



Modernisation de notre système de droit de la famille :
Rapport du Comité chargé de la réforme du droit de la famille
du Manitoba

Jun 2018

Rapport du Comité chargé de la réforme du droit de la famille

Introduction

En 2014, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans une affaire appelée *Hryniak c. Mauldin*. Il ne s'agissait pas d'une affaire de droit de la famille, mais il s'agissait d'une déclaration convaincante de la plus haute cour du Canada selon laquelle le temps est venu de changer la façon dont nous résolvons les différends.

La Cour a déclaré que « de nos jours, l'accès significatif à la justice constitue le plus grand défi à relever pour assurer la primauté du droit au Canada ». Elle a ajouté que « l'équilibre entre la procédure et l'accès à la justice qu'établit notre système de justice doit refléter la réalité contemporaine et reconnaître que de nouveaux modèles de règlement des différends peuvent être justes et équitables ».

Le 17 octobre 2017, la Cour d'appel du Manitoba a rendu sa décision dans *l'affaire Dunford c. Birnboim* dans laquelle elle déclarait :

[Traduction] « Des rapports successifs indiquent que le système accusatoire ne convient pas aux couples [...] qui cherchent à recadrer leurs relations familiales de manière juste et rapide. Il ne convient pas pour essentiellement deux raisons. Tout d'abord, les conflits entre conjoints ne sont pas comparables aux différends entre étrangers étant donné qu'ils impliquent bien plus que la résolution de différends juridiques. Des aspects émotionnels, psychologiques et financiers doivent également être résolus. Deuxièmement, contrairement à d'autres types de différends, les différends matrimoniaux sont de nature continue en raison de problèmes de pension alimentaire pour conjoint ou enfant ou de responsabilités parentales continues. »

En octobre 2017, la ministre de la Justice du Manitoba a annoncé une initiative de réforme du droit de la famille au Manitoba. Elle a dit que l'objectif était de le rendre plus accessible et d'améliorer le bien-être et les résultats des familles. La ministre de la Justice a mis sur pied un comité composé de juges, d'avocats et de représentants du public (le Comité) chargé de fournir des conseils et des recommandations sur un modèle de rechange qui pourrait être plus rapide, moins complexe, moins coûteux pour les familles et moins accusatoire. (La liste des membres du Comité figure à l'annexe A du présent rapport.) Bien que le Comité ait grandement bénéficié de la contribution, de l'expertise et de l'expérience pratique des cinq juges membres du Comité, ils ont tous limité leur participation à un rôle consultatif en gardant à l'esprit que leur rôle en tant que juges n'est pas d'élaborer des politiques et qu'en fait, ils pourraient être appelés un jour à se prononcer sur les politiques élaborées.

La ministre a également demandé au Comité d'établir un calendrier dynamique, en lui demandant de faire rapport au début de 2018 en supposant que tout changement législatif nécessaire pourrait être introduit dès la session du printemps 2018 de l'Assemblée législative.

Le droit de la famille traite de certaines des questions les plus difficiles et les plus importantes de notre vie. Il s'agit de nos enfants, de notre sécurité financière et parfois de notre sécurité personnelle. Il n'est pas étonnant que les émotions soient fortes lorsque les relations changent et que les parties doivent régler les détails de leur vie

maintenant séparée. À quelle fréquence vais-je voir mes enfants? Comment les décisions importantes concernant leur vie seront-elles prises? Comment vais-je subvenir à mes besoins lorsque je devrai payer pour entretenir une deuxième maison? Quels biens devrai-je partager?

Le problème d'accès

Il y a environ une douzaine d'années, les avocats et les juges ont commencé à cerner un problème réglés. Beaucoup de gens avaient de la difficulté à se payer les services juridiques dont ils avaient besoin. De plus en plus de gens comparaissaient devant les tribunaux sans avocat parce qu'ils ne pouvaient se permettre les services juridiques dont ils avaient besoin. Cette question (ainsi que des préoccupations similaires au sujet de la justice civile et pénale) est devenue le problème de l'« accès ». Un certain nombre d'études importantes ont été entreprises au Canada (et ailleurs dans le monde où des problèmes semblables se posaient). (Une liste partielle des études et des autres documents que le Comité a examinés figure à l'annexe B du présent rapport.)

Le juge en chef du Canada a entrepris une étude majeure sur la question de l'accès en octobre 2013. Le Comité d'action sur l'accès à la justice en matière civile et familiale a produit un rapport final (un certain nombre de rapports provisoires et de rapports de sous-comité avaient déjà été produits) intitulé « *L'accès à la justice en matière civile et familiale : Une feuille de route pour le changement* ». Un mois plus tard, l'Association du Barreau canadien a publié son principal rapport sur les problèmes d'accès intitulé « *Atteindre l'égalité devant la justice* ».

Ces études sur l'accès aux services juridiques dans le domaine du droit de la famille sont arrivées aux mêmes conclusions. Il y a un écart important : les personnes très pauvres peuvent être admissibles à l'aide juridique et obtenir l'aide d'avocats. Les personnes très riches peuvent se permettre les services juridiques dont elles ont besoin. Entre ces deux groupes, il existe toutefois un très grand groupe de personnes qui ont souvent de la difficulté à se payer les services juridiques dont elles ont besoin.

De nombreuses initiatives ont été entreprises pour régler le problème de l'accès. Les organismes d'éducation juridique publique ont produit une mine de ressources précieuses que les gens pourraient utiliser pour mieux comprendre le système. Au Manitoba, par

dans la façon dont les différends en droit de la famille étaient

exemple, l'Association d'éducation juridique communautaire (AEJC) et Justice Manitoba ont élaboré des publications en langage simple pour aider les gens à comprendre leurs droits et à naviguer dans le système juridique. Le service *Law Phone In* (service d'information juridique dirigé par l'AEJC) fournit des renseignements juridiques à des milliers de personnes chaque année. Le public a accès à la bibliothèque de droit de la Faculté de droit de l'Université du Manitoba et à CanLII (canlii.org), une ressource de recherche juridique gratuite en ligne.

Un certain nombre de services « bénévoles » ont été créés pour fournir des conseils et de l'aide juridiques à ceux qui en avaient besoin, y compris le Centre d'aide juridique très réputé qui offre des conseils et de l'aide juridiques avec l'aide d'étudiants en droit et d'avocats bénévoles. Le personnel des tribunaux a créé des ressources pour informer les personnes qui tentent de naviguer dans le système judiciaire. Le Barreau du Manitoba a entrepris un projet pilote, en agissant à titre de courtier pour les personnes qui ont besoin d'aide pour retenir les services d'avocats en droit de la famille. Aide juridique Manitoba a élargi ses lignes directrices en matière d'admissibilité financière. Les tribunaux ont activement élaboré de nouvelles initiatives pour mieux appuyer les plaideurs non représentés par un avocat dans les affaires de droit de la famille.

Les tribunaux ont également instauré une réforme du processus intégrant des conférences préparatoires obligatoires pour les affaires familiales (qui étaient en place au Manitoba depuis 2004). Ces conférences permettent souvent de régler les problèmes, de faire avancer les dossiers et de limiter les questions en litige. Le Centre de ressources en justice familiale a été créé pour fournir de l'information et un aiguillage et pour rédiger des ordonnances judiciaires à l'intention des plaideurs non représentés par un avocat.

Pourtant, malgré toutes ces initiatives, il existe toujours un problème fondamental : beaucoup de gens ne peuvent pas se représenter

efficacement dans les affaires familiales et ne peuvent pourtant pas se permettre les services juridiques dont ils ont désespérément besoin. Le système demeure complexe et dans le cas de problèmes graves où les émotions sont souvent fortes, les nombreuses ressources d'auto-assistance sont tout simplement inadéquates. Elles sont particulièrement inefficaces pour les personnes qui ont une expérience limitée du système judiciaire, celles qui ont des capacités de lecture et d'écriture limitées ou pour lesquelles le français ou l'anglais ne sont pas leur langue maternelle, ou dans les situations où il existe d'importants déséquilibres de pouvoir entre les parties.

Le système accusatoire

Bien que les problèmes d'accès se soient posés relativement récemment, les intervenants en droit de la famille discutaient depuis longtemps de la question à savoir si un modèle accusatoire fondé sur les tribunaux qui fonctionne bien pour régler d'autres types de questions serait pertinent pour les différends en droit de la famille. Dans d'autres types de cas, même si les enjeux peuvent être élevés, l'engagement émotionnel est beaucoup plus faible. Dans d'autres types de cas, avoir un « gagnant » et un « perdant » n'est pas nécessairement une mauvaise chose, car c'est une solution finale à un problème. En droit de la famille, la relation entre les parties est souvent constante et importante. Des questions comme la responsabilité parentale conjointe des enfants, les pensions alimentaires pour enfants et les pensions alimentaires pour conjoint sont à long terme et le fait d'avoir un gagnant et un perdant contribue souvent à maintenir une relation conflictuelle.

