



**TRIBUNAUX UNIFIÉS DE LA FAMILLE
ÉVALUATION SOMMATIVE
Rapport final**

Mars 2009

**Division de l'évaluation
Bureau de la gestion de la planification stratégique et du rendement**



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	i
1. INTRODUCTION	1
2. CONTEXTE	3
2.1. Compétences fédérale et provinciale concernant le droit de la famille et les tribunaux de la famille.....	3
2.2. Modèle de tribunal unifié de la famille.....	5
3. MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION	13
3.1. Objectifs de l'évaluation	13
3.2. Plan de recherche	13
3.3. Étendue des travaux	21
3.4. Difficultés et limites de l'évaluation.....	22
4. PERTINENCE	25
5. SUCCÈS	31
5.1. Accès aux mécanismes de règlement des différends et aux services de justice familiale	31
5.2. Accès à des juges spécialisés	36
5.3. Coordination	39
5.4. Processus de règlement moins contradictoire	41
5.5. Règlement en temps opportun	42
6. QUESTIONS DE RENTABILITÉ.....	45
6.1. Rentabilité du modèle de TUF.....	45
6.2. Autres modèles.....	46
7. CONCLUSIONS ET LEÇONS APPRISES.....	55
7.1. Conclusions.....	55
7.2. Leçons apprises et recommandations en matière de recherche	58

8. RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION.....	61
8.1. Réussite.....	61
8.2. Leçons apprises.....	61

ACRONYMES

CGRR	Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats
CIDF	Centre d'information sur le droit de la famille
CJF	Conseiller de la justice familiale
CSIO	Coordonnateur des services d'information et d'orientation
SJFE	Stratégie de justice familiale axée sur l'enfant
TUF	Tribunal unifié de la famille

SOMMAIRE

1. Introduction

C'est la Commission de réforme du droit du Canada qui, pour la première fois, a parlé du concept de tribunal unifié de la famille (TUF) en 1974. Ce modèle de tribunal devait permettre aux familles de soumettre tous leurs différends à un seul tribunal en rassemblant en un seul endroit les services de justice familiale et en regroupant les compétences du gouvernement fédéral et des provinces. Le modèle unifié possède notamment les caractéristiques suivantes : des procédures simplifiées, un environnement convivial, la présence de juges spécialistes et une gamme complète de services professionnels et de soutien communautaire. Ce modèle semblait présenter de nombreux avantages, par exemple le règlement plus rapide des différends familiaux, la réduction du risque de conflits, un accès plus facile des familles au tribunal et à des services appropriés à leurs besoins et de meilleurs résultats durables pour les enfants et leurs familles.

Le modèle de TUF a été mis à l'essai à quatre endroits : à Hamilton, en Ontario (1977); à Saskatoon, en Saskatchewan (1978); à Fredericton, au Nouveau-Brunswick (1979); à St. John's, à Terre-Neuve-et-Labrador (1979). Ces TUF sont ensuite devenus permanents et d'autres TUF ont été créés ailleurs dans ces provinces, ainsi qu'à l'Île-du-Prince-Édouard, au Manitoba et en Nouvelle-Écosse. Les gouvernements provinciaux et territoriaux sont responsables de la constitution et de l'administration des TUF, mais c'est le gouvernement fédéral qui nomme les juges de ces tribunaux et paie leur rémunération.

Une évaluation sommative des TUF a été entreprise pour répondre aux exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor. Cette évaluation s'appuyait sur plusieurs sources de données quantitatives et qualitatives, notamment un examen exhaustif des dossiers, des entrevues avec des informateurs clés ainsi qu'un examen et une analyse des sources de données et de la documentation existantes. Un modèle quasi expérimental a été utilisé pour déterminer, à l'aide d'un groupe de comparaison de tribunaux non unifiés ressemblant au modèle plus traditionnel (services de soutien limités, juges non spécialisés, etc.), dans quelle mesure le modèle de TUF atteint ses objectifs.

2. Principales conclusions – Pertinence

2.1. Les buts et les objectifs du modèle de TUF correspondent aux priorités du gouvernement fédéral.

La responsabilité du droit de la famille et du système de justice familiale est partagée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux. La mise en œuvre du modèle de TUF a donc constitué un exercice de collaboration tenant compte des buts et des objectifs des deux ordres de gouvernement.

Des juges de tous les tribunaux étaient d'avis que, sur le plan des concepts, les buts et les objectifs du modèle de TUF correspondent aux priorités du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux en matière de justice familiale. Plusieurs estimaient cependant que, en pratique, le modèle de TUF peut ne pas toujours être mis en œuvre complètement et ne pas être parfaitement conforme aux priorités fédérales, provinciales et territoriales.

2.2. Le modèle de TUF continue de répondre aux besoins complexes et changeants des familles vivant une séparation ou un divorce.

La complexité de plus en plus grande des dossiers de droit de la famille dans les années 1970 a été l'un des principaux facteurs qui ont mené à l'élaboration du modèle conceptuel de TUF. Il ressort de publications récentes de Statistique Canada et de recherches sur la structure familiale que les familles canadiennes ont subi des changements importants au cours des dernières décennies, ce qui accroît cette complexité. Ces conclusions ont été confirmées par les professionnels de la justice et les autres informateurs clés qui ont été interrogés dans le cadre de l'évaluation.

L'attribution de la compétence en matière de droit de la famille à un seul tribunal visait à simplifier le système pour les familles – une caractéristique qui concorde bien avec l'objectif de servir une population confrontée à des barrières linguistiques et culturelles. La présence de juges spécialisés peut aussi faciliter la résolution des problèmes liés aux différences culturelles et à atténuer la complexité de plus en plus grande des structures familiales et des situations conjugales. Les services de justice familiale visent à aider les gens à régler leurs différends sans avoir recours aux tribunaux et à fournir des mécanismes de soutien pouvant répondre aux besoins particuliers de la collectivité.

De nombreux juges et employés des tribunaux qui ont été interrogés ont fait état du temps additionnel qu'ils doivent consacrer à informer et à guider les parties qui se représentent elles-mêmes. Les nombreux services offerts par les centres d'information sur le droit de la famille (CIDF) dans le cadre du modèle de TUF peuvent être une ressource importante pour ces parties. Certaines administrations ont mis en place des services et des programmes destinés expressément aux parties qui ne sont pas représentées par avocat (par exemple le *Self-Represented Litigants Project* mis en œuvre en Nouvelle-Écosse).

3. Principales conclusions – Réussite

3.1. Dans l'ensemble, les TUF permettent un meilleur accès à des juges spécialisés et à des services de règlement des différends et de justice familiale sur place que les autres tribunaux.

Les TUF sont beaucoup plus susceptibles que les autres tribunaux d'être formés de juges spécialisés. L'accès à ces juges pourrait cependant devenir plus difficile car la demande de services augmente alors que le nombre de juges des TUF reste le même.

On a plus de chances de trouver des services de médiation et de conciliation dans les TUF que dans les autres tribunaux. Selon les renseignements obtenus, au moins 90 % des TUF offrent des services de médiation, dont 85 % sur place, au greffe du tribunal, alors que de tels services sont offerts par 41 % des tribunaux traditionnels.

De plus, les TUF offrent une plus grande variété de services de justice familiale que les autres tribunaux. Il y a un CIDF dans les 39 TUF et certains de ces CIDF ont du personnel qualifié qui aide les parties ou les dirige vers les services dont elles ont besoin. Il y a un CIDF offrant des services en personne dans 87,2 % des TUF, mais dans seulement 16 % des tribunaux traditionnels. Des documents d'information sur les responsabilités parentales peuvent également être obtenus dans tous les tribunaux de la famille au Canada. En outre, des séances d'information pour les parents sont offertes dans presque tous les TUF (95 %), mais seulement dans 16 % des autres tribunaux.

3.2. La présence de juges spécialisés est considérée comme un facteur très important en ce qui concerne l'atteinte globale des objectifs des TUF.

Selon le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats pour les TUF, il est de plus en plus crucial que les juges soient spécialisés et experts en droit de la famille vu la plus grande complexité des dossiers dans le domaine. Selon la majorité des juges interrogés, la spécialisation des juges en matière familiale est très importante, peu importe le type de tribunal. Compte tenu de la plus grande complexité des affaires et du nombre croissant de parties qui se représentent elles-mêmes, des juges spécialisés sont plus à même de régler les questions en litige. Plusieurs informateurs ont mentionné que les dossiers complexes de droit de la famille exigent normalement des connaissances dans plusieurs domaines (p. ex. dans les domaines de la psychologie, du travail social et de la comptabilité) et l'utilisation de méthodes de règlement novatrices, en particulier lorsque des enfants sont concernés et que les parties sont très émotives. Dans l'ensemble, la plupart des juges étaient d'avis que l'accès à des juges spécialisés est un élément fondamental permettant de régler plus rapidement et de manière moins contradictoire les différends familiaux et d'atteindre les objectifs des TUF. Cependant, la simple présence de juges spécialisés et le fait d'offrir une gamme de mécanismes de règlement des différends et de services de justice familiale dans les TUF ne garantissent pas l'accès à ces juges, mécanismes et services ou leur utilisation.

La présence ou l'absence d'un mécanisme solide de renvoi, comme un service d'accueil, a une incidence sur l'utilisation des services de justice familiale. Les préférences personnelles des employés du système de justice peuvent aussi influencer sur l'utilisation de ces services. Des informateurs clés ont aussi dit que le modèle de TUF doit disposer de ressources suffisantes, notamment en matière judiciaire et de soutien (p. ex. les services de justice familiale), pour être efficace.

3.3. Bien que certains des résultats ne soient pas concluants en ce qui a trait à la conception du modèle de TUF, certaines données laissent croire que celui-ci permet de régler les différends plus efficacement.

Les procès sont considérés comme un mécanisme de règlement coûteux et conflictuel et, dans tous les tribunaux, la plupart des différends familiaux semblent se régler avant la tenue d'un procès. Le règlement par consentement des questions en litige est un processus de règlement moins contradictoire. La proportion moyenne d'ordonnances sur consentement par dossier est de 29,7 % lorsque l'on tient compte de l'ensemble des TUF; la proportion est presque identique

dans le cas des autres tribunaux (29,3 %). Par contre, lorsque les TUF sont examinés séparément, il y a des différences considérables au regard de la proportion de dossiers réglés par consentement ou entente.

Les résultats relatifs à l'intensité de l'utilisation des tribunaux indiquent que les TUF peuvent régler plus efficacement les dossiers que les tribunaux traditionnels. L'intensité de l'utilisation des tribunaux peut être évaluée à l'aide du nombre d'activités judiciaires entre la première comparution et la dernière activité concernant une demande et du nombre de demandes répétées. Le nombre total d'activités judiciaires par demande ou nouveau dépôt est plus bas dans le cas des TUF que dans celui des autres tribunaux. Les demandes répétées illustrent l'intensité de l'utilisation des tribunaux : les parties doivent retourner devant le tribunal pour lui soumettre des questions non résolues ou de nouvelles questions après l'ouverture du dossier. Les résultats révèlent que le nombre de fois que les parties doivent retourner devant le tribunal afin de lui soumettre une nouvelle série de questions ou des questions qui se sont déjà posées varie seulement légèrement d'un tribunal à l'autre.

1. INTRODUCTION

Le ministère de la Justice est tenu d'effectuer une évaluation sommative des tribunaux unifiés de la famille (TUF) pour satisfaire aux exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor. L'ébauche finale du rapport d'évaluation a été transmise aux provinces qui ont participé à l'évaluation et leurs observations ont été incorporées dans le rapport.

Le rapport qui suit présente les conclusions de l'Évaluation sommative des tribunaux unifiés de la famille. La section 2 décrit le contexte du droit de la famille et le modèle de TUF et la section 3, la méthodologie et l'étendue des travaux. Les sections 4 et 5 portent respectivement sur la pertinence et la réussite des TUF. La section 6 traite des gains de productivité réalisés grâce aux TUF et à d'autres modèles. Des conclusions fondées sur les principales constatations sont présentées tout au long du rapport et les leçons apprises sont résumées dans la section 7. Finalement, les recommandations et la réponse de la direction sont contenues dans la section 8.

2. CONTEXTE

La présente section décrit le contexte du droit de la famille au Canada et le modèle de TUF, notamment son objet, ses objectifs, son historique et sa situation actuelle.

2.1. Compétences fédérale et provinciale concernant le droit de la famille et les tribunaux de la famille

Selon la *Loi constitutionnelle de 1867*, le droit de la famille fait partie des domaines qui relèvent à la fois du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux. Deux systèmes judiciaires parallèles existent : la cour supérieure provinciale ou territoriale, dont les juges sont nommés par le gouvernement fédéral, et les cours provinciales ou territoriales (de juridiction inférieure), dont les juges sont nommés par la province. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux ont des responsabilités différentes en matière de droit de la famille, notamment en ce qui concerne le droit proprement dit, la nomination des juges et le paiement de leur rémunération, ainsi que la structure et les procédures des tribunaux qui traitent les dossiers de droit de la famille. En outre, chaque tribunal est habilité à connaître les aspects particuliers du droit de la famille.

La cour supérieure a compétence exclusive en matière de divorce, y compris les mesures accessoires comme la pension alimentaire pour enfants, l'accès et la garde, et en matière de biens (p. ex. le partage du foyer conjugal). La *Loi sur le divorce* est le principal élément fédéral du droit de la famille du Canada. Chaque province ou territoire est responsable de la constitution et de l'administration de ses tribunaux supérieurs, notamment des décisions concernant leur structure et les services connexes. C'est cependant le gouvernement fédéral qui nomme les juges de ces tribunaux et paie leur rémunération.

Pour leur part, les provinces et les territoires sont les seuls responsables de leurs tribunaux de juridiction inférieure, à la fois en ce qui a trait à leur structure et à leur administration, ainsi que de la nomination et de la rémunération des juges des tribunaux provinciaux. Les lois provinciales et territoriales sur le droit de la famille régissent tous les aspects de la séparation des couples non mariés, ainsi que de la pension alimentaire pour enfants, de l'accès et de la garde dans les cas de

couples mariés qui se séparent mais ne demandent pas le divorce¹. Les provinces et les territoires ont également compétence en matière d'exécution des pensions alimentaires pour enfants et d'autres obligations, d'adoption, de protection de l'enfance, de changement de nom et d'administration des tribunaux. Chaque province ou territoire adopte ses propres lois relatives au droit de la famille.

La plupart des dossiers de droit de la famille sont soumis au tribunal provincial ou territorial de la famille traditionnel (de juridiction inférieure), mais c'est la cour supérieure qui a une compétence complète dans le domaine². Les territoires mettent en œuvre des mesures très particulières pour assurer l'accès au droit de la famille : en raison de l'éloignement de bon nombre de collectivités, la plupart des affaires relevant du droit de la famille sont entendues par des cours de circuit, et les juges de la cour supérieure d'un territoire sont juges *ex officio* des cours supérieures des autres territoires.

De nombreuses personnes considèrent que le partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux complique les choses pour les couples canadiens en instance de séparation ou de divorce³. Entre autres problèmes, ce partage des compétences et l'existence de systèmes judiciaires parallèles causent des tensions et de la confusion pour les familles. On considérait également que la procédure en matière de droit de la famille était trop contradictoire à cause de l'approche fragmentée utilisée pour régler les différends et de l'accès limité à des juges spécialisés en droit de la famille⁴. Plus particulièrement, la méthode employée pour régler les différends familiaux était davantage en adéquation avec l'approche privilégiée en matière civile, ce qui favorisait les affrontements et accroissait le stress pour les familles canadiennes et leurs enfants. Il semble également que les deux systèmes judiciaires parallèles contribuaient aux retards dans le traitement des affaires et à l'augmentation des frais juridiques que devaient supporter les familles en instance de séparation ou de divorce.

¹ Si elles le souhaitent, les personnes en instance de divorce peuvent demander à un tribunal provincial de statuer sur les mesures accessoires, mais, règle générale, elles demandent à la cour supérieure de trancher ces questions dans le cadre de leur demande de divorce.

² Conseil canadien de la magistrature. Le système judiciaire du Canada. Tiré de http://www.cjc-ccm.gc.ca/french/resource_fr.asp?selMenu=resource_courtsystem_fr.asp le 10 juin 2008.

³ Ministère de la Justice (juillet 2004). Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats pour les tribunaux unifiés de la famille.

⁴ Mamo, Jaffe & Chiodo (2007). *Recapturing and Renewing the Vision of the Family Court*.

