

Un rendez-vous manqué avec l'accès à la justice : le projet d'un tribunal unifié de la famille au Québec

Valérie P. Costanzo

Volume 52, Number 1, 2023

Actes du colloque *Les tribunaux comme objet de recherche en sciences humaines et sociales*

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1100318ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1100318ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

ISSN

0317-9656 (print)

2561-7087 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Costanzo, V. P. (2023). Un rendez-vous manqué avec l'accès à la justice : le projet d'un tribunal unifié de la famille au Québec. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 52(1), 173–231. <https://doi.org/10.7202/1100318ar>

Article abstract

In Quebec, the creation of a unified family court (UFC) has long been proposed as a solution to several issues relating to access to justice for families. Although UFCs were piloted in the 1970s and maintained in many Canadian provinces, the idea failed to take root in La Belle Province. This article sets out the documented advantages of UFCs for litigants and identifies the reasons why it has not been introduced in Québec.

The barriers that litigants face in the current family justice system will be laid out, before making the case for a UFC in light of the experience of other Canadian provinces. An examination of the work undertaken by l'Assemblée nationale regarding the creation of a UFC allows us to identify the obstacles to its realization. The views of the various actors in the field are also analyzed to establish the importance of access to justice. This analysis will show that the debate is focused around federalism and how political barriers continue to hinder reforms relating to access to justice for families.

Un rendez-vous manqué avec l'accès à la justice : le projet d'un tribunal unifié de la famille au Québec

par Valérie P. COSTANZO*

Au Québec, la création d'un tribunal unifié de la famille (TUF) est proposée depuis les années 70 comme une solution à nombre d'enjeux d'accès à la justice familiale. Bien que le projet se soit concrétisé dans plusieurs provinces canadiennes, il est resté lettre morte dans la belle province. L'auteur trace le portrait des avantages d'un TUF pour les justiciables et met en évidence les causes expliquant le maintien du statu quo. Elle expose d'abord les barrières auxquelles font face les justiciables dans le système de justice familiale actuel afin de présenter les promesses d'un TUF à la lumière de l'expérience d'autres provinces canadiennes.

Ensuite, son étude des travaux relatifs à la création d'un TUF de l'Assemblée nationale du Québec à partir des années 70 lui permet de déterminer les blocages à cet égard. Par le fait même, l'auteur évalue la teneur des propos des divers acteurs et la place accordée à l'accès à la justice. Son analyse révèle que les enjeux liés au fédéralisme dominent ces discours et démontre la manière dont les barrières politiques entravent les réformes touchant l'accès à la justice.

In Quebec, the creation of a unified family court (UFC) has long been proposed as a solution to several issues relating to access to justice for families. Although UFCs were piloted in the 1970s and maintained in many Canadian provinces, the idea failed to take root in La Belle Province. This article sets out

* Doctorante, Section de droit civil, Faculté de droit, Université d'Ottawa. L'auteur aimerait remercier le professeur Alain Roy pour sa direction de recherche à la maîtrise ayant mené au présent article et la professeure Emmanuelle Bernheim pour sa guidance dans la transformation du mémoire en article. Si cette recherche s'est d'abord inspirée des demandes en faveur d'un TUF provenant des organismes communautaires présents lors de la Commission citoyenne sur le droit de la famille en 2018, son orientation a été marquée par la rencontre entre l'auteur et le regretté Marc-André Bédard, avec qui elle a eu la chance de se lier d'amitié. Cet article est dédié à sa mémoire.

the documented advantages of UFCs for litigants and identifies the reasons why it has not been introduced in Québec.

The barriers that litigants face in the current family justice system will be laid out, before making the case for a UFC in light of the experience of other Canadian provinces. An examination of the work undertaken by l'Assemblée nationale regarding the creation of a UFC allows us to identify the obstacles to its realization. The views of the various actors in the field are also analyzed to establish the importance of access to justice. This analysis will show that the debate is focused around federalism and how political barriers continue to hinder reforms relating to access to justice for families.

En Quebec, la creación de un Tribunal de Familia Unificado (TUF, por sus siglas en francés) se ha propuesto desde la década de 1970 como una solución a una serie de problemas relacionados con el acceso a la justicia familiar. Aunque el proyecto se implantó en varias provincias canadienses, se quedó en letra muerta en la belle province (Quebec). La autora describe las ventajas de un TUF para los justiciables y expone las causas que explican el mantenimiento del statu quo. Para iniciar, la autora muestra las barreras que enfrentan los justiciables en el actual sistema de justicia familiar con el fin de presentar las promesas que ofrece un TUF usando como referencia la experiencia de otras provincias canadienses.

Luego, el estudio de los trabajos realizados por la Asamblea Nacional de Quebec desde los años 70 relativos a la creación de un TUF le permite identificar los bloqueos al respecto. Del mismo modo, la autora valora el contenido de las declaraciones de los distintos actores y el lugar otorgado al acceso a la justicia. Su análisis revela que las cuestiones relacionadas con el federalismo dominan estos discursos y demuestra cómo las barreras políticas impiden las reformas relativas al acceso a la justicia.

SOMMAIRE

Introduction	177
I. Un tribunal unifié de la famille comme moyen d'accès à la justice	178
A) Les tribunaux québécois et le droit relatif à la famille.....	178
B) Les barrières d'accès à la justice familiale québécoise : état des lieux	183
1. Le paradigme de l'accès à la justice	183
2. Les difficultés causées par l'absence d'un tribunal unifié de la famille québécois.....	187
a) Les barrières juridiques.....	193
b) Les barrières matérielles	193
c) Les barrières relatives aux inégalités sociales	194
C) Les promesses d'un tribunal unifié de la famille à la lumière de l'expérience canadienne	195
1. Évaluation des tribunaux unifiés de la famille au Canada par le ministère de la Justice	201
2. Sondage auprès d'avocates et d'avocats familialistes au sujet des tribunaux unifiés de la famille au Canada.....	205
II. Les barrières à la création d'un tribunal unifié de la famille : étude des travaux de l'Assemblée nationale	209
A) Des barrières politiques à la création d'un tribunal unifié de la famille : travaux de l'Assemblée nationale.....	210
B) La contribution des acteurs juridiques et sociaux aux travaux relatifs au tribunal unifié de la famille	217
C) La croisée du droit, de la science politique et de la sociologie : échec d'un tribunal unifié de la famille québécois.....	224
Conclusion	229

Introduction

Les discussions sur la réforme des tribunaux de la famille québécois ne datent pas d’hier. Depuis les années 70, l’idée d’un tribunal unifié de la famille (TUF) revient périodiquement à la surface comme une solution à nombre d’enjeux d’accès à la justice familiale. Cette idée n’a toutefois jamais été institutionnalisée. Pourtant, un sondage mené par l’Institut québécois de réforme du droit et de la justice révélait au printemps 2021 que les Québécois et les Québécoises soutiennent tant la création de tribunaux spécialisés en matière d’agression sexuelle (94 %) qu’en droit de la famille (91 %)¹. À l’été 2021, le gouvernement québécois annonçait la création d’un tribunal spécialisé en matière de violences sexuelles et de violence conjugale². Or, si plusieurs articles d’actualité récents portent sur les besoins de réforme concernant le droit de la famille ou le droit de la jeunesse, il n’y a à peu près pas de discussion sur les structures judiciaires chargées de les mettre en œuvre. Le projet d’un TUF ne figure pas, pour l’instant, à l’ordre du jour. Cette idée ancienne mérite-t-elle d’être dépoussiérée?

En l’absence d’un TUF, une réflexion à ce sujet dans une perspective d’une réforme du droit *relatif* à la famille et du système judiciaire plus largement demeure pertinente. Dans la première partie de notre texte, nous inscrivons nos travaux dans le cadre théorique et conceptuel de l’accès à la justice, en exposant d’abord les barrières dites structurelles auxquelles font face les justiciables dans le système de justice familial actuel en raison de l’absence d’un TUF. Les promesses potentielles d’un TUF sont ensuite présentées, à la lumière de l’expérience d’autres provinces canadiennes. Dans la seconde partie, nous tentons de répondre à la question suivante : qu’est-ce qui explique l’absence d’un TUF au Québec? Pour ce faire, nous avons procédé à un examen diachronique des débats et des travaux de l’Assemblée nationale du Québec à ce sujet, étudiant tant les discours des parlementaires que les mémoires et les témoignages soumis à leur attention de la part d’acteurs juridiques et

¹ Andréanne MOREAU, « Qu’est-ce que les Québécois attendent de la justice? », *Droit inc.*, 15 avril 2021, en ligne : <<https://www.droit-inc.com/article28466-Qu-est-ce-que-les-Quebecois-attendent-de-la-justice>>.

² Hugo PILON-LAROSE, « Violence sexuelle et conjugale : Québec créera un tribunal spécialisé », *La Presse*, 19 août 2021, en ligne : <<https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2021-08-19/violence-sexuelle-et-conjugale/quebec-creera-un-tribunal-specialise.php>>.

sociaux intéressés. À l'intersection du droit, de la science politique et de la sociologie, nous avons fait le choix de l'interdisciplinarité afin de mieux comprendre le droit par ses dimensions historiques, sociologiques et politiques. À partir de notre étude, nous soutenons que l'échec du TUF s'explique par des raisons essentiellement politiques, liées pour la plupart au débat constitutionnel qui a historiquement opposé le Québec au Canada.

I. Un tribunal unifié de la famille comme moyen d'accès à la justice

A) Les tribunaux québécois et le droit relatif à la famille

Pour assurer une meilleure compréhension des enjeux, précisons ce que nous entendons par le *droit relatif à la famille* et le fonctionnement actuel de la justice familiale québécoise. Le droit de la famille dont il est question dans notre article dépasse les conceptions habituelles du droit privé ou public de la famille : nous y abordons le droit *relatif* à la famille dans une dimension ou une autre, qu'elle soit de droit privé ou de droit public. On y inclut alors le mariage et les effets patrimoniaux entre époux, la filiation – notamment adoptive – les pensions alimentaires, le divorce, la séparation, l'autorité parentale, la tutelle des mineurs, de même que les particularités du droit coutumier autochtone³, mais le droit successoral et le droit du logement peuvent aussi y figurer, plus largement. À cela s'ajoutent également la protection de la jeunesse, la violence conjugale⁴ et la

³ *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCQ-1991, art. 132, 152, 199.10, 543.1 et 577.1.

⁴ L'article 2 de la *Loi sur le divorce*, L.R.C. 1985, c. 3 (2^e supp.), offre la définition suivante de violence familiale :

S'entend de toute conduite, constituant une infraction criminelle ou non, d'un membre de la famille envers un autre membre de la famille, qui est violente ou menaçante, qui dénote, par son aspect cumulatif, un comportement coercitif et dominant ou qui porte cet autre membre de la famille à craindre pour sa sécurité ou celle d'une autre personne – et du fait, pour un enfant, d'être exposé directement ou indirectement à une telle conduite –, y compris :

- a) les mauvais traitements corporels, notamment l'isolement forcé, à l'exclusion de l'usage d'une force raisonnable pour se protéger ou protéger quelqu'un;
- b) les abus sexuels;

délinquance juvénile, qui relèvent du droit public (en partie pour la protection de la jeunesse). Le droit *relatif* à la famille peut donc avoir une portée très large. Généralement, dans les discussions entourant la création d'un TUF, l'approche est modérée : y seraient incluses toutes les questions de droit privé (hormis le droit successoral et le droit du logement), de protection de la jeunesse ainsi que de violence conjugale.

Deux instances judiciaires sont compétentes en matière familiale : la Cour supérieure et la Cour du Québec. La première est une institution ancienne enchâssée dans la Constitution canadienne⁵, dont le fonctionnement et les compétences sont restés stables au fil des années⁶. Elle relève à la fois de la compétence des autorités québécoises sur l'administration de la justice⁷ et de la compétence des autorités fédérales sur

-
- c) les menaces de tuer quelqu'un ou de causer des lésions corporelles à quelqu'un;
 - d) le harcèlement, y compris la traque;
 - e) le défaut de fournir les choses nécessaires à l'existence;
 - f) les mauvais traitements psychologiques;
 - g) l'exploitation financière;
 - h) les menaces de tuer ou de blesser un animal ou d'endommager un bien;
 - i) le fait de tuer un animal, de causer des blessures à un animal ou d'endommager un bien.

Des chercheurs en sciences sociales définissent la violence conjugale comme un ensemble de stratégies contrôlantes et coercitives, violentes et non violentes, exercées de manière à priver de liberté la personne qui en est victime : Evan STARK, *Coercive Control: How Men Entrap Women in Personal Life*, New York, Oxford University Press, 2007; Isabelle CÔTÉ et Simon LAPIERRE, « Pour une intégration du contrôle coercitif dans les pratiques d'intervention en matière de violence conjugale au Québec », (2021) 153 *Intervention* 115.

⁵ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.), art. 96 et 100.

⁶ Les changements que la Cour supérieure a subis peuvent être qualifiés de mineurs, sauf exception. À l'origine, elle a compétence en matière civile et peut entendre toute cause de première instance qui n'est pas dévolue à la Cour de circuit : Jacinthe PLAMONDON, « L'organisation judiciaire au moment de l'entrée en vigueur du nouveau Pacte fédératif en 1867 », *Capsules historiques. Cour du Québec*, 2013, p. 2, en ligne : <<https://courduquebec.ca/a-propos-de-la-cour/historique>>.

⁷ *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92(14).

les juges des cours supérieures⁸. Puisque le Parlement a également le pouvoir exclusif sur les matières de divorce et de mariage⁹, c'est la Cour supérieure qui entend les causes de divorce, de séparation de corps et d'annulation de mariage¹⁰ et qui statue sur les mesures accessoires quant à ces demandes¹¹. En raison de la désacralisation des unions, elle entend les causes de séparation de couples en union de fait ayant des enfants communs également¹².