Au début des années 1990, certains avocats ont commencé à offrir un processus de rechange appelé droit familial collaboratif. L'objectif est de résoudre les problèmes sans s'adresser aux tribunaux, en établissant un consensus entre les parties avec l'aide d'une équipe professionnelle – deux avocats, deux travailleurs sociaux ou psychologues et, à l'occasion, un spécialiste des finances – qui encadre les parties tout au long du processus.

En 2001, Aide juridique Manitoba a commencé à promouvoir le droit collaboratif et, en 2004, on a lancé un projet pilote de droit familial collaboratif qui exigeait des clients de l'aide juridique, alors que les deux parties bénéficiaient d'une aide juridique, qu'ils utilisent un processus de droit collaboratif. Les parties ont reçu les services d'avocats formés à ce processus. Ce projet a pris fin en 2011, mais même si l'aide juridique n'exige plus le recours à la résolution collaborative des différends, celle-ci est toujours financée par l'aide juridique pour les personnes admissibles sur le plan financier et qui choisissent de l'utiliser.

Il est important de comprendre dès le départ qu'en dépit des défis que pose la résolution des différends familiaux selon un mode accusatoire (surtout sans accès à des services juridiques abordables), les tribunaux jouent actuellement un rôle clé qui doit être maintenu. Les tribunaux demeurent un organisme indépendant formé d'arbitres impartiaux hautement qualifiés financés par les gouvernements en tant que service public. Ils ont le pouvoir de rendre des ordonnances contraignantes et exécutoires. Ils sont mandatés par la loi et constitutionnellement pour trancher les affaires et prendre des décisions ayant force de loi. Les tribunaux créent un ensemble de jurisprudence (décisions qui interprètent la loi) qui constitue des précédents qui sont invoqués pour aider les utilisateurs du système judiciaire à comprendre la loi et ce à quoi s'attendre de celle-ci.

Il est toutefois clair que les problèmes d'accès et les problèmes associés à un processus accusatoire exigent que le processus judiciaire change pour que les ressources précieuses et l'expertise qu'elles apportent soient à la disposition de toutes les personnes qui en ont besoin, en temps opportun.

Une autre chose importante à garder à l'esprit est que les problèmes d'accès ne sont généralement pas, comme certains le croient, motivés par le fait que les avocats sont trop combatifs ou trop coûteux. Il est vrai que les avocats peuvent être coûteux et que certains sont combatifs. Mais les avocats agissent pour les clients et leur rôle consiste à donner aux clients les meilleurs conseils possible tout en

reconnaissant qu'en fin de compte, les décisions et les instructions proviennent du client. Parfois, lorsqu'un avocat est combatif, c'est parce que son client a donné ces instructions.

Les avocats représentent les clients, et le système accusatoire est souvent la seule option possible. Ils apportent expertise, indépendance et protections constitutionnelles comme le secret professionnel de l'avocat. Plus loin dans le présent rapport, nous discuterons du rôle que les avocats pourraient jouer dans le nouveau système que nous proposons.

L'objectif

Lorsque la ministre de la Justice a annoncé la création d'un comité pour tenter d'améliorer le système de droit de la famille au Manitoba, l'objectif n'était pas d'étudier davantage le problème, mais plutôt d'explorer un modèle de rechange qui, à son avis, pourrait être plus rapide, moins coûteux et moins accusatoire. On a donné au comité une description générale du modèle et on lui a demandé de le vérifier. S'il était prometteur, on a demandé au Comité de fournir des détails qui pourraient en appuyer la réussite.

Le Comité s'est réuni régulièrement et a demandé l'avis d'un large éventail d'intervenants. Le Comité a examiné un grand nombre d'études et de rapports sur les problèmes d'accès et les problèmes liés à l'approche accusatoire adoptée pour régler les différends familiaux. L'annonce publique de la création du Comité a incité un grand nombre de personnes ayant une certaine expérience personnelle du système de droit de la famille au Manitoba à communiquer avec le Comité et à partager leurs histoires. (Une liste des intervenants contactés et des commentaires reçus figure à l'annexe « C » du présent rapport.)

Peu de temps après, un consensus s'est dégagé sur le fait que le modèle proposé « tient debout ». Il ne résoudre pas tous les problèmes, mais pourrait améliorer considérablement le système. Le Comité recommande de lancer une nouvelle initiative à titre de projet pilote triennal.

Pourquoi un projet pilote?

Il y a quatre raisons de recommander un projet pilote. Tout d'abord, un projet pilote présente un faible risque et permettra de prouver (ou non) la valeur du modèle sans s'engager à investir de façon importante dans des ressources ou une infrastructure permanente.

Deuxièmement, la courte période dont dispose le Comité signifiait que nous ne cherchions pas à obtenir la perfection. Au lieu de cela, nous cherchions à réaliser des progrès, sachant que le modèle devra sans aucun doute être légèrement modifié pour être couronné de succès. Un projet pilote comprenant une évaluation rigoureuse, à partir du premier jour, permettra d'analyser ce qui a fonctionné et ce qui n'a pas fonctionné et, s'il est soigneusement planifié, le projet pilote comprendra une surveillance continue et des ajustements continus pour améliorer ses chances de succès à long terme.

Troisièmement, personne au sein du Comité ne voulait produire un rapport destiné à rester sur les tablettes. Dans le contexte budgétaire actuel, la proposition d'un modèle qui exige l'investissement de ressources, même avec la promesse d'épargne à long terme, est difficile à faire accepter. Nous croyons que cette initiative n'entraînera pas de coûts supplémentaires à long terme, mais qu'elle nécessitera un investissement initial pour créer des ressources additionnelles en résolution de conflits. Un projet pilote permet une « validation de principe » afin que les responsables des finances du Manitoba aient des preuves que l'investissement est bon.

En dernier lieu, le Comité est frappé par les données limitées disponibles sur le système actuel de règlement des différends familiaux. Il est impossible de faire des projections significatives au sujet des résultats d'une nouvelle initiative sans disposer de données de base adéquates. Non seulement un projet pilote assorti d'une composante d'évaluation bien planifiée nous donnera ces données, mais il permet de tester un modèle sans, comme il est mentionné plus haut, investir les mauvaises ressources pour créer une infrastructure inutile ou inappropriée.

Le modèle

Le modèle décrit par la ministre de la Justice a commencé par un simple formulaire de demande au tribunal. Un administrateur évaluerait alors la question et renverrait les parties à la ressource offrant la meilleure probabilité de régler le différend par consensus au moyen d'une approche non accusatoire. Si l'affaire était réglée, l'administrateur aiderait les parties à faire le nécessaire pour mettre en œuvre leur entente (par exemple, un accord de séparation ou une ordonnance du tribunal sur consentement). Si les parties ne sont pas en mesure de régler la question, l'administrateur renverra le dossier à un arbitre qui tranchera l'affaire de manière expéditive. La décision de l'arbitre pourrait être portée en appel devant la Division de la famille de la Cour du Banc de la Reine.

Après de nombreuses discussions et après avoir pris en compte les commentaires que nous avons reçus des intervenants, le Comité estime que le modèle est logique et qu'il peut fonctionner. À notre avis, le modèle pourrait être amélioré en éliminant le rôle distinct d'arbitre et en combinant bon nombre de ces fonctions au rôle d'accueil et de triage.

Notre modèle exigerait par voie législative que le traitement de toutes les affaires visées par la *Loi sur l'obligation alimentaire* commence par un formulaire de demande suffisamment simple pour qu'une personne puisse le remplir avec ou sans l'aide d'un avocat. Il existe déjà un certain nombre d'exemples de ce genre de documents introductifs, y compris le formulaire utilisé par la Cour provinciale du Manitoba pour traiter les affaires de droit de la famille (la Cour provinciale a compétence pour traiter de certaines questions de droit de la famille dans des régions de la province où il n'y a pas de présence à la Cour du Banc de la Reine, et a compétence concurrente avec la Cour du Banc de la Reine dans certaines collectivités comme Thompson.) L'autre partie recevrait le document introductif et serait invitée à le remplir et à déposer une réponse dans les 20 jours.

Le fait de restreindre ce projet pilote aux affaires relevant de la *Loi sur l'obligation alimentaire* limitera considérablement la portée de cette initiative, mais nous croyons que celles-ci seront nombreuses et seront suffisantes pour tester

l'efficacité de cette approche durant la phase pilote. Plus loin dans le présent rapport, nous discutons des problèmes et de la possibilité d'inclure les affaires relevant de la *Loi sur le divorce*.

Pas de réponse?