2.2. Modèle de tribunal unifié de la famille

En 1974, la Commission de réforme du droit du Canada a recommandé l'adoption du modèle de TUF afin de corriger les défauts de l'approche traditionnelle utilisée en droit de la famille. L'élément le plus fondamental des TUF était l'attribution de la compétence en matière de droit de la famille à un seul tribunal - la cour supérieure provinciale⁵ - qui pourrait alors connaître toutes les demandes de divorce, de pension alimentaire, de garde, d'accès, d'égalisation des biens familiaux nets et de biens implicitement détenus en fiducie⁶. De plus, les TUF devaient assurer un accès à des juges spécialisés nommés par le gouvernement fédéral et possédant une grande expérience en matière de droit de la famille. Finalement, le modèle conceptuel permettrait d'obtenir une grande variété de services de justice familiale au soutien des interventions précoces et du règlement à l'amiable des différends et de régler des dossiers sans l'aide du tribunal. On prévoyait que ce modèle allait résoudre les tensions et le désarroi des familles qui découlaient du partage des compétences et de l'existence de systèmes judiciaires parallèles. De manière générale, les TUF devaient améliorer le règlement des litiges familiaux en représentant une solution à la fragmentation des compétences, aux divergences des théories et des procédures judiciaires et au manque de services de soutien auxiliaires à l'intention des familles⁷.

Comme la cour supérieure est la seule instance compétente en matière de droit de la famille, la mise en œuvre du modèle de TUF exige nécessairement la collaboration du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux. Chaque province ou territoire doit décider s'il crée un tribunal de la famille et de quelle manière il le fera, et notamment à quels endroits celui-ci sera situé, quels seront les modes de prestation de services et quels services seront offerts. La participation du gouvernement fédéral est également nécessaire pour ce qui est de la nomination des juges qui feront partie de ce tribunal.

⁵ La Commission de réforme du droit recommandait également que les TUF aient compétence en matière de justice criminelle pour les adolescents, compte tenu de l'interaction fréquente entre la rupture d'une famille et la justice pour adolescents. La justice pour adolescents avait été confiée aux TUF en Ontario et en Nouvelle-Écosse, mais elle leur a été retirée en raison des questions et des droits particuliers qui sont en cause dans les instances criminelles.

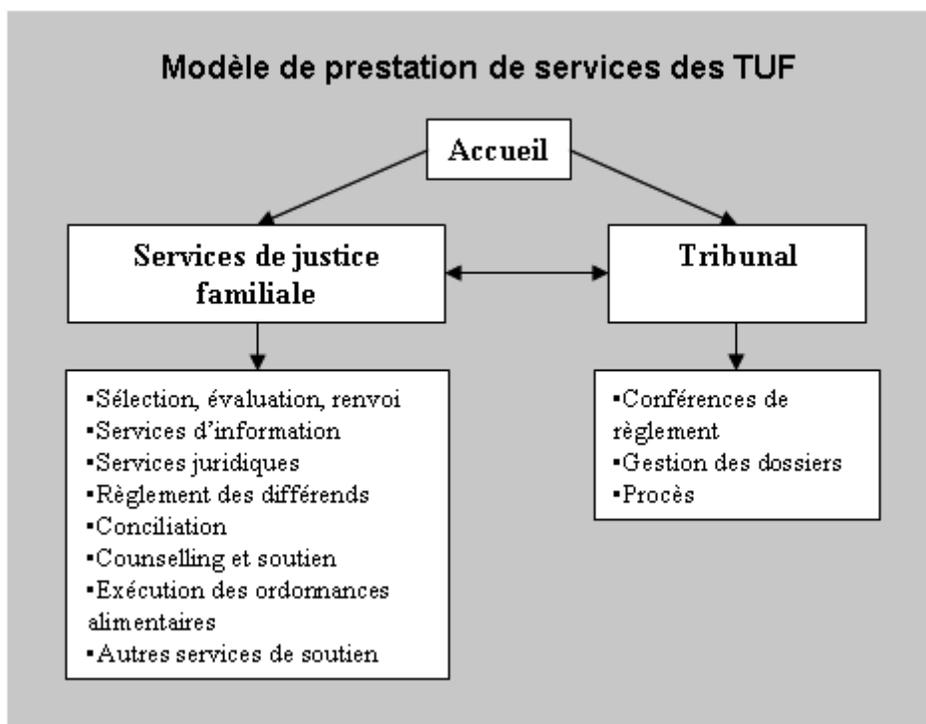
⁶ Mamo, Jaffe & Chiodo (2007). *Recapturing and Renewing the Vision of the Family Court*.

⁷ Ministère de la Justice (juillet 2004). Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats pour les tribunaux unifiés de la famille.

2.2.1. Caractéristiques du modèle de TUF

La figure 2-2 présente une description graphique du modèle de TUF et des éléments qui y sont associés.

Figure 2-2 : Modèle conceptuel de prestation de services des TUF



Source : Justice Canada (2004). *Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats pour les tribunaux unifiés de la famille*, p. 9

L'un des éléments clés du modèle de prestation de services est la procédure d'accueil, laquelle constitue le point d'accès ou le premier contact des familles canadiennes ayant des problèmes de justice familiale⁸. Cette étape permet d'assurer la coordination entre les services de justice familiale et le système judiciaire. La procédure d'accueil facilite l'accès à ces services et favorise la coordination du volet judiciaire du modèle et de son volet relatif aux services de justice familiale⁹. C'est à cette étape ou dans le cadre de services semblables que la meilleure façon de

⁸ *Le tribunal de la famille*. Document de travail n° 1. Commission de réforme du droit du Canada, 1974. Information Canada, Ottawa.

⁹ Justice Canada (2004). *Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats pour les tribunaux unifiés de la famille*.

régler le différend est déterminée et que le mécanisme de règlement des différends et les services de justice familiale dont les parties ont besoin leur sont proposés (ces questions sont abordées de manière plus détaillée dans la section 2.1.2). Comme le montre la figure ci-dessus, les parties peuvent, après l'étape de l'accueil ou du renvoi, avoir recours aux services de justice familiale ou au tribunal. Notons cependant que les parties peuvent se déplacer entre les deux parties du système.

2.2.2. Mise en œuvre du modèle de TUF

Des TUF ont été mis à l'essai à quatre endroits : à Hamilton, en Ontario (1977); à Saskatoon, en Saskatchewan (1978); à Fredericton, au Nouveau-Brunswick (1979); et à St. John's, à Terre-Neuve-et-Labrador (1979). Après avoir fait l'objet d'une évaluation positive, ces TUF sont devenus permanents. Depuis, d'autres TUF ont été créés ailleurs dans ces provinces, ainsi qu'à l'Île-du-Prince-Édouard, au Manitoba et en Nouvelle-Écosse.

Il y a actuellement 39 TUF répartis dans sept provinces. Ils sont énumérés dans le tableau 2-2.

Tableau 2-2 : Tribunaux unifiés de la famille par province¹⁰

Province	Nombre de sites	Emplacements
Terre-Neuve-et-Labrador	1	St. John's
Nouveau-Brunswick	8	Moncton, Saint John, Bathurst/Tracadie, Edmundston, Fredericton, Miramichi, Woodstock, Campbellton
Nouvelle-Écosse	3	Halifax, Sydney, Port Hawkesbury
Île-du-Prince-Édouard	3	Georgetown, Charlottetown, Summerside
Ontario	17	Barrie, Bracebridge, Brockville, Cobourg, Cornwall, Hamilton, Kingston, L'Orignal, Lindsay, London, Napanee, Newmarket, Oshawa/Whitby, Ottawa, Peterborough, Perth, St. Catharines
Manitoba	4	Winnipeg, Brandon, Dauphin, Portage La Prairie
Saskatchewan	3	Saskatoon, Regina, Prince Albert
Nombre total de sites	39	

S'il existe un tribunal ayant compétence à l'égard de tous les dossiers de droit de la famille à ces endroits, le modèle n'a cependant pas été mis en œuvre de la même façon dans toutes les provinces. Au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard par exemple, le modèle de TUF

¹⁰ Une liste complète des adresses des greffes qui s'occupent de dossiers de droit de la famille au Canada (exclusivement ou en combinaison avec d'autres dossiers, notamment en matière criminelle) a été établie. Cette liste renferme les adresses des TUF et des tribunaux traditionnels. Les activités qui ont mené à l'élaboration de cette liste sont décrites en détail dans le rapport sur la conception de la recherche (Research Design Report).

dessert toute la province et connaît toutes les affaires de droit de la famille. Au Manitoba et en Saskatchewan par contre, le TUF a compétence exclusive aux endroits indiqués ci-dessus; ailleurs dans ces provinces, le TUF et la cour provinciale ont une compétence concurrente. Les juges des TUF se déplacent dans les régions éloignées, mais la cour provinciale continue de connaître certains types de litiges familiaux dans ces régions entre les séances du TUF. La mise en œuvre du modèle de TUF et la mesure dans laquelle le modèle conceptualisé de prestation de services est adopté varient également d'un endroit à l'autre. Par exemple, des services d'accueil complets sont offerts et un rendez-vous est d'abord fixé avec un agent d'accueil à certains endroits. Dans d'autres TUF, seuls des services d'information sont proposés¹¹. Les différents types de services de justice familiale qui sont fournis varient également en fonction de différents facteurs, notamment les besoins de la collectivité et les ressources allouées à ces services. Cette question est abordée plus longuement dans la prochaine section.

2.2.3. Les TUF dans le contexte canadien actuel

Les TUF font aujourd'hui partie d'une structure de politiques et de programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux en matière de droit de la famille. Les priorités du gouvernement fédéral dans le domaine de la justice familiale sont énoncées par le ministère de la Justice et appuyées par les programmes et les initiatives mis en œuvre par ce dernier. Chaque province alloue des fonds fédéraux et des fonds provinciaux à des programmes, à des services et à des sites selon ce que son ministère responsable de la justice familiale décide.

Au cours des dix dernières années, le ministère de la Justice a lancé plusieurs initiatives dans le domaine du droit de la famille dans le but d'aider les provinces et les territoires à créer des politiques et des services et à les améliorer. Plus récemment, la Stratégie de justice familiale axée sur l'enfant (SJFE) a été la cinquième initiative fédérale consécutive mise en œuvre par le ministère de la Justice (de 2003 à 2008)¹².

Grâce à ces initiatives fédérales et provinciales, les services extrajudiciaires de justice familiale ne se limitent pas aux TUF; de nombreux tribunaux offrent davantage que les services judiciaires traditionnels. Dans le rapport sur la conception de la recherche qui a été rédigé avant l'évaluation en 2007, il était mentionné que différents types de modèles de tribunaux existent au Canada,

¹¹ Les services d'information peuvent prendre différentes formes, de simples présentoirs de brochures décrivant les services et les options offerts en matière de justice familiale à la présence d'une personne fournissant des services et des programmes d'information.

¹² Une sixième initiative, *Soutien des familles vivant une séparation ou un divorce*, a été annoncée en 2008; elle sera mise en œuvre en 2009-2010.

allant du modèle le plus traditionnel à un modèle unifié qui comporte tous les éléments concernant la prestation de services qui ont été conceptualisés pour le TUF¹³. Dans le modèle traditionnel, seuls les deux systèmes de tribunaux parallèles peuvent régler les différends et ce, de manière formelle, à la suite d'une audience ou d'un procès. À l'autre extrémité du spectre, le modèle de TUF comprend tous les éléments décrits précédemment. Dans le contexte actuel cependant, les tribunaux se trouvent probablement à différents endroits entre les deux extrémités du spectre, selon les mécanismes de règlement des différends et les services de justice familiale qu'ils offrent et la mesure dans laquelle ces mécanismes et ces services sont coordonnés avec le tribunal.

Le tableau 3-1 résume les éléments distinctifs des trois types de modèles de tribunaux qui ont été pris en compte dans le cadre de l'évaluation. Il importe de répéter que les services de justice familiale offerts variaient d'un endroit à l'autre.

Tableau 3-1 : Différences conceptuelles des modèles de tribunaux

Modèle de tribunal	Offerts	Non offerts
TUF	Juridiction regroupée/tribunal unique	--
	Juges spécialisés	--
	Services d'accueil	--
	Gamme complète de SJF ¹⁴	--
	Services administratifs regroupés/coordonnés	--
Quasi-TUF (supérieur et provincial)	--	Juridiction regroupée/ tribunal unique
	Juges spécialisés ¹⁵	--
	Services d'accueil (à certains endroits)	--
	Gamme complète de SJF	--
	--	Services administratifs regroupés/coordonnés
Tribunal traditionnel (supérieur et provincial)	--	Juridiction regroupée/tribunal unique
	--	Juges spécialisés
	--	Services d'accueil
	Accès à l'information	Gamme complète de SJF

¹³ Notons que le spectre a été établi expressément aux fins de l'évaluation. Il pourrait ne pas contenir toutes les options offertes par le système de justice familiale.

¹⁴ Services de justice familiale.

¹⁵ Il y a souvent au sein des quasi-TUF des juges de la cour provinciale dont la charge de travail est composée en grande partie de dossiers de droit de la famille, bien que ces juges ne puissent pas être considérés comme des juges spécialisés. Les quasi-TUF des cours supérieures peuvent aussi compter des juges spécialisés, quoique ce ne soit pas le cas des deux cours supérieures incluses dans les sites de quasi-TUF.

Modèle de tribunal	Offerts	Non offerts
	--	Accès à des services administratifs regroupés/coordonnés

2.2.4. Types de services de règlement des différends et de justice familiale

Le modèle de TUF offre différentes options en matière de règlement des différends ainsi que d'autres services de soutien aux familles vivant une séparation ou un divorce. Il propose notamment les mécanismes suivants :

- la *médiation* : mécanisme non exécutoire dans le cadre duquel un tiers neutre et impartial, sans pouvoir décisionnel, cherche à faciliter un règlement à l'amiable entre les parties à un différend;
- la *conciliation* : approche essentiellement de la nature de la médiation où le tiers intervient davantage et peut devoir faire la navette entre les parties si celles-ci ne veulent pas se rencontrer;
- la *facilitation* : utilisation de techniques visant à améliorer la circulation de l'information pendant une rencontre des parties à un différend ou d'une réunion au cours de laquelle des décisions doivent être prises;
- les *conférences de règlement*, les *conférences de cas* et les *conférences préalables au procès* : processus de gestion des cas qui impliquent un dialogue informel entre un juge, les avocats ou les parties avant une audience ou un procès. Règle générale, les conférences servent à régler le différend ou à mieux préparer l'audience afin que celle-ci se déroule de manière plus efficace;
- le *procès* : processus au cours duquel un juge prend connaissance de la preuve et des arguments des parties et rend une décision qui lie celles-ci.

D'autres services de justice familiale peuvent aussi être offerts, les plus courants étant les services d'information. Un service qui a été récemment mis en œuvre à grande échelle est la fourniture de renseignements concernant le droit de la famille par l'entremise d'un centre d'information sur le droit de la famille (CIDF). Des documents sur les pratiques et les procédures en matière de droit de la famille peuvent être obtenus en ligne ou en personne partout où des services de justice familiale sont offerts. Dans certains cas, des services d'information et de renvoi peuvent être obtenus en personne. Ces services permettent notamment aux personnes qui se représentent elles-mêmes d'obtenir de l'information sur la procédure judiciaire, les questions

juridiques, les programmes offerts par les tribunaux et les autres services mis à leur disposition par les tribunaux afin de les aider à s'y retrouver dans le système de justice familiale.

Les *programmes d'information et d'éducation des parents* visent à aider les parents à comprendre les besoins de leurs enfants pendant une séparation ou un divorce et à leur fournir des outils et des conseils. Ces programmes peuvent simplement donner de l'information aux parents intéressés ou exiger que ceux-ci participent à des séances, qui peuvent être obligatoires ou non ou être ordonnées par un juge.

Des *programmes d'exécution des ordonnances alimentaires* existent dans toutes les provinces et dans tous les territoires. Ces programmes sont habituellement administrés séparément du système judiciaire, quoique les tribunaux puissent y participer dans certains cas, notamment lorsque des modifications doivent être apportées à la pension alimentaire pour enfants. Il y a aussi dans toutes les provinces et dans tous les territoires des programmes d'exécution réciproque des ordonnances alimentaires.

Les *services d'accueil, d'examen et de renvoi* emploient du personnel qualifié pour aider les parties à comprendre leurs problèmes et leurs besoins et à choisir les ressources et les mécanismes les plus utiles pour elles. Règle générale, ces services sont utilisés au début du processus.

Il existe plusieurs autres types de services, comme les *services de consultation juridique*, des *programmes de visites surveillées* et d'autres programmes destinés à des groupes particuliers. Les services offerts varient d'une province ou d'un territoire à l'autre en fonction des besoins de la collectivité.

3. MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

Dans la présente section, nous résumons les objectifs de l'*Évaluation sommative des tribunaux unifiés de la famille*, la méthodologie employée et les activités de recherche entreprises aux fins de l'évaluation.

3.1. Objectifs de l'évaluation

L'évaluation devait mesurer les répercussions du modèle de TUF en déterminant les résultats et les effets qui y sont associés. Elle a porté plus particulièrement sur les questions suivantes :

1. la pertinence : la pertinence actuelle du concept de TUF et des objectifs du modèle;
2. la réussite : la mesure dans laquelle le modèle de TUF a atteint les résultats prévus (résultats intermédiaires et à plus long terme).

En plus des deux questions citées plus haut, la rentabilité du modèle et des autres modèles possibles a aussi été examinée, mais de façon sommaire.

