organismes.• Intensification du PVIJ en matière de droit de la famille.
Avant la première comparution	<ul style="list-style-type: none">• Créer une ligne 1 800 pour joindre l'avocat après les heures de bureau normales.• Songer à utiliser les vidéoconférences en tant que solution de rechange aux audiences d'établissement de la caution ou de justification (de concert avec d'autres organismes).• Recourir davantage aux CP pour les audiences d'établissement de la caution/de justification (cela nécessiterait un supplément de formation).
Mise en œuvre du PVIJ	<ul style="list-style-type: none">• Documents du PVIJ en langue simple.• Communications verbales et en personne.• Les CP en tant qu'agents d'exécution du PVIJ.• Fiches d'information de base jointes aux accusations.

Tableau 14.2 – Solutions envisagées pour les secteurs où le système ne satisfait pas aux besoins, au Nunavut

Secteur	Solutions envisagées
Ressources humaines et financières pour la prestation des services généraux	<ul style="list-style-type: none"> • Prendre en compte les postes actuels en droit pénal et en droit de la famille dans la formule de financement de base de la CSJN. • Établir un mécanisme pour voir s'il y a assez de postes d'avocats internes d'après la charge de travail, les demandes d'aide juridique et la disponibilité des cabinets privés d'aide juridique. • Veiller à ce que les avantages sociaux consentis aux avocats de la CSJN et ceux des avocats de la Couronne soient comparables (y compris le logement du personnel). • S'assurer qu'il y a des locaux suffisants pour les centres régionaux de services juridiques. • Établir et tenir à jour une base de données et un système de communication indépendants pour la CSJN.
Cours de circuit	<ul style="list-style-type: none"> • Veiller à ce que l'avocat arrive tôt dans la collectivité. • CP résidents dans toutes les collectivités. • Plus de CP à plein temps. • Songer à engager un deuxième avocat qui accompagnerait la cour de circuit pour réduire la charge de travail et régler le problème de la discontinuité du service.
Conseillers parajudiciaires	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation appréciable de la formation, en vue de l'accréditation dans un rôle particulier. • Traducteurs et interprètes dans les tribunaux. • Amélioration de l'infrastructure. • Veiller à ce que les CP et le personnel de soutien obtiennent une rémunération et des avantages sociaux comparables à ceux des autres fonctionnaires du Nunavut. • Augmenter le nombre d'avocats de manière à définir précisément le rôle des CP. • Davantage de CP à plein temps et des CP dans chaque collectivité. • Poste de formateur/d'administrateur des CP.
Droit civil et droit de la famille	<ul style="list-style-type: none"> • Élargir la prestation des services d'aide juridique en droit civil et en droit de la famille (prévoir notamment un mécanisme de facturation des frais pour les personnes qui ont les moyens de contribuer aux services juridiques).
Mise en œuvre du PVIJ	<ul style="list-style-type: none"> • Documents du PVIJ en langue simple. • Communications verbales et en personne. • Documents dans les langues locales. • Meilleure coordination des activités du PVIJ. • Formation pour ceux qui offrent le PVIJ. • Consacrer plus de fonds aux activités du PVIJ.



Tableau 14.3 – Solutions envisagées pour les secteurs où le système ne satisfait pas aux besoins, au Yukon

Secteur	Solutions envisagées
Cours de circuit	<ul style="list-style-type: none">• Veiller à ce que l'avocat arrive tôt dans la collectivité.• CP résidents dans toutes les collectivités.• Songer à engager un deuxième avocat qui accompagnerait la cour de circuit, pour réduire la charge de travail.
Droit civil et droit de la famille	<ul style="list-style-type: none">• Octroyer des fonds pour les dossiers relatifs au droit de garde, au droit de visite et à la pension alimentaire jusqu'au stade de l'ordonnance définitive.• Offrir des services de première ligne de concert avec la YPLEA.• Créer un tribunal de la famille coordonné.• Veiller à une intervention plus rapide de l'aide juridique dans les cas de protection de l'enfance.
Conseillers parajudiciaires	<ul style="list-style-type: none">• Accroître sensiblement la formation, en vue de l'accréditation dans un rôle particulier.• Adopter une vision partagée du rôle des CP.• Coordonner davantage le travail des CP et de la YLSS, sans que les CP perdent leur autonomie.
Mise en œuvre du PVIJ	<ul style="list-style-type: none">• Documents du PVIJ en langue simple.• Communications verbales et en personne.• Formation à l'intention de ceux qui mettent le PVIJ en œuvre.• Déménagement du bureau de la YPLEA au centre-ville.• Rayonnement accru dans les collectivités éloignées.