S'il n'y a pas de réponse, les dispositions sur le manquement s'appliqueraient (le manquement est le processus actuel d'obtention d'une ordonnance du tribunal lorsque l'autre partie n'a pas répondu ou n'a pas participé dans le délai prévu à cette fin). Selon l'information dont nous disposons, les affaires relatives au manquement causent une grande frustration, car même si l'autre partie n'a pas répondu, elle a encore besoin de ressources considérables pour résoudre les détails administratifs de l'affaire et régler les questions importantes en jeu. Ces affaires remplissent souvent les registres des tribunaux, surtout à la Cour provinciale, et particulièrement dans les régions plus éloignées de la province.

Dans le modèle que nous proposons, lorsqu'aucune réponse n'a été déposée et que l'affaire est réglée par défaut, nous ne voyons aucune raison pour laquelle la plupart de ces affaires ne peuvent être tranchées par l'agent principal des règlements (APR), un nouveau fonctionnaire administratif dont le rôle est décrit plus en détail plus loin dans le présent rapport. L'APR pourrait avoir le pouvoir de traiter de questions telles que la divulgation forcée de renseignements financiers, la suspension de l'exécution des ordonnances alimentaires et les questions relatives à la signification des documents.

L'APR pourrait également traiter des ordonnances plus importantes en vertu de la *Loi sur l'obligation alimentaire*, y compris les ordonnances portant sur les montants prévus aux tables de pension alimentaire pour enfants. (La pension alimentaire pour enfants est un exemple d'une question largement déterminée par un ensemble de lignes directrices et nous avons déjà mis en place un système où un agent administratif peut modifier ces ordonnances.)

Même si nous croyons qu'il est possible d'intégrer un grand nombre de ces affaires de

manquement à ce processus administratif et de les empêcher d'engorger les tribunaux, il est important de se rappeler qu'il y aura encore de nombreuses affaires qui devront être soumises à la Cour du Banc de la Reine, même par défaut, parce que l'affaire relève de la compétence exclusive de cette cour. L'exemple le plus courant est celui des affaires relevant de la *Loi sur le divorce*. Notre comité a noté que même si le divorce est du ressort fédéral et relève de la compétence exclusive de la Cour du Banc de la Reine, la procédure qui s'y rattache relève de la compétence provinciale. Actuellement, cette compétence a été conférée à la Cour du Banc de la Reine et la procédure est établie par un comité de cette cour. Il se peut qu'à l'avenir, l'APR ait l'occasion de jouer un rôle même en matière de divorce, et certains membres du Comité estiment fermement que toutes les affaires, y compris le divorce, devraient être adressées à l'APR pour étudier la possibilité d'un règlement rapide. Leur vision est que le document introductif pourrait demander un redressement en vertu de la *Loi sur le divorce* et de la *Loi sur l'obligation alimentaire* (comme c'est le cas maintenant d'une requête en divorce). L'APR pourrait diriger l'affaire vers la ressource de résolution appropriée, étant entendu que, si elle n'était pas résolue, il faudrait l'adresser à la Cour du Banc de la Reine pour règlement. Le Comité n'est toutefois pas parvenu à un consensus sur les affaires relevant de la *Loi sur le divorce*, et il voulait simplement le signaler comme option, peut-être pour examen après l'acquisition d'une certaine expérience dans le cadre du projet pilote.

Réponse déposée?

Lorsqu'une réponse est déposée, l'APR se sert ensuite des documents introductifs pour évaluer les ressources les plus susceptibles de résoudre les problèmes de façon non accusatoire. L'APR, qui exécuterait une fonction de triage, recueillerait tous les renseignements dont il a besoin pour effectuer cette évaluation, y compris s'il y avait des questions de sécurité ou de protection à prendre en considération. L'APR établirait également des frais de règlement fondés sur des lignes directrices qui tiennent compte des moyens des parties. Si l'APR le juge approprié, ces frais pourraient être payés au fil du temps.

(Bien que cela puisse ajouter au fardeau administratif, le Comité estime qu'il vaut la peine d'essayer pendant la phase pilote, car cela contribuera à l'abordabilité pour certains utilisateurs.)

L'APR déterminera également, dans le cadre de la fonction de triage, s'il est préférable que l'affaire soit soumise immédiatement au tribunal plutôt qu'à une ressource de règlement des différends qui n'est pas accusatoire. Si c'est le cas, l'APR dirigera l'affaire vers le système judiciaire ordinaire. Si l'affaire est soumise à une forme quelconque de règlement non accusatoire des différends, l'APR déterminera la meilleure ressource pour l'affaire et organisera une première rencontre des parties avec le fournisseur de ressources (habituellement un médiateur). L'APR aurait le pouvoir d'ordonner la divulgation de renseignements financiers, le cas échéant, afin d'accélérer le processus de médiation. L'APR surveillerait (mais ne dirigerait pas) les progrès du processus de médiation. Si le différend est éventuellement réglé, l'APR encouragerait les parties à obtenir des conseils juridiques si elles ne sont pas déjà représentées par des avocats, afin de s'assurer que l'entente est bien documentée et qu'elle répond adéquatement à leurs besoins. Si les parties sont incapables de le faire, l'APR les aidera à documenter l'entente.

Réglée par la médiation?

Si une affaire est réglée dans le cadre du processus de médiation, les parties ont plusieurs options. De nombreuses affaires peuvent être réglées au moyen d'une entente sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une ordonnance du tribunal. Une entente peut être modifiée assez facilement lorsque les arrangements en matière de garde ou de pension alimentaire changent, et dans de tels cas, il n'est pas nécessaire d'entreprendre le processus plus actif consistant à s'adresser au tribunal pour modifier l'ordonnance.

Parfois, une ordonnance du tribunal est appropriée ou nécessaire. Par exemple, si l'on craint que l'une des parties déménage dans une autre province ou un autre pays. En l'espèce, une ordonnance du tribunal établissant les arrangements en matière de garde et de pension alimentaire facilite l'application des

dispositions. Dans les cas où une ordonnance énonçant les détails de l'entente est appropriée, compte tenu du fait que l'affaire est réglée par consentement (avec l'accord des deux parties), nous estimons que l'APR devrait avoir le pouvoir de rendre l'ordonnance sur consentement appropriée. S'il s'agit d'une affaire qui ne relève pas de la compétence de l'APR (par exemple, un divorce), l'APR rédige un rapport à l'intention des parties dans lequel il expose leur entente et précise la nature de l'ordonnance judiciaire demandée.

Non réglée par la médiation?

Bien que le rôle de l'APR ne vise généralement qu'à arbitrer les affaires de manquement et, dans les cas où il y a consentement, certains membres de notre comité estiment que certaines affaires contestées pourraient également être tranchées par l'APR. Dans ces cas, l'APR devrait permettre aux parties d'être entendues, mais nous ne voyons aucune raison pour laquelle les demandes contestées de pension alimentaire pour enfants, la cessation de la pension alimentaire pour enfants après que l'enfant est devenu un adulte dans des circonstances appropriées, et les affaires d'exécution réciproque des ordonnances alimentaires ne pourraient être tranchées par l'APR. Au bout du compte, toutefois, la plupart des membres du Comité estimaient qu'il était plus logique de régler cette question après la phase pilote, et nous ne recommandons pas de l'intégrer au projet pilote.

Dans le modèle que nous recommandons pour le projet pilote, lorsque les parties n'arrivent pas à s'entendre, l'APR rédigerait un rapport. Ce rapport énoncerait le processus qui avait été entrepris et confirmerait que ce processus était maintenant terminé et ne permettait pas de régler une partie ou la totalité des problèmes. Il pourrait aussi inclure une résolution recommandée dans les situations où l'APR estime que cela serait approprié. Le rapport pourrait, entre autres, influencer sur une ordonnance pour les dépens rendue contre l'une des parties lorsque l'affaire est portée en justice.

Les parties seraient alors responsables de lancer un processus judiciaire et, pour ce faire, elles devraient déposer le rapport de l'APR

ainsi que les documents appropriés pour amorcer un processus judiciaire. Avec l'avantage d'un rapport, d'une analyse et parfois d'une recommandation d'un agent indépendant (l'APR), le tribunal peut être en mesure de créer un système accéléré pour trancher ces affaires. Il est également possible que, après avoir bénéficié du processus de médiation, les parties aient acquis une meilleure compréhension de la position de l'autre partie et que le degré d'hostilité soit sensiblement réduit en conséquence, même si l'affaire n'a pas été entièrement réglée.