Quant à la Cour du Québec, son existence est le fruit de l'unification en 1988 de tribunaux québécois de première instance¹³, opérée dans un souci de rationalisation du système de justice¹⁴. En tant que tribunal

⁸ *Id.*, art. 96.

⁹ *Id.*, art. 91(26).

¹⁰ Même s'il est question d'une compétence provinciale, c'est la Cour supérieure qui entend de telles demandes.

¹¹ L'octroi au gouvernement canadien des compétences en matière de mariage et de divorce est une exception à la règle de la compétence générale que possèdent les provinces sur le droit privé et local (*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92(16)). Elle est justifiée par le contexte social de l'époque, où les catholiques, majoritaires sur le territoire du Bas-Canada, rejetaient le divorce, alors que ce dernier était reconnu par les protestants. Confier au Parlement canadien ces compétences revenait à assurer une harmonie des lois partout sur le territoire canadien et, par le fait même, à épargner au Québec d'avoir à légiférer sur le divorce. Voir : Thérèse ROUSSEAU-HOULE, *Famille et tribunaux. Un tribunal de la famille aux Québec*, mémoire de maîtrise, Québec, Faculté de droit, Université Laval, 1971, p. 173. Voir aussi, à titre de référence, l'article 185 du *Code civil du Bas Canada*, en vigueur au Québec jusqu'en 1986 : « Le mariage ne se dissout que par la mort naturelle de l'un des conjoints; tant qu'ils vivent l'un et l'autre, il est indissoluble. »

¹² Les couples sans enfant, qui ne sont pas encore reconnus dans le corpus législatif québécois comme formant une famille, doivent se tourner vers la Chambre civile et commerciale de la Cour supérieure pour traiter de leur séparation. Voir : *Québec (Procureur général) c. A.*, 2013 CSC 5; *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, art. 412 *a contrario* (ci-après « C.p.c. »).

¹³ *Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives en vue d'instituer la Cour du Québec*, L.Q. 1988, c. 21, adoptée et sanctionnée le 17 juin 1988.

¹⁴ Voir : COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE EN MATIÈRE CRIMINELLE ET PÉNALE AU QUÉBEC et Yves PRÉVOST, *La société face au crime : la Cour de bien-être social*, t. 1, vol. 4, Québec, 1968 (ci-après « rapport Prévost »); Jérôme CHOQUETTE, *La justice contemporaine*, Québec,

statutaire, la Cour du Québec ne connaît d'autres pouvoirs que ceux qui lui sont attribués par la loi¹⁵. La Chambre de la jeunesse entend les causes d'adoption, de protection de la jeunesse et de délinquance juvénile¹⁶. En matière de protection de la jeunesse, les pouvoirs qui lui sont octroyés ont une portée très large, de sorte à lui en reconnaître la compétence exclusive¹⁷. Depuis 2016, le *Code de procédure civile* a cristallisé la jurisprudence qui reconnaît à la Cour du Québec la compétence de disposer des demandes relatives notamment à la garde d'un enfant lorsqu'elle est déjà saisie d'un dossier¹⁸. C'est là une exception à la compétence exclusive de la Cour supérieure en matière de garde d'enfant et de droits d'accès, issue de son pouvoir résiduaire¹⁹.

En matière criminelle, la Cour supérieure et la Cour du Québec sont toutes deux compétentes pour entendre des causes portant sur les agressions sexuelles²⁰ ou sur la violence conjugale²¹. C'est le choix de procès de

Ministère de la Justice, 1975; COMITÉ SUR LA RÉVISION DE LA LOI SUR LES TRIBUNAUX JUDICIAIRES, *Rapport du Comité sur la révision de la Loi sur les tribunaux judiciaires*, Québec, Les Publications du Québec, 1987.

¹⁵ *Directeur de la protection de la jeunesse c. D.B.*, 1988 CanLII 1049 (QC C.A.).

¹⁶ *Loi sur les tribunaux judiciaires*, RLRQ, c. T-16, art. 79 et 83. Voir aussi : *Loi sur les jeunes contrevenants*, L.R.C. 1985, c. Y-1; *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1.

¹⁷ *Droit de la famille – 131380*, 2013 QCCS 2284, par. 42 et 43; *Nowegjick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29, par. 39.

¹⁸ Art. 37 al. 3 C.p.c. L'état de la jurisprudence reflétait déjà cette pratique, avant même qu'elle soit cristallisée par sa codification : *Droit de la famille – 131380*, préc., note 17; *Droit de la famille – 1445*, 2014 QCCS 78; *Droit de la famille – 131464*, 2013 QCCS 2492; *Droit de la famille – 142630*, 2014 QCCS 5047.

¹⁹ *Droit de la famille – 1873*, [1994] R.J.Q. 1787, 1789 et 1790 (C.A.).

²⁰ Bien que les agressions sexuelles ne soient pas nécessairement liées à un contexte conjugal ou familial et qu'un projet pilote de tribunal spécialisé sur les violences sexuelles et conjugales a été créé au Québec, nous incluons ces considérations à notre réflexion théorique.

²¹ La violence conjugale n'est pas en soi une infraction criminelle, mais elle peut constituer, par exemple, des voies de fait. Voir : *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 468, 469 et 553 (ci-après « C.cr. »). Voir aussi : l'article 2 pour les définitions de « cour de juridiction criminelle » et de « cour supérieure de juridiction criminelle ». Certaines cours municipales sont habilitées à entendre des affaires criminelles.

l'accusé qui déterminera laquelle des deux entendra la cause²²; la grande majorité des personnes accusées opte pour le procès devant un juge seul de la Cour du Québec²³.

La visée d'un TUF est d'abord la simplification du système judiciaire familial qui offre des services complémentaires spécialisés et des procédures simplifiées, même si toutes les matières familiales n'y sont pas réunies, en particulier les « domaines connexes²⁴ ». Telle est l'approche privilégiée par certains groupes d'étude²⁵. En revanche, un tribunal dit « intégré » de la famille réfère à une structure judiciaire compétente de façon intégrale en matière familiale, y compris les affaires successorales, et plus encore, les causes pénales et criminelles occasionnées par la violence conjugale ou familiale dont un membre de la famille aura été victime²⁶. Plusieurs favorisent cette approche afin de traiter de l'ensemble des enjeux juridiques résultant de la même situation familiale, en particulier en présence d'enfants²⁷. Puisqu'un tribunal intégré est nécessairement un tribunal unifié, mais non l'inverse, nous avons retenu cette dernière expression²⁸. À la lumière de ces informations, nous plongeons dans l'étude du projet d'un TUF au Québec.

²² Art. 468, 536(2) et 536(2.1) C.cr. Pour plus de détails, voir : Maude CLOUTIER, *Les tribunaux spécialisés en matière de violence sexuelle : une piste de solution pour l'amélioration de l'accès à la justice des victimes*, mémoire de maîtrise, Québec, Faculté de droit, Université Laval, 2021.

²³ M. CLOUTIER, préc., note 22, p. 149 et 150.

²⁴ Valérie P. COSTANZO, *Le projet d'un tribunal unifié de la famille au Québec ou l'impasse d'une voie d'accès à la justice*, mémoire de maîtrise, Montréal, Faculté de droit, Université de Montréal, 2020; COMITÉ DU TRIBUNAL DE LA FAMILLE, *Rapport sur le tribunal de la famille*, Montréal, Office de révision du Code civil, 1975, p. 43 et suiv. et p. 52 (recommandation 1).

²⁵ Benoit MORIN, *Rapport du groupe de travail sur la création et l'organisation d'un tribunal de la famille au Québec*, Sainte-Foy, Ministère de la Justice, 1981, p. 23, 27 et 28. Voir aussi : COMITÉ DE RÉVISION DE LA PROCÉDURE CIVILE et Denis FERLAND, *La révision de la procédure civile. Une nouvelle culture judiciaire*, Rapport, Sainte-Foy, Ministère de la Justice, 2001, p. 71.

²⁶ COMITÉ DU TRIBUNAL DE LA FAMILLE, préc., note 24.

²⁷ *Id.*, p. 57 et 58.

²⁸ V. P. COSTANZO, préc., note 24, p. 10.

B) Les barrières d'accès à la justice familiale québécoise : état des lieux

1. Le paradigme de l'accès à la justice

Au cours des années 90, le professeur Roderick A. Macdonald trace un portrait historique des cinq vagues de conceptualisation de l'accès à la justice. La conception initiale (première vague), basée essentiellement sur l'accès aux tribunaux et aux avocats, a évolué de manière à intégrer des considérations structurelles comme la performance des tribunaux pour répondre aux besoins des justiciables (deuxième vague)²⁹, à y inclure l'enjeu d'accès à la justice avec le problème de l'égalité (troisième vague) et à diviser l'accès à la justice en trois axes : l'accès aux règlements alternatifs des différends; la participation citoyenne à l'amélioration et à l'administration du droit; et l'importance accrue aux institutions privées de créer du droit (quatrième vague)³⁰. L'approche voulant que l'accès à la justice est relatif à la démocratie; c'est une réalité quotidienne, un continuum qui transcende toutes les sphères de la vie : l'accès à des soins de santé, aux services sociaux, à l'emploi, à la sécurité de la personne, de même que l'accès à la justice institutionnelle³¹ (cinquième vague), serait toujours d'actualité³².

Si l'accès à la justice est l'absence d'obstacles à la justice, Macdonald estime préférable de mettre en évidence les barrières de l'accès

²⁹ Voir : Bryant G. GARTH et Mauro CAPPELLETTI, « Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective », (1978) 27 *Buff. L. Rev.* 181.

³⁰ Roderick A. MACDONALD, « Whose Access? Which Justice? », (1992) 7-1 *Rev. Can. Droit et Soc.* 175; Roderick A. MACDONALD, « Access to Justice in Canada Today: Scope, Scale and Ambitions », dans Julia BASS, W. A. BOGART et Frederick H. ZEMANS (dir.), *Access to Justice for a New Century: The Way Forward*, Toronto, The Law Society of Upper Canada, 2005, p. 19.

³¹ R. A. MACDONALD, préc., note 30, à la p. 23.

³² Voir : Trevor C. W. FARROW et Lesley A. JACBOS, *The Justice Crisis: The Cost and Value of Accessing Law*, Vancouver, UBC Press, 2020; COMITÉ D'ACTION SUR L'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE CIVILE ET FAMILIALE, *L'accès à la justice en matière civile et familiale. Une feuille de route pour le changement*, Ottawa, Comité d'action sur l'accès à la justice en matière civile et familiale, 2013 (ci-après « rapport Cromwell »).

à la justice pour concrétiser le concept et son opérationnalisation³³. Cette approche rend tangibles les barrières qui obstruent la voie au système de justice lui-même ou aux services connexes. Or, s'il est vrai que plusieurs enjeux sont invisibles, latents, voire étrangers au système de justice³⁴, nous estimons que cette conceptualisation s'avère appropriée pour de nombreuses études qui portent sur le système judiciaire³⁵. Puisque nous nous intéressons au système judiciaire familial et à son morcellement, nous avons aussi retenu cette approche pour nos travaux, en nous inspirant d'autres travaux de recherche universitaire.

Nous reprenons ici une proposition conceptuelle de l'accès à la justice des familles – plus particulièrement des parents – impliquées dans des recours en protection de la jeunesse élaborée par les chercheuses Emmanuelle Bernheim et Marilyn Coupienne, celles-ci s'étant appuyées sur des travaux de Macdonald, Bourdieu, Rocher, Engle Merry, Ewick et Silbey. Les deux chercheuses catégorisent les difficultés éprouvées par les familles en fonction des barrières structurelles et des barrières individuelles à la justice.

Les barrières structurelles regroupent trois sous-catégories :

- 1) les *barrières juridiques*, soit les paramètres de mise en œuvre des droits substantiels et procéduraux;
- 2) les *barrières objectives*, qui réfèrent aux difficultés d'accès physiques et pratiques, aux coûts et aux délais relatifs au système de justice; et

³³ *Id.*, p. 26-29.

³⁴ *Id.*

³⁵ Pierre NOREAU, « Accès à la justice et démocratie en panne : constats, analyses et projections », dans Pierre NOREAU, *Révolutionner la justice*, Montréal, Éditions Thémis, 2010, p. 13; Michael SAINI, Rachel BIRNBAUM et Nicholas BALA, « Access to Justice in Ontario's Family Courts: The Parents' Perspective », (2016) 37 *Windsor Rev. Legal & Soc. Issues* 1; T. C. W. FARROW et L. A. JACBOS, préc., note 32; Emmanuelle BERNHEIM et Marilyn COUPIENNE, « Faire valoir ses droits à la chambre de la jeunesse : état des lieux des barrières structurelles à l'accès à la justice des familles », (2019) 32 *Can. J. Fam. L.* 237.

- 3) les *barrières relatives aux inégalités*, c'est-à-dire aux conséquences des rapports de pouvoir sur le processus judiciaire³⁶, mais également à la matérialisation des inégalités sociales dans l'accès aux services juridiques et judiciaires.

Les barrières individuelles, quant à elles, sont doubles :

- 1) les *barrières liées à la conscience du droit*, soit la perception qu'ont les individus du système de justice et la manière dont ils se positionnent par rapport à celui-ci³⁷;
- 2) les *barrières relatives à « l'absence de capital social, économique et culturel dans le cadre du processus judiciaire³⁸ »*, qui ont une incidence, d'une part, sur la capacité et la volonté de l'individu de comprendre le débat juridique et d'y participer ainsi que, d'autre part, sur la manière que les acteurs juridiques se comportent à leur endroit³⁹.