3.2. Plan de recherche

Un modèle quasi expérimental a été utilisé pour déterminer la mesure dans laquelle le modèle de TUF atteint ses objectifs. À cette fin, un groupe de comparaison formé de tribunaux respectant le modèle plus traditionnel a été constitué; les résultats ont ensuite été comparés à ceux des TUF choisis. L'évaluation était fondée sur le modèle de faisabilité et de recherche établi en 2007¹⁶.

L'évaluation porte principalement sur la mesure dans laquelle le modèle de TUF atteint les résultats prévus. L'hypothèse est la suivante : les résultats obtenus relativement aux dossiers traités par les TUF sont meilleurs en raison de l'utilisation d'une approche moins contradictoire

¹⁶ 2007. *Unified Family Court Evaluation: Research Design Report*. Rédigé par R.A. Malatest & Associates Ltd. pour le compte du ministère de la Justice (rapport sur la conception de la recherche).

et mieux coordonnée que ceux obtenus relativement aux dossiers traités par les tribunaux traditionnels qui ne disposent pas du même soutien que le modèle de TUF.

3.2.1. Sélection des sites de TUF et des sites de comparaison

Le modèle quasi expérimental exigeait la création d'un échantillon de comparaison. En particulier, les TUF et les tribunaux traditionnels de chaque groupe devaient posséder clairement les caractéristiques propres à chacun de ces modèles. D'autres facteurs qui pouvaient avoir une incidence devaient aussi être contrôlés, par exemple les caractéristiques démographiques de la clientèle visée, la charge de travail et les processus et pratiques administratifs particuliers du greffe ou du tribunal.

Tous les sites de comparaison offrent certains services de justice familiale. Le fait que la gamme des services offerts par les TUF et par les tribunaux traditionnels est différente a rendu très difficile la mesure du rendement des TUF dans l'ensemble. Ces difficultés sont décrites plus en détail à la fin de la présente section.

Une liste des sites précisant leurs principales caractéristiques (p. ex. la taille et les caractéristiques de la population, les services de justice familiale et les mécanismes de règlement des différends disponibles, les règles et les procédures pertinentes en matière de droit de la famille) a été dressée pour chaque province ou territoire. Quatre TUF et quatre tribunaux traditionnels ont ensuite été choisis dans cette liste, à l'aide de critères comme la densité de la population et les caractéristiques de la population desservie par le tribunal, afin que l'échantillon des cas examinés soit plus susceptible de ressembler à l'échantillon des cas sélectionnés aux sites des TUF.

La mise en œuvre de la méthode de recherche dépendait de la participation des provinces et des territoires. Ceux-ci devaient approuver les sites choisis dans leur administration. Après consultation auprès des provinces et des territoires, certains sites ont été approuvés et d'autres emplacements ont été proposés en ce qui concerne le groupe des TUF comme le groupe de comparaison.

Il importe de mentionner que certains des autres sites proposés ne satisfaisaient pas aux critères de sélection définis dans le modèle de recherche. Par exemple, les ressources judiciaires de certains des TUF inclus dans l'évaluation n'augmentaient pas alors que la population et le nombre de dossiers augmentaient rapidement, de sorte qu'il était difficile de compter uniquement sur des juges spécialisés (des juges généralistes étaient parfois appelés en renfort). À certains

endroits, le modèle conceptuel de TUF n'a pas été mis en œuvre intégralement (p. ex., il n'y a pas de services d'accueil ou alors les services d'accueil sont limités). Le degré de correspondance entre les caractéristiques démographiques de la population des sites de TUF et celles de la population des sites de tribunal traditionnel était également touché. Au bout du compte, ces différences ont eu une incidence importante sur la possibilité de détecter les répercussions du modèle de TUF¹⁷. Les difficultés concernant la sélection des sites sont analysées de manière plus détaillée à la fin de la présente section (point 3.4) et dans la section 6.

Les sites suivants ont été approuvés par les provinces participantes :

- TUF
 - Halifax (Nouvelle-Écosse)
 - Hamilton (Ontario)
 - Oshawa (Ontario)
 - Saskatoon (Saskatchewan)
- Tribunaux traditionnels
 - Sarnia (Ontario) (provincial et supérieur)
 - Sudbury (Ontario) (provincial et supérieur)
 - Pictou (Nouvelle-Écosse) (provincial et supérieur)
 - Truro (Nouvelle-Écosse) (provincial et supérieur)

3.2.2. Quasi-TUF

Comme il a été mentionné dans la section 2, un spectre des modèles de tribunaux a été utilisé pour déterminer quels tribunaux pourraient faire partie du groupe des TUF et du groupe de comparaison. Des « quasi-TUF » se trouvant sur le spectre pouvaient remplacer le modèle de TUF au besoin. Comme les TUF, les quasi-TUF offrent des mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends et divers services de justice familiale qui peuvent être coordonnés avec la cour ou le greffe, bien que les clients puissent les utiliser même s'ils n'ont pas intenté une

¹⁷ Les provinces participantes ont également reçu l'assurance que les comparaisons entre TUF ne seraient pas divulguées. Il y a cependant quelques cas où il est nécessaire de comparer des sites particuliers avec le groupe de comparaison. Les sites sont alors désignés par les lettres A, B, C ou D.

action judiciaire ou ne sont pas visés par une telle action. La principale différence entre les quasi-TUF et les TUF réside dans le fait que les premiers respectent le partage des compétences en matière de droit de la famille entre le gouvernement fédéral et les provinces.

L'évaluation visait notamment à déterminer la mesure dans laquelle le modèle de TUF a atteint ses objectifs par rapport aux résultats des autres modèles. Par conséquent, les quasi-TUF ont été examinés en tant que modèle de rechange au modèle de TUF.

Les chercheurs ont choisi les sites qui pourraient faire l'objet de l'évaluation et les représentants des provinces concernées ont accepté de participer à celle-ci en donnant accès à de l'information sur l'utilisation des tribunaux. Les sites suivants ont été choisis en consultation avec les provinces à des fins de comparaison :

- Vancouver – Robson Square (provincial)
- Vancouver - Smithe (supérieur)
- Toronto – University (supérieur)
- Toronto – Sheppard (provincial)
- Toronto – Jarvis (provincial)

3.2.3. Base d'échantillonnage des dossiers

Parmi les paramètres utilisés pour constituer l'échantillon des dossiers, mentionnons le type de dossier (divorce ou autres) et la période de référence (c.-à-d. les nouveaux dossiers ouverts à l'intérieur d'une certaine période de temps). Les dossiers de droit de la famille portent souvent sur plusieurs questions et les parties peuvent avoir recours au système de justice familiale à plusieurs reprises pour régler de nouvelles questions qui surgissent ou d'anciennes questions qui se posent de nouveau. En principe, ces dossiers restent ouverts indéfiniment. Aussi, le délai écoulé depuis l'ouverture d'un dossier était un facteur important : il fallait que ce délai soit suffisant pour que les questions soulevées dans la demande originale aient pu être réglées. De plus, le facteur temps est important à l'égard de certains effets mesurés dans le cadre d'évaluation (p. ex. les demandes répétées, la conformité). La période de référence devait donc être suffisamment longue pour permettre la conclusion des demandes et l'estimation des indicateurs de temps.

Compte tenu des différents facteurs liés au temps, l'échantillon rassemblait les nouveaux dossiers ouverts entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2004. La collecte des données a été effectuée d'octobre 2007 à janvier 2008. Le délai s'étant écoulé entre l'ouverture d'un dossier et son examen variait donc de 36 à 45 mois.

Les dossiers faisant partie de l'échantillon étaient visés par la *Loi sur le divorce* et la *Maintenance and Custody Act* en Nouvelle-Écosse, par la *Loi sur le droit de la famille* et la *Loi portant réforme du droit de l'enfance* en Ontario, par la *Children's Law Act* en Saskatchewan et par la *Family Relations Act* et la *Family Maintenance Enforcement Act* en Colombie-Britannique. Aucun dossier de protection de l'enfance n'a été inclus dans l'échantillon pour des raisons de protection de la vie privée.

Un échantillonnage aléatoire stratifié a permis d'assurer la représentativité statistique de l'échantillon et de tenir compte des différences de taille entre les sites choisis. Le tableau 3-1 résume le nombre de dossiers et les activités en matière de dépôt examinés à chaque endroit. On entend par « activité en matière de dépôt » le dépôt initial (le dépôt du document introductif), une demande, par exemple de modification, ou un avis de requête qui enclenche une « nouvelle » série d'activités visant à résoudre des questions qui surgissent pour la première fois ou qui se posent de manière répétitive après que d'autres questions ont été réglées. À la fin, les échantillons étaient plus grands que ce qu'exigeait une analyse de puissance effectuée pour l'étude de faisabilité¹⁸. Ainsi, les effets significatifs ou les différences importantes entre les TUF et les tribunaux traditionnels ont pu être détectés vu la taille des échantillons.

Tableau 3-1 : Résumé de l'examen des dossiers

Emplacement du tribunal	Dossiers examinés	Activités en matière de dépôt
TUF		
Hamilton (Ont.)	109	156
Oshawa (Ont.)	134	177
Halifax (N.-É.)	109	135
Saskatoon (Sask.)	100	156
Total – TUF	452	624
Tribunaux traditionnels		

¹⁸ La taille minimale de l'échantillon requise pour détecter un effet statistiquement significatif a été calculée à l'aide du programme *G*Power V2.0* (Faul, F. & Erdefelder, E. (1992). *GPOWER: A prior, post-hoc and compromise power analysis for MS-DOS (Computer Program)*. Bonn, FRG: Bonn University, Dept. of Psychology). Il a été déterminé qu'un échantillon de 1 000 dossiers aurait une puissance suffisante (0,9259) pour détecter un effet minime (0,02, tel que défini par Cohen) à un seuil alpha de 0,05.

Emplacement du tribunal	Dossiers examinés	Activités en matière de dépôt
Sarnia (Ont.) (provincial)	36	59
Sarnia (Ont.) (supérieur)	44	51
Sudbury (Ont.) (provincial)	103	169
Sudbury (Ont.) (supérieur)	92	99
Pictou (N.-É.) (provincial)	25	38
Pictou (N.-É.) (supérieur)	10	12
Truro (N.-É.) (provincial)	17	35
Truro (N.-É.) (supérieur)	9	15
Total – Tribunaux traditionnels	336	479
Quasi-TUF		
Vancouver (provincial)	100	143
Vancouver (supérieur)	122	141
Toronto – University	193	197
Toronto – Sheppard	134	246
Toronto – Jarvis	98	143
Total – Quasi-TUF	647	871
Total	1 435	1 973

3.2.4. Caractéristiques des dossiers de l'échantillon des TUF et de l'échantillon de comparaison

L'information contenue dans les dossiers des parties ayant eu recours au système de justice familiale à chacun des sites choisis a constitué une source importante de données. Les tableaux et figures qui suivent donnent un aperçu des caractéristiques de ces dossiers ainsi que de l'information sur leur complexité générale. Les données sont présentées pour chacun des échantillons - TUF, tribunaux traditionnels et quasi-TUF.

Le tableau 3-2 montre que la plupart des dossiers retenus pour l'évaluation portaient sur des questions relatives à la pension alimentaire pour enfants et à la garde et qu'il y a de légères différences entre l'échantillon des TUF et l'échantillon des tribunaux traditionnels pour ce qui est de la proportion de ce type de dossiers. Dans le cas de l'échantillon des quasi-TUF, la proportion de dossiers concernant la garde était semblable, mais la proportion de demandes relatives à la pension alimentaire pour enfants était plus grande. La proportion d'affaires concernant l'accès était semblable dans l'échantillon des TUF et dans celui des tribunaux traditionnels, mais plus petite dans le cas des quasi-TUF. L'échantillon des TUF (39,9 %)

comportait plus de dossiers de divorce que l'échantillon des tribunaux traditionnels (26,9 %) et que l'échantillon des quasi-TUF (34,7 %). De plus, les TUF étaient saisis d'autres questions relevant de la compétence exclusive de la cour supérieure (c.-à-d. les biens) plus souvent que les tribunaux traditionnels et les quasi-TUF. Par ailleurs, certaines affaires exigeaient toujours la participation des services de protection de l'enfance, même si elles n'étaient plus considérées comme des affaires concernant la protection de l'enfance proprement dite. Ce n'est que dans une petite proportion des dossiers des trois types de tribunaux que des représentants des services de protection de l'enfance sont intervenus¹⁹, et les quasi-TUF se sont occupés le plus souvent d'affaires dans lesquelles une demande d'ordonnance de non-communication ou de non-renvoi d'un enfant était justifiée. Ces deux derniers types d'affaires sont habituellement réglés en cour, par un juge.

Tableau 3-2 : Questions en litige par type de tribunal (% des dépôts)

Question en litige	TUF	Tribunal traditionnel* - provincial	Tribunal traditionnel - supérieur	Tribunal traditionnel - moyenne	Quasi-TUF - provincial	Quasi-TUF - supérieur	Quasi-TUF - moyenne
	(n=624)	(n=301)	(n=178)	(n=479)	(n=533)	(n=337)	(n=870)
Pension alimentaire pour enfants	51,0 %	59,5 %	30,3 %	48,6 %	59,1 %	17,5 %	57,0 %
Garde	47,4 %	67,8 %	28,1 %	53,0 %	63,8 %	21,1 %	47,2 %
Divorce	39,9 %	s.o.	72,5 %	26,9 %	s.o.	89,6 %	34,7 %
Accès	34,8 %	44,9 %	22,5 %	36,5 %	33,2 %	15,1 %	26,2 %
Biens	24,8 %	2,3 %	37,6 %	15,4 %	0,4 %	9,8 %	4,0 %
Pension alimentaire pour conjoint	20,4 %	7,3 %	27,5 %	14,8 %	15,6 %	8,6 %	12,9 %
Ordonnance de non-communication et protection en cas de non-renvoi	10,1 %	11,3 %	6,2 %	9,4 %	27,2 %	5,6 %	18,9 %
Participation des services d'aide à l'enfance	2,6 %	4,0 %	0,6 %	2,7 %	3,6 %	0,0 %	2,2 %

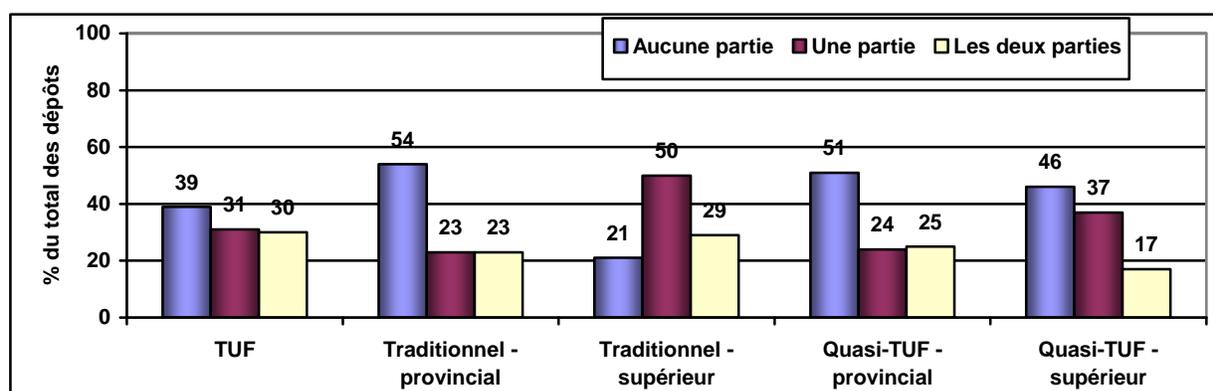
Source : Examen des dossiers

¹⁹ Il ne s'agissait pas de dossiers de protection de l'enfance, l'accès à ces dossiers étant interdit par les lois sur la protection de la vie privée, mais de dossiers qui, pour diverses raisons, exigeaient la participation du ministère ou du ministre provincial responsable de la protection de l'enfance.

En ce qui concerne les caractéristiques des dossiers dans l'ensemble, il y avait un plus grand nombre de questions en litige en moyenne par dossier dans les dossiers des TUF (2,35) que dans ceux des tribunaux traditionnels (2,14) et des quasi-TUF (2,00)²⁰.

Les parties ne sont pas toujours représentées par avocat dans les affaires familiales. L'examen des dossiers révèle qu'aucune des parties n'était représentée par avocat dans près de la moitié des cas (44,1 %) et qu'une seule partie avait un avocat dans 30,6 % des cas (voir la figure 3-1). La proportion des parties représentées par avocat devant les TUF était plus grande que devant les autres tribunaux²¹.

Figure 3-1 : Représentation des parties par avocat



Source : Examen des dossiers

Il fallait contrôler les différences concernant les caractéristiques de l'échantillon dans l'analyse des résultats car le type et le nombre de questions par demande pouvaient avoir des incidences sur les résultats. En outre, on a constaté que la représentation par avocat a aussi une incidence sur le règlement. Des variables influant sur les résultats en ce qui a trait à la période de temps nécessaire pour régler une affaire et au règlement moins conflictuel ont aussi été contrôlées au moyen de techniques de régression.

²⁰ Les différences sont statistiquement significatives (p=0,001).

²¹ Il y avait un lien statistiquement significatif entre le type de tribunal et la représentation par avocat (p<0,001).