Il convient de noter qu'il existe déjà un exemple de processus simplifié pour soumettre un type particulier de demande en droit de la famille au tribunal du Manitoba. La loi qui s'applique à ce type particulier de demande exige que le tribunal donne effet aux documents dont la forme est différente ou qui utilisent une terminologie différente de celle d'un acte de procédure officiel de la Cour du Banc de la Reine dans les cas où une personne de l'extérieur de la province souhaite obtenir ou modifier une ordonnance alimentaire pour enfant ou conjoint au Manitoba. De plus, ces demandes de pension alimentaire d'exécution réciproque sont expressément exemptées des exigences relatives aux conférences préparatoires. Les résidents du Manitoba peuvent profiter du même type de processus pour demander ou modifier une pension alimentaire dans une autre province sans présenter de demande au tribunal du Manitoba. Ce type de procédure moins formelle d'accès au système judiciaire pourrait être un modèle à adopter dans la législation créant le processus de l'APR lorsqu'une ordonnance du tribunal est requise à la suite du processus de l'APR.

Est-ce « légal »?

Le Comité était conscient des défis constitutionnels et juridictionnels associés au droit de la famille. Certaines questions de droit de la famille relèvent de la compétence fédérale et certaines sont de compétence provinciale. Certains pouvoirs sont conférés exclusivement aux cours supérieures (au Manitoba, à la Cour du Banc de la Reine et à la Cour d'appel) et la compétence indépendante de la Cour fait partie intégrante de notre démocratie. Le Comité a tenté de tenir

compte des limites de la compétence provinciale et de l'indépendance des tribunaux. Historiquement au Manitoba, la procédure judiciaire a été la responsabilité de la cour elle-même et tout changement doit être apporté en tenant compte de l'indépendance institutionnelle des tribunaux et en la respectant.

Triage et arbitrage

Nous recommandons que l'APR porte deux chapeaux très différents. L'APR cherchera l'option non accusatoire la plus efficace et il renverra l'affaire à ces ressources. L'APR tranchera également les questions de manquement et de consentement, comme il a été mentionné précédemment. Nous avons déterminé avec soin si cela fonctionnerait et la majorité des membres du Comité sont convaincus que ce serait le cas, d'autant plus que l'arbitrage se limite aux affaires de manquement et de consentement. Le Comité souhaite préciser qu'il serait possible d'intégrer progressivement l'initiative en commençant par la fonction de triage seulement, ce qui, comme il est indiqué ci-près, est en soi un élément clé de l'amélioration du système.

Règlement non accusatoire des différends

Un élément clé de cette initiative sera l'occasion d'orienter les gens vers des ressources de règlement non accusatoire des différends à un stade très précoce. La documentation que nous avons examinée laisse entendre que même si une partie hésite à entreprendre une forme quelconque de médiation, il y a de très bonnes chances que cette démarche favorise une résolution fructueuse. Le fait d'amorcer rapidement ce processus, avant que les positions ne soient enracinées, de laisser les mauvais sentiments s'envenimer, et d'investir des ressources considérables dans l'adoption d'attitudes et de positions conflictuelles accroît les chances de réussite.

Nous savons que la médiation, la conversation collaborative structurée et les outils de résolution fondés sur le consensus fonctionnent. Nous savons qu'une résolution fondée sur le consensus est généralement meilleure pour les familles qu'une résolution issue d'un processus accusatoire. Nous savons que ces résolutions ont une meilleure

probabilité de stabilité à long terme et constituent un fondement utile pour ce qui est habituellement une relation continue entre les parties au sujet de questions liées aux enfants et aux pensions alimentaires. Nous savons également que, même lorsque le règlement non accusatoire d'un différend ne règle pas le différend, il réduit souvent le degré d'hostilité et donne aux parties une meilleure idée de la position de l'autre partie. Nous croyons que le règlement non accusatoire obligatoire des différends dans la plupart des cas relevant de la *Loi sur l'obligation alimentaire* contribuera à l'objectif de faire en sorte que les familles se portent mieux une fois la relation conjugale terminée.

De quelles connaissances et compétences l'APR a-t-il besoin pour réussir?

Le Comité a réfléchi à cette question et a dressé une longue liste. L'APR devra connaître la loi. L'APR devra avoir une connaissance approfondie des ressources disponibles pour l'aiguillage. L'APR doit être en mesure de traiter un grand nombre de cas en temps opportun. L'APR doit être en mesure d'offrir un service culturellement approprié. L'APR bénéficiera d'une formation en médiation et en règlement des différends. L'APR bénéficiera des compétences d'un travailleur social et d'un psychologue. L'APR devra être un bon communicateur. L'APR devra être un bon administrateur. L'APR devra bien comprendre les systèmes et posséder d'excellentes compétences en analyse. L'APR doit être en mesure d'écrire bien et clairement. L'APR doit être en mesure de fournir des services dans les deux langues officielles.

Il est devenu évident que personne ne possède toutes ces compétences. Pour résoudre ce problème fondamental, nous recommandons la création d'un Bureau de l'APR. Il serait dirigé par un APR secondé par une équipe relevant de lui qui compléterait l'ensemble de compétences. L'APR pourrait ensuite compter sur son équipe pour le conseiller et l'aider à remplir son rôle. Ces ressources pourraient être internes, mais bon nombre d'entre elles pourraient être recrutées à l'externe en vertu d'un contrat de service. L'APR déterminerait les compétences pour lesquelles il a été le plus efficace de recourir à

des contrats (vraisemblablement celles dont on avait moins souvent besoin) et celles qui ont été le plus efficacement mises en œuvre en ayant une capacité interne. Au cours de la phase pilote, on s'attend à ce que de nombreux services fassent l'objet d'un contrat afin d'éviter d'ériger une infrastructure qu'il faudra démanteler si le projet n'est pas couronné de succès.

Qui devrait faire partie de ce nouveau système et qui devrait en être exclu?

Le Comité se demande si ce modèle devrait être obligatoire ou volontaire. Nous avons consulté les médiateurs au sujet de l'efficacité de la médiation involontaire. Nombreux sont ceux qui nous ont dit que la clé du succès consistera à amener les parties réticentes à participer à un processus de médiation structuré le plus tôt possible. Au bout du compte, nous recommandons que tout le monde soit tenu d'entamer une procédure en vertu de la *Loi sur l'obligation alimentaire* en faisant appel au Bureau de l'APR, à deux exceptions près. L'une de ces exceptions concerne les affaires urgentes (voir ci-après). Dans l'autre cas, l'une ou l'autre des parties ou les deux souhaitent utiliser le processus actuel, auquel cas elles peuvent demander à l'APR d'exempter leur affaire (voir ci-après).

Les deux parties voudront peut-être aussi avoir recours à leurs propres médiateurs ou ressources de résolution collaborative. Nous nous attendons à ce qu'elles indiquent cette préférence dans le document introductif. L'APR approuverait normalement ce choix, mais pourrait exercer un pouvoir discrétionnaire si la proposition ne semblait pas raisonnable ou opportune. Il existe une mine de ressources en médiation privée au Manitoba et nous ne voyons aucune raison pour laquelle, de façon générale, si les parties préfèrent la médiation privée, elle ne devrait pas être une option pour elles.

L'autre contrainte à l'égard de qui fait partie du nouveau système proposé, du moins pendant la phase pilote, concernera les ressources disponibles pour fournir les services dans le cadre de ce modèle. Comme les données sont insuffisantes, il est difficile de connaître exactement l'ampleur des besoins. Nous

savons que les chiffres sont très élevés et, par conséquent, au cours de la phase pilote, nous proposons que l'APR effectue le triage des affaires de manière à les diriger vers les ressources non accusatoires les plus susceptibles d'assurer une résolution collaborative efficace dans le cadre du système. Une fois que ces ressources auront atteint leur capacité maximale, les cas seront triés et dirigés vers le système régulier jusqu'à ce que les ressources soient de nouveau disponibles. Ainsi, l'APR peut adapter la demande à l'offre de ressources disponibles et s'assurer qu'il n'y a pas d'arriéré important pendant le projet pilote.

Tel qu'il a été indiqué précédemment, le Comité est d'avis qu'une partie devrait être en mesure de présenter une demande de retrait à l'APR. Cette décision serait de nature administrative, mais l'équité exige que l'autre partie soit autorisée à présenter des observations sur cette question au moment où la demande est présentée. La décision de ne pas participer sera fondée sur des circonstances exceptionnelles seulement, afin de transmettre le message clair que, sans circonstances exceptionnelles, le manquement doit rester au dossier. D'abord, le Comité estimait que si les deux parties acceptaient de se retirer de la médiation et de se rendre directement au tribunal, elles devraient pouvoir le faire. D'autres discussions ont permis de cerner le risque d'abus que le fait de leur permettre de le faire entraînerait, sauf dans des circonstances exceptionnelles. La majorité des membres du Comité ont conclu qu'il ne devrait pas être permis de se retirer sans raison valable.