Ce cadre conceptuel se prête aussi bien à l'exercice de catégorisation des difficultés d'accès à la justice dans un contexte de séparation et de garde d'enfants, de même que celles des familles qui se trouvent également dans le système criminel et pénal (par exemple, dans une cause de violence conjugale). Pensons, par exemple, à l'inaccessibilité aux services des avocats ou des avocates, que ce soit en raison du seuil d'admissibilité de l'aide juridique ou encore des coûts trop élevés de leurs honoraires. Le phénomène d'autoreprésentation, où les justiciables doivent naviguer seuls dans le système de justice et se heurtent aux barrières relatives aux inégalités, est également croissant⁴⁰. L'approche contradictoire maintenue

³⁶ E. BERNHEIM et M. COUPIENNE, préc., note 35, 244.

³⁷ Patricia EWICK et Susan S. SILBEY, *The Common Place of Law. Stories From Everyday Life*, Chicago, London, The University of Chicago Press, 1998.

³⁸ E. BERNHEIM et M. COUPIENNE, préc., note 35, 244 et 245.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ Emmanuelle BERNHEIM, Richard-Alexandre LANIEL et Louis-Philippe JANNARD, « Les justiciables non représentés face à la justice : une étude ethnographique du Tribunal administratif du Québec », (2018) 39 *Windsor Rev. Legal & Soc. Issues* 67. Au Canada, l'autoreprésentation en matière familiale est très répandue. Dans 75 % des dossiers, il y aurait au moins une partie non représentée : MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA, BUREAU DE LA GESTION DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET DU RENDEMENT, DIVISION DE L'ÉVALUATION,

en matière familiale est aussi désignée comme une barrière d'accès à la justice, puisqu'elle favorise l'affrontement et amplifie le stress des familles en matière de justice⁴¹.

Notre objectif n'est pas d'inventorier toutes les difficultés relatives à chacune de ces barrières d'accès à la justice dans chacun des domaines de droit relatifs à la famille. Plusieurs d'entre elles ne sont pas liées au morcellement des compétences. Par exemple, en 2013, le Comité d'action sur l'accès à la justice en matière civile et familiale, dirigée par Thomas W. Cromwell, formulait nombre de recommandations aux provinces canadiennes, dont celle d'envisager – si ce n'était déjà fait – la création de TUF pour améliorer l'accès à la justice familiale. Toutefois, reconnaissant que certaines provinces allaient conclure que le projet n'était pas souhaitable (ou encore non réalisable), il recommandait de considérer des changements à l'administration de la justice qui permettrait au système d'avoir les caractéristiques suivantes :

Une cour unifiée en matière familiale devrait conserver les avantages des cours provinciales en matière familiale, *notamment leurs procédures distinctives et simplifiées*, et devrait avoir ses propres règles simplifiées, ses formulaires et ses *processus de règlement de différends qui seraient adaptés* aux besoins distinctifs et aux moyens limités des parties dans les questions de droit de la famille. *Les juges présidant les procédures à la cour devraient être spécialisés*. Ils devraient avoir ou être disposés à acquérir une expertise quant au fond et à la procédure en droit de la famille; la capacité de mettre à profit de fortes habiletés de règlement de différends relativement aux dossiers en droit de la famille; *une formation et une sensibilisation en ce qui a trait aux dimensions psychologiques et sociales* des dossiers en droit de la famille (en particulier, en ce qui a trait à la violence familiale et à

Tribunaux unifiés de la famille. Évaluation sommative, Rapport final, Ottawa, Ministère de la Justice du Canada, 2009, p. 21 et 28.

⁴¹ MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA, préc., note 40, p. 4; GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉVALUATION DE LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE et Michel JASMIN, *La protection de la jeunesse : plus qu'une loi*, Québec, Ministère de la Justice et Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1992, p. 85 (ci-après « rapport Jasmin »).

l'impact de la séparation et du divorce sur les enfants) et *une sensibilisation à l'éventail des services de justice en matière familiale* qui sont disponibles pour les familles qui se présentent à eux⁴².

De fait, l'ensemble de ces recommandations ne sont pas propres aux TUF, et pourraient être mises en œuvre par chacune des cours qui entendent des causes relatives aux familles. Cela étant, l'intérêt de notre article est de focaliser sur les barrières à la justice familiale qui sont causées ou amplifiées par l'absence d'un TUF ou le morcellement des tribunaux.

2. Les difficultés causées par l'absence d'un tribunal unifié de la famille québécois

En 1975, le Comité du tribunal de la famille de l'Office de révision du *Code civil du Québec* indiquait les inconvénients suivants liés à l'absence d'un TUF :

[I]ncertitude, perte de temps et d'argent, multiplicité des procédures et possibilité de jugements contradictoires, autant de sources d'ennuis et de frustration. Pour le juge saisi du litige, il est difficile, sinon impossible, de considérer l'ensemble du problème familial et d'y apporter une solution globale⁴³.

Bien entendu, ces difficultés n'étaient pas uniques au Québec. La Commission de réforme du droit du Canada rapportait en 1974 « le désespoir, la confusion et la frustration de ceux qui sont aux prises avec le

⁴² Rapport Cromwell, préc., note 32, p. 22 (l'italique est de nous). En outre, pour améliorer le continuum de service, ces cours « devraient devenir des centres multidisciplinaires à la famille » : rapport Jasmin, préc., note 41, p. 17 et 19.

⁴³ COMITÉ DU TRIBUNAL DE LA FAMILLE, préc., note 24, p. 25; COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *Le tribunal de la famille*, document de travail 1, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1974, p. 8 : « Le morcellement des compétences entraîne souvent une duplication des efforts de la part des juges, des avocats, des témoins, des fonctionnaires judiciaires ou des parties elles-mêmes. Naturellement, cette situation entraîne des frais additionnels. »

système⁴⁴ ». Aucun tribunal canadien n'exerçait alors une compétence globale sur les questions familiales, jusqu'à cinq tribunaux différents pouvant être appelés à entendre les litiges familiaux⁴⁵.

Même si une collaboration croissante et continue entre les institutions québécoises « a contribué à diminuer et [à] atténuer les problèmes vécus par les citoyens impliqués, en même temps, dans des litiges familiaux relevant de différents tribunaux⁴⁶ », les constats datant de 1970 sont demeurés essentiellement les mêmes au fil des années⁴⁷, qu'il soit question de jugements contradictoires⁴⁸, des coûts et des frais supplémentaires rattachés notamment à la multiplication des procédures et des expertises⁴⁹ ou encore de l'impossibilité de traiter globalement d'un litige en droit familial, dont certaines dimensions relèvent de la compétence de la Chambre familiale de la Cour supérieure, d'autres, de la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec⁵⁰ et d'autres encore, de la Chambre criminelle et pénale de l'une ou l'autre de ces cours. La situation est particulièrement problématique en matière de violence conjugale, celle-ci étant perçue et traitée différemment dans les instances, et où l'absence de cohérence peut rendre difficile, voire impossible la mise en œuvre des décisions judiciaires, qui ont pour objet, entre autres choses, de protéger les victimes de cette violence⁵¹. À ces difficultés s'ajoutent celles qui sont

⁴⁴ COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, préc., note 43.

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ COMITÉ DE RÉVISION DE LA PROCÉDURE CIVILE et Denis FERLAND, préc., note 25, p. 68.

⁴⁷ *Id.* Voir aussi : rapport Jasmin, préc., note 41, p. 138; BARREAU DU QUÉBEC, *Mémoire du Barreau du Québec sur l'avant-projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile*, 2011, p. 31 : « Cette division de compétences empêche une solution complète d'un litige familial dans le cadre d'une seule et même audition et risque en plus d'entraîner des décisions contradictoires. »

⁴⁸ *Droit de la famille – 163484*, 2016 QCCQ 14176.

⁴⁹ Rapport Jasmin, préc., note 41, p. 68-70.

⁵⁰ *Dans la situation de T.B.*, [2002] n° AZ-50160891 (C.Q.); *Dans la situation des enfants X et Y*, [2002] n° AZ-50130955 (C.Q.); *J.M. (Dans la situation de)*, [2005] n° AZ-50327624 (C.Q.).

⁵¹ Dominique BERNIER et Catherine GAGNON, *Violence conjugale devant les tribunaux de la famille : enjeux et pistes de solution*, Montréal, Service aux collectivités de l'UQAM et Fédération des maisons d'hébergement pour femmes, 2019, p. 7 et suiv.

particulières à la réalité des personnes autochtones et membres des premières nations⁵².

La Commission spéciale sur les droits de l'enfant et la protection de la jeunesse, aussi appelée « commission Laurent », s'est saisie de ces enjeux. Son rapport illustre certaines difficultés par l'exemple de William, 5 ans, dont la garde a été confiée à son père après la séparation des parents :

- Un jugement de la Cour supérieure confirme que le père a la garde de William et fixe la pension alimentaire que la mère doit payer.
- Le DPJ reçoit un signalement, l'évalue, et confirme que William est la victime d'abus physiques par son père. Comme le père nie la situation, le DPJ choisit le régime judiciaire. Le dossier se retrouve alors devant la Chambre de la jeunesse où le DPJ obtient que l'enfant soit confié à sa mère.
- Suite à ce jugement [*sic*] à la Chambre de la jeunesse, la mère s'adresse à la Cour supérieure pour modifier la garde et la pension alimentaire⁵³.
- Enfin, la police est aussi contactée et son enquête confirme que le père a usé de violence physique contre William. Conséquemment, le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) porte des accusations criminelles contre le père. Le père doit répondre de ces accusations devant la Chambre criminelle et pénale⁵⁴.

⁵² Voir : Jean LECLAIR et Michel MORIN, « Peuples autochtones et droit constitutionnel », dans JurisClasseur Québec, coll. « Droit public », *Droit constitutionnel*, fasc. 15, Montréal, LexisNexis Canada, feuilles mobiles, n^{os} 1 à 173, à jour au 1^{er} janvier 2022; Anne LEVESQUE, « L'égalité réelle et la mise en œuvre intégrale du principe de Jordan », (2020) 36 *WYAJ* 231.

⁵³ En effet, malgré l'entrée en vigueur en 2016 de l'alinéa 3 de l'article 37 du *Code de procédure civile*, qui confie à la Cour du Québec la compétence de juger de demandes accessoires (garde, exercice de l'autorité parentale, émancipation d'un mineur ou sa tutelle) par rapport à une cause dont elle est déjà saisie, la Cour supérieure demeure l'unique tribunal compétent pour entendre des demandes de pensions alimentaires.

⁵⁴ COMMISSION SPÉCIALE SUR LES DROITS DE L'ENFANT ET LA PROTECTION DE LA JEUNESSE et Régine LAURENT, *Instaurer une société bienveillante pour nos enfants et nos jeunes*, Québec, Gouvernement du Québec, 2021, p. 228 (ci-après « rapport Laurent »).

Cet exemple, qui démontre la difficile tâche de rendre justice dans un contexte où les instances se chevauchent et où les besoins sont pluriels, porte tout de même sur une situation fictive où le signalement à la DPJ est fondé. Or, depuis des décennies, le chevauchement des compétences donne également lieu à l'instrumentalisation des tribunaux⁵⁵. Autrement dit, cela constitue une procédure abusive, où une partie profite du morcellement des juridictions pour tenter d'obtenir un jugement différent, également connu sous le nom d'un « appel déguisé ». La situation est déjà documentée dans les années 70, où le Comité du tribunal de la famille conclut qu'il est assez fréquent qu'une partie perdante dans une cause de garde d'enfant allègue subséquemment que ce dernier est en danger et qu'il faille le retirer des soins du parent auquel il a initialement été confié⁵⁶. D'ailleurs, dès 1966, l'affaire *Kredl*⁵⁷ de la Cour suprême du Canada fournit un exemple – réel, cette fois – de la potentielle instrumentalisation des tribunaux par les parties⁵⁸.

Plus encore, les deux juridictions répondent à des façons de fonctionner très différentes, de sorte à créer d'autres enjeux. Par exemple, en matière de jeunesse, on assigne un ou une juge à un enfant pour l'ensemble des procédures, alors qu'en matière familiale il est rare qu'un ou une juge se saisisse d'une cause; il faut donc récapituler l'historique audience après audience⁵⁹. Outre qu'il prend plus de temps, ce type de fonctionnement fragilise la mémoire du tribunal : certains éléments oubliés ou volontairement écartés par les parties peuvent être importants et influencer sur la décision. Les règles de procédure et de preuves différentes amènent les avocats et les avocates à se spécialiser, souvent à écarter un domaine au bénéfice de l'autre. Par exemple, si la situation d'une famille chevauche les deux juridictions, il n'est pas rare que les parents, s'ils sont représentés, ne

⁵⁵ *The Attorney-General for the Province of Quebec and the Social Welfare Court of the District of Montreal v. Dame Kredl*, [1965] B.R. 689, confirmé par *Kredl v. Attorney General of Quebec*, [1966] S.C.R. 320 (ci-après « arrêt *Kredl* »); *Droit de la famille – 181 334*, 2018 QCCA 1045.

⁵⁶ COMITÉ DU TRIBUNAL DE LA FAMILLE, préc., note 24, p. 24 et 48 et suiv.

⁵⁷ Arrêt *Kredl*, préc., note 55.

⁵⁸ COMITÉ DU TRIBUNAL DE LA FAMILLE, préc., note 24, p. 24 et 48 et suiv.

⁵⁹ Mona PARÉ, « L'accès des enfants à la justice et leur droit de participation devant les tribunaux : quelques réflexions », (2014) 44-1 *R.G.D.* 81, 87.

puissent pas recourir aux services des mêmes avocats ou avocates pour chacune des cours. Pour les enfants, et pire même : ils pourraient être représentés devant une cour, mais non devant l'autre.