3.3. Étendue des travaux

L'Évaluation sommative des tribunaux unifiés de la famille repose sur différentes sources de données qualitatives et quantitatives. Les travaux effectués aux fins de cette évaluation sont décrits brièvement dans le reste de la présente section²².

3.3.1. Examen de documents

Des documents ont été examinés afin d'obtenir des renseignements généraux sur le modèle de TUF et sur ses répercussions. Outre les documents décrivant le modèle de TUF, comme le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) des TUF, des documents concernant chacun des TUF choisis pour l'évaluation ont été passés en revue. Des documents et des rapports de recherche ont été examinés afin de connaître les problèmes auxquels les familles vivant une séparation ou un divorce sont confrontées, les tendances récentes concernant les familles canadiennes et les mécanismes de justice familiale utilisés dans d'autres administrations.

3.3.2. Établissement de listes

Une liste des services disponibles et des caractéristiques du site a été dressée pour chacun des tribunaux de la famille au Canada à l'aide de sources secondaires (p. ex. le site Web du répertoire du ministère de la Justice, les sites Web provinciaux et territoriaux), ainsi que d'entrevues téléphoniques avec des représentants provinciaux et territoriaux et des individus de chaque endroit. Cette liste a ensuite servi à sélectionner les sites qui ont été proposés à l'origine aux fins de l'évaluation.

3.3.3. Examen des dossiers

L'examen des dossiers a été effectué à l'aide d'une feuille de suivi destinée à recueillir des renseignements sur différents résultats, à connaître les caractéristiques des règlements et à estimer les effets nets. Au total, 1 435 dossiers ont été examinés manuellement, à l'emplacement des tribunaux participants. Chaque activité en matière de dépôt qui a entraîné une nouvelle série de faits a été examinée séparément (n=1 973), notamment les requêtes, les demandes de

²² Un sondage devait être mené auprès de la clientèle, mais les exigences fédérales et provinciales en matière de protection de la vie privée ont empêché la constitution d'un échantillon à cette fin.

modification et les nouvelles demandes qui ont soulevé de nouvelles questions qui n'étaient pas abordées dans la demande originale ou dans la réponse.

3.3.4. Entrevues avec des informateurs clés

Des entrevues avec des informateurs clés ont permis d'obtenir des points de vue concernant le concept des TUF, les activités et les procédures des TUF et les difficultés pouvant influencer sur les résultats de l'examen des dossiers et de l'évaluation.

Le tableau 3-3 donne des détails sur les entrevues menées avec des informateurs clés.

Tableau 3-3 : Entrevues avec des informateurs clés

Groupe d'informateurs clés	Nombre d'entrevues
Fonctionnaires fédéraux	2
Fonctionnaires provinciaux et territoriaux	9
Juges	30*
Représentants de la justice familiale <ul style="list-style-type: none"> • Greffes • Services de justice familiale • Autres 	12
TOTAL	53

** Inclut deux entrevues auxquelles plusieurs juges ont participé en même temps.*

Outre ces entrevues, il y a eu des discussions informelles avec des fonctionnaires provinciaux et territoriaux, l'étude étant totalement tributaire de la participation et de la coopération des provinces et des territoires.

3.4. Difficultés et limites de l'évaluation

Plusieurs difficultés ont été rencontrées au cours de l'évaluation. Elles sont décrites ci-dessous.

3.4.1. Sélection des sites et variabilité de la création des TUF

Les sites qui ont été finalement choisis sont différents de ceux qui avaient été proposés à l'origine. Le fait qu'ils ne satisfaisaient pas tous aux critères de sélection qui avaient été définis dans le rapport sur la conception a eu des incidences sur le respect du plan d'évaluation et sur la possibilité de vérifier la validité des hypothèses de recherche et a introduit des variables

intermédiaires imprévues pouvant influencer sur l'évaluation des résultats. En conséquence, en ce qui concerne l'analyse et la présentation des résultats globaux de l'échantillon des TUF visant à évaluer la réussite générale du modèle, des problèmes concernant des sites en particulier peuvent avoir atténué les effets nets potentiels, et les résultats (globaux) du modèle de TUF peuvent ne pas sembler très différents des résultats du modèle traditionnel. Pour mieux comprendre les effets potentiels des variables intermédiaires sur les résultats globaux, des descriptions de tous les sites de TUF visés par l'analyse ont été rédigées et les résultats obtenus pour chaque site ont été comparés avec les résultats; par contre, aucun site particulier n'a été comparé avec un autre, ainsi qu'il avait été convenu avec les provinces participantes.

Dans l'ensemble, il a été très difficile d'estimer l'effet net du modèle et l'atteinte de ses objectifs initiaux parce que le modèle de TUF n'a pas été mis en œuvre de la même façon à tous les endroits.

3.4.2. Difficulté à isoler les effets

Comme il a été exposé dans la section 2, les TUF existent maintenant dans un contexte de stratégies de justice familiale appuyées partout par des initiatives fédérales, provinciales et territoriales. Compte tenu de ces stratégies, la création de services de justice familiale et le soutien de ceux-ci sont liés aux TUF seulement sur le plan conceptuel, mais ils ne sont pas uniques aux TUF. Les TUF devraient fournir un minimum de services qui ne sont peut-être pas disponibles ou aussi étendus dans d'autres tribunaux, mais certains services sont offerts dans tous les sites, peu importe le modèle de tribunal, de sorte qu'il n'était pas possible d'attribuer à un modèle particulier les résultats associés à l'accès aux services de justice familiale et aux mécanismes de règlement des différends conformément au modèle logique.

3.4.3. Incapacité de faire des liens entre les dossiers judiciaires et les dossiers des services de justice familiale

Idéalement, l'examen des dossiers permettrait de connaître toute la gamme des mécanismes de règlement des différends et des services de soutien utilisés par les parties. Les mécanismes de règlement des différends associés aux tribunaux (les conférences de cas) étaient consignés dans les dossiers de tous les tribunaux. Cependant, comme l'étude de faisabilité l'indiquait et comme l'évaluation l'a confirmé, les dossiers des services de justice familiale sont tenus par des fournisseurs de services et non par le greffe (c.-à-d. qu'il n'y a pas de renvoi entre les numéros de dossier). Il est donc très difficile de faire des liens entre les activités judiciaires et non

judiciaires dans un dossier donné. Il était question des services d'accueil et de renvoi vers d'autres services de justice familiale dans les dossiers tenus par un tribunal seulement. Ces services étaient consignés, que les parties se soient présentées devant le tribunal ou aient vu un juge ou non. L'absence de renvoi entre les dossiers des tribunaux et les dossiers des services de justice familiale qui a été mise en lumière par la présente évaluation sera analysée plus longuement dans la section 4.

Sauf à un endroit, l'information sur le degré d'utilisation de ces services trouvée dans les dossiers tenus par les greffes était très limitée et reflétait davantage les pratiques du greffe que l'utilisation réelle des services, de sorte que l'examen des dossiers n'a pas permis de répondre aux questions d'évaluation concernant l'utilisation des services de justice familiale et les mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends.

3.4.4. Délais

Il a aussi été difficile de répondre aux questions d'évaluation concernant les délais de règlement. Dans la plupart des endroits, les systèmes de suivi ou de gestion des dossiers ne permettent généralement pas que le temps consacré par les parties aux audiences, aux procès ou à d'autres activités judiciaires soit consigné. Il n'a donc pas été possible de déterminer si le modèle de TUF a eu des répercussions sur le temps passé par les familles canadiennes devant le tribunal dans les cas de séparation ou de divorce. Les effets nets du modèle de TUF sur le temps passé devant le tribunal n'ont donc pas pu être déterminés.

4. PERTINENCE

La pertinence a fait l'objet de trois questions dans le cadre de l'évaluation :

- Le modèle de TUF reflète-t-il les priorités des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en matière de justice familiale?
- Le modèle de TUF tient-il compte des besoins des familles visées? Les autres populations ou collectivités canadiennes ont-elles besoin de TUF?
- Le gouvernement fédéral joue-t-il un rôle légitime et nécessaire en préservant le modèle de TUF ou en l'appuyant?

Les principales conclusions relatives à ces trois questions sont présentées dans le reste de la présente section.

Les buts et les objectifs du modèle de TUF correspondent aux priorités du gouvernement fédéral.

Au Canada, les priorités du gouvernement fédéral en matière juridique sont établies par le ministère de la Justice. Le résultat stratégique énoncé dans le *Rapport sur les plans et priorités 2006-2007* du ministère de la Justice consistait à donner aux Canadiens un système de justice équitable, pertinent et accessible qui reflète les valeurs canadiennes. Deux priorités devant appuyer les objectifs stratégiques étaient définies dans le rapport :

- améliorer les gains de productivité du système de justice et la prestation efficiente de services juridiques au gouvernement;
- améliorer l'accès à la justice.

L'un des principaux objectifs du modèle de TUF est d'améliorer l'accès à la justice en ayant recours à des juges spécialisés et en offrant des services auxiliaires. En outre, il n'est plus nécessaire, compte tenu de l'unification de la compétence des deux tribunaux, d'avoir deux greffes qui s'occupent des dossiers de droit de la famille, ce qui réduit les répétitions sur le plan

des infrastructures et de l'administration. Finalement, les services d'accueil du modèle de TUF pourraient avoir pour effet de simplifier les procédures et d'améliorer la gestion des cas pour les parties qui ont recours au système de justice familiale, ce qui favorise les gains de productivité du système de justice conformément au premier objectif. Ainsi, le modèle de TUF cadre bien avec les buts et les objectifs du gouvernement fédéral qui sont énoncés dans la documentation.

Comme nous l'avons mentionné dans la section 2 du présent rapport, la compétence concernant le droit de la famille et le système de justice familiale est partagée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux. Si le gouvernement fédéral nomme et rémunère les juges des cours supérieures provinciales, y compris les TUF, c'est aux provinces et aux territoires qu'il incombe de déterminer la structure particulière de ces cours. La mise en œuvre du modèle de TUF a donc constitué un exercice de collaboration tenant compte des buts et des objectifs des deux ordres de gouvernement.

Les juges des tribunaux de tous les échelons ont indiqué que, sur le plan conceptuel, les buts et les objectifs du modèle de TUF cadrent bien avec les priorités des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en matière de justice familiale. Plusieurs ont ajouté cependant que, en pratique, ce modèle n'est peut-être pas toujours mis en œuvre en entier, de sorte que les TUF pourraient ne pas faire avancer pleinement les priorités des gouvernements.

Selon les juges, la différence entre le modèle de TUF original et les TUF existants est attribuable en partie aux différences concernant l'accessibilité aux services de justice familiale constatées dans les différents sites et la présence de juges spécialisés. La majorité des juges interrogés ont souligné l'importance d'avoir des ressources – notamment judiciaires et pour les services de justice familiale – suffisantes pour bien appuyer le modèle de TUF. Ce point ressort également des examens effectués par la Colombie-Britannique et l'Alberta lorsque ces provinces ont décidé de ne pas adopter le modèle de TUF. Cependant, des initiatives fédérales récentes visant à créer de nouveaux TUF n'ont pas été menées à bien²³.

Le modèle de TUF continue de répondre aux besoins complexes et changeants des familles vivant une séparation ou un divorce.

Comme il était indiqué dans le rapport de Mamo et al. (2007), la complexité accrue des dossiers de droit de la famille dans les années 1970 a été un facteur important ayant mené à la création du modèle conceptuel de TUF. Des publications récentes de Statistique Canada et des recherches

²³ Deux projets de loi successifs qui auraient modifié la *Loi sur les juges* afin de créer de nouveaux TUF sont morts au Feuilleton (le projet de loi C-22 déposé en décembre 2002 et le projet de loi C-51 déposé en mai 2005).

sur la structure familiale indiquent que les familles canadiennes ont subi des changements importants au cours des dernières décennies, ce qui a complexifié davantage les problèmes.

Les données et les rapports disponibles font ressortir un certain nombre de caractéristiques qui révèlent que les longs mariages et les familles nucléaires traditionnelles laissent progressivement la place à des relations et à des familles plus souples et plus complexes. Les situations conjugales devenant plus complexes, les familles reconstituées sont devenues plus fréquentes²⁴. En plus des changements touchant la structure familiale, le système de justice familiale est confronté à de nouveaux problèmes familiaux ou à des problèmes plus complexes en raison de la mosaïque culturelle du Canada. Le nombre total d'immigrants au Canada a augmenté de plus de 150 % au cours des 20 dernières années. Le recensement de 2006 révèle que l'immigration est actuellement le principal moteur de la croissance démographique au Canada²⁵. L'immigration est particulièrement forte dans certaines parties du pays, comme en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique, ce qui semble indiquer que la croissance de la population est importante dans ces provinces (ou dans les villes qui y sont situées).

Comme l'ont souligné plusieurs juges et employés de greffe interrogés dans le cadre de l'évaluation, les différends en matière familiale concernent de plus en plus des familles composées de personnes venant de divers pays, ayant des antécédents culturels différents et étant aux prises avec des barrières linguistiques. Plusieurs employés administratifs des tribunaux ont mentionné que la clientèle est maintenant plus diversifiée sur le plan culturel, ce qui entraîne des difficultés particulières, allant des barrières linguistiques à la coopération internationale en matière de pension alimentaire pour enfants, de garde et d'accès. Les juges de la Cour supérieure de l'Ontario présidant les TUF et d'autres tribunaux ont fait remarquer que les problèmes culturels et linguistiques sont une préoccupation constante en raison des caractéristiques socioéconomiques de la population dans certaines régions de la province, Toronto par exemple.

L'attribution de la compétence en matière de droit de la famille à un seul tribunal avait pour but de faciliter l'utilisation du système par les familles et de répondre ainsi aux besoins d'une population confrontée à des barrières linguistiques et culturelles. La présence de juges spécialisés peut aussi contribuer à régler des questions qui sont liées aux différences culturelles et à tenir

²⁴ Enquête sociale générale 2006 (cycle 20); Statistique Canada (2007). *Vivre les transitions familiales : résultats de l'Enquête sociale générale* (cycle 20); Statistique Canada (2002). *La diversification de la vie conjugale au Canada (Enquête sociale générale – cycle 15)*.

²⁵ Statistique Canada (2008). *Aperçu du recensement – Immigration au Canada : un portrait de la population née à l'étranger, Recensement de 2006*. Tiré de <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-008-x/2008001/article/10556-fra.htm> le 27 mai 2008.

compte de la complexité de plus en plus grande de la structure familiale et des situations conjugales. L'accès à des juges spécialisés en droit de la famille devait aider à gérer la complexité croissante des dossiers et à favoriser des règlements moins conflictuels. Les services de justice familiale devaient aider les familles à régler leurs différends hors cour et offrir des mécanismes de soutien répondant aux besoins particuliers de la collectivité.

Les juges ont signalé différentes tendances en matière de justice familiale qui dépendaient de divers facteurs et des caractéristiques des régions. Par exemple, ils ont indiqué que le calcul ou la modification des pensions alimentaires pour enfants étaient fréquents dans les régions touchées par un ralentissement économique. Dans les régions où les immigrants sont nombreux, les familles avaient du mal à comprendre le droit de la famille et le système de justice familiale du Canada et à obtenir des services à cause de barrières culturelles et linguistiques. Ainsi, les besoins des familles vivant une séparation ou un divorce varient en fonction des caractéristiques et de la situation de la collectivité. Tous les juges des TUF étaient favorables à la création de nouveaux TUF dans d'autres collectivités et la majorité des juges interrogés considéraient que la présence de juges spécialisés et l'accès à différents mécanismes de règlement des différends et à divers services de justice familiale étaient des éléments clés pour aider les familles à régler leurs problèmes.

Les services offerts par les TUF aident à alléger le fardeau additionnel que les parties non représentées par avocat ajoutent au système de justice familiale.

Outre la complexité grandissante des dossiers de droit de la famille et les besoins changeants des familles vivant une séparation ou un divorce, il y a de plus en plus de parties qui se représentent elles-mêmes dans les affaires régies par le droit de la famille. L'expérience des professionnels de la justice démontre clairement que de plus en plus de parties essaient de se débrouiller sans avocat dans le système de justice pénale et dans les autres systèmes de justice. Il importe de noter cependant qu'il existe très peu de statistiques fiables sur le sujet²⁶. Cependant, les rapports de recherche et les données qualitatives recueillies dans le cadre de la présente évaluation laissent croire que les parties sont de plus en plus nombreuses à se présenter sans avocat devant les tribunaux de la famille au Canada et ont besoin de l'aide de ces derniers tout au long du processus. Comme l'indiquait précédemment le tableau 3-3 (voir la section 3), au moins une partie n'était pas représentée par avocat dans près de 75 % de l'échantillon. Ces chiffres indiquent que cette question constitue un enjeu dans la majorité des dossiers de droit de la

²⁶ Forum canadien sur la justice civile (12 janvier 2007). *Alberta Self-Represented Litigants Mapping Project Final Report*.

famille, où les juges et les greffiers doivent passer beaucoup de temps à expliquer les règles et les procédures du tribunal avant de pouvoir s'occuper du règlement des questions en litige proprement dit.