Qu'en est-il des questions nécessitant une attention urgente?

Souvent, lorsqu'un couple se sépare, des questions nécessitent une attention urgente. Une partie peut avoir besoin d'un soutien financier parce que, jusqu'alors, elle s'était fiée au revenu de l'autre partie pour subvenir aux besoins de la famille. Il peut y avoir un besoin urgent de s'occuper de la garde ou de la visite des enfants et, dans certains cas, une ordonnance de protection peut s'avérer nécessaire. Dans le modèle proposé, une personne qui demande de l'aide d'urgence pourrait s'adresser directement au tribunal et,

dans le cadre du redressement demandé, demander aussi au tribunal de renoncer à l'obligation d'introduire l'instance par l'entremise du Bureau de l'APR. Cela permettrait de s'assurer que les personnes qui ont besoin d'un redressement urgent ont accès au tribunal sans délai et, dans les circonstances appropriées, obtiennent les mesures de redressement nécessaires, comme c'est le cas maintenant.

Qu'en est-il des cas où il existe un déséquilibre important des pouvoirs, ou des antécédents de violence conjugale?

La médiation est-elle appropriée dans ces situations? Nous avons posé cette question à de nombreux intervenants bien informés et le consensus était clair, à savoir qu'elle l'est, à condition que le processus de médiation soit soigneusement conçu pour prendre en compte ce genre de relations. Il existe une grande variété de modèles de médiation, dont plusieurs sont conçus pour résoudre avec succès les déséquilibres de pouvoir ou les situations de violence familiale. La médiation peut, par exemple, avoir lieu sans que les parties soient dans la même salle. Plus important encore, cependant, nous avons appris que, comme les parties auront habituellement besoin de maintenir une relation continue en ce qui concerne l'accès aux enfants et le versement d'une pension alimentaire, une résolution obtenue par la médiation est souhaitable dans la plupart des cas, car elle présente la plus grande probabilité que la relation continue soit axée sur la coopération plutôt que sur l'antagonisme continu.

Les avocats ont-ils un rôle à jouer dans ce modèle?

Comme il sera simple de présenter une demande au Bureau de l'APR et de répondre à une demande, un avocat ne sera pas nécessaire comme point d'entrée dans le système. Les utilisateurs du système devront comprendre leurs droits et obligations en vertu de la loi, et le Comité envisage de disposer de ressources supplémentaires pour les aider à cet égard. Les avocats peuvent aussi jouer un rôle. Ils peuvent aider les clients à comprendre leurs droits et leurs options. Ils peuvent faciliter le processus à mesure qu'il se déroule. Ils peuvent défendre efficacement les intérêts de

leurs clients devant l'APR et le tribunal. Ils peuvent rédiger des documents et des ententes. Il convient de noter que de nombreux avocats exercent déjà en tout ou en partie le droit de la famille collaboratif. Les praticiens collaboratifs soulignent l'importance que les utilisateurs du système soient bien informés et disposent de bons conseils. Pour ceux qui peuvent se permettre un avocat, ce sera un avantage, mais pour ceux qui choisissent de ne pas avoir recours à un avocat ou qui ne peuvent se le permettre, il leur sera beaucoup plus facile d'accéder au système jusqu'à ce que la phase de médiation obligatoire soit terminée.

Précisons qu'un processus accéléré et moins accusatoire se traduira par un changement de rôle pour de nombreux avocats. Si moins d'affaires aboutissent à une audience contestée, il sera moins nécessaire de déployer de vigoureux efforts de défense. Si les processus sont plus simples, il y aura moins d'heures consacrées à la rédaction de documents et à la présentation de motions de procédure. Certains avocats en droit de la famille devront acquérir de nouvelles compétences.

Bien que certains clients puissent choisir de tirer parti d'un système plus simple avec le soutien du Bureau de l'APR pour se représenter eux-mêmes, à notre avis, le contraire pourrait bien se produire. Un système moins coûteux, plus rapide et moins complexe signifie que de nombreuses personnes qui se représentent actuellement elles-mêmes parce qu'elles ne peuvent se permettre les services juridiques dont elles ont besoin pourront se permettre les services juridiques inestimables qu'un avocat leur fournira.

Il est également possible d'économiser des frais juridiques en ne payant que des services juridiques limités, un processus communément appelé « dégroupement des services ». Certaines personnes peuvent avoir recours aux services juridiques à des fins de conseils seulement, ce qui sera beaucoup moins coûteux que la pleine représentation. Précisons toutefois que si l'affaire n'est pas réglée au niveau de l'APR, le système ne sera pas moins complexe qu'il ne l'est aujourd'hui

et ne sera pas très utile pour ceux qui doivent s'adresser aux tribunaux. Le véritable avantage de cette initiative sera de réduire considérablement le nombre d'affaires qui seront portées devant les tribunaux.

Il convient de tenir compte d'un autre développement. Le Barreau du Manitoba examine activement le concept de permis d'exercice de parajuristes formés. Il sera important de surveiller ce travail, car il est tout à fait possible que dans certains cas, un parajuriste formé et réglementé puisse fournir des conseils et des services de représentation, en particulier pour ceux qui ne peuvent se permettre de retenir les services d'un avocat même à moindre coût. En novembre 2017, le Barreau de l'Ontario a pris la décision d'autoriser les parajuristes titulaires d'un permis à fournir des services dans le domaine du droit de la famille, en partie parce qu'il croit que cela fait partie de la solution à la prestation de services juridiques abordables en matière de droit de la famille.

Comment tout cela est-il payé?

Le Comité avait pour objectif de mettre au point un modèle qui n'entraînera pas de coûts supplémentaires (à long terme) parce que nous croyons que dans le contexte financier actuel, l'élaboration d'un modèle n'entraînant pas de coûts supplémentaires à long terme offre les meilleures chances de soutien et d'adoption du modèle.

Il y a quatre façons de payer les ressources supplémentaires nécessaires. Tout d'abord, le modèle prévoit des frais d'utilisation (des frais pour la résolution et des frais pour les affaires qui exigent une décision du tribunal). Il existe déjà des frais de dépôt pour les affaires judiciaires, mais ils sont relativement modestes. Nous recommandons des frais beaucoup plus élevés, mais selon une échelle mobile fondée sur la capacité de payer. Nous croyons que cela est juste parce que les utilisateurs du système en tireront grandement profit et réaliseront des économies importantes, ce qui réduira les frais juridiques. De nombreux utilisateurs du système actuel ont mentionné qu'ils avaient payé des montants très élevés en frais juridiques, et beaucoup nous ont dit qu'ils avaient choisi de se

représenter eux-mêmes ou de faire des concessions concernant certaines questions, ou simplement de ne pas aller de l'avant, parce qu'ils n'avaient pas les moyens de payer les frais juridiques.

Précisons que nous croyons que le montant que les gens paient en frais juridiques est fonction du système accusatoire dans lequel ils sont engagés, des enjeux élevés et de la composante émotionnelle de ce domaine du droit. Le fait de mettre l'accent sur un modèle de conciliation devrait considérablement réduire les frais juridiques tout en produisant des résultats nettement meilleurs. Bref, nous croyons qu'une partie des économies en frais juridiques peut servir à financer ce nouveau modèle. Nous croyons également qu'un plus grand nombre de personnes utiliseront ce modèle parce qu'il est abordable et que beaucoup de celles qui choisissent actuellement de se représenter elles-mêmes pourront se permettre une représentation juridique.

Deuxièmement, certains des coûts de ce modèle seront compensés par une réduction des dépenses dans le système existant. La majeure partie de l'infrastructure existante du système devra demeurer intacte et une partie de celle-ci ne relève pas de la province. Par exemple, les juges de la Cour du Banc de la Reine sont nommés et rémunérés par le gouvernement fédéral. Il y a toutefois beaucoup d'infrastructures de soutien entourant les tribunaux qui représentent une dépense provinciale et il pourrait être possible de réduire ces coûts. Il serait imprudent de s'attendre à de grandes économies dans ces domaines, mais il pourrait être possible de réaliser des économies systémiques modestes. Il se peut également que des ressources libérées puissent être affectées à d'autres secteurs où des besoins se font sentir, ce qui procurerait des avantages à d'autres secteurs du système de justice.