En effet, la place de l'enfant dans le cas d'un litige en protection de la jeunesse diffère largement de celle de l'enfant au cœur d'un litige en droit familial. Dans le premier cas seulement, l'enfant est partie aux procédures⁶⁰. Les enfants sujets d'un litige en protection de la jeunesse ont donc un droit d'appel⁶¹ et sont désormais systématiquement représentés par un avocat ou une avocate⁶². En matière familiale, en revanche, la représentation de ce type est, sauf exception, possible uniquement si les parents y consentent ou que le tribunal l'ordonne⁶³. Cela étant, dans les deux domaines, il n'existe pas de règles spécifiques sur la représentation d'enfant par avocat ou avocate, ce qui suscite « des opinions divergentes et une jurisprudence instable⁶⁴ ». Des critiques sont formulées à l'endroit de la représentation systématique des enfants en protection de la jeunesse, qui participerait à la polarisation du conflit et à l'antagonisme entre les parents dont les intérêts ne sont pas nécessairement incompatibles avec celui de l'enfant⁶⁵. À l'inverse, on critique la procédure familiale de taire la parole de l'enfant alors que des études démontrent que sa participation au litige serait moins dommageable que son exclusion⁶⁶. Les thèses s'opposent : l'approche centrée sur la protection de l'enfant, où exclure ce dernier des procédures

⁶⁰ *Loi sur la protection de la jeunesse*, préc., note 16, art. 81.

⁶¹ *Id.*, art. 74.2 et 101.

⁶² Voir : *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2022, c. 11, art. 49 qui modifie l'article 78 de la L.p.j. et abroge son article 80 qui prévoit la nomination d'un ou d'une avocate à l'enfant seulement lorsque les intérêts des parents et de l'enfant sont opposés.

⁶³ Exceptionnellement, il est possible au Québec pour un enfant de faire une demande au tribunal pour forger sa place dans le litige, par l'entremise d'une procédure en « intervention agressive » (art. 185 C.p.c.).

⁶⁴ M. PARÉ, préc., note 59, 99.

⁶⁵ Noel SEMPLE, « Whose Best Interests? Custody and Access Law and Procedure », (2010) 48-2 *Osgoode Hall L. J.* 287, 314 et 315; E. BERNHEIM et M. COUPIENNE, préc., note 35, 272.

⁶⁶ Gerison LANSDOWN, *Promoting Children's Participation in Democratic Decision-making*, Florence, UNICEF, Innocenti Insight, 2001.

permet de le protéger, puisqu'il est vulnérable⁶⁷, et l'approche centrée sur les droits de l'enfant, qui le reconnaît comme sujet de droit à part entière, avec ses propres intérêts⁶⁸. Les études auxquelles ont directement participé les enfants sont sans équivoque : ils et elles désirent se faire entendre et recevoir de l'information quant à leurs droits, aux procédures et aux résultats⁶⁹.

L'exemple précité de William est fictif, mais il renvoie à la réalité de plusieurs familles qui « font les frais de ce morcellement des juridictions », notamment en vivant le stress de se soumettre à répétition à des audiences et à des témoignages difficiles, ou la confusion « lorsque la Chambre de la jeunesse vient modifier des droits de garde et d'accès à leurs enfants qui avaient auparavant fait l'objet d'un jugement à la Cour supérieure⁷⁰ ». S'il est reconnu en droit que la Cour supérieure et la Cour du Québec ne sont pas en conflit de juridiction en matière familiale⁷¹, force est de reconnaître que cette division étanche des compétences donne parfois lieu à des résultats absurdes pour les personnes qui font l'objet de décisions concurrentes⁷².

À la lumière de ce qui précède, les difficultés liées à l'absence d'un TUF se rapportent à diverses barrières d'accès à la justice, toutes relatives aux barrières dites structurelles. Nous les répertorions ci-dessous afin de

⁶⁷ Voir : Mona PARÉ et Diane BÉ, « La participation des enfants aux procédures de protection de la jeunesse à travers le prisme de la vulnérabilité », (2020) 61-1 *C. de D.* 223. L'approche centrée sur la protection des enfants est dite historique, puisqu'elle s'inscrit dans une culture sociale qui considère que les enfants sont le prolongement de leurs parents. Présenté d'une manière plus critique, c'est que l'on considérerait encore les enfants comme « la propriété de leurs parents » ou encore de la puissance paternelle, et donc soumis à cette autorité quasi absolue : Ronda BESSNER, *Le point de vue des enfants dans les procédures en matière de divorce, de garde et de droit de visite*, Toronto, Ministère de la Justice du Canada, 2002, p. 6-8.

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ Rapport Laurent, préc., note 54, p. 32 et 68; Rachel BIRNBAUM et Nicholas BALA, « Child's Perspective on Legal Representation: Young Adults Report on their Experiences with Child Lawyers », (2009) 25-1 *Can. J. Fam. L.* 11, 41.

⁷⁰ Rapport Laurent, préc., note 54, p. 228.

⁷¹ *C.N. c. S.B.*, [2004] n° AZ-50269509 (C.S.).

⁷² Voir : D. BERNIER et C. GAGNON, préc., note 51, p. 16 et suiv.

mettre la table en vue de la discussion sur les améliorations offertes par un TUF.

a) Les barrières juridiques

Les difficultés suivantes peuvent être associées à des barrières juridiques à la justice familiale :

- l'obligation de faire appel à plus d'un tribunal si l'ensemble des enjeux ne peuvent être entendus par l'un d'eux ou l'incapacité d'obtenir un règlement « complet » d'un litige;
- la multiplicité des procédures et des expertises, la complexification du processus judiciaire;
- pour les enfants, la participation au processus judiciaire ou leur exclusion de ce dernier en raison des règles procédurales variables.

Les barrières juridiques peuvent mener notamment à l'exacerbation du stress, de la confusion et de la frustration chez les justiciables, ce qui renforce la barrière individuelle psychologique des individus. Cette conséquence montre bien que les barrières à la justice sont interreliées et parfois perméables.

b) Les barrières matérielles

Les difficultés suivantes peuvent être associées à des barrières matérielles à la justice familiale :

- les coûts supplémentaires liés aux procédures multipliées;
- les délais additionnels rattachés à l'impossibilité de traiter de tous les enjeux simultanément;
- la difficulté d'obtenir les services d'un avocat ou d'une avocate en mesure de s'occuper de l'ensemble des enjeux, devant plus d'un tribunal le cas échéant;
- l'accès à des lieux géographiques variés pour faire valoir ses droits (la Cour supérieure compte moins de tribunaux que la Cour du Québec, notamment).

En conséquence des barrières juridiques et matérielles, il est possible de croire à l'abandon d'un ou de plusieurs droits des individus, causé par la difficulté de les mettre en œuvre. Par exemple, une mère qui, à la suite d'un jugement de la Chambre de la jeunesse, désire obtenir une pension alimentaire au bénéfice de son enfant, pourrait ne pas être en mesure de formuler une demande à la Chambre familiale de la Cour supérieure, que ce soit par épuisement, par manque d'argent ou de temps ou encore par manque d'accès aux services d'une nouvelle avocate ou d'un nouvel avocat qui prendrait le relais du dossier.

c) Les barrières relatives aux inégalités sociales

La reproduction du rapport inégal des forces au tribunal est documentée dans divers domaines de droit, en matière tant civile que pénale⁷³, spécialement dans un contexte de protection de la jeunesse⁷⁴, de séparation et de garde d'enfant⁷⁵, voire de médiation familiale⁷⁶. Les

⁷³ Rebecca L. SANDEFUR, « Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender Inequality », (2008) 34 *Annu. Rev. Sociol.* 339; Marie-Ève SYLVESTRE, Nicholas BLOOMLEY et Céline BELLOT, *Red Zone. Criminal Law and the Territorial Governance of Marginalized People*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

⁷⁴ Judith MASSON, « Thinking about Contact: A Social or a Legal Problem », (2000) 12-1 *Child & Fam LQ* 15, 26; E. BERNHEIM et M. COUPIENNE, préc., note 35, 275.

⁷⁵ COLLECTIF ONZE, *Au tribunal des couples. Enquête sur des affaires familiales*, Paris, Odile Jacob, 2013; Bernardine DOHRN, « Bad Mothers, Good Mothers, and the State: Children on the Margins », (1995) 2-1 *The University of Chicago Law School Roundtable* 1; Amy NEUSTEIN et Michael LESHER, *From Madness to Mutiny. Why Mothers Are Running from Family Court – and What Can Be Done about It*, Northeastern, Northeastern University Press, 2005; Susan BOYD, « Demonizing Mothers – Fathers Rights Discourses », (2004) 6-1 *Journal of the Association for Research on Mothering* 52; Susan BOYD, « Is There an Ideology of Motherhood in (Post) Modern Child Custody Law? », (1996) 5-4 *Social Legal Studies* 495.

⁷⁶ Deanne M. SOWTER, « Advocacy in Non-Adversarial Family Law: A Recommendation for Revision to the Model Code », (2018) 35 *Windsor YB Access Just* 401, 410. Voir aussi : Madeleine HUOT, *L'intervention en médiation familiale en présence de violence conjugale : dépistage, pratiques d'intervention, défis et préoccupations*, mémoire de maîtrise, Montréal, Faculté des arts et des sciences, Université de Montréal, 2016; Geneviève CRESSON, « Médiation familiale et violence conjugale », (2002) 2-33 *Cahiers du genre* 201; Echo A.

tribunaux peuvent d'ailleurs être instrumentalisés pour exacerber ce rapport de pouvoir, particulièrement dans des situations de violence conjugale⁷⁷. L'absence d'un TUF favorise l'instrumentalisation des tribunaux comme autre moyen d'accroître les inégalités sociales, en particulier entre les parents.

C) Les promesses d'un tribunal unifié de la famille à la lumière de l'expérience canadienne

De nombreux TUF ont été créés au Canada pour répondre à certains enjeux soulevés ci-dessus. Quelles attentes avaient été formulées à l'égard de ces TUF? Quels étaient les bénéfices escomptés? Et, surtout, quelles sont les promesses du TUF qui se sont avérées? Nous tenterons de répondre à ces questions et de mettre au jour celles qui perdurent.

Pendant les années 70, plusieurs groupes de travail se penchent sur l'intérêt de créer des TUF au Canada⁷⁸. On y reconnaît plusieurs avantages :

Le regroupement des juridictions éviterait les conflits actuels de compétence et éliminerait le chevauchement de décisions contradictoires. Il favoriserait l'accessibilité à la justice en matière familiale en ce sens que le plaideur n'aurait plus à rechercher, en fonction de la nature de sa demande, le tribunal compétent. Il

RIVERA, Chris M. SULLIVAN et April M. ZEOLI, « Secondary Victimization of Abused Mothers by Family Court Mediators », (2012) 7-3 *Feminist Criminology* 234.

⁷⁷ S. BOYD, « Demonizing Mothers – Fathers Rights Discourses », préc., note 75; D. M. SOWTER, préc., note 76. Une étude considère que la fragmentation du système judiciaire est l'une des principales causes de l'incapacité à protéger les femmes et les enfants de violence conjugale : LINDA NEILSON et FAMILY CHILDREN AND YOUTH, DEPARTMENT OF JUSTICE, *Enhancing Safety: When Domestic Violence Cases Are in Multiple Legal Systems (Criminal, Family, Child Protection) A Family Law, Domestic Violence Perspective*, 2^e éd., Ottawa, Ministère de la Justice du Canada, 2013.

⁷⁸ En plus de la Commission de réforme du droit du Canada et du Comité du Tribunal de la famille, voir : ONTARIO LAW REFORM COMMISSION, *Report on Family Law, Family Courts (Part v)*, Toronto, 1974; INSTITUTE OF LAW RESEARCH AND REFORM, *Administration of Family Law. The Unified Family Court. Constitutional Opinions*, Research Paper 11, Edmonton, 1978.

réduirait les inconvénients psychologiques, les délais et les frais pour les parties qui n'auraient plus à se rendre d'un tribunal à l'autre pour faire juger tous les aspects de leurs différends. Il faciliterait le décloisonnement entre le tribunal et les services psycho-sociaux [*sic*], permettrait de préciser, d'une façon cohérente et fonctionnelle, les modalités d'intervention de ces services auprès du tribunal et éviterait la duplication des services complémentaires spécialisés, qui serait inévitable si l'on devait mettre de tels services à la disposition de chacune des cours actuelles. Il favoriserait enfin l'élaboration et le développement d'une philosophie propre à la justice familiale et l'établissement de mécanismes et de règles de procédure mieux adaptés au caractère particulier des litiges familiaux⁷⁹.

De façon complémentaire, et dans une approche plutôt axée sur la perception des justiciables⁸⁰, la Commission de réforme du droit du Canada estime qu'un TUF correspond davantage aux besoins des familles qui vivent une séparation et dont les problèmes devraient être traités par un seul et même mécanisme judiciaire⁸¹. Dans cet esprit, le Comité du tribunal de la famille envisage le TUF comme une cour de justice intégrée sur l'ensemble des matières familiales⁸² et présidée par des juges spécialisés⁸³. Pour mieux

⁷⁹ COMITÉ DU TRIBUNAL DE LA FAMILLE, préc., note 24, p. 48.

⁸⁰ TILBURG INSTITUTE FOR INTERDISCIPLINARY STUDIES OF CIVIL LAW AND CONFLICT RESOLUTION SYSTEMS, Martin GRAMATIKOV, Maurits BARENDRECHT, Malini LAXMINARAYAN, Jin Ho VERDONSCHOT, Laura KLAMING et Corry VAN ZEELAND, *A Handbook for Measuring the Costs and Quality of Access to Justice*, Apeldoorn, Maklu, 2009, p. 9, cités dans : Cléa IAVARONE-TURCOTTE, « Placer le citoyen au cœur du système » : origines et fondements d'une idée populaire », (2017) 33-2 *WYAJ* 141, 148.