Un grand nombre de juges et d'employés des tribunaux ont parlé du temps additionnel qu'ils devaient passer à informer les parties qui se représentent elles-mêmes sur les diverses démarches à entreprendre pour intenter une action et pour la poursuivre ou à les guider à cet égard. Des services d'information appropriés, appuyés par le modèle de TUF, peuvent constituer une importante ressource pour les parties non représentées par avocat. Par exemple, un avocat peut donner de l'information aux parties au sujet des procédures et des règles applicables. Un coordonnateur de l'accueil peut aider les parties à remplir des formulaires et leur faire part des autres moyens de régler leurs différends ou des services de soutien disponibles. En fait, certaines administrations ont créé des services et des programmes destinés précisément aux parties qui se représentent elles-mêmes (par exemple le projet intitulé *Self-Represented Litigants Project* mis en œuvre en Nouvelle-Écosse).

Certaines personnes sont d'avis que le gouvernement fédéral pourrait faire davantage pour appuyer le modèle TUF.

À part nommer les juges des TUF et les rémunérer, le gouvernement fédéral a peu contribué à la création des TUF car ceux-ci relèvent de la compétence des provinces et des territoires. Les différences concernant la mise en œuvre du modèle témoignent des préférences et des besoins des provinces et des territoires. Des ressources additionnelles proviennent de programmes fédéraux de contributions et de subventions ainsi que d'initiatives provinciales et territoriales de financement. Comme la présente évaluation l'a démontré, les différences concernant la mise en œuvre des autres éléments des TUF ont une incidence sur l'atteinte des objectifs des TUF.

Certains juges étaient d'avis que le gouvernement fédéral pourrait jouer un plus grand rôle et superviser les TUF afin d'inciter les provinces et les territoires à adopter le modèle conceptuel et de veiller à ce que les ressources soient suffisantes pour appuyer le modèle.

5. SUCCÈS

Les questions d'évaluation suivantes sont abordées dans la présente section :

- Quelle incidence le modèle de TUF a-t-il eue sur l'accès aux mécanismes de règlement des différends?
- Quelle incidence le modèle de TUF a-t-il eue sur l'accès aux services de justice familiale?
- De quelles façons l'accès à des juges spécialisés au sein des TUF a-t-il influé sur le règlement des différends familiaux?
- Dans quelle mesure la coordination entre les services judiciaires et les services de justice familiale a-t-elle été réalisée? Y aurait-il des façons d'améliorer cette coordination?
- Dans quelle mesure les questions de droit de la famille sont-elles réglées de manière moins contradictoire grâce au modèle de TUF?
- Dans quelle mesure les questions de droit de la famille sont-elles réglées en temps plus opportun grâce au modèle de TUF?

5.1. Accès aux mécanismes de règlement des différends et aux services de justice familiale

L'un des objectifs des TUF est de permettre le règlement de manière non contradictoire des différends familiaux et de favoriser un règlement plus rapide. À ces fins, le modèle de TUF inclut des mécanismes de règlement des différends comme des conférences de cas et la médiation. Il comprend aussi un minimum de services de justice familiale et de services de soutien, par exemple des services d'information, d'accueil et de conciliation et des programmes d'éducation.

Tous les tribunaux offrent les mêmes mécanismes judiciaires de règlement des différends, mais les TUF sont plus susceptibles que la plupart des autres tribunaux (traditionnels) d'offrir des mécanismes extrajudiciaires de règlement.

Le répertoire des services judiciaires et des services de justice familiale a révélé que les tribunaux traditionnels se servent de certains types de mécanismes de règlement des différends. Par exemple, les conférences de cas sont une pratique courante dans bon nombre de cours provinciales et supérieures et sont souvent obligatoires avant le procès. Ainsi, la règle 17 des *Règles en matière de droit de la famille* de l'Ontario exige que le juge tienne une conférence relative à la cause dans les cas où une défense est déposée²⁷ afin d'examiner les chances de transiger sur la cause, de déterminer les questions qui sont en litige et celles qui ne le sont pas, d'étudier les moyens de résoudre les questions qui sont en litige, d'organiser une conférence en vue d'un règlement amiable ou d'en tenir une (s'il y a lieu) et de régler les questions relatives à l'audience ou au procès. En Ontario, des conférences de règlement sont tenues par les tribunaux supérieurs et par les tribunaux provinciaux.

La *Family Court Act* de la Nouvelle-Écosse permet aux juges de la cour provinciale de tenir des conférences préalables au procès, au cours desquelles les parties peuvent réduire le nombre de questions en litige ou parvenir à un règlement sur celles-ci. Dans le cas du TUF – la Division familiale de la Cour supérieure – les conférences de règlement sont tenues avec un juge si la Cour le décide ou si les parties le demandent. Au Manitoba, une conférence de cas avec un juge fait partie du programme de gestion des dossiers des tribunaux. Toutes les procédures en matière de droit de la famille sont assujetties au processus de gestion des dossiers et visent à explorer des options de règlement afin d'éviter un procès ou de préparer les parties pour la suite en réduisant le nombre de questions en litige²⁸.

En Colombie-Britannique, les *Provincial Court (Family) Rules* prévoient que, lorsque la garde, l'accès ou la tutelle est contesté, un juge peut ordonner qu'une conférence de cas soit tenue afin que les questions en litige soient réduites ou réglées ou que les parties soient dirigées vers les services de médiation ou d'autres services à cette fin. Aux termes des *Supreme Court Rules of Court* de la province, une conférence de cas doit avoir lieu dans la plupart des cas avant qu'une demande puisse être contestée. Les conférences de cas en matière familiale sont tenues par la cour provinciale et les conférences judiciaires (dans les affaires familiales ou dans d'autres

²⁷ Sauf dans les affaires relatives à la protection de l'enfance, où une conférence relative à la cause est tenue si le tribunal l'estime appropriée.

²⁸ 2008. Justice Manitoba. *Le droit de la famille*. Tiré de <http://www.gov.mb.ca/justice/family/law/frenchbooklet/chapter2.fr.html> le 11 juin 2008.

affaires civiles) se déroulent devant la cour supérieure. En Alberta, les conférences de règlement visent le même objectif. Au cours de ces conférences, les parties et leurs avocats rencontrent le juge afin de déterminer si elles peuvent régler leur différend avant d'entreprendre d'autres démarches devant le tribunal.

Contrairement aux conférences de cas, on a plus de chances de trouver des services de médiation et de conciliation dans les TUF que dans tous les autres tribunaux²⁹. Quarante et un pour cent (41 %) des tribunaux traditionnels offrent des services de médiation, alors qu'au moins 90 % des TUF offrent de tels services, dont 85 % sur place, au greffe du tribunal³⁰. En Ontario, les 17 TUF offrent des services de médiation sur place et à l'extérieur.

À Halifax, des services de conciliation (et non de médiation) sont offerts sur place à toutes les parties avant que celles-ci aient recours au système judiciaire, après qu'une entrevue d'accueil a été effectuée. Des services de médiation peuvent cependant être obtenus sur ordonnance des tribunaux ou dans le secteur privé. À Saskatoon, des services de médiation sont offerts à l'endroit où le greffe est situé et peuvent être utilisés si les parties le décident ou sur ordonnance du tribunal.

Selon les juges des TUF, le modèle de TUF facilite l'accès aux mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends. Tous les juges ont indiqué que les familles ayant accès à un TUF pouvaient plus facilement utiliser ces mécanismes que celles vivant dans les nombreuses administrations où il n'y a pas un TUF.

Dans l'ensemble, les TUF offrent une plus grande gamme de services de justice familiale que les autres tribunaux.

Le modèle de TUF exige qu'un ensemble minimal de services de justice familiale soit offert. La gamme des services varie cependant considérablement d'une province à l'autre et d'un site à l'autre. Certains TUF n'offrent que très peu de services en personne, voire aucun, et proposent plutôt des documents d'information. La quantité et le type de services de justice familiale offerts aux sites de TUF varient aussi considérablement.

²⁹ Les quasi-TUF ont été choisis en fonction de leurs similitudes avec les TUF. Par conséquent, la gamme d'options en matière de règlement et de services de justice familiale qu'ils offrent ressemblent à ceux qui sont proposés par les TUF.

³⁰ Il faut noter que ces pourcentages pourraient être inférieurs à la réalité car il n'a pas toujours été possible d'obtenir de l'information sur les services de médiation; les services étaient cependant disponibles, selon l'information fournie par la province ou le territoire concerné.

Les 39 TUF offrent de l'information sur le droit de la famille; il y a à certains endroits un CIDF, où un professionnel qualifié aide les parties et les dirige vers les services dont elles ont besoin, par exemple ceux du coordonnateur des services d'information et d'orientation (CSIO) en Ontario. L'horaire de travail du personnel des CIDF varie cependant d'un endroit à l'autre. Par exemple, le CSIO est disponible tous les jours pendant les heures d'ouverture du greffe au TUF d'Oshawa, alors que le personnel du CIDF n'est disponible que certains jours et à certaines heures ailleurs. À Saskatoon, le CIDF fait partie d'un projet pilote qui comporte également des services de modification des pensions alimentaires. Le projet pilote a été mis en œuvre à Regina et un bureau satellite, plus petit, a été ouvert à Saskatoon dans l'édifice où est situé le tribunal de la famille et a les mêmes heures d'ouverture que le greffe. Le TUF de Saskatoon n'offrait que des documents d'information sur place pendant la période de référence.

Les services d'information sur le droit de la famille offerts à l'extérieur des TUF vont de documents imprimés ou accessibles en ligne à des CIDF offrant tous les services décrits précédemment (par exemple, les CIDF de Calgary et d'Edmonton). Il y a un CIDF offrant des services en personne dans 87,2 % des TUF mais seulement dans 16 % des autres tribunaux. Ainsi, l'accès à un CIDF et à un CIDF offrant tous les services est plus grand dans le cas des TUF que dans celui des autres tribunaux. Comme l'ont souligné plusieurs juges, ces services contribuent à atténuer la pression sur le système judiciaire car les juges passent moins de temps à renseigner les parties qui se représentent elles-mêmes au sujet des procédures et des règles et plus de temps à aider les familles à régler leurs différends. En Ontario, on estime à environ 400 000 le nombre de clients des CIDF, dont une grande partie a recours plus d'une fois aux services des CIDF.

Des documents d'information sur les responsabilités parentales peuvent également être obtenus dans tous les tribunaux de la famille du Canada. Il y a toutefois une différence nette entre les séances d'information sur le sujet (auxquelles les parties assistent en personne) qui sont offertes par les TUF et celles qui sont offertes par les autres tribunaux. Ces séances sont offertes dans presque tous les TUF (95 %) et, dans les deux endroits où elles ne le sont pas, les TUF sont associés à des TUF plus grands situés dans la même région qui offrent de telles séances. La participation à ces séances d'information est parfois obligatoire, parfois facultative. Il n'y a que 16 % des tribunaux traditionnels qui offrent ce type d'activité, mais, selon l'information fournie par des employés des greffes de ces tribunaux, des séances d'information sur les responsabilités parentales peuvent être offertes par la collectivité. Des documents d'information ou d'éducation sur le sujet sont mis à la disposition de la clientèle là où des séances d'information ne sont pas offertes.

D'autres services sont proposés à certains endroits seulement. Par exemple, des programmes de visites surveillées existent au Manitoba, en Saskatchewan, en Ontario, en Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Édouard et à Terre-Neuve-et-Labrador. En Ontario, ce service est offert dans tous les tribunaux, alors qu'il ne l'est généralement que dans les TUF dans les autres provinces³¹. Les services de calcul ou de modification de la pension alimentaire pour enfants sont relativement nouveaux et ne sont accessibles qu'à quelques endroits (par exemple à Saskatoon, dans le cadre d'un projet pilote, et à Kelowna). La présence d'avocats dans les CIDF varie également d'une province à l'autre et d'un site à l'autre³². Ces deux services sont plus souvent offerts par les TUF, mais ils sont également disponibles dans des provinces qui n'ont pas adopté le modèle de TUF.

Le fait d'offrir simplement une gamme de mécanismes de règlement des différends et de services de justice familiale dans les TUF ne garantit pas l'accès à ces mécanismes et services ou leur utilisation.

Quelques-uns des informateurs clés ont mentionné que l'existence de mécanismes extrajudiciaires comme la médiation ne garantit pas que ces services soient accessibles. Par exemple, des listes d'attente causées par le manque de ressources peuvent nuire à l'accès. À un endroit, le personnel des services de justice familiale a indiqué que, à cause de la pénurie de personnel, le délai d'attente moyen pour une entrevue d'accueil peut atteindre six à huit semaines. La qualité des services peut aussi nuire à l'accès. Quelques juges ont souligné qu'il doit exister un certain degré de confiance à l'égard des fournisseurs de services, à défaut de quoi les renvois seront peu nombreux et les parties pourraient ne pas recevoir l'aide dont elles ont besoin. Ces services ne peuvent être efficaces s'ils ne sont pas adéquats sur le plan de la qualité et des ressources.

Les juges des TUF interrogés ont aussi indiqué qu'ils supposent généralement que les parties qui comparaissent devant eux ont épuisé les autres mécanismes de règlement des différends et ont obtenu les services de justice familiale dont ils avaient besoin. On ignore toutefois dans quelle mesure cette hypothèse est exacte puisque cette information ne figure pas dans les dossiers de bon nombre de greffes.

Les juges sont préoccupés en particulier par le manque général de ressources, notamment judiciaires, pour appuyer la mise en œuvre complète du modèle de TUF et répondre aux besoins de la population croissante desservie par les TUF. Les juges des trois tribunaux (unifiés,

³¹ Voir le Répertoire des services gouvernementaux de justice familiale à l'adresse <http://www.justice.gc.ca/fra/pi/rpad-pad/res/rsgjf-fjis/fure-brows.asp>.

³² Les services de ces avocats sont habituellement fournis dans le cadre du programme provincial d'aide juridique.

supérieurs, provinciaux) ont souligné l'importance d'avoir des ressources suffisantes pour répondre adéquatement aux besoins des familles, en particulier en ce qui concerne les ressources judiciaires et les services de justice familiale. Plusieurs juges ont noté une plus grande demande de services des tribunaux de la famille attribuable à la croissance rapide de la population dans certaines collectivités et le fait qu'une proportion toujours plus grande de familles peuvent ne pas avoir accès au système de justice familiale ou que le délai de règlement est plus long que nécessaire en raison des problèmes causés par une charge de travail plus lourde. En outre, des rapports produits par les gouvernements de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique font ressortir le fait que des ressources suffisantes sont nécessaires pour que le concept des TUF soit correctement soutenu³³. La Colombie-Britannique a tenu compte notamment de la nécessité d'avoir des ressources adéquates pour bien mettre en œuvre et appuyer le modèle lorsqu'elle a décidé si elle devait créer des TUF.

5.2. Accès à des juges spécialisés

La présence de juges spécialisés est considérée comme un facteur très important en ce qui concerne l'atteinte globale des objectifs des TUF.

La nomination de juges fondée sur leur expérience en matière de droit de la famille, leur connaissance du domaine et leur intérêt pour celui-ci est l'un des éléments clés des TUF et, de ce fait, a une incidence directe sur l'atteinte des résultats prévus. L'hypothèse est que le règlement sera obtenu de manière moins contradictoire, sera mieux adapté aux besoins des enfants et, de manière générale, sera plus efficace si les juges sont spécialisés. Les juges spécialisés peuvent contribuer à l'évolution constante du droit de la famille grâce à leurs connaissances et à leur expérience étendues dans le domaine. Un autre avantage évoqué par les juges réside dans le fait que les juges spécialisés ont la possibilité de se consulter et de consulter des professionnels de la justice familiale en tout temps. Le CGRR pour les TUF indique qu'il est de plus en plus crucial que les juges soient spécialisés et experts en droit de la famille vu la complexité des dossiers dans le domaine.

Dans la plupart des autres tribunaux, en particulier dans les cours supérieures, les juges sont des généralistes qui entendent des causes de tous les genres, notamment des affaires de divorce et des

³³ Mamo, A. A., Jaffe, T. G. et Chiodo, D. G. (2007). *Recapturing and Renewing the Vision of the Family Court*; BC Justice Review Task Force (août 2003). *Unified Family Court Background and Discussion Paper #2: Status Update*; Minister of Justice and Attorney General, Government of Alberta (décembre 2000). *Report of the Unified Family Court Task Force*.

causes relatives à des biens matrimoniaux, ainsi que toutes les affaires accessoires. Les juges des tribunaux provinciaux passent probablement beaucoup de temps à s'occuper d'affaires relevant du droit de la famille, même si ces tribunaux ne comprennent pas nécessairement un tribunal de la famille proprement dit. Par ailleurs, dans les quasi-TUF provinciaux visés par la présente évaluation par exemple, des juges spécialisés ont été nommés au tribunal de la famille provincial.