Aide juridique Manitoba est principalement financée par la province. À l'heure actuelle, les services d'aide juridique en droit de la famille sont offerts à un coût moyen nettement inférieur aux taux du marché, plus de 57 % de toutes les affaires de droit de la famille étant traitées par les avocats du secteur privé à

l'échelle de la province. On pourrait réaliser d'autres gains d'efficience si, grâce à cette initiative, Aide juridique Manitoba était en mesure de fournir davantage de services « dégroupés ». De plus, si la demande de services en droit de la famille d'Aide juridique diminue parce que les résultats fondés sur le consensus sont moins susceptibles de nécessiter une révision contestée continue, d'autres économies pourraient être réalisées. Aide juridique Manitoba voudra évaluer les ajustements les plus efficaces pour la prestation des services afin de tirer parti des avantages de ce modèle. Aide juridique consacre également des ressources aux affaires qui se déroulent par défaut, car ces affaires doivent toujours être portées devant le tribunal pour obtenir des ordonnances de divulgation financière ou d'autres ordonnances administratives, comme celles concernant la garde, la pension alimentaire pour enfants et les mesures de protection. Si l'APR est en mesure de régler ces affaires d'une manière qui n'exige pas l'aide d'un avocat pour recueillir et déposer des éléments de preuve, Aide juridique pourra épargner certaines des ressources actuellement consacrées à ces affaires par défaut. Même si nous ne prévoyons pas d'économies importantes au cours de la phase du projet pilote (en raison de sa nature limitée), si cette initiative permet de réduire considérablement le nombre de dossiers devant les tribunaux, des économies seront réalisées.

Un troisième domaine d'économies à long terme découlera des avantages d'un processus de collaboration. La demande pour de nombreux services sociaux sur lesquels les familles comptent pour obtenir du soutien pendant qu'elles passent d'une crise à l'autre sera réduite au bout du compte parce que les parents travaillent ensemble dans l'intérêt supérieur de leurs enfants et ne se livrent pas bataille dans le contexte d'un mauvais mariage ou d'une relation difficile par l'intermédiaire de la vie de leurs enfants.

En 2014, le Forum canadien sur la justice civile a mené un sondage pour tenter de connaître ces coûts sociaux. L'étude ne s'est pas limitée aux problèmes de droit de la famille, mais elle a produit des chiffres étonnants qui donnent au

moins une certaine idée des coûts cachés liés aux questions de droit de la famille résolues de façon insatisfaisante ou non résolues.

Au cours des trois années visées par l'étude, environ 3,4 millions de personnes ont déclaré avoir éprouvé un problème de santé physique ou un stress important directement liés à leur problème juridique. Au-delà des répercussions sur la personne, ces problèmes juridiques peuvent souvent entraîner d'autres coûts considérables pour le gouvernement. Ils peuvent accroître le coût des services et des programmes financés par les fonds publics. Considérons qu'au cours des trois années couvertes par l'étude :

- Plus de 200 000 personnes ont déclaré avoir reçu de l'aide sociale en raison de leur problème juridique.
- Près d'un million de personnes ont déclaré avoir perdu leur emploi en raison d'un problème juridique.
- Plus de 900 000 personnes ont déclaré avoir consulté un médecin plus souvent que d'habitude en raison de leur problème juridique.

L'étude a tenté de calculer le coût engagé par les gouvernements pour régler ces problèmes sociaux et a conclu que le coût à l'échelle du Canada était le suivant :

- 248 millions de dollars en coûts additionnels en matière d'aide sociale.
- 458 millions de dollars en frais supplémentaires d'assurance-emploi.
- 40 millions de dollars en frais supplémentaires en soins de santé.

Bien que ces chiffres soient manifestement des estimations et qu'ils ne portent pas uniquement sur les questions de droit de la famille, ils démontrent l'incidence et les avantages potentiels d'un système de règlement des différends moins accusatoire et plus accessible.

En dernier lieu, le Comité est conscient que le gouvernement fédéral s'intéresse vivement à l'accès à la justice, et qu'il pourrait être possible de recevoir des subventions du gouvernement fédéral dans le cadre d'un projet pilote visant à mettre à l'essai un nouveau modèle de prestation prometteur qui pourrait améliorer

sensiblement l'accès à des moyens abordables de régler les différends familiaux.

Quel en sera le coût?

Le projet pilote sera très utile pour dresser un portrait clair du potentiel de cette initiative et qui permettra de déterminer le niveau d'investissement jugé approprié. Aux fins d'un projet pilote, il existe deux points de coût évidents.

Premièrement, il sera nécessaire de créer le Bureau de l'APR. Ce Bureau aura besoin de personnel, de coûts de fonctionnement, d'espace de travail et d'un budget pour les services contractuels. Deuxièmement, il sera important de s'assurer que l'APR dispose des sources appropriées de règlement des différends vers lesquelles aiguiller les gens. Nous croyons qu'il serait peut-être préférable de situer le Bureau là où se trouvent les ressources, ou du moins à proximité immédiate, de sorte que l'aiguillage puisse être facile et homogène.

En ce qui concerne les ressources de résolution des différends, il en existe actuellement beaucoup. Cela dit, nous croyons qu'il faudrait ajouter d'autres ressources hautement qualifiées. Le Service de médiation globale est efficace parce qu'il est dirigé par un avocat ou un médiateur hautement qualifié. Il est limité uniquement par la capacité de traiter un plus grand nombre d'affaires qui pourraient lui être renvoyées. Il existe maintenant d'importantes ressources consacrées aux services de conciliation familiale qui pourraient être intégrées à cette initiative. Il existe également un vaste réseau de médiateurs du secteur privé et de services de médiation sans but lucratif qui pourraient être utilisés pour combler des besoins excédentaires et très spécialisés. Nous recommandons d'établir un budget pour les services d'aiguillage vers ces organismes externes, ce qui évite d'avoir à ajouter trop d'infrastructure pendant la phase pilote.

Plus tôt dans le présent rapport, nous avons recommandé que le projet pilote comporte un volet d'évaluation. Nous recommandons d'établir un budget pour une évaluation.

En dernier lieu, nous croyons qu'il est très avantageux d'améliorer et d'accroître l'éducation juridique publique offerte dans le domaine du droit de la famille. Les gens doivent connaître leurs droits et leurs obligations et savoir ce à quoi ils peuvent raisonnablement s'attendre du système. Des ressources en matière de justice familiale et de droit de la famille sont disponibles sur le site Web du gouvernement provincial, sur le site Web de l'AEJC et par l'entremise d'autres organismes comme le Centre d'aide juridique. Le site Web des tribunaux du Manitoba et les sites Web du Service de justice familiale et du Service de conciliation familiale du gouvernement provincial contiennent de l'information sur divers services gouvernementaux qui aident les familles aux prises avec des problèmes qui les amènent à entrer en contact avec le système judiciaire. Des ressources comme la publication largement diffusée intitulée « Droit de la famille au Manitoba » produite par Justice Manitoba sont disponibles en version imprimée et électronique. Des formulaires pour les tribunaux et d'autres processus liés à la justice familiale ainsi que de l'information pédagogique et des vidéos sont également disponibles sur ces sites. Étant donné qu'une évaluation globale comporte de nombreux éléments, nous recommandons l'élaboration d'un « aide-mémoire » décrivant en langage simple toutes les questions qui devraient au moins être prises en compte dans le cadre du processus de résolution consensuelle globale.

L'AEJC produit déjà un certain nombre d'excellentes ressources d'éducation juridique publique (y compris dans le domaine du droit de la famille). Il pourrait être logique de les retenir pour élaborer de nouveaux documents dans les deux langues officielles et dans une grande variété de formats, y compris les médias sociaux. L'AEJC et le ministère de la Justice du Manitoba possèdent déjà une expertise en la matière et sont également très compétents pour produire des documents en langage simple et accessible. Cela sera particulièrement important pour ceux qui entrent dans le système sans avocat et qui auront la meilleure probabilité de succès s'ils disposent de renseignements complets sur

leurs droits et obligations dans un format clair, simple et facile d'accès.

Ce modèle peut-il être mis en œuvre à l'extérieur de Winnipeg?

Il ne fait aucun doute que la concentration de la population et des ressources à Winnipeg en fait un lieu évident pour le projet pilote. De plus, il est évident que les familles à l'extérieur de Winnipeg font face à des défis identiques, voire plus grands, en matière d'abordabilité et d'accès et ont elles aussi besoin d'une option moins accusatoire. Le Comité est d'avis que si le projet pilote est couronné de succès, il n'y a aucune raison de ne pas rendre cette initiative disponible à l'extérieur de Winnipeg, ce qui peut également inclure les affaires familiales entendues par la Cour provinciale. Nous sommes cependant également d'avis que, dans ce cas, les services devraient être offerts localement et non concentrés à Winnipeg afin d'assurer un accès approprié. Il serait possible d'exécuter le projet pilote à un deuxième endroit à l'extérieur de Winnipeg, mais cela nécessiterait l'établissement d'une deuxième infrastructure locale, ce qui pourrait être plus logique une fois que le projet pilote aura fait ses preuves.