⁸¹ COMITÉ DU TRIBUNAL DE LA FAMILLE, préc., note 24, p. 52.

⁸² *Id.*, p. 43 et 57-59 (voir les recommandations 2 à 7).

⁸³ *Id.*, p. 47 :

Par spécialisation, le Comité n'envisage pas que le juge du Tribunal de la famille doive nécessairement être à la fois un juriste et un expert des sciences du comportement humain. Il estime, cependant, que le juge de ce tribunal devrait posséder, en plus de sa formation juridique, une connaissance suffisante des sciences du comportement humain afin qu'il puisse mieux comprendre l'étendue des problèmes des parties et qu'il soit en mesure d'évaluer et de mieux apprécier les recommandations qui lui sont faites par les experts : psychologues, psychiatres, travailleurs

répondre aux problèmes sociaux et judiciaires des familles, le TUF espéré serait doté de services complémentaires spécialisés et devrait pouvoir « disposer de règles de procédure mieux adaptées aux techniques nouvelles des sciences du comportement humain et à la nature particulière des problèmes familiaux⁸⁴ ».

Ainsi, la proposition d'un TUF ne vise pas alors uniquement à remédier aux difficultés créées par le morcellement des tribunaux, mais également à améliorer les services juridiques et complémentaires offerts aux familles. Comme bénéfice espéré « supplémentaire », un TUF permettrait une plus grande déjudiciarisation des dossiers familiaux qui ne requièrent pas l'intervention du tribunal, un meilleur traitement des dossiers qui touchent à plus d'un domaine à la fois (jeunesse, familial, criminel), notamment par la spécialisation des juges et l'augmentation de services d'information et de règlement – judiciaire et alternatif – des différends⁸⁵. Si certaines des améliorations mentionnées peuvent être mises en œuvre autrement que par un TUF, d'autres passent inévitablement par celui-ci, entre autres sur le plan de la cohérence et de la cohésion du progrès espéré.

Trois types de structures peuvent être imaginés pour la création d'un TUF :

- 1) une division de la Cour supérieure, administrée par la province, mais dont les juges seraient nommés par Ottawa;
- 2) une division de la cour provinciale, à la condition que le pouvoir de légiférer sur les matières de mariage et de divorce et que le pouvoir de

sociaux, consultants matrimoniaux ou autres. Il importe, toutefois, que le juge conserve le contrôle de la décision qui sera prise et n'abdique pas ses responsabilités judiciaires en faveur des experts qui, bien qu'indispensables à la recherche d'une solution globale satisfaisante pour chacune des personnes impliquées, doivent demeurer des conseillers du tribunal et non se substituer au juge.

⁸⁴ *Id.*, p. 43 et suiv. Voir la recommandation 1 (*id.*, p. 52) : « QUE soit créé, au Québec, un Tribunal de la famille doté d'une juridiction sur l'ensemble des matières familiales, présidé par des juges spécialisés, assisté de services complémentaires spécialisés et muni de règles de procédure adaptées au caractère particulier des conflits familiaux. »

⁸⁵ V. P. COSTANZO, préc., note 24, p. 111.

- nomination des juges des cours supérieures soient transférés aux gouvernements provinciaux;
- 3) une division de l'une ou l'autre de ces cours, ou encore un tribunal administratif, dont l'administration serait assurée par la province et où les juges seraient nommés par le processus d'une nomination commune ou collaborative des deux paliers de gouvernement⁸⁶.

Un TUF comme division de la Cour supérieure ne soulève aucune difficulté constitutionnelle. En revanche, un TUF comme division de la cour provinciale est inaccessible dans le cadre constitutionnel actuel. Puisque l'existence de la Cour supérieure et sa compétence sont protégées par la Constitution, les provinces ne peuvent l'abolir unilatéralement ni transférer certaines de ses compétences à un tribunal provincial⁸⁷; la compétence de principe sur « l'administration de la justice dans la province » des provinces n'est donc pas aussi « exclusive » que le laisse entendre l'article 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En conséquence, seul un amendement constitutionnel – nécessitant l'accord du fédéral et de sept provinces représentant la moitié de la population des dix provinces – permettrait de créer un TUF au sein d'une institution provinciale composée de juges de nomination provinciale⁸⁸. Or, le contexte politique actuel semble manifestement peu propice à faire renaître les débats entourant la Constitution canadienne. Une autre piste de solution, cette fois-ci intermédiaire, permettrait de respecter le partage des compétences, tout en minimisant l'atteinte aux pouvoirs provinciaux⁸⁹. Les provinces se chargeraient de l'administration du TUF, et la nomination de ses juges serait le fruit d'une collaboration soit par processus de recommandation du

⁸⁶ *Id.*, p. 93 et suiv.

⁸⁷ *McEvoy c. P.G. Nouveau-Brunswick*, [1983] 1 R.C.S. 704; *Crevier c. P.G. Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220; Henri BRUN, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 842. L'auteur cite les articles de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

⁸⁸ H. BRUN, préc., note 87 p. 236 et 237. Au sujet de l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, il s'agit de la règle de principe et résiduaire de la modification de la Constitution : *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32.

⁸⁹ Voir : V. P. COSTANZO, préc., note 24, p. 99 et suiv., pour une réflexion plus approfondie des particularités constitutionnelles d'un TUF provincial composé de juges de nomination fédérale.

provincial et nomination du fédéral, soit par nomination conjointe. Une entente intergouvernementale favoriserait la pérennisation de ce processus collaboratif⁹⁰.

La création d'un TUF au sein d'une cour supérieure est la solution la plus simple sur le plan constitutionnel; c'est l'option favorisée par les provinces canadiennes ayant procédé à la mise sur pied de TUF. Dès 1977, des gouvernements provinciaux, avec le concours du gouvernement fédéral, lancent un projet pilote créant les premiers TUF⁹¹. Conformément à la recommandation de la Commission de réforme du droit du Canada de 1974⁹², ces TUF sont formés au sein des cours supérieures⁹³, de façon que les gouvernements provinciaux et territoriaux administrent les TUF, mais que le gouvernement fédéral nomme et rémunère les juges⁹⁴. Voilà un exercice constant de collaboration⁹⁵. D'ailleurs, lors de la création du projet pilote de Hamilton, en 1977, les juges du tribunal provincial démissionnent de ce dernier afin d'être nommés au TUF, ce qui facilitera la transition et permettra d'exercer l'ensemble des compétences⁹⁶. Évalués comme favorisant l'accès à la justice familiale, les projets pilotes sont devenus permanents, et les TUF se multiplieront au fil des années⁹⁷ dans les provinces suivantes : l'Ontario⁹⁸, le Manitoba⁹⁹, Terre-Neuve-et-

⁹⁰ *Id.*

⁹¹ Gérard LÉVESQUE, « 35e anniversaire du tribunal unifié de la famille », *L'Express*, 10 juillet 2012, en ligne : <<https://l-express.ca/35e-anniversaire-du-tribunal-unifie-de-la-famille/>>.

⁹² Considérant les TUF au sein des cours supérieures étant l'unique manière de les voir implanter sans devoir modifier la Constitution, la Commission a favorisé cette approche : COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, préc., note 43, p. 28 et 29.

⁹³ *Id.*, p. 9.

⁹⁴ MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA, préc., note 40, p. I.

⁹⁵ *Id.*, p. II.

⁹⁶ *An Act to Establish the Unified Family Court*, 1976, S.O., 2nd sess., c. 85. Voir également : V. P. COSTANZO, préc., note 24, p. 59.

⁹⁷ MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA, BUREAU DE LA GESTION DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET DU RENDEMENT, DIVISION DE L'ÉVALUATION, préc., note 40, p. I.

⁹⁸ *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.O. 1990, c. C-43, art. 21.2 e) et f).

⁹⁹ *Loi sur la Cour du Banc de la Reine*, C.P.L.M., c. C2980.

Labrador¹⁰⁰, la Nouvelle-Écosse¹⁰¹, l'Île-du-Prince-Édouard¹⁰², la Saskatchewan¹⁰³ et le Nouveau-Brunswick¹⁰⁴. Leur nombre continue d'augmenter¹⁰⁵.

Les options possibles pour fonder un TUF – et même l'option de refuser sa création et de maintenir le *statu quo* – comportent des avantages et des inconvénients, mais surtout, une renonciation. Si le Québec n'est pas la seule province à avoir opté pour le *statu quo*¹⁰⁶, les raisons qui justifient l'absence de TUF québécois lui sont toutes particulières. Elles feront l'objet de la seconde partie de notre article, où nous mettrons en lumière les

¹⁰⁰ *Unified Family Court Act*, R.S.N.L. 1990, c. U-3, art. 3.

¹⁰¹ *Judicature Act*, R.S.N.S., c. 240, s. 1, art. 32A.

¹⁰² *Judicature Act*, R.S.P.E.I., c. J-2.1, art. 14.

¹⁰³ *An Act to Amend The Queen's Bench Act to Create a Family Law Division and to Enact Consequential Amendments Arising from the Enactment of this Act*, 1994, c. 27.

¹⁰⁴ *Judicature Act*, R.S.N.B. 1973, c. J-2, art. 11 et suiv.

¹⁰⁵ GOUVERNEMENT DU CANADA, « Le gouvernement du Canada annonce des nominations au tribunal unifié de la famille en Ontario », *Ministère de la Justice du Canada*, 11 avril 2019, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/ministere-justice/nouvelles/2019/04/le-gouvernement-du-canada-annonce-des-nominations-au-tribunal-unifie-de-la-famille-en-ontario.html>>. Voir aussi : CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 1^{re} sess., 42^e légis., 14 mai 2019, « Affaires courantes. Réponse du gouvernement à des pétitions », p. 27823 (M. David Lametti).

¹⁰⁶ En effet, la Colombie-Britannique a refusé de créer un TUF, notamment pour des considérations liées à l'insuffisance de ressources, voir : MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA, préc., note 40, p. 36. L'Alberta, qui avait annoncé emboîter le pas à d'autres provinces quant à la création de TUF en 2019, a plutôt suspendu le projet en 2020. Michelle BELLEFONTAINE, « Alberta Family Lawyers Puzzled by Suspension of Unified Family Court Project », *CBC News*, 21 février 2020, en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/edmonton/alberta-family-court-1.5470821>>. D'ailleurs, ce n'était pas la première fois que des projets de loi visant à créer des TUF mouraient au feuillet, voir : *Loi modifiant la loi sur le divorce, la loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, la loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions, la loi sur les juges et d'autres lois en conséquence*, projet de loi n^o C-22 (dépôt et 1^{re} lecture – 10 décembre 2002), 2^e sess., 37^e légis. (Can.), déposé en décembre 2002, et *Loi modifiant la Loi sur les juges, la Loi sur les Cours fédérales et d'autres lois*, projet de loi n^o C-51 (dépôt et 1^{re} lecture – 20 mai 2005), 1^{re} sess., 38^e légis. (Can.), déposé en mai 2005.

discours portant sur la création d'un TUF au Québec, de même que les barrières l'ayant empêchée. Cependant, avant d'entamer la seconde partie, nous tenons à présenter le succès associé aux TUF canadiens, tout en soulevant les difficultés liées à leur fonctionnement optimal et aux besoins des familles utilisatrices des services.

Les objectifs poursuivis en 1977 avec les projets pilotes de TUF sont la création d'une cour qui aurait une compétence exhaustive en matière familiale, constituée de juges spécialistes du domaine et offrant des services de soutien comme la médiation, l'évaluation et la représentation des enfants par un avocat ou une avocate¹⁰⁷. Au-delà de 40 ans plus tard, est-il possible de dire que ces objectifs ont été atteints? Nous répondrons à la question à l'aide d'une évaluation des TUF menée par le ministère de la Justice du Canada en 2009 et d'un sondage effectué auprès d'avocats et d'avocates familialistes en 2016¹⁰⁸.

1. Évaluation des tribunaux unifiés de la famille au Canada par le ministère de la Justice

En 2009, le ministère de la Justice du Canada publie un rapport consacré à l'évaluation de la pertinence et de la réussite des TUF¹⁰⁹, s'appuyant sur près de 1 500 dossiers judiciaires, des entretiens avec des acteurs du système et une importante revue de la documentation existante sur les tribunaux en matière familiale au Canada¹¹⁰. Pour comparer les TUF et évaluer leur efficacité, le Ministère conçoit à l'époque un outil conceptuel, et ce, afin de déterminer les caractéristiques essentielles d'un

¹⁰⁷ CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Témoignages*, Comité permanent des finances, 1^{re} sess., 42^e légis., fascicule n^o 154, 8 mai 2018, « Examen en comité – Loi d'exécution du budget », p. 1535 (M. Nicholas Bala).

¹⁰⁸ Soulignons qu'à notre connaissance aucune étude n'a été menée avec des familles directement, et qu'aucun regard spécial n'a été jeté sur l'expérience particulière des enfants auprès des TUF.

¹⁰⁹ MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA, préc., note 40, p. 31 et suiv.

¹¹⁰ *Id.*, p. 1. Il convient de préciser que la vaste majorité des dossiers portaient principalement sur des matières relatives à la séparation de la famille (garde, pension alimentaire pour enfants, divorce, accès, partage des biens, pension alimentaire pour conjointe); une proportion marginale des dossiers impliquait la participation des services de protection de l'enfance (*id.*, p. 19).