Selon la majorité des juges, la spécialisation des juges est très importante au regard des affaires familiales, peu importe le type de tribunal. On a souligné que, compte tenu de la plus grande complexité des affaires et du nombre croissant de parties qui se représentent elles-mêmes, les juges spécialisés sont plus à même de régler les questions en litige. Plusieurs informateurs ont mentionné que les dossiers de droit de la famille exigent normalement des connaissances dans d'autres domaines que le droit (p. ex. dans les domaines de la psychologie, du travail social et de la comptabilité) et l'utilisation de méthodes de règlement novatrices, en particulier lorsque des enfants sont concernés et que les parties sont très émotives. Dans l'ensemble, la plupart des juges étaient d'avis que l'accès à des juges spécialisés est un élément fondamental permettant de régler plus rapidement et de manière moins contradictoire les différends familiaux et d'atteindre les objectifs des TUF.

Quelques juges étaient en faveur d'une approche plus généraliste : les juges entendent toutes les affaires soumises au tribunal, peu importe le sujet, afin qu'une expertise minimale soit acquise dans tous les domaines du droit. On ne sait pas cependant si ces juges pensaient qu'une telle approche favoriserait de meilleurs règlements ou s'il s'agissait seulement d'une préférence. Finalement, les juges n'ont signalé aucun problème concernant l'épuisement professionnel.

Les TUF comptent plus souvent des juges spécialisés que les tribunaux de la famille non unifiés.

Tous les TUF sont composés de juges qui possèdent une longue expérience dans le domaine du droit de la famille. Les juges des quatre TUF visés par la présente évaluation qui ont été interrogés ont signalé que de 80 à 100 % des affaires qu'ils entendent relèvent du droit de la famille. En fait, tous les juges interrogés sauf un consacraient au moins 95 % de leur temps à des dossiers de droit de la famille. À certains endroits, les juges spécialistes sont appuyés par des juges de la cour supérieure qui siègent au TUF à tour de rôle selon un horaire établi ou selon les besoins (p. ex. pour instruire un procès). De plus, un grand nombre de juges des TUF se rendent dans les petites collectivités pour entendre des causes de tous les types.

De nombreux juges de tribunaux qui ne sont pas formés de juges spécialisés consacrent une *certaine* partie de leur temps à des dossiers de droit de la famille, plus de la moitié dans certains cas. Par exemple, parmi les 90 juges de la cour supérieure de Toronto, 20 avaient entendu des affaires de droit de la famille : cinq juges auraient consacré moins de 25 % de leur temps à ce type d'affaires, cinq, entre 25 et 30 % de leur temps et cinq, plus de 50 %. Aucune information sur le travail des autres juges n'a pu être obtenue.

Il a été difficile de recueillir de l'information sur le temps consacré par les juges des autres tribunaux aux dossiers de droit de la famille à des fins de comparaison. La plupart des juges interrogés ne pouvaient pas préciser le pourcentage du temps passé à ce type d'affaires ou la proportion de leur charge de travail qui avait trait au droit de la famille. On ne peut donc pas évaluer la mesure dans laquelle un juge d'un tribunal traditionnel se « spécialise » dans le domaine du droit de la famille. On peut cependant supposer, à la lumière de l'information recueillie lors des entrevues, que l'accès à des juges spécialisés est plus grand dans le cas des TUF. Il y a lieu de mentionner toutefois que les ressources judiciaires des tribunaux desservant de petites collectivités sont limitées, de sorte que certains juges entendent près de 100 % de toutes les causes de droit de la famille dans ces collectivités, en plus d'autres types d'affaires.

L'accès à des juges spécialisés pourrait devenir plus difficile dans certains TUF car la population grandit alors que le nombre de juges des TUF reste le même.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, plusieurs des TUF inclus dans la présente évaluation sont confrontés à certains défis en raison de l'augmentation de la charge de travail de leurs juges spécialisés. Une forte croissance de la population et des situations familiales de plus en plus compliquées ont entraîné un recours accru aux tribunaux dans certaines régions du Canada. Le nombre de juges des TUF est resté inchangé depuis la dernière expansion survenue en Ontario en 1999 (de nouveaux TUF avaient été créés dans d'autres provinces précédemment au cours de la même année). Les juges et le personnel de certains tribunaux ont indiqué lors des entrevues que l'alourdissement de la charge de travail avait mis à mal les effets positifs de la présence de juges spécialisés. On a aussi mentionné que, à certains endroits, plusieurs mois pouvaient s'écouler avant qu'une première conférence de cas avec un juge ait lieu à cause de l'alourdissement de la charge de travail.

5.3. Coordination

S'il est mis en œuvre comme prévu, le modèle de TUF peut faciliter la coordination entre les tribunaux et les services de justice familiale.

Comme nous l'avons écrit à plusieurs reprises dans le présent rapport, la mesure dans laquelle des services de justice familiale et des mécanismes de règlement des différends sont offerts et sont coordonnés entre eux et avec le tribunal diffère d'un TUF à l'autre. Certains TUF ont mis en œuvre un processus formel d'accueil ou de renvoi, comme le prévoyait le modèle de TUF original, alors que d'autres ne disposent pas de mécanisme semblable ou d'autres mesures qui assurent la coordination entre les services judiciaires et les services extrajudiciaires. Dans le cas d'un des TUF, un dossier est ouvert au greffe lorsque les services d'accueil sont utilisés et toutes les activités relatives à l'affaire sont ensuite consignées dans le dossier. Ce dernier est tenu par le greffe même si les parties ne déposent jamais une demande ou une requête ou ne comparaissent pas devant le tribunal. Il s'agissait du seul TUF de l'échantillon dont les dossiers indiquaient tous les services extrajudiciaires qui avaient été utilisés.

La coordination à cet endroit (site C) était clairement documentée et les résultats semblent indiquer que les dossiers familiaux y étaient réglés plus efficacement que par les tribunaux traditionnels. Comme le tableau 5-1 le résume, les activités judiciaires de ce TUF sont nettement³⁴ moins nombreuses que dans le cas des tribunaux traditionnels et des quasi-TUF.

Tableau 5-1 : Nombre d'activités judiciaires par demande ou par dépôt

Site/groupe	Statistique	Nombre total d'activités judiciaires
Échantillon des quasi-TUF	Moyenne	1,5248
	Médiane	2,0000
Échantillon de comparaison des tribunaux traditionnels	Moyenne	2,7741
	Médiane	2,0000
TUF	Moyenne	0,9101
	Médiane	0,0000

Source : Examen des dossiers; dossiers généraux de divorce exclus

Le fait que moins d'activités judiciaires sont nécessaires au site des TUF pour régler les différends pourrait indiquer une plus grande utilisation des services d'accueil et de conciliation. Ces services peuvent contribuer à réduire le nombre d'activités judiciaires en aidant les parties à

³⁴ $p < 0,001$.

limiter ou à circonscrire les questions en litige et à se conformer aux exigences procédurales avant de se présenter devant le tribunal. Ainsi, le juge n'a pas à consacrer du temps à expliquer la procédure judiciaire ou à s'occuper de questions qui peuvent être réglées plus facilement.

Par ailleurs, il semble que les mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends et les services de justice familiale sont davantage utilisés lorsque le personnel du CIDF a des fonctions d'orientation ou de coordination. Par exemple, dans l'étude de Mamo et al. (2007), Oshawa avait le taux le plus élevé de renvoi à la médiation par le CSIO. Oshawa était le seul des quatre sites visés par leur étude où un CSIO était disponible tous les jours pendant les heures d'ouverture du greffe. Les observations et les données empiriques recueillies dans le cadre de la présente évaluation indiquent également que des employés du CIDF agissent comme coordonnateurs de l'accueil; la création d'un poste de CSIO à temps plein, suffisamment rémunéré et dont les fonctions et les attributions sont clairement définies, a tout de même été recommandée.

Il doit y avoir non seulement des mécanismes de coordination, mais également des mécanismes de renvoi pour que les familles utilisent les services de justice familiale. Mamo et al. (2007) ont constaté que le taux de renvoi peut varier en fonction de la personne chargée des renvois. Par exemple, environ la moitié des renvois étaient faits par le CSIO à Oshawa, alors que 45 % des renvois étaient l'affaire des avocats à Barrie. À Oshawa, les juges avaient renvoyé les parties à la médiation dans 18 % des dossiers, alors qu'il n'était pas clair que les juges des trois autres sites l'avaient fait. Le mécanisme de renvoi utilisé dépendait clairement de la situation particulière de chaque site. D'autres facteurs que l'accessibilité et la coordination ont donc une incidence sur l'utilisation des services. L'étude ne permet pas de déterminer de façon certaine, cependant, les raisons qui expliquent le faible taux de renvois par divers groupes de professionnels du droit à différents endroits. Les entrevues effectuées avec des juges de tous les sites dans le cadre de la présente évaluation permettent toutefois de croire que le manque de confiance dans les services ou les fournisseurs de services ou la qualité (perçue) de ceux-ci pourrait être l'une de ces raisons. Par ailleurs, le lien entre la partie concernée et le fournisseur de services peut aussi avoir une incidence sur les décisions en matière de renvoi.

En l'absence de personnel chargé des services d'accueil ou d'information sur le droit de la famille, les employés du greffe servent fréquemment de point d'entrée dans le système de justice familiale et jouent souvent un rôle important au regard de la coordination entre le tribunal et les services de justice familiale. La présente évaluation a permis de relever des différences marquées entre les sites en ce qui concerne la coordination par le personnel du greffe. Par exemple, les employés du greffe d'un TUF ont adopté un modèle informel d'accueil et de renvoi; selon eux, cette solution était possible dans leur cas parce qu'ils ne s'occupent que de dossiers de droit de la famille et qu'ils

avaient acquis une certaine expertise dans le domaine. De plus, ces employés avaient facilement accès aux juges du TUF s'ils avaient besoin de conseils. Cette méthode peut avoir eu une incidence sur le rendement global de ce TUF par rapport aux TUF n'ayant pas de services de renvoi, mais il était impossible, à cause de sa nature informelle, de savoir dans quelle mesure les renvois avaient eu une incidence sur l'issue des affaires à cet endroit.

Il est important de reconnaître que les services de justice familiale sont également bien coordonnés à certains endroits où il n'y a pas de TUF, bien que cela soit généralement l'exception et non la règle.

5.4. Processus de règlement moins contradictoire

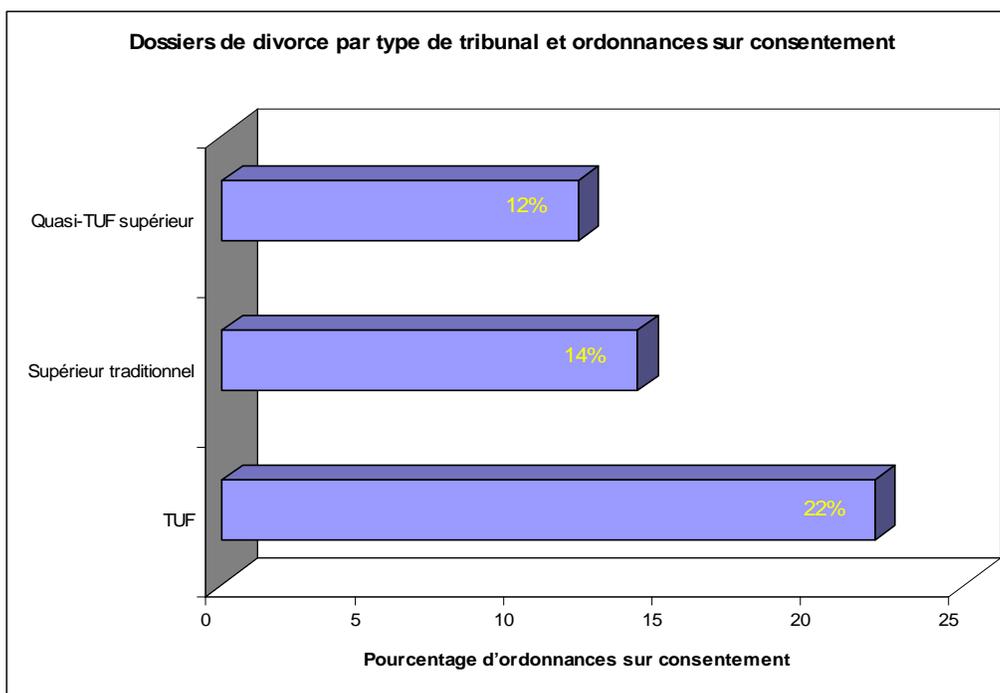
Le processus de règlement moins contradictoire des différends familiaux privilégié par les TUF est également abordé dans le CGRR. Parmi les variables subrogatives utilisées dans la présente évaluation au regard de la nature contradictoire du règlement des différends, il y a la question de savoir si une affaire a fait l'objet d'un procès et la mesure dans laquelle les questions en litige ont été réglées par consentement.

Dans l'ensemble, très peu d'affaires ont fait l'objet d'un procès (2,4 % des dossiers examinés, 47 demandes); ce nombre est trop petit pour permettre une répartition significative des dossiers par type de tribunal.

Les résultats globaux de la comparaison entre les TUF et les tribunaux traditionnels ne permettent pas de tirer des conclusions concernant la possibilité de parvenir à un règlement des différends en utilisant un processus moins contradictoire.

Lorsque l'on regroupe les résultats de tous les TUF, la proportion moyenne d'ordonnances sur consentement par affaire est de 29,7 %, ce qui est presque identique à la proportion moyenne d'ordonnance sur consentement par affaire dans le cas des tribunaux traditionnels (29,3 %)³⁵. Le nombre d'ordonnances sur consentement ou d'ententes varie toutefois considérablement d'un site à l'autre, la proportion d'ordonnances sur consentement par affaire allant d'une moyenne de 8 % dans le cas d'un TUF à 69 % dans le cas d'un autre. La proportion d'ordonnances sur consentement ou d'ententes de certains TUF (ayant mis en œuvre le modèle original) est plus élevée que celle des tribunaux traditionnels, alors que cette proportion est similaire ou plus basse dans le cas des TUF qui ne sont pas parfaitement conformes au modèle original.

³⁵ Les quasi-TUF ont été exclus de cette analyse.



Remarque : Les quasi-TUF et les cours provinciales traditionnelles n'ont pas compétence en matière de divorce.

5.5. Règlement en temps opportun

Nous avons tenu compte du délai écoulé entre la première activité judiciaire et la dernière activité consignées dans un dossier (comme nous l'avons mentionné précédemment, les dossiers de droit de la famille restent ouverts indéfiniment afin que les parties puissent déposer de nouvelles demandes au besoin) pour savoir si une affaire a été réglée en temps opportun. Le temps passé devant le tribunal ne pouvait pas servir de mesure car il n'était généralement pas indiqué dans les dossiers. Nous disposions seulement des données fournies par les informateurs clés au cours des entrevues, aucun sondage de la clientèle n'ayant été réalisé dans le cadre de l'évaluation.

Les résultats semblent indiquer que les TUF prennent plus de temps que les tribunaux traditionnels à régler les affaires.

Dans l'ensemble, les TUF semblent prendre plus de temps pour régler les dossiers que les tribunaux traditionnels. Le tableau 5-2 montre que le délai entre la première activité judiciaire et

la dernière est beaucoup plus long en moyenne dans le cas des TUF (179 jours) que dans celui des tribunaux traditionnels (130,5 jours) et que la moyenne générale (154 jours)³⁶.

Tableau 5-2 : Délai (en jours) entre la première activité judiciaire et la dernière activité consignée dans le dossier (par dépôt)

Groupe de tribunaux	Moyenne	Médiane	Minimum	Maximum
Échantillon des TUF	151,49	76,00	0	1,277
Échantillon de comparaison des tribunaux traditionnels	116,82	56,00	0	1,261
Moyenne générale (incluant les quasi-TUF)	153,79	77,00	0	1,277

Source : Examen des dossiers

La différence pourrait être attribuable à divers facteurs, notamment la charge de travail, la procédure (lorsque des mécanismes de renvoi officiels existent, le traitement des affaires est légèrement plus long parce que l'étape de l'accueil et du renvoi prend un certain temps) ou la préparation des parties (le fait que celles-ci arrivent préparées ou doivent être renvoyées parce que des documents additionnels sont requis).

À la lumière des documents et des hypothèses sous-jacentes intégrées dans le modèle de TUF, on s'attend à ce que seuls les cas les plus complexes soient soumis aux TUF et que de nombreux autres cas puissent être renvoyés afin d'être réglés hors cour. Par conséquent, les affaires qui se retrouvent au greffe sont probablement les plus complexes dont les TUF doivent s'occuper; leur règlement pourrait prendre plus de temps. Dans le cas des tribunaux traditionnels, où l'accès à des services extrajudiciaires est plus limité, on peut supposer que les dossiers transmis au greffe sont très variés, allant des plus complexes au moins complexes. Cependant, étant donné que la complexité d'une affaire peut dépendre davantage de l'attitude des parties que des questions en litige, il est difficile de tenir compte pleinement de cette complexité. On doit avoir ces réserves à l'esprit lorsqu'on interprète les conclusions sur le délai de règlement.