Résumé

Nous croyons qu'il est possible de combler deux lacunes importantes de longue date dans la façon dont les différends en matière de droit de la famille sont réglés au Manitoba. Le système doit être plus accessible et moins accusatoire. Nous recommandons un projet pilote de trois ans à Winnipeg pour mettre à l'essai un modèle de rechange qui vise à réduire la complexité, le temps et les dépenses associés à la résolution d'une affaire de droit de la famille et à produire un résultat par consensus et collaboration dans la mesure du possible. Nous croyons que cela peut se faire sans entraîner de coûts supplémentaires à long terme et, surtout, nous croyons que cela est vraiment prometteur pour améliorer la façon dont nous résolvons les différends en matière familiale.

Nous sommes convaincus que ce modèle laisse de nombreuses lacunes et peut comporter des défauts. C'est pourquoi un projet pilote est logique. Nous pouvons cerner les lacunes et tenter de les combler. Nous

pouvons trouver les défauts et essayer de les corriger. Nous pouvons déterminer si cette initiative donne réellement les résultats promis. Obtient-on des résultats meilleurs et plus durables? Résout-on les choses plus rapidement en utilisant ce modèle? Le système coûte-t-il vraiment beaucoup moins cher pour les utilisateurs du système? Est-il vrai qu'il n'entraîne pas de coûts supplémentaires?

Nous étudions ce problème depuis de nombreuses années. Le temps est venu d'agir pour le régler. À notre avis, le projet pilote proposé a une probabilité raisonnable de succès et il vaut la peine de le réaliser pour cette raison.

ANNEXE « A »

Composition du Comité chargé de la réforme du droit de la famille

Allan Fineblit, conseiller de la reine (c.r.) (président)

Allan est avocat au cabinet Thompson Dorfman Sweatman LLP et chef de l'exploitation du cabinet. En 2015, il a reçu le prix du président de l'Association du Barreau du Manitoba et a également remporté le prix Richard J. Scott décerné par le Barreau du Manitoba à « une personne qui fait progresser la primauté du droit par la défense des intérêts, la voie contentieuse, l'enseignement, la recherche ou la rédaction ». Allan est un ancien PDG du Barreau du Manitoba et siège à de nombreux conseils d'administration communautaires et professionnels, dont l'Association d'assurance des juristes canadiens, le Manitoba Council of Administrative Tribunals, la Croix-Bleue du Manitoba et End Homelessness Winnipeg.

La juge en chef adjointe Marianne Rivoalen (Division de la famille)

Madame la juge Rivoalen a été nommée juge de la Division de la famille de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba en 2005. Avant sa nomination, elle a été avocate principale et chef d'équipe des Services du droit autochtone au ministère de la Justice du Canada en 2004, ainsi qu'avocate plaidante relativement aux pensionnats indiens en 2003. Elle a été avocate plaidante chez Aikins, MacAulay et Thorvaldson à Winnipeg (1998-2003), devant tous les tribunaux judiciaires et administratifs du Manitoba. Elle a également été arbitre auprès de la Commission du travail du Manitoba (2001-2005), sous-commissaire en chef de la Commission de la location à usage d'habitation à Winnipeg (1993-2003), et avocate plaidante auprès de Pitlabo et Hoskin à Winnipeg (1989-1997).

Le juge Alain Huberdeau

Le juge Huberdeau a été nommé à la Cour provinciale du Manitoba le 24 septembre 2014. Il a obtenu un baccalauréat en droit de l'Université de Moncton en 1996 et a été admis au Barreau du Manitoba en 1997. Il a exercé toute sa carrière juridique à Thompson (Manitoba) auprès de Law North LLP. Il a dirigé une pratique générale axée sur le droit de la famille et le droit de la protection de l'enfance. En pratique privée, il a siégé à divers conseils communautaires bénévoles et, en 2014, il a reçu le Prix de l'engagement communautaire de l'Association du Barreau du Manitoba. Il a également fait régulièrement du bénévolat dans le cadre du programme du Canadian Centre for Professional Legal Education (CPLED) au sein du Barreau du Manitoba.

La juge Catherine Everett (Division de la famille)

La juge Everett a été nommée à la Division de la famille de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba le 23 novembre 2006. Elle a obtenu une maîtrise en droit de l'Université Duke en 1993, un baccalauréat en droit en 1980 et un baccalauréat ès arts en 1977 à l'Université du Manitoba. Elle a été admise au Barreau du Manitoba en 1981. Avant d'être nommée à la Cour provinciale en 1998, elle a exercé à la Direction du droit de la famille du ministère de la Justice du Manitoba (1981-1989), puis au Bureau du procureur de la Couronne du Manitoba (1990-1998).

Le juge Allan Dueck (Division de la famille)

Le juge Dueck a été nommé à la Division de la famille de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba le 14 avril 2014. Le juge Dueck a obtenu un baccalauréat en droit de l'Université du Manitoba en 1996 et a été admis au Barreau du Manitoba en 1997. Il s'est joint à Mercier Dueck en 2005. Auparavant, il a exercé avec Gould Goszer de 1997 à 2005. Il exerçait en droit de la famille. Le juge Dueck a été invité à titre de conférencier auprès de divers organismes, dont le Manitoba Community Legal Education et les Services de probation du Manitoba sur les questions de droit de la famille. Il a fait régulièrement du bénévolat à l'école Dakota Collegiate et à l'école communautaire George McDowell.

La juge Kaye Dunlop (Division de la famille)

La juge Kaye Dunlop a obtenu son baccalauréat en droit de l'Université du Manitoba en 1983 et a été admise au Barreau du Manitoba en 1984. Elle a effectué un stage et a exercé dans le domaine du contentieux au sein de D'Arcy et Deacon de 1983 à 1988 et a exercé le droit de la famille auprès de Simkin Gallagher de 1988 à 1992. En 1994, la juge Dunlop a ouvert le cabinet Kaye E. Dunlop, c.r. et a exercé à titre individuel, se spécialisant en droit de la famille et en droit autochtone jusqu'à sa nomination au Banc de la Reine du Manitoba (Division de la famille) en 2015. En plus d'exercer à titre individuel, la juge Dunlop a été nommée présidente de la Commission des accidents du travail, arbitre en ressources humaines auprès du gouvernement du Canada et arbitre auprès des pensionnats indiens. Elle a été arbitre en chef adjointe auprès de Résolution des questions des pensionnats indiens Canada de 2007 à 2015. La juge Dunlop a été membre de nombreux conseils d'administration au Manitoba.

Greg Evans (Evans Family Law Corporation)

M. Evans est le directeur d'Evans Family Law Corporation et exerce en droit de la famille exclusivement depuis 1998. Il donne le cours clinique de droit de la famille à la Faculté de droit de l'Université du Manitoba, où il présente souvent des conférences. Il a également été invité régulièrement à prononcer des allocutions sur des questions de droit de la famille au Barreau du Manitoba et à l'Association du Barreau du Manitoba. M. Evans a obtenu un baccalauréat en droit de l'Université du Manitoba en 1997.

Patricia Lane (avocate en droit de la famille avec Taylor McCaffrey)

Pat est associée au cabinet d'avocats Taylor McCaffrey s.r.l. et possède une vaste expérience du droit de la famille. Elle est chargée de cours pour le cours clinique de droit de la famille à la Faculté de droit de l'Université du Manitoba. Elle milite depuis longtemps pour une plus grande diversité et une inclusion accrue au sein de la profession juridique. De 1996 à 2014, Pat a été bénévole au Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes. Elle a reçu le Prix d'honneur des diplômés de l'Université de l'Alberta (2012) et le Prix allié/alliée de la Section sur l'orientation et l'identité sexuelles (2010) de l'Association du Barreau canadien pour l'avancement de la cause de l'égalité des personnes lesbiennes, gaies, bisexuelles, transgenres, bi-spirituelles et queer (LGBTBQ). M^{me} Lane a obtenu un baccalauréat en droit en 1982 de l'Université du Manitoba et a été admise au Barreau du Manitoba en 1984.

Sam Raposo (directeur général adjoint, Aide juridique Manitoba)

M. Raposo était avocat-conseil à l'interne et avocat superviseur auprès d'Aide juridique Manitoba. Il exerçait aussi en droit de la famille dans le secteur privé. Depuis 2008, M. Raposo est directeur général adjoint d'Aide juridique Manitoba et membre du Comité directeur de l'accès à la justice du Barreau du Manitoba.

Neil Cohen

Neil Cohen est directeur exécutif du Community Unemployed Help Centre et conseiller non-juriste auprès de la Société du Barreau du Manitoba. Il préside le comité des intervenants sur l'accès à la justice du Barreau, copréside le comité directeur sur l'accès à la justice, et représente le Barreau au sein du comité d'action national sur l'accès à la justice en matière civile et familiale. Il est également membre du comité de sélection du prix Richard J. Scott du Barreau, du comité de discipline et du President's Special Committee on Alternate Service providers.