TUF¹¹¹, différentes des autres modèles de tribunaux. En plus du modèle de TUF, l'équipe conceptualise le modèle du quasi-TUF¹¹² et le modèle du tribunal dit traditionnel¹¹³. Cet outil, nommé « quasi expérimental » a servi comme matrice de critères de sélection des tribunaux identifiés pour effectuer l'évaluation sommaire, en se basant sur leur correspondance aux caractéristiques essentielles, sur les réalités démographiques de la population ciblée, sur la charge de travail et sur les processus administratifs particuliers du greffe ou du tribunal¹¹⁴.

De nombreux avantages sont associés aux TUF. D'abord, les services de règlement alternatif des différends y sont plus fréquents : 90 % des TUF offrent des services de médiation¹¹⁵ par opposition à 41 % des tribunaux dits « traditionnels¹¹⁶ ». Une plus grande gamme d'options de règlement alternatif des différends sont à la disposition de la population dans les TUF, appelés « services de justice familiale », comme la médiation, la conciliation, la facilitation et les conférences de règlement à l'amiable¹¹⁷. Cependant, malgré les avantages offerts par les services de règlement

¹¹¹ Pour être considéré comme un TUF sur le plan conceptuel, le tribunal doit être unifié, donc unique, être composé de juges spécialisés, avoir des services d'accueil, offrir la gamme complète des services de justice familiale et avoir des services administratifs regroupés et coordonnés.

¹¹² Les quasi-TUF sont associés aux caractéristiques suivantes : juges spécialisés, services d'accueil (à certains endroits) et gamme complète des services de justice familiale. Ils ne sont pas unifiés, de sorte qu'il n'y a pas un tribunal unique ni de services administratifs de coordination.

¹¹³ Les tribunaux traditionnels n'offrent aucun des services associés généralement aux TUF, à l'exception de services d'information.

¹¹⁴ MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA, préc., note 40, p. 14-16, 23 et suiv. On compte quatre TUF : Halifax (Nouvelle-Écosse), Hamilton (Ontario), Oshawa (Ontario) et Saskatoon (Saskatchewan). S'y ajoutent quatre tribunaux traditionnels de la famille : les tribunaux provinciaux et supérieurs de Sarnia (Ontario), de Sudbury (Ontario), de Pictou (Nouvelle-Écosse) et de Truro (Nouvelle-Écosse). Les quasi-TUF retenus sont : Robson Square (Vancouver – provincial) et Smithe (Vancouver – supérieur), University (Toronto – supérieur), Sheppard (Toronto – provincial) et Jarvis (Toronto – provincial).

¹¹⁵ *Id.*, p. 33 : 85 % des services sont accessibles sur place, au greffe du tribunal.

¹¹⁶ *Id.*

¹¹⁷ *Id.*, p. 10 et 33.

alternatif des différends, les TUF ne garantissent pas l'accès à ces mécanismes¹¹⁸. Le manque de ressources investies dans les TUF limite ainsi l'accès à la justice. En témoignent les listes d'attentes, la non-garantie d'une juge spécialisée ou d'un juge spécialisé et, selon certains informateurs, la diminution de la qualité des services complémentaires¹¹⁹.

Les TUF sont composés de juges dont la spécialisation leur permet de s'adapter plus aisément à la complexification des dossiers familiaux¹²⁰, notamment dans un contexte où l'immigration ajoute des barrières culturelles et linguistiques aux difficultés des familles dans le système de justice, particulièrement dans les grandes métropoles¹²¹. L'ensemble des juges travaillant dans un TUF se sont dits favorables à la création de nouveaux TUF, composés de juges spécialisés, de mécanismes de règlement alternatif des différends et des services de justice familiale au bénéfice des justiciables en matière familiale¹²².

Puisque tous les TUF n'ont pas les mêmes structures et services, certains avantages sont particuliers à certains modèles. Les TUF qui ont des services d'accueil et de renvoi obtiennent des résultats particulièrement positifs. Ces services d'accueil servent de point de premier contact avec les familles et permettent d'assurer la coordination entre les services de justice familiale et le système judiciaire¹²³; ils favorisent la coordination d'un dossier et le règlement du ou des litiges¹²⁴. Cela étant, tous les TUF ont un centre d'information sur le droit de la famille, et la grande majorité de ces centres (87 %) ont même du personnel qualifié pour informer ou aiguiller les justiciables¹²⁵, alors que c'est le cas dans seulement 16 % des tribunaux traditionnels¹²⁶.

¹¹⁸ *Id.*, p. 35.

¹¹⁹ *Id.*, p. 4.

¹²⁰ *Id.*, p. IV et 28.

¹²¹ *Id.*, p. 27.

¹²² *Id.*, p. 28.

¹²³ *Id.*, p. 6.

¹²⁴ *Id.*, p. 39.

¹²⁵ *Id.*, p. 34.

¹²⁶ *Id.* Les autres services de justice familiale varient selon la province et ses ressources.

De plus, certains résultats laissent croire que les TUF offrent une façon plus efficace de régler les différends¹²⁷. Même si la proportion moyenne d'ordonnances sur consentement des TUF est la même que celle des autres tribunaux, les TUF permettraient d'arriver à un consentement plus efficacement, c'est-à-dire par un plus faible nombre d'interventions du tribunal¹²⁸. Or, pour des raisons administratives, les services de justice familiale étant en la possession des fournisseurs de services et non au greffe judiciaire, le Ministère n'a pu faire des liens entre les activités judiciaires et non judiciaires d'une même famille, mis à part les services d'accueil et de renvoi¹²⁹. Il n'a pas été possible non plus de déterminer si les TUF permettaient d'arriver à une décision ou à un règlement final dans de meilleurs délais, même que – selon les résultats observés – les délais seraient plus longs, possiblement en raison des divers services offerts¹³⁰.

Certains résultats doivent être tempérés par des considérations méthodologiques. En effet, puisque les TUF n'ont pas été créés ni mis en œuvre de la même manière¹³¹, la sélection de TUF pour l'étude du Ministère s'est révélée plus difficile que prévu. Par exemple, des TUF qui ne satisfaisaient pas aux critères de sélection ont été exclus, comme les TUF qui manquent de ressources et dont l'accès à des juges spécialisés est compromis, de sorte à ne pas correspondre aux critères de sélection. Le Ministère a également écarté de son étude les TUF qui n'ont pas été mis en œuvre de manière intégrale, et ce, pour éviter de fausser les résultats sur les répercussions réelles du modèle de TUF¹³². De plus, puisque les autres tribunaux ont également amélioré leurs services complémentaires au fil des années sans pour autant se transformer en TUF¹³³, il a été parfois difficile de prendre la mesure des différences et de comparer précisément les systèmes et leur rendement¹³⁴.

¹²⁷ *Id.*, p. 41 et 46 et suiv.

¹²⁸ *Id.*, p. IV et V.

¹²⁹ *Id.*, p. 23 et 24.

¹³⁰ *Id.*, p. 24 et 42 et suiv.

¹³¹ *Id.*, p. 7 et 8.

¹³² *Id.*, p. 14, 15 et 23 et suiv.

¹³³ *Id.*, p. 58.

¹³⁴ *Id.*, p. 23.

Nonobstant les difficultés méthodologiques, le Ministère conclut que le but et les objectifs des TUF correspondent aux priorités du gouvernement fédéral, soit l'accès à la justice ainsi que l'amélioration des « gains de productivité du système de justice et la prestation efficiente de services juridiques au gouvernement¹³⁵ ». Un TUF répondrait « aux besoins complexes et changeants des familles vivant une séparation ou un divorce¹³⁶ ». Précisons toutefois que c'est principalement lorsqu'un TUF réunit l'ensemble des caractéristiques espérées (caractère unifié, regroupement de juges spécialisés, offre de services d'accueil et d'une gamme complète des services de justice familiale, de même que des services administratifs regroupés et coordonnés), que nous croyons possible d'affirmer qu'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 judiciaires¹³⁷ ». Ainsi, pour que la création de TUF réponde réellement aux objectifs visés, on doit les implanter d'une manière conforme au modèle espéré. Autrement dit, il ne faut pas faire les choses à moitié.

2. Sondage auprès d'avocates et d'avocats familialistes au sujet des tribunaux unifiés de la famille au Canada

Nous estimons utile de comparer l'évaluation sommative de 2009 avec les résultats d'un sondage de 2016, mené auprès de praticiens et de praticiennes du droit de la famille au Canada et dont certaines questions portent sur les TUF¹³⁸. Parmi les réponses obtenues, la moitié des avocats

¹³⁵ *Id.*, p. 25. Ce sont là des objectifs s'inscrivant dans les politiques de nouveau management public. Voir : Cécile VIGOUR, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », (2006) 63-64 *Droit et Société* 425; Benoît BASTARD, David DELVAUX, Christian MOUHANNA et Frédéric SCHOENAERS, « Maîtriser le temps? L'accélération du traitement judiciaire du divorce en France et en Belgique », (2014) 19 *Temporalités* 1.

¹³⁶ MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA, préc., note 40, p. II et 26.

¹³⁷ *Id.*, p. 57.

¹³⁸ Lorne D. BERTAND, Joanne J. PAETSCH, John-Paul E. BOYD et Nicholas BALA, *The Practice of Family Law in Canada: Results from a Survey of Participants at*

et des avocates déclarent avoir eu une expérience de procédures familiales dans un TUF (50 %), et le tiers indique qu'un TUF existait dans leur juridiction (34 %) ¹³⁹. La grande majorité de ceux et celles qui pratiquent dans une juridiction n'ayant pas de TUF (80 %) ont signifié en vouloir un ¹⁴⁰.

Les avocates et les avocats ayant déjà eu une cause devant un TUF en ont une opinion généralement positive. Les deux tiers (66,7 %) sont d'accord ou tout à fait d'accord pour dire que les juges des TUF connaissent mieux le droit de la famille et les sujets juridiques connexes ¹⁴¹. La même proportion (64,7 %) affirme être d'accord ou tout à fait d'accord avec l'énoncé voulant que les juges des TUF connaissent mieux la psychologie de la séparation et les effets de la séparation sur les enfants ¹⁴². La moitié (50,7 %) se montre d'accord ou tout à fait d'accord avec l'affirmation selon laquelle les juges des TUF sont plus efficaces pour régler les causes familiales ¹⁴³. Environ la même proportion (44,9 %) affirme être d'accord ou tout à fait d'accord pour dire que les résultats des TUF sont plus susceptibles d'être adaptés aux besoins individuels que les tribunaux non spécialisés ¹⁴⁴. De façon complémentaire, la majorité des avocates et des avocats (72,7 %) qui travaillent dans une juridiction où il y a un TUF expriment leur satisfaction quant à la qualité des jugements de ce dernier ¹⁴⁵.

Les autres réponses se révèlent moins encourageantes. Plus du tiers (39,1 %) des avocats et des avocates ayant déjà eu des causes devant un TUF sont en désaccord ou fortement en désaccord avec l'affirmation selon laquelle le processus général d'un TUF est plus simple ¹⁴⁶; près de la moitié

the 2016 National Family Law Program, Ottawa, Canadian Research Institute for Law and the Family, Justice Canada, 2016.

¹³⁹ *Id.*, p. 61.

¹⁴⁰ *Id.*

¹⁴¹ *Id.*, p. 60.

¹⁴² *Id.*

¹⁴³ *Id.*, p. 61.

¹⁴⁴ *Id.*, p. 62. Cela correspond également avec les réponses des avocates et des avocats qui travaillent dans une juridiction où il y a un TUF : 43,2 % se disent d'accord ou fortement en accord avec l'affirmation selon laquelle le TUF de leur juridiction permet une résolution efficace des litiges familiaux (*id.*, p. 64).

¹⁴⁵ *Id.*, p. 63.

¹⁴⁶ *Id.*, p. 61.

(47,8 %) indique être en désaccord ou fortement en désaccord avec l'idée d'affirmer que les TUF ont des règles de procédure plus simples que les autres tribunaux. Au sujet des règles de preuve, 40,5 % sont en désaccord ou fortement en désaccord avec l'énoncé voulant que les règles de preuve soient plus simples dans les TUF¹⁴⁷. En revanche, les avocates et les avocats sondés sont majoritairement (59,1 %) d'accord ou fortement d'accord pour affirmer que leur TUF utilise des règles de procédure adaptées aux litiges en droit de la famille¹⁴⁸.

Ayant à répondre relativement à l'accès aux services de justice familiale, près de la moitié des personnes participantes au sondage (47,8 %) sont d'accord ou fortement d'accord pour affirmer que celui-ci offre un accès plus facile que les autres tribunaux¹⁴⁹. Le tiers (32,5 %) des personnes interrogées sont d'accord ou fortement d'accord pour dire que les TUF permettent de résoudre plus rapidement les litiges en matière familiale¹⁵⁰, tandis que seulement 18,8 % sont d'accord ou fortement d'accord avec l'énoncé selon lequel les TUF sont moins coûteux pour les justiciables¹⁵¹. Quant aux services de justice familiale, les avocates et les avocats qui ont un TUF dans leur district ont indiqué pour la plupart (56,8 %) leur satisfaction relativement à la disponibilité des services de justice familiale dans leur TUF¹⁵². Par contre, pour ce qui est des services eux-mêmes,

¹⁴⁷ *Id.*

¹⁴⁸ *Id.*

¹⁴⁹ Chez les avocates et les avocats qui pratiquent dans un district où il y a un TUF, un peu moins de la moitié (45,5 %) expriment leur satisfaction quant à l'accessibilité aux procédures judiciaires de ce TUF; il n'y a aucun cas de satisfaction très élevée (*id.*, p. 63). Parmi les personnes interrogées, aucune n'était très satisfaite de la disponibilité des dates de procès du TUF; plus de la moitié d'entre elles (54,5 %) ont déclaré être insatisfaites ou très insatisfaites (*id.*, p. 64).