Il est également plus difficile d'interpréter la mesure du délai de règlement parce que l'expression « règlement en temps opportun » peut avoir différents sens, selon les questions en litige et les autres circonstances. Plusieurs juges ont déclaré, lors des entrevues avec les informateurs clés, que le délai de règlement dépend souvent de la complexité de l'affaire, des relations entre les parties, de la mesure dans laquelle elles se conforment aux ordonnances judiciaires et de nombreux autres facteurs qui ne peuvent être définis de manière fiable par un vaste examen des dossiers. Des parties pourraient considérer qu'elles ont obtenu un règlement en temps opportun malgré le fait que le processus a duré plus d'un an, alors que d'autres pourraient

³⁶ Les différences sont statistiquement significatives ($p < 0,05$).

juger qu'elles n'ont pas obtenu un règlement en temps opportun même si leur dossier a été fermé après quatre mois. Quelques juges ont souligné que le traitement des affaires ne se fait pas toujours au même rythme et que les parties qui entreprennent le processus de règlement avant d'être prêtes peuvent devoir en payer le prix plus tard (ces parties sont plus susceptibles de se présenter à nouveau devant le tribunal afin que celui-ci se prononce sur des questions qu'il a déjà tranchées ou sur d'autres questions).

6. QUESTIONS DE RENTABILITÉ

La présente section répond aux deux questions suivantes :

- Le modèle de TUF permet-il d'atteindre de manière rentable les buts et les objectifs du gouvernement fédéral en matière de droit de la famille?
- Existe-t-il d'autres façons de réaliser les objectifs des TUF?

6.1. Rentabilité du modèle de TUF

À l'époque de la dernière expansion des TUF en 1998, il a été convenu que toutes les économies réalisées par les gouvernements provinciaux et territoriaux relativement au traitement et aux avantages des juges par suite de leur passage de la cour provinciale au TUF seraient réinvesties dans les services de justice familiale. On pense que cela a effectivement été fait, même s'il est impossible de retracer les fonds réinvestis. En outre, les économies pouvaient être réinvesties de différentes façons, pas nécessairement dans les TUF.

Les ressources administratives des tribunaux sont rationalisées car un seul greffe se charge de tous les dossiers et que le personnel de première ligne acquiert des connaissances spécialisées concernant les procédures et les familles vivant une séparation ou un divorce.

Les juges estimaient généralement que l'existence de deux paliers de tribunaux ayant compétence en matière de justice familiale peut être coûteuse, en plus de ne pas être dans l'intérêt de la clientèle visée³⁷. Il semble que le modèle de TUF offre un mode de prestation de services unique en matière de droit de la famille. Au cours du processus d'accueil, les familles vivant une séparation ou un divorce peuvent obtenir de l'aide d'employés spécialisés pour mieux comprendre le processus judiciaire, de sorte que le temps qu'elles passent avec un juge est

³⁷ Certains des juges provinciaux interrogés se demandaient si la cour supérieure était le palier auquel l'attribution des compétences était la plus efficace, malgré le fait que le divorce et le partage des biens matrimoniaux ne peuvent pas être réglés par les tribunaux provinciaux compte tenu de l'application ou de l'interprétation actuelles de la Loi constitutionnelle.

consacré au règlement des questions en litige et non aux aspects procéduraux d'une affaire. En outre, comme il est indiqué dans la section 5 du présent rapport, le modèle de TUF a contribué à accroître l'accès aux services d'information sur la justice familiale, comme les CIDF et les services d'accueil, lesquels peuvent, à leur tour, contribuer à simplifier le processus judiciaire en permettant aux parties de se débrouiller plus facilement dans le système judiciaire et en les informant au sujet des mécanismes de règlement extrajudiciaire.

Ces services sont particulièrement utiles en raison du nombre croissant de parties qui se représentent elles-mêmes. Les juges ont indiqué qu'ils consacrent du temps à orienter ces parties dans le processus judiciaire.

Les résultats concernant l'intensité de l'utilisation des tribunaux indiquent que les TUF peuvent être plus efficaces que les tribunaux traditionnels en matière de règlement.

L'intensité de l'utilisation des tribunaux peut être évaluée à l'aide du nombre d'activités judiciaires effectuées entre la première comparution et la dernière activité relative à une demande. Comme le montre le tableau 5-3, le nombre total d'activités judiciaires par demande ou dépôt est plus bas dans le cas des TUF que dans celui des autres tribunaux³⁸.

Tableau 5-3 : Nombres moyen et médian d'activités judiciaires et de demandes par type de tribunal

Caractéristiques	Moyenne	Médiane	Minimum	Maximum
Échantillon des TUF				
Nombre total d'activités judiciaires par demande	1,77	1,00	0	24
Nombre total de demandes ou de dépôts par cas	1,85	1,00	1	8
Échantillon de comparaison des tribunaux traditionnels				
Nombre total d'activités judiciaires	2,77	1,00	0	17
Nombre total de demandes ou de dépôts par cas	2,18	1,00	1	5
Nombre total de cas examinés (y compris ceux des quasi-TUF)				
Nombre total d'activités judiciaires	1,79	1,00	0	24
Nombre total de demandes ou de dépôts par cas	1,84	1,00	1	9

Une autre façon d'évaluer le rendement des TUF consiste à examiner le nombre de demandes déposées plus d'une fois dans un cas donné. Ces demandes répétées donnent une indication de l'intensité de l'utilisation des tribunaux. Elles indiquent que les parties ont besoin de se présenter à nouveau devant le tribunal pour que celui-ci tranche des questions non résolues ou de nouvelles questions qui ont surgi après l'ouverture de leur dossier. Les résultats présentés dans le tableau 5-3 montrent qu'il y a peu de différence entre les tribunaux en ce qui concerne le nombre

³⁸ Ce résultat est statistiquement significatif ($p < 0,05$).

de fois que les parties doivent retourner devant le tribunal afin de lui soumettre une nouvelle série de questions ou des questions qui se sont déjà posées.

6.2. Autres modèles

6.2.1. Canada

Les mécanismes de règlement des différends et les services de justice familiale sont financés et conçus par les provinces et les territoires indépendamment des TUF. En conséquence, ces services ne sont pas offerts seulement par les TUF, mais également, à divers degrés, par bon nombre de cours provinciales et supérieures traditionnelles. Les quasi-TUF faisant l'objet de la présente évaluation ont été choisis en raison de leur ressemblance étroite avec le modèle de TUF. La principale différence entre les TUF et les quasi-TUF réside essentiellement dans le fait qu'il n'y a pas regroupement des compétences dans le cas de ces derniers. Les résultats ont démontré que, comme on le supposait, les TUF sont au moins aussi efficaces que les quasi-TUF.

Comme le montre le tableau 6-1, dans l'ensemble, une plus forte proportion de dossiers (29,7 %) ont été réglés au moyen d'un mécanisme extrajudiciaire dans les TUF que dans les quasi-TUF (23,3 %). Il semble que le taux plus bas d'utilisation des services de justice familiale dans les quasi-TUF soit attribuable à la faible utilisation des services de justice familiale offerts par la cour supérieure, le taux d'utilisation le plus élevé (33,1 %) appartenant aux quasi-TUF provinciaux.

Tableau 6-1 : Utilisation des mécanismes de règlement des différends par type de tribunal

Type de tribunal	Mécanismes de règlement des différends utilisés	
	N	%
TUF (n=640)	190	29,7
Provincial - quasi-TUF (n=532)	176	33,1
Supérieur – quasi-TUF (n=337)	26	7,7
Total – Quasi-TUF (n=869)	202	23,3
Total (n=1 509)	392	26,0

L'examen des dossiers a révélé que les services de justice familiale avaient été utilisés plus souvent dans les TUF (tableau 6-2). En effet, l'utilisation de services de justice familiale avait été consignée dans deux fois plus de dossiers des TUF (21,3 %) que des quasi-TUF provinciaux et supérieurs regroupés (10,7 %). Ces résultats sont, eux aussi, attribuables au faible taux

d'utilisation des services de justice familiale consignés dans les dossiers des quasi-TUF supérieurs. Dans l'ensemble cependant, ils doivent être interprétés avec prudence car les dossiers ne renfermaient pas toujours de l'information sur l'utilisation des services et ces résultats pourraient bien refléter non pas l'utilisation réelle des services, mais les procédures particulières des greffes.

Tableau 6-2 : Utilisation des SJF consignée dans les dossiers par type de tribunal

Type de tribunal	Utilisation des SJF consignée dans la demande	
	N	%
TUF (n=640)	136	21,3
Provincial – quasi-TUF (n=532)	78	14,7
Supérieur – quasi-TUF (n=337)	15	4,5
Total – Quasi-TUF (n=869)	93	10,7

Le tableau 6-3 montre que c'est dans les quasi-TUF provinciaux qu'on trouve la plus forte proportion de demandes ayant mené à un procès (3,2 %), ce qui laisse croire qu'il y a d'autres facteurs que le type de tribunal et l'accès aux mécanismes de règlement qui déterminent si une affaire fera l'objet d'un procès ou non.

Tableau 6-3 : Demandes ayant fait l'objet d'un procès par type de tribunal

Type de tribunal	Demandes ayant fait l'objet d'un procès	
	N	%
TUF (n=640)	11	1,7
Provincial – quasi-TUF (n=532)	22	4,1
Supérieur – quasi-TUF (n=337)	6	1,8
Total – Quasi-TUF (n=869)	28	3,2

Les procédures prévues par la nouvelle *Family Law Act* qui est entrée en vigueur en Alberta en 2005 constituent l'une des solutions de rechange au modèle de TUF (lesquelles n'ont pas été incluses dans l'examen des dossiers effectué aux fins de la présente évaluation). Cette loi vise à créer un modèle de justice familiale simplifié et intégré en simplifiant les procédures relatives au droit de la famille. Sous le régime de la nouvelle loi, la plupart des demandes peuvent être présentées soit à la cour provinciale, soit à la cour supérieure. Les demandes de divorce et de partage des biens matrimoniaux doivent cependant toujours être faites à la cour supérieure. Toutes les autres questions peuvent être traitées par la cour à laquelle la demande est déposée. La *Family Law Act* remplace la *Domestic Relations Act*, la *Maintenance Order Act*, la *Parentage and Maintenance Act* et des parties de la *Provincial Court Act* et de la *Child, Youth and Family*

Enhancement Act. En plus d'intégrer certaines des responsabilités des deux cours, la loi vise à améliorer l'accès aux mécanismes de règlement extrajudiciaire et aux services de justice familiale et à encourager leur utilisation.

6.2.2. Autres pays

De nombreux pays ont adopté des stratégies en matière de justice familiale et ont créé des tribunaux de la famille visant à atteindre des objectifs semblables à ceux des TUF. Les principales caractéristiques des modèles de prestation de la justice familiale aux États-Unis, en Australie et en Allemagne sont décrites ci-dessous. Ces modèles ont été choisis parce qu'ils cadrent bien avec les buts et les objectifs fédéraux concernant la justice familiale au Canada³⁹.

États-Unis

Le concept de TUF a été examiné et mis en œuvre par plusieurs États aux États-Unis. Le modèle privilégié dans ce pays est cependant différent de celui choisi au Canada : aux États-Unis, le tribunal de la famille a compétence relativement à toutes les affaires concernant les relations familiales et les différends familiaux (p. ex. dissolution, paternité, garde, accès, violence familiale) ainsi qu'aux affaires relatives aux jeunes (p. ex. dépendance, délinquance, infractions reliées à l'oisiveté, délits de la route, adoption, violence, négligence)⁴⁰.

Les initiatives suivantes ont notamment été mises en œuvre :

- projet pilote de TUF au Colorado (lancé en 2000) : les dossiers de dépendance et de négligence étaient attribués au hasard à la nouvelle division du tribunal de la famille ou aux tribunaux traditionnels⁴¹. Dans le premier cas, les dossiers étaient gérés par un seul juge ou un seul magistrat et par un facilitateur, puis étaient réexaminés par deux équipes multidisciplinaires après la tenue d'une conférence de cas. Les équipes multidisciplinaires devaient formuler des recommandations concernant des services additionnels ou différents dont les familles pourraient avoir besoin⁴²;

³⁹ Il faut mentionner que les recherches sur ces initiatives ont posé, sur le plan méthodologique, un certain nombre de difficultés semblables à celles décrites dans le présent document (American Institutes for Research. 2002. Unified Family Court Evaluation Literature Review).

⁴⁰ American Institutes for Research. 2002. Unified Family Court Evaluation Literature Review.

⁴¹ American Institutes for Research. 2002. Unified Family Court Evaluation Literature Review.

⁴² *Ibid.*

- trois projets pilotes de TUF en Indiana (lancés en 2000) : chaque projet pilote était légèrement différent des autres. Celui mis en œuvre dans le comté de Monroe comprenait un tribunal chargé des affaires de séparation et de divorce complexes qui exerçait au besoin une surveillance et un contrôle. Les affaires complexes étaient définies par des critères comme (1) le fait que les parties, ou l'une d'elles, n'étaient pas représentées par avocat, (2) le non-respect fréquent d'ordonnances judiciaires ou d'ententes négociées, et (3) le fait que les questions en litige ne pouvaient pas être réglées ou n'avaient pas été réglées par des services extrajudiciaires de règlement des différends. En outre, le modèle « une famille – un juge » était appliqué dans les dossiers comportant plusieurs questions en litige⁴³;
- projets pilotes de tribunal de la famille (Kentucky, 1991) : un TUF fondé sur le modèle « une famille – un juge » a été mis à l'essai à 14 endroits. La mise en œuvre a révélé qu'il fallait accroître le soutien administratif afin de répondre aux besoins des juges et des parties. Chaque projet pilote est dirigé par un juge en chef, appuyé par un administrateur du tribunal de la famille qui organise et gère tous les aspects non judiciaires, qui participe à la gestion des dossiers et qui fait le lien entre les fonctionnaires du tribunal, le public et les organismes communautaires⁴⁴;
- programme de TUF de la Californie (lancé en 2002) : l'un des éléments clés de ce programme est la création de six « *mentor courts* » qui ont mis en œuvre diverses stratégies de coordination et de regroupement des dossiers en matière familiale et juvénile, notamment ceux relatifs aux membres d'une même famille et comportant de nombreuses actions intentées devant différents tribunaux⁴⁵.

Dans l'ensemble, les conclusions révèlent que les projets pilotes ont élargi l'accès aux services de soutien offerts aux familles et ont augmenté la satisfaction de la clientèle à l'égard de ces services et des procédures judiciaires, notamment les mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends.

Australie

Le tribunal de la famille et la cour fédérale des magistrats de l'Australie ont tous deux compétence en matière familiale dans tous les États et territoires, sauf en Australie-Occidentale

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Site Web du Judicial Council of California. Tiré de <http://www.courtinfo.ca.gov/programs/cfcc/programs/description/unified.html> le 4 juin 2008.

qui a son propre tribunal de la famille. Bien qu'il n'y ait pas un tribunal unifié dans ce pays, les méthodes et les buts sont semblables à ceux des TUF du Canada.

Bien qu'ils soient indépendants, les deux tribunaux travaillent de concert pour simplifier l'accès au système fédéral de justice familiale. Comme les TUF au Canada, les tribunaux de la famille en Australie s'efforcent de faciliter l'utilisation du système de justice familiale, l'accès aux services de règlement des différends familiaux ainsi que le dépôt des documents en créant un seul lieu de dépôt. Dans le cadre d'un programme de regroupement des greffes lancé en 2004, on a mis en œuvre 16 projets destinés à avoir des incidences directes sur les parties et les professionnels du droit ou visant à améliorer les mécanismes internes des tribunaux. Le programme a pour but de simplifier l'accès aux deux types de tribunaux s'occupant de dossiers de droit de la famille en harmonisant leurs règles de procédure, en créant des points d'accès communs aux deux, en améliorant le transfert des dossiers, en établissant un seul système de suivi des dossiers, et en offrant des services étendus d'information et de soutien aux parties⁴⁶.

De plus, des modifications apportées à la *Family Law Act* de l'Australie en 2006 favorisent une approche moins conflictuelle. Le modèle de procès moins contradictoire a fait l'objet d'évaluations exhaustives. L'une de celles-ci a porté sur l'effet du programme sur la capacité des parents de jouer leur rôle et sur le bien-être des enfants en comparant les données fournies par des parents ayant participé au programme et celles obtenues des parents faisant partie d'un groupe de contrôle et ayant utilisé la procédure normale. Cette évaluation a révélé que les parents ayant participé au programme étaient plus satisfaits de l'accès aux services après le procès et des ententes intervenues en matière de garde, que leurs rapports avec leurs enfants s'étaient beaucoup moins détériorés, que ceux-ci étaient plus heureux et leur stabilité émotionnelle était plus grande après le procès. Dans l'ensemble, l'évaluation a démontré que le processus moins contradictoire et davantage axé sur l'enfant avait favorisé une plus grande collaboration entre les parents. Un suivi effectué en 2007 a confirmé ces résultats.