Susan Lewis

Susan est l'ancienne présidente-directrice générale de Centraide de Winnipeg et une leader communautaire respectée. Elle est actuellement membre du conseil d'administration de End Homelessness Winnipeg. M^{me} Lewis est la récipiendaire de l'Ordre du Manitoba et de l'Ordre du Canada. En 2016, elle a reçu un doctorat honorifique en droit de l'Université du Manitoba.

Raymond Poirier

Raymond est un homme d'affaires et un activiste dévoué à la communauté francophone du Manitoba. Il a été président de la Société franco-manitobaine où il a contribué au lancement de la Fédération des

francophones hors Québec. Il a été président de l'Association des municipalités bilingues du Manitoba. Il continue de promouvoir les initiatives culturelles et le développement économique pour la population francophone au Manitoba et partout au Canada. Raymond est récipiendaire de l'Ordre du Manitoba et de l'Ordre du Canada.

Shauna Curtin

Shauna est la sous-ministre adjointe de la Division des tribunaux du ministère de la Justice du Manitoba.

Anna-Marie Konopelny

Anna-Marie est gestionnaire d'unité d'analyse au Secrétariat du Conseil du Trésor du Manitoba.

Soutien du Comité

Tracy Morrow

Tracy est avocate générale et chef de section de la Section du droit de la famille de la Direction des services juridiques du ministère de la Justice du Manitoba. Elle a fourni un soutien et des conseils spécialisés au comité.

ANNEXE « B »

Ressources et rapports examinés par le Comité

1. *L'accès à la justice en matière civile et familiale : Une feuille de route pour le changement*, rapport de 2013 du Comité d'action sur l'accès à la justice en matière civile et familiale;
2. *Family Justice Reform: A review of Reports and Initiatives*, rapport de 2012 d'Erin Shaw pour le Groupe de travail sur la justice familiale du Comité d'action sur l'accès à la justice en matière civile et familiale;
3. *Meaningful Change for Family Justice: Beyond Wise Words*, rapport final de 2013 du Groupe de travail sur la justice familiale du Comité d'action sur l'accès à la justice en matière civile et familiale;
4. *Responding Early, Responding Well: Access to Justice through the Early Resolution Sector*, rapport final de 2013 du Groupe de travail sur la prévention, le triage et l'aiguillage du Comité d'action sur l'accès à la justice en matière civile et familiale;
5. *Report of the Court Processes Simplification Working Group*, rapport de 2012 au Comité d'action sur l'accès à la justice en matière civile et familiale;
6. *Report of the Access to Legal Services Working Group*, rapport de 2012 d'Alison McPhail pour le Comité d'action sur l'accès à la justice en matière civile et familiale;
7. *Atteindre l'égalité devant la justice : une invitation à l'imagination et à l'action*, rapport final de 2013 de l'Association du Barreau canadien;
8. *New Directions: Divorce and Administrative Law*, 1999, article de Kathy Carmichael;
9. *Background Paper, Judicial Family Law Access to Justice Committee*, rapport provisoire de 2014 de la juge Freda Steel et de Beverley Padeanu;
10. Tribunal de résolution civile (Colombie-Britannique), diaporama présenté par Shannon Salter lors des conférences Pitblado de 2017.
11. *L'amélioration de l'accès à la justice familiale grâce à des points d'entrée globaux et à l'inclusivité*, rapport de 2013 de la Commission du droit de l'Ontario;
12. *Accès à la justice*, 2015, rapport final du Groupe de travail sur le droit de la famille du Comité directeur de l'accès à la justice du Manitoba, rédigé par Sam Raposo;
13. *An International Review of Early Neutral Evaluation Programs and Their Use in Family Law Disputes in Alberta*, rapport de 2016 de Joanne Paetsch et John-Paul Boyd, de l'Institut canadien de recherche sur le droit et la famille;
14. *The Development and Evolution of Case Management (Judicial Settlement Conferences): Court of Queen's Bench Family Division, Manitoba (Unified Family Court)*; par la juge Robyn Diamond pour le troisième International Children's Issues Forum à Hong Kong;
15. Brochures d'information préparées par les Centres d'information sur le droit de la famille de l'Ontario au sujet de leur programme de médiation (fournies au comité par Fay-Lynn Katz);
16. *Exercice du droit de la famille au Canada : Résultats d'un sondage mené auprès des participants au Colloque national sur le droit de la famille de 2016*, par Lorne Bertrand, Joanne Paetsch, John-Paul Boyd et Nicholas Bala;
17. Diaporamas (2) de la présentation à la Conférence sur le droit collaboratif (Niagara, Ontario, 2017) par Connie Beck et Amy Holzworth-Munroe (corédigée par Amy Applegate) sur les travaux du National Institute of Justice (Washington DC) sur le recours à la médiation dans les cas de violence conjugale;
18. *Justice Starts Here*, rapport de 2017 du Centre canadien de politiques alternatives rédigé par Allison Fenske et Beverly Froese;
19. *Rapport du Groupe de travail sur l'accès à la justice familiale*, rapport de 2009 du gouvernement du Nouveau-Brunswick;
20. *Evaluation of the 2006 Family Law Reforms: Summary Report*, rapport de 2009 du gouvernement australien et de l'Australian Institute of Family Studies;

21. *The Government's Response to the Family Justice Review: A system with children and families at its heart*, rapport de 2012 du ministère de la Justice et du ministère de l'Éducation (Royaum-Uni).

De plus, les membres individuels du Comité ont lu de nombreux autres rapports et études qui les ont aidés à façonner leurs points de vue et ont souvent généré des idées à des fins de discussion par le Comité.

ANNEXE « C »

Liste des intervenants et des collaborateurs

Le Comité a dressé une liste d'intervenants et a communiqué avec eux pour leur décrire le modèle que nous envisageons et leur demander conseil. De nombreuses autres personnes qui ont pris connaissance des travaux du Comité et qui voulaient partager leurs histoires ou offrir des conseils fondés sur leur expérience nous ont également fait part de leurs commentaires. Cette liste est parfois « générique » pour protéger la confidentialité des personnes qui en ont fait la demande ou qui en ont manifestement besoin.

1. IRCOM (fournisseur de services aux immigrants et aux réfugiés);
2. Ma Mawi Wi Chi (organisme de services familiaux autochtones);
3. Barreau du Manitoba (organisme de réglementation de la prestation des services juridiques);
4. AEJC (Services d'éducation juridique publique);
5. Services de médiation (services de médiation sans but lucratif);
6. Association du Barreau canadien (division du Manitoba) [organisme représentant la profession juridique];
7. Manitoba Association of Women's Shelters;
8. Centre d'aide juridique (programme d'aide et de conseils juridiques sans but lucratif);
9. Le Programme de comédiation globale;
10. Service de conciliation familiale;
11. Family Mediation Manitoba (association sans but lucratif organisée pour promouvoir la médiation familiale au Manitoba);
12. Association des juristes d'expression française du Manitoba (AJEFM) [association des avocats francophones];
13. Groupe de soutien pour les femmes victimes de violence conjugale;
14. Groupe de soutien pour les pères qui ont vécu des différends en matière de garde et de visite;
15. NDINAWEMAAGANAG ENDAAWAAD INC (organisme de services pour les jeunes);
16. Plusieurs services de médiation privés individuellement et présentation conjointe de quatre services;
17. Des douzaines d'avocats spécialisés en droit de la famille de partout au Manitoba et ailleurs au Canada;
18. Des douzaines de personnes de divers milieux qui ont partagé leurs expériences et leurs conseils;
19. Plusieurs juges qui ne font pas partie de notre comité, du Manitoba et d'autres provinces;
20. Plusieurs universitaires de divers horizons, dont un qui rédige un livre sur le droit de la famille et un qui élabore un logiciel qui pourrait faciliter le règlement en ligne des différends en droit de la famille.

Le Comité a grandement bénéficié des commentaires que nous avons reçus. Les personnes ayant de l'expérience concernant le système de droit de la famille ont été inspirantes et ont ajouté un élément de réalité très important à nos délibérations. Nous en sommes particulièrement reconnaissants, car ces gens ont partagé leurs histoires très difficiles sans que cela leur apporte quoi que ce soit, sauf une occasion d'améliorer le système pour ceux qui viendront après eux.

Nous sommes redevables aux nombreux professionnels qui travaillent dans le système et qui ont pris le temps de partager leur expertise. Certains ont rédigé des mémoires exhaustifs et ont répondu à de

nombreuses questions qui provenaient du Comité. Cette expertise a grandement amélioré le travail du Comité.

Modernisation de notre système de droit de la famille :
Rapport du Comité chargé de la réforme du droit de la famille du Manitoba
Juin 2018