¹⁵⁰ Les résultats sont à peu près les mêmes chez les avocates et les avocats qui pratiquent dans un district où siège un TUF : seulement le tiers de ces personnes (31,8 %) considéraient que le TUF du district permet une résolution plus rapide des litiges; la moitié d'entre elles étaient en désaccord ou fortement en désaccord avec cette affirmation (*id.*, p. 62).

¹⁵¹ *Id.*

¹⁵² *Id.*, p. 63.

seulement un peu plus du tiers d'entre eux et elles (38,6 %) se montre satisfait des services de justice familiale¹⁵³.

En somme, les résultats du sondage font état d'une satisfaction mitigée à l'égard des TUF. Parmi les commentaires recueillis à la fin du sondage, plusieurs sont récurrents, notamment l'indication que les TUF manquent de ressources pour fournir un accès rapide aux procédures ou à un juge ou une juge spécialisée¹⁵⁴, alors que certains l'attribuent à une incapacité des gouvernements à déterminer la part des uns et des autres dans le financement de telles structures¹⁵⁵. Ainsi, la création de « vrais » TUF paraît essentielle; il faut éviter de mettre sur pied des institutions supplémentaires dont tous les services promis ne seront pas intégrés et où la coordination avec les autres cours ne sera pas aisée. Ces impressions sont compatibles avec les résultats de l'évaluation de 2009, qui indiquent que les TUF obtenant les meilleurs résultats sont ceux qui réunissent toutes les caractéristiques attendues.

Un TUF permet de diminuer principalement les barrières structurelles à la justice. Or, les améliorations escomptées dépassent la fin du morcellement du système; le seul changement des structures ne sera pas suffisant pour opérer les changements espérés en droit familial (au sens large), sur le plan des barrières matérielles, des barrières relatives aux inégalités sociales et des barrières individuelles. À ce sujet, ni l'évaluation sommative de Justice Canada ni le sondage mené en 2016 ne font état de la réalité des personnes autochtones devant les TUF, pourtant surreprésentée en matière de protection de la jeunesse¹⁵⁶, pas plus que de la participation

¹⁵³ *Id.*, p. 64.

¹⁵⁴ *Id.*, p. 65.

¹⁵⁵ *Id.* Voici un exemple de commentaire recueilli : « The federal and provincial governments need to quit wrangling about financial responsibility, and resolve the issue as soon as possible. Families simply cannot continue to suffer the current adversarial, complex and counterintuitive court system while governments dither about funding. »

¹⁵⁶ COMMISSION DE VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU CANADA, *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir. Sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*, 2015, p. 137, en ligne : <https://publications.gc.ca/collections/collection_2016/trc/IR4-7-2015-fra.pdf>. Voir également : rapport

des enfants au processus. La possible instrumentalisation des tribunaux est également passée sous silence, puisqu'elle est difficile à détecter. De nombreuses questions demeurent : quelles sont les améliorations qui permettraient d'avoir de meilleurs résultats? Quelles distinctions faut-il faire entre les résultats des TUF canadiens et ceux qui sont envisagés dans le cas d'un éventuel TUF québécois?

Nous croyons qu'une partie de notre lectorat sera surprise de la vision critique du TUF présentée ci-dessus. Cet étonnement peut être lié, entre autres, à la fréquence d'un discours particulièrement positif à son égard, provenant de nombreux acteurs juridiques, politiques et sociaux, incluant l'autrice. La seconde partie de notre article est consacrée à une étude des travaux de l'Assemblée nationale du Québec sur le sujet, où nous voulons mettre en évidence les obstacles à la création d'un TUF au Québec.

II. Les barrières à la création d'un tribunal unifié de la famille : étude des travaux de l'Assemblée nationale

Quelles sont les causes expliquant le maintien du *statu quo*, soit l'absence d'un TUF au Québec? Qu'ont dit les acteurs politiques, juridiques et sociaux¹⁵⁷ au sujet d'un TUF? Quelle a été la place accordée à l'accès à la justice dans leurs débats et travaux? Voilà les questions auxquelles nous tenterons de répondre dans la seconde partie de notre article. Nous avons recensé les travaux de l'Assemblée nationale relatifs ou connexes au TUF, au moyen des moteurs de recherche consultables sur les sites Web de l'Assemblée nationale, de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale et des

Laurent, préc., note 54, p. 277 (chapitre 9 : « Passer à l'action pour les enfants autochtones »).

¹⁵⁷ L'expression « acteurs politiques » réfère essentiellement aux élus. Les acteurs juridiques incluent les membres de la magistrature, du Barreau du Québec et de la Chambre des notaires, mais ils ne s'y limitent pas. Les acteurs sociaux, quant à eux, regroupent les personnes qui travaillent dans un milieu connexe à celui de la justice, notamment dans des associations particulières et des centres de services communautaires. Si les acteurs juridiques et sociaux participent aux travaux du législateur sans distinction, et qu'ils seront généralement traités de manière conjointe dans les prochaines pages, des nuances seront apportées à leur propos lorsque cela sera nécessaire.

Archives nationales du Québec. Le matériel recueilli inclut les débats parlementaires, le travail des commissions parlementaires, les groupes de travail constitués et les consultations publiques tenues plus largement. Une recherche de moindre envergure a été effectuée sur le site Web du Parlement canadien, pour déterminer les propos tenus précisément sur la création d'un TUF au Québec.

A) Des barrières politiques à la création d'un tribunal unifié de la famille : travaux de l'Assemblée nationale

En politique québécoise, l'idée d'un tribunal (unifié) de la famille¹⁵⁸ est apparue après le début des revendications constitutionnelles historiques portant sur le rapatriement de certains pouvoirs législatifs, en particulier ceux qui sont relatifs au droit de la famille et à la nomination des juges des cours supérieures. Déjà, au cours des années 50, le gouvernement Duplessis souhaitait, dans son second mandat, rapatrier notamment les compétences en matière de mariage, d'organisation et de maintien des tribunaux de compétence civile et criminelle ainsi que de nomination des juges affectés à ces matières¹⁵⁹. À ces réclamations s'ajoutera celle de la compétence exclusive sur le divorce, à partir du gouvernement de Daniel Johnson de 1966 à 1968¹⁶⁰. Ces revendications sont demeurées plutôt stables dans le temps¹⁶¹, d'autant plus qu'en parallèle, à partir des années 60, la multiplicité

¹⁵⁸ À l'époque, les termes employés pour la réforme du système de justice familiale sont tout simplement « tribunal de la famille ». Or, pour faciliter la lecture du texte et maintenir une cohérence conceptuelle, nous continuerons ici de référer au TUF.

¹⁵⁹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Mémoire préliminaire du gouvernement du Québec présenté lors de la Conférence fédérale-provinciale au sujet de la Constitution*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1950, p. 100 et 249; SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*, Québec, p. 21.

¹⁶⁰ MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES DU QUÉBEC, *Les positions traditionnelles du Québec sur le partage des pouvoirs 1900-1976*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1978, p. 9. En effet, les transformations sociales du Québec amenaient la société à accepter, bien que cela ait été de façon encore marginale, l'avenue du divorce.

¹⁶¹ *Id.*; SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, préc., note 159, p. 38 et 39.

des tribunaux est perçue au Québec comme un obstacle pour le justiciable¹⁶². Le premier gouvernement québécois à annoncer son intention de fonder un TUF est le gouvernement de Robert Bourassa (1970-1976)¹⁶³.

Le point culminant du projet d'un TUF au Québec s'est inscrit dans la foulée de la réforme du droit de la famille de 1980, projet colossal dirigé par le ministre de la Justice de l'époque, Marc-André Bédard. Cette réforme coïncide également avec les efforts investis par le gouvernement de René Lévesque en vue d'accomplir l'indépendance du Québec ou, subsidiairement, de rapatrier nombre de compétences jugées essentielles au bon fonctionnement de la nation. Le projet de réforme du droit de la famille a toutefois pris racine avant l'accession au pouvoir du Parti québécois, dans le contexte de l'ambitieux projet de réforme du Code civil dans son ensemble¹⁶⁴. Le Comité du tribunal de la famille a été formé en juin 1970, puis a publié en 1975 un rapport présentant des pistes de solution pour la création d'un TUF et des recommandations quant à son fonctionnement¹⁶⁵. Le thème étant d'intérêt pour l'ensemble du Canada, la Commission de réforme du droit du Canada s'était également penchée sur le sujet, publiant son propre rapport en 1974¹⁶⁶. Sa conclusion est essentiellement la même : un TUF serait le moyen le plus efficace afin d'améliorer l'accès à la justice familiale, de répondre aux besoins des justiciables et d'augmenter la confiance du public envers le système de justice familiale¹⁶⁷. Sans la mise

¹⁶² Voir : rapport Prévost, préc., note 14; J. CHOQUETTE, préc., note 14; COMITÉ SUR LA RÉVISION DE LA LOI SUR LES TRIBUNAUX JUDICIAIRES, préc., note 14; Sylvio NORMAND, *La Cour du Québec : genèse et développement*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2013, p. 13.

¹⁶³ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 1^{re} sess., 30^e légis., 22 novembre 1973, « Discours inaugural », p. 22 (M. Hugues Lapointe); QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 1^{re} sess., 30^e légis., 4 décembre 1973, « Reprise du débat sur le message inaugural », p. 196 (M. Lucien Caron).

¹⁶⁴ *Loi concernant la révision du Code civil*, S.Q. 1954, c. 47.

¹⁶⁵ COMITÉ DU TRIBUNAL DE LA FAMILLE, préc., note 24, p. V et suiv. Le Comité a été dirigé par Claire L'Heureux-Dubé, alors juge à la Cour supérieure du Québec.

¹⁶⁶ COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, préc., note 43.

¹⁶⁷ COMITÉ DU TRIBUNAL DE LA FAMILLE, préc., note 24, p. 42.

sur pied d'un tel tribunal, la réforme du droit substantiel de la famille « serait incomplète et risquerait de ne pas donner les résultats attendus¹⁶⁸ ».

Le 20 juin 1978, le ministre Bédard dépose à l'Assemblée nationale le rapport de l'Office de révision sur le *Code civil du Québec*¹⁶⁹; le 13 mars 1979, dans son allocution d'ouverture des consultations publiques de la Commission permanente de la justice, le ministre Bédard inclut dans sa réforme la mise en place d'un TUF¹⁷⁰, afin de répondre de façon plus adaptée aux besoins de la famille québécoise¹⁷¹. La création d'un TUF est, dès lors, envisagée comme une instance québécoise¹⁷². D'ailleurs, le ministre rapporte qu'une entente de principe est intervenue entre l'ensemble des gouvernements du Canada lors d'une conférence fédérale-provinciale sur la révision de la Constitution; sa concrétisation rendrait un TUF provincial constitutionnellement possible¹⁷³. L'ensemble des parlementaires qui s'expriment à cette occasion sont ravis de la possibilité de réformer le droit de la famille de façon globale¹⁷⁴. Les travaux de la Commission permanente s'orienteront dans cette avenue : sur les

¹⁶⁸ *Id.*, p. 2 et 3. Cette opinion sera d'ailleurs reprise par le ministre Marc-André Bédard : QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente de la justice*, 4^e sess., 31^e légis., 10 avril 1979, « Étude des crédits du ministère de la Justice (1) », p. B-1616.

¹⁶⁹ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 3^e sess., 31^e légis., 20 juin 1978, « Rapport de l'Office de révision du Code civil », p. 2537; OFFICE DE RÉVISION DU CODE CIVIL, *Rapport sur le Code civil du Québec*, vol. 1, Projet de Code civil, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1977.

¹⁷⁰ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente de la justice*, 4^e sess., 31^e légis., 13 mars 1979, « Présentation des mémoires sur la réforme du droit de la famille (1) », p. B-349–B-350.

¹⁷¹ *Id.*, p. B-350.

¹⁷² Un groupe de travail est d'ailleurs constitué afin de « formuler les recommandations appropriées sur la nature des compétences et les modalités d'organisation judiciaire et administrative d'un tribunal *québécois* de la famille » (l'italique est de nous) : B. MORIN, préc., note 25, p. 3.

¹⁷³ *Id.*, p. 6.

¹⁷⁴ Le chef de l'opposition officielle, Claude Ryan, se dit en faveur d'un TUF : QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 6^e sess., 31^e légis., 5 décembre 1980, « Reprise du débat sur la motion de deuxième lecture du projet de loi n^o 89 – *Loi instituant un nouveau Code civil et portant réforme du droit de la famille* », p. 665.

30 mémoires transmis et les témoignages de 3 particuliers et de 22 organismes juridiques et sociaux¹⁷⁵, 16 formulent des commentaires, des propositions et des recommandations concernant un TUF¹⁷⁶. Tous les intervenants, hormis un, sont favorables à la création d'un TUF¹⁷⁷, bien que certains précisent qu'il serait préférable de mettre au point un système administratif simplifié¹⁷⁸. Au fil de l'avancement des séances, des doutes sont émis quant à la faisabilité de ce projet sur le plan constitutionnel, tant

¹⁷⁵ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Réforme du droit de la famille, Mémoires et documents, Commission permanente de la justice*, 4^e sess., 31^e légis., 1979, Secrétariat des commissions parlementaires.

¹⁷⁶ Ce sont les organismes suivants : le Barreau du Québec, le Conseil du statut de la femme, le Centre éducatif de la femme, la Chambre des notaires du Québec, la Commission des services juridiques, l'Association des parents catholiques du Québec, le Comité national de la condition féminine du Parti québécois, l'Association des femmes diplômées des universités, l'Association des centres et services sociaux du Québec, l'Association des consultants matrimoniaux du Québec, les Associations de familles monoparentales, la Ligue des droits et libertés, l'organisme CENTR'HOMME, le Comité de la condition féminine de la Confédération des syndicats nationaux, l'Association canadienne pour la santé mentale, région de l'Estrie, et le Réseau d'action et d'information pour les femmes (RAIF). Voir : V. P. COSTANZO, préc., note 24, p. 42.