Allemagne

Le droit de la famille en Allemagne est une compétence partagée en ce qui a trait à l'élaboration des politiques et à la prise des décisions, mais il est mis en œuvre seulement au niveau provincial (Laender-) ou au niveau local. L'application de tous les aspects du droit de la famille incombe

⁴⁶ Richard Foster et John Mathieson. 2006. The Combined Registry Initiative. 12th National Family Law Conference, Perth, du 22 au 26 octobre 2006. Tiré de <http://www.familylawcourts.gov.au/wps/wcm/connect/FLC/Home/Publications/The+Family+Law+Courts/The+combined+registry+initiative> le 4 juin 2008.

aux cours de district locales (Amtsgerichte). Les dossiers familiaux sont traités par des services spécialisés des cours de district locales, notamment par des juges spécialisés. Les affaires qui sont plus complexes ou dont la valeur globale est élevée sont confiées à une cour provinciale (Landgericht).

Nous disposons de peu de données sur le rendement des tribunaux de la famille spécialisés existant en Allemagne. On sait cependant que la non-représentation par avocat est l'une des raisons qui a justifié la création d'un tribunal spécialisé pour s'occuper des différends familiaux. La représentation par avocat est obligatoire dans les affaires de divorce en Allemagne. Cette exigence a fait l'objet de critiques car elle imposerait un fardeau inutile aux parties lorsque celles-ci consentent au divorce ou que celui-ci est peu conflictuel. De plus, la présence d'avocats peut créer des conflits alors qu'aucun conflit n'existe entre les parties elles-mêmes. Pour éviter autant que possible cette situation, les avocats œuvrant dans le domaine du droit de la famille suivent généralement une formation particulière sur les façons de réduire les conflits. En outre, la partie défenderesse peut décider, avec l'accord de l'autre partie, de se représenter elle-même. Dans ce cas, seule la partie demanderesse a besoin d'un avocat, ce qui a pour effet de réduire les frais (qui atteignent encore en moyenne de 1 500 à 2 000 euros dans le cas d'un divorce par consentement) et le risque de conflit « artificiel ».

La représentation par avocat n'est pas exigée, en principe, dans les autres cas qui sont soumis à la cour de district locale. Toutes les parties qui se présentent devant la cour régionale ou provinciale doivent cependant être représentées par avocat. Comme les parties doivent être représentées par avocat dans toutes les affaires de divorce devant les deux paliers de tribunaux et dans toutes les causes soumises à la cour régionale ou provinciale, on peut supposer qu'il arrive rarement qu'une personne se représente elle-même dans les affaires relevant du droit de la famille en Allemagne. On considère souvent que la représentation juridique obligatoire est liée au tribunal de la famille plutôt qu'au type de cause. Par conséquent, il y a un lien entre la spécialisation des tribunaux qui entendent les affaires familiales et la représentation juridique obligatoire devant ces tribunaux⁴⁷.

Résumé

Au Canada, le modèle de quasi-TUF est une solution de rechange au modèle de TUF. La principale différence entre les deux est le fait que les compétences n'ont pas été regroupées dans

⁴⁷ Almanac of Family Law Proceedings in Germany. Tiré de <http://www.juraforum.de/lexikon/Anwaltsprozess> le 7 avril 2008.

le cas des quasi-TUF. Le concept américain de TUF est différent de celui existant au Canada parce que les tribunaux ont compétence relativement à toutes les affaires comme les relations familiales ou les différends familiaux et aux affaires concernant les jeunes. Il n'y a pas de tribunaux unifiés en Australie, mais les procédures et les buts définis dans ce pays sont similaires à ceux du modèle de TUF canadien. En Allemagne, le droit de la famille est une compétence partagée pour ce qui est de l'élaboration des politiques et de la prise des décisions, mais il est mis en œuvre uniquement au niveau provincial. Les affaires relevant du droit de la famille sont traitées par des services spécialisés, notamment par des juges spécialisés. De plus, la représentation par avocat est obligatoire dans les causes de divorce.

7. CONCLUSIONS ET LEÇONS APPRISES

Cette section présente les conclusions tirées des sections précédentes et énonce les recommandations concernant la réalisation de recherches plus poussées fondées sur les leçons tirées de l'évaluation.

7.1. Conclusions

Les buts et les objectifs du modèle de TUF correspondent aux priorités du gouvernement fédéral.

La responsabilité du droit de la famille et du système de justice familiale est partagée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux. La mise en œuvre du modèle de TUF a donc constitué un exercice de collaboration tenant compte des buts et des objectifs des deux ordres de gouvernement.

Sur le plan des concepts, les buts et les objectifs du modèle de TUF correspondent aux priorités du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux en matière de justice familiale. Cependant, en pratique, le modèle de TUF peut ne pas toujours être mis en œuvre complètement dans certains sites et ne pas être parfaitement conforme aux priorités fédérales, provinciales et territoriales.

Le modèle de TUF continue de répondre aux besoins complexes et changeants des familles vivant une séparation ou un divorce.

La complexité de plus en plus grande des dossiers de droit de la famille dans les années 1970 a été l'un des principaux facteurs qui ont mené à l'élaboration du modèle conceptuel de TUF. Il ressort de publications récentes et de résultats de cette évaluation que les familles canadiennes ont subi des changements importants au cours des dernières décennies, ce qui accroît cette complexité.

L'attribution de la compétence en matière de droit de la famille à un seul tribunal visait à simplifier le système pour les familles – une caractéristique qui concorde bien avec l'objectif de servir une population confrontée à de nombreux défis, des barrières linguistiques et culturelles par exemple. La présence de juges spécialisés peut aussi faciliter la résolution des problèmes liés aux différences culturelles et à atténuer la complexité de plus en plus grande des structures familiales et des situations conjugales. Les services de justice familiale visent à aider les gens à régler leurs différends sans avoir recours aux tribunaux et à fournir des mécanismes de soutien pouvant répondre aux besoins particuliers de la collectivité.

Des juges et employés des tribunaux avaient besoin de temps additionnel pour informer et guider les parties qui se représentent elles-mêmes à travers les nombreuses procédures nécessaires pour initier et mener une cause à fin. Les nombreux services offerts par les CIDF dans le cadre du modèle de TUF peuvent être une ressource importante pour ces parties. Certaines administrations ont mis en place des services et des programmes destinés expressément aux parties qui ne sont pas représentés par avocat (par exemple le *Self-Represented Litigants Project* mis en œuvre en Nouvelle-Écosse).

Dans l'ensemble, les TUF permettent un meilleur accès à des juges spécialisés et à des services de règlement des différends et de justice familiale sur place que les autres tribunaux.

Les résultats de l'évaluation ont démontré que les TUF peuvent offrir un meilleur accès à des juges spécialisés et à des services extrajudiciaires. Il est vrai que des mécanismes de règlement extrajudiciaire et des services de justice familiale sont également offerts par les tribunaux traditionnels, mais les TUF offrent une plus grande gamme de services et un meilleur accès à ceux-ci. Il a été quelque peu difficile de déterminer avec certitude la mesure dans laquelle certains tribunaux traditionnels pouvaient offrir les services de juges spécialisés, mais il semble que les TUF peuvent toujours compter sur des juges spécialisés et expérimentés. Ainsi, il existe au sein des TUF un réseau d'experts en matière de droit de la famille que l'on ne trouve pas dans les tribunaux traditionnels. L'accès à des juges spécialisés était considéré comme l'une des principales mesures permettant aux TUF d'atteindre leurs objectifs.

Bien que certains des résultats ne soient pas concluants en ce qui a trait à la conception du modèle de TUF, certaines données laissent croire que celui-ci permet de régler les différends plus efficacement.

Dans l'ensemble, les résultats des TUF ne semblent pas différents de ceux des tribunaux plus traditionnels. Or, certaines données semblent indiquer que les TUF utilisent plus efficacement leur temps et leurs ressources. En effet, le nombre total d'activités visant à régler les questions en litige par dossier était plus bas dans le groupe des TUF que dans le groupe de comparaison.

En outre, il semble que, lorsque le TUF ressemble étroitement au modèle envisagé (c.-à-d. qu'il comporte tous les principaux éléments du modèle conceptuel), il est plus efficace que les tribunaux traditionnels, en particulier en ce qui a trait au délai de règlement, au caractère moins contradictoire du processus de règlement et à l'utilisation moins importante des ressources judiciaires. Il semble bien que le rendement du modèle de TUF soit supérieur à celui du modèle traditionnel en ce qui concerne des indicateurs comme le processus de règlement moins contradictoire des questions en litige (plus d'ordonnances sur consentement dans un dossier, moins de procès), le règlement en temps plus opportun, une utilisation moins importante des tribunaux et des demandes répétées moins nombreuses. Il est possible que la présence ou l'absence de services d'accueil ou de renvoi ait une incidence sur le rendement. Cette question pourrait faire l'objet d'autres recherches.

Le fait qu'un tribunal est formé de juges spécialisés et que des services de règlement extrajudiciaire des différends et de justice familiale sont offerts ne garantit pas l'accès à ces juges et services ni leur utilisation.

L'évaluation a révélé que la présence ou l'absence d'un mécanisme solide de renvoi, comme un service d'accueil, a une incidence sur l'utilisation des services de justice familiale. Les préférences personnelles des employés du système de justice peuvent aussi influencer sur l'utilisation de ces services. Plus précisément, lorsque l'accueil constituait le point d'entrée dans le système et que cette étape était obligatoire, les ordonnances sur consentement étaient plus nombreuses, les activités judiciaires moins nombreuses et le délai de règlement plus court. Lorsque l'accueil constituait une étape du processus (c.-à-d. lorsque cette étape était obligatoire), ce service constituait le principal point d'entrée.

7.2. Leçons apprises et recommandations en matière de recherche

Il est difficile d'évaluer l'effet des TUF par rapport à celui des tribunaux plus traditionnels en ce qui a trait au plan de recherche et à sa mise en œuvre.

Il est toujours difficile d'examiner un plan d'évaluation dans une perspective historique, mais, dans le cas qui nous occupe, des faits nouveaux survenus dans tous les sites, combinés à d'autres problèmes, ont rendu plus difficile l'évaluation des répercussions d'une initiative lancée il y a plus de 30 ans. Depuis ce temps, différentes initiatives ont été mises en œuvre par les gouvernements fédéral et provinciaux afin de modifier et d'améliorer le droit de la famille et les méthodes de règlement des différends dans le domaine.

Une grande partie des éléments du modèle conceptuel de TUF peuvent être (et ont été) mis en œuvre sans que la compétence de la cour supérieure et celle de la cour provinciale ne soient regroupées. C'est pourquoi il est difficile d'évaluer les répercussions des TUF au moyen d'une initiative quasi expérimentale ayant pour but d'évaluer la différence entre le groupe des TUF et un groupe de comparaison. Comme il est indiqué dans le rapport sur la conception, il fallait utiliser des critères précis pour sélectionner les sites afin que les TUF choisis ressemblent le plus possible au modèle de TUF et que le groupe de contrôle soit aussi différent que possible de ce modèle. Il est devenu de plus en plus évident au cours de l'évaluation que les tribunaux traditionnels au Canada ont, grâce à différentes initiatives, adopté certaines des approches et fourni certains des services qui étaient propres aux TUF à l'origine. De plus, la sélection des sites a fait en sorte que les sites de TUF choisis ne ressemblaient pas tous autant que possible au modèle. Par conséquent, et aussi en raison des difficultés associées aux variables intermédiaires dont il a été question précédemment, les résultats globaux avaient une valeur limitée et, souvent, ne permettaient pas de tirer des conclusions satisfaisantes. Les descriptions des sites font ressortir certaines réussites des TUF par rapport aux tribunaux traditionnels. On ne peut tirer des conclusions générales sur le rendement du modèle de TUF par rapport aux autres tribunaux qu'à l'égard de certains indicateurs de rendement, comme l'accès à des juges spécialisés et les différents services extrajudiciaires.

Les sondages effectués auprès de la clientèle au sujet des programmes de justice et qui s'adressent à différentes administrations exigent une longue planification avant la mise en œuvre de l'évaluation.

La confidentialité et l'accès aux coordonnées sont des enjeux clés en ce qui concerne les sondages menés auprès de la clientèle pour connaître son opinion. Ces facteurs ont été pris en

considération lors de la conception de la présente évaluation, et il a été décidé qu'il serait plus facile d'effectuer un examen des dossiers que de mener un sondage. Il est toutefois recommandé que la possibilité d'effectuer un sondage soit étudiée afin de compléter l'information recueillie qui est présentée dans le présent rapport. À titre d'exemple, on pourrait mener un sondage auprès de la population en général pour lequel les renseignements figurant dans les dossiers judiciaires ne seraient pas utilisés pour contacter les clients.

Le règlement des litiges en temps opportun est un indicateur problématique qui est influencé par différents facteurs qui n'ont pas pu être suffisamment contrôlés dans le cadre de l'analyse.

Il est possible que le délai de règlement ne soit pas un indicateur fiable du rendement des TUF ou d'autres initiatives de justice. La mesure des délais dans les recherches portant sur le système de justice (services judiciaires et extrajudiciaires) pose problème pour diverses raisons. Il y a notamment le fait que cet indicateur peut être interprété de différentes façons et qu'il est généralement mal défini ou qu'il n'est pas logiquement lié à toutes les activités du programme en cause. Par exemple, le délai de traitement pourrait désigner le temps que les parties ont passé en cour avec un juge – un renseignement qui ne figure pas dans la majorité des dossiers judiciaires – ou le nombre de jours écoulés entre la demande initiale et le règlement final de l'affaire. Il pourrait s'agir aussi de la mesure dans laquelle les parties estiment que le délai de règlement de leurs différends était approprié. D'une manière générale, il faudra, dans d'autres évaluations, vérifier la validité de l'hypothèse selon laquelle les affaires sont réglées en temps plus opportun lorsqu'elles sont soumises à un TUF et que cela peut être mesuré.

Il est très difficile, à cause de l'absence totale de lien entre les dossiers des fournisseurs des services de justice familiale et les dossiers des greffes, de savoir comment les parties utilisent le système de justice familiale.

Un certain nombre d'indicateurs de rendement ne pouvaient pas être mesurés parce qu'il était impossible de savoir, à la lecture des dossiers, quels services de justice familiale ou de mécanismes de règlement extrajudiciaire avaient été utilisés. En outre, si les dossiers du système de justice familiale avaient été examinés, il aurait été très difficile d'établir un lien entre ces dossiers et les dossiers des greffes afin d'en savoir plus sur l'utilisation des tribunaux.

Il faudrait, si d'autres évaluations semblables ou d'autres recherches portant sur le système de justice familiale étaient effectuées, disposer de méthodes de gestion des cas et de dépôt des

documents qui permettent de suivre les parties à l'intérieur de tout le système de justice familiale.

8. RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION

8.1. Réussite

Des données semblent indiquer que le modèle de tribunal unifié de la famille (TUF) contribue à régler les différends plus efficacement et qu'il assure un meilleur accès à des juges spécialisés et aux services de justice familiale.

Recommandation 1 : Il est recommandé que le ministère de la Justice du Canada diffuse les conclusions du présent rapport et qu'il étudie avec les intervenants de quelles façons le modèle de TUF pourrait mieux répondre aux besoins complexes et changeants des familles vivant une séparation ou un divorce.

Réponse de la direction :

Nous souscrivons à la conclusion et à la recommandation. Le Service des affaires judiciaires partagera le rapport d'évaluation avec d'autres unités du Ministère ainsi qu'avec les provinces et les territoires et étudiera avec les intervenants de quelles façons le modèle de TUF pourrait mieux répondre aux besoins complexes et changeants des familles vivant une séparation ou un divorce.

8.2. Leçons apprises

Les sondages effectués auprès de la clientèle au sujet des programmes de justice qui requièrent la collaboration du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux exigent une longue planification.

Il est très difficile, à cause de l'absence totale de lien entre les dossiers des fournisseurs des services de justice familiale et les dossiers des greffes, de savoir comment les parties utilisent le système de justice familiale.

Le règlement des litiges en temps opportun et la complexité des cas sont des indicateurs problématiques influencés par différents facteurs ne pouvant pas être suffisamment contrôlés dans le cadre de l'analyse.

Recommandation 2 : Il est recommandé que le ministère de la Justice du Canada collabore avec les provinces et territoires afin de recueillir des données de façon cohérente, de sorte qu'un lien puisse être établi entre les services de justice familiale et les dossiers judiciaires, et qu'un sondage de la clientèle puisse être conçu pour tous les tribunaux unifiés du Canada.

Réponse de la direction :

Nous souscrivons à la conclusion et à la recommandation. Le Service des affaires judiciaires collaborera avec la Division de la recherche et de la statistique, la Section de la famille, des enfants et des adolescents et les comités de recherche du ministère afin d'améliorer la collecte des données et, plus précisément, de créer des liens entre les dossiers des tribunaux et ceux des services de justice familiale et d'élaborer un sondage sur la satisfaction de la clientèle.

Recommandation 3 : Il est recommandé également que le ministère de la Justice révise les indicateurs de rendement en matière de délais de règlement et de complexité des cas, de façon à améliorer la capacité de mesure.

Réponse de la direction :

Nous souscrivons à la recommandation. Le Service des affaires judiciaires collaborera avec ses collègues de la Division de l'évaluation afin d'analyser et de réviser les indicateurs de rendement du CGRR des TUF.