15.0 CONCLUSION

Comme on peut le constater à la lecture de ce rapport sommaire, les trois études sur la prestation des services juridiques au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut ont fait ressortir des similitudes au chapitre des difficultés, mais aussi nombre de différences.

Il existe des différences d'un territoire à l'autre. Les plus importantes se rapportent au mandat des organismes de services juridiques, aux systèmes juridiques existant dans chaque territoire et à certains indicateurs socioéconomiques (notamment le pourcentage de la population d'origine autochtone ou inuite et le pourcentage de personnes dont la langue maternelle n'est pas l'anglais). On a aussi fait ressortir des similitudes dans les trois territoires, les plus importantes se rapportant à ce qui suit : la structure des cours de circuit, la pratique de la présomption d'admissibilité ou d'« exécution pratique », les grandes distances entre les collectivités, les taux élevés de criminalité (en particulier, les crimes avec violence et les agressions sexuelles), et l'absence fréquente de ressources locales, (par exemple, centres de détention provisoire, installations pour les avocats et services de médiation).

Dans les trois études, on signale qu'il existe des besoins évidents auxquels le système ne satisfait pas en matière de prestation des services juridiques dans tous les secteurs étudiés, mais dans des mesures différentes selon le territoire. Dans certains cas, ces besoins résultent d'un manque de représentation (p. ex., dans les secteurs du droit civil et du droit de la famille et en ce qui a trait au PVIJ). Dans d'autres cas, ils résulteraient, d'après les répondants, d'une sous-représentation due à la piètre qualité des services fournis (p. ex., dans les cours des juges de paix, où les conseillers parajudiciaires n'ont peut-être pas une formation suffisante ou appropriée). L'ampleur des besoins auxquels le système ne satisfait pas a un effet regrettable sur tous les intervenants : l'accusé et la victime (ou les parties opposées, dans les questions de droit civil ou de droit de la famille), l'avocat pour toutes les parties, les conseillers parajudiciaires et les membres de la collectivité locale. Toutefois, dans certains cas, il est évident que le besoin auquel le système ne répond pas touche des groupes plus que d'autres. Ainsi, le manque de représentation dans le domaine du droit de la famille est ressenti plus durement par les femmes que par les hommes, et la sous-représentation découlant d'un problème interculturel de communication nuit plus aux personnes d'origine autochtone qu'aux autres.

Dans les trois études, on traite également des inducteurs de coûts qui influent sur la prestation des services juridiques dans le Nord. C'est un domaine où le contexte de la prestation des services juridiques a des répercussions particulièrement fortes (p. ex., l'incidence de la géographie et de la structure des cours de circuit sur les besoins en ressources humaines et sur le coût de prestation des services). Toutefois, les répondants des trois territoires ont aussi fait ressortir des inducteurs de coûts d'origine fédérale et territoriale, notamment ceux liés à la loi (p. ex., la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*), aux politiques (p. ex., la tolérance zéro dans les cas de violence conjugale) et à l'affectation des ressources entre les bureaux de la Couronne et les commissions des services juridiques.

Dans chacune des études, on expose diverses solutions selon le niveau et la nature des besoins auxquels le système ne satisfait pas dans chaque territoire. Les répondants ont formulé des solutions communes en ce qui a trait au besoin de formation des conseillers parajudiciaires et à la modification des méthodes de mise en œuvre du PVIJ, par exemple.