¹⁷⁷ L'exception est l'Association des parents catholiques du Québec, qui ne croit pas que la création d'un TUF favoriserait la réconciliation des parties, celle-ci étant jugée prioritaire par ses membres : QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente de la justice*, 4^e sess., 31^e légis., 15 mars 1979, « Présentation des mémoires sur la réforme du droit de la famille (3) », p. B-595 et B-596 (M^{me} Adeline Mathieu).

¹⁷⁸ Voir les témoignages du Centre éducatif de la femme, de CENTR'HOMME et du RAIF : QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, préc., note 170, p. B-405 (M^{me} Clarisse Codère); QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente de la justice*, 4^e sess., 31^e légis., 22 mars 1979, « Présentation des mémoires sur la réforme du droit de la famille (5) », p. B-840 (M. Marcel Baril).

par des participants de la consultation¹⁷⁹ qu'au sein de l'opposition¹⁸⁰. Or, on connaît la suite : tant l'indépendance que le rapatriement des compétences historiquement revendiquées par le Québec échoueront à plus d'une reprise¹⁸¹.

À terme, ces échecs auront deux conséquences en ce qui concerne le système de justice familial : au Québec, il n'y aura ni TUF provincial ni TUF fédéral comme dans d'autres provinces canadiennes. Après l'échec référendaire de 1980 et celui du rapatriement des compétences, le projet du TUF disparaîtra des travaux des divers gouvernements qui se succéderont au Québec¹⁸². Les gouvernements péquistes qui ont suivi celui de René Lévesque, soit ceux de Pierre-Marc Johnson (1985), de Jacques Parizeau (1994-1996), de Lucien Bouchard (1996-2001), de Bernard Landry (2001-2003) et de Pauline Marois (2012-2014), ont poursuivi les revendications constitutionnelles historiques, notamment au sujet du partage des compétences, sans pour autant que le projet d'un TUF soit à l'avant-scène¹⁸³.

¹⁷⁹ Sont ici visées la Chambre des notaires du Québec et l'Association des consultants matrimoniaux du Québec : QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente de la justice*, 4^e sess., 31^e légis., 14 mars 1979, p. B-504; QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente de la justice*, 4^e sess., 31^e légis., 21 mars 1979, « Présentation des mémoires sur la réforme du droit de la famille (4) », p. B-799 (M. Adrien Théorêt).

¹⁸⁰ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, préc., note 177, p. B-648 (M. Fernand Lalonde); QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente de la justice*, 4^e sess., 31^e légis., 28 mars 1979, « Présentation des mémoires sur la réforme du droit de la famille (6) », p. B-1207 (M. Harry Blank).

¹⁸¹ Nous référons non pas uniquement aux échecs référendaires (1980 et 1995), mais également aux échecs du rapatriement des compétences pour le Québec à la suite de la « nuit des longs couteaux » en 1982, de même qu'à l'échec de l'Accord du lac Meech en 1990 et de celui de Charlottetown en 1992.

¹⁸² V. P. COSTANZO, préc., note 24, p. 60. Nous rappelons que ce constat est dressé après consultation des travaux de l'Assemblée nationale, sans étude des programmes politiques constitutionnels des partis politiques québécois.

¹⁸³ SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, préc., note 159, p. 93 et suiv.

Chez les libéraux provinciaux, les efforts vers un TUF s'articulent autour des travaux du ministre de la Justice, Gil Rémillard, au sein du gouvernement de Robert Bourassa (1985-1994). En effet, à la suite du rapport Jasmin et du Sommet de la justice tenu en 1992, le ministre s'était engagé à reprendre les discussions avec Ottawa pour rendre le projet constitutionnellement possible¹⁸⁴. Le ministre recevra d'ailleurs plusieurs relances de la part de la députation de l'opposition officielle formée du Parti québécois afin de maintenir son engagement¹⁸⁵. Conscient qu'il serait plus facile pour le gouvernement fédéral de nommer les juges du TUF, il soutient que les compétences en matière de mariage et de divorce devraient être transférées à la province et que les juges devraient être nommés par Québec¹⁸⁶. Le ministre fera rapport de discussions avec les ministres de la Justice des autres provinces et le ministre de la Justice fédéral¹⁸⁷, mais le

¹⁸⁴ MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC, *Les actes du Sommet de la justice, tenu à Québec du 17 au 21 février 1992. La justice : une responsabilité à partager*, Sainte-Foy, Ministère de la Justice, 1993, p. 5 et 649.

¹⁸⁵ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, Commission des institutions, 2^e sess., 34^e légis., 20 mars 1992, « Les suites du Sommet de la justice », p. CI-21 (M^{me} Louise Harel); QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 2^e sess., 34^e légis., 29 avril 1992, « Étude des crédits du ministère de la Justice (2) », p. CI-218 et CI-219 (M^{me} Louise Harel); QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 2^e sess., 34^e légis., 3 mai 1993, « Étude des crédits du ministère de la Justice (3) », p. CI-1753 (M. Pierre Bélanger); QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 3^e sess., 34^e légis., 24 mai 1994, « Adoption du principe – Projet de loi n^o 31 : *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse* », 21h40 (M. Pierre Bélanger); QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, Commission des affaires sociales, 3^e sess., 34^e légis., 7 juin 1994, « Étude détaillée du projet de loi n^o 31, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse* » (M. Pierre Bélanger). Voir aussi : QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 3^e sess., 34^e légis., 24 mai 1994, « Adoption du principe – Projet de loi n^o 31 : *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse* »; QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 3^e sess., 34^e légis., 14 juin 1994.

¹⁸⁶ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, Commission permanente des institutions, 2^e sess., 34^e légis., 3 mai 1993, « Étude des crédits du ministère de la Justice (3) », p. CI-1753.

¹⁸⁷ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 2^e sess., 34^e légis., 5 juin 1992, « Adoption du principe du projet de loi 14 », p. 1876 et 1882; QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, Commission permanente

dossier stagnera¹⁸⁸. Par la suite, il n’y aura pas d’autres efforts des gouvernements libéraux en vue de rapatrier des compétences constitutionnelles ou de créer un TUF au Québec¹⁸⁹. L’idée sera également effacée des discours de l’opposition officielle, l’exception étant une intervention de la députée Véronique Hivon en 2012, lors de l’étude des crédits budgétaires du portefeuille de la Justice, se réclamant d’un cas réel rapporté dans l’actualité¹⁹⁰ et proposant le TUF comme solution aux difficultés des causes complexes qui concernent des enfants¹⁹¹.

Du côté du Parlement canadien, en 2003, Richard Marceau, député de Charlesbourg et porte-parole officiel du Bloc québécois en matière de justice, s’oppose au projet d’expansion des TUF du gouvernement libéral et refuse que le Québec suive la marche¹⁹². Il réclame en revanche le transfert des compétences sur le mariage et le divorce¹⁹³ et demande qu’un investissement comparable à celui qui est offert aux provinces créant des TUF le soit au Québec pour améliorer son système judiciaire familial sans toutefois changer la structure à proprement parler¹⁹⁴. De telles réclamations ne connaîtront aucune suite, et le Canada poursuivra ses démarches pour multiplier les TUF dans les provinces, à l’exclusion du Québec¹⁹⁵.

des institutions, 2^e sess., 34^e légis., 3 mai 1993, « Étude des crédits du ministère de la Justice (3) », p. CI-1754.

¹⁸⁸ V. P. COSTANZO, préc., note 24, p. 92.

¹⁸⁹ *Id.*, p. 62.

¹⁹⁰ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, Commission permanente des institutions, 2^e sess., 39^e légis., 25 avril 2012, « Étude des crédits budgétaires 2012-2013 du ministère de la Justice », 11h25.

¹⁹¹ *Id.*, p. 5588 (M^{me} Véronique Hivon).

¹⁹² CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Journal des débats*, 2^e sess., 37^e légis., 20 février 2003, « Initiatives ministérielles », p. 3795 et 3796 (M. Richard Marceau); CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Témoignages*, Comité permanent de la justice et des droits de la personne, 2^e sess., 37^e légis., 27 mars 2003, 9h30 (M. Richard Marceau).

¹⁹³ CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Débats*, 2^e sess., 37^e légis., 4 février 2003, « Initiatives ministérielles », p. 3110 (M. Richard Marceau); CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Témoignages*, préc., note 192.

¹⁹⁴ CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Débats*, préc., note 193.

¹⁹⁵ CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Journal des débats*, Comité permanent de la justice et des droits de la personne, 1^{re} sess., 42^e légis., 11 mai 2017, p. 10 (M^{me} Jody Wilson-Raybould).

Au moment de l'élection du gouvernement caquiste de François Legault en 2018, le TUF ne figure pas au programme du gouvernement, mais l'idée a été soulevée par de nombreux acteurs juridiques et sociaux à l'occasion de diverses réformes projetées en matière de justice au Québec¹⁹⁶. Nous examinerons maintenant les témoignages et les mémoires présentés par les acteurs juridiques et sociaux appelés à éclairer les travaux et les décisions du gouvernement¹⁹⁷ qui réfèrent au projet de TUF à partir des années 90.

B) La contribution des acteurs juridiques et sociaux aux travaux relatifs au tribunal unifié de la famille

En 1992, le Groupe de travail sur l'évaluation de la *Loi sur la protection de la jeunesse* publie son premier rapport¹⁹⁸. On y suggère notamment la création d'un TUF pour répondre aux besoins de justice en matière de jeunesse¹⁹⁹. C'est la première recommandation formulée précisément par un groupe d'experts sur les besoins concernant la protection de la jeunesse²⁰⁰. En plus de résoudre les enjeux de chevauchement des compétences, un TUF serait l'occasion d'humaniser le tribunal²⁰¹,

¹⁹⁶ De 2004 à 2012, la question d'un TUF comme solution d'accès à la justice familiale reviendra ponctuellement dans les débats de l'Assemblée nationale, par l'entremise des acteurs juridiques et sociaux appelés à commenter des projets de loi. Voir : QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, Commission des institutions, 1^{re} sess., 37^e légis., 24 mars 2004, « Consultations particulières sur le projet de loi n° 21 – *Loi modifiant le Code civil et le Code de procédure civile en matière de fixation de pensions alimentaires pour enfants* », 17h00 (M^{me} Marguerite Blais); QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, Commission des affaires sociales, 1^{re} sess., 37^e légis., 16 février 2006, « Consultation générale sur le projet de loi n° 125 – *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives* », 9h51 (M^{me} Louisane Gauthier); QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, Commission des institutions, 2^e sess., 39^e légis., 2 février 2012, « Consultation générale et auditions publiques sur l'avant-projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile », 14h10 (M. Claude Provencher).

¹⁹⁷ V. P. COSTANZO, préc., note 24, p. 31.

¹⁹⁸ Rapport Jasmin, préc., note, 41.

¹⁹⁹ *Id.*, p. 138 et 139.

²⁰⁰ V. P. COSTANZO, préc., note 24, p. 58.

²⁰¹ Rapport Jasmin, préc., note, 41, p. 86.

notamment en coordonnant un meilleur dialogue entre les intervenants visés et les juges²⁰², en favorisant la conciliation des parties dans le respect de l'intérêt de l'enfant²⁰³ et en offrant des services d'accueil²⁰⁴. Malgré la complexité de l'opération, la position du Groupe de travail demeure sans équivoque quant à sa recommandation de mettre en place un TUF²⁰⁵ : « L'importance de cette question, compte tenu de son impact pour les familles, n'est plus à démontrer.²⁰⁶ »

Quelques mois après la publication du rapport Jasmin, le ministre Rémillard tient le Sommet de la justice qui a lieu sur le thème suivant : « La justice : une responsabilité à partager²⁰⁷ ». L'objectif est d'étudier en profondeur le système de justice québécois, de dégager des pistes de solution et de donner lieu à des engagements clairs. Parmi les sujets à l'ordre du jour figure celui de « la compétence des tribunaux et la procédure applicable devant eux²⁰⁸ ». Lors des discussions, l'idée de modifier la structure du système judiciaire au Québec, particulièrement par l'entremise d'un TUF et même d'un tribunal unifié de première instance, refait surface. Aux termes des délibérations des délégations, trois propositions concernant l'unification de tribunaux sont adoptées :

- 1) « examiner les modalités d'implantation d'une seule cour civile et pénale de première instance incluant une division de droit familial »;
- 2) « relancer les travaux du comité chargé d'examiner la création d'un tribunal unifié de la famille »; et

²⁰² *Id.*, p. 88 (recommandation 54).

²⁰³ *Id.*, p. 88 (recommandation 55).

²⁰⁴ *Id.*, p. 90 (recommandation 58).

²⁰⁵ *Id.*, p. 139 (recommandation 110) : « Que le ministre de la Justice mette en place un Tribunal unifié de la famille au Québec. »

²⁰⁶ *Id.*

²⁰⁷ Francine GAGNON, « Sommet de la justice : de quoi rester sur son appétit », *Gazette des femmes*, 1^{er} mai 1992, en ligne : <<https://www.gazettedesfemmes.ca/5469/sommet-de-la-justice-de-quoi-rester-sur-son-appetit/>>.

²⁰⁸ MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC, préc., note 184, p. 20. Les participants appartiennent à l'une des deux catégories suivantes : les intervenants dans l'administration de la justice et les représentants de la société (*id.*, p. 19).

- 3) « regrouper dans une chambre spécialisée toutes les causes où les parties sont unies par des liens familiaux »²⁰⁹.

Les discussions lors de cette séance du Sommet de la justice ne font pas l'unanimité. S'il est reconnu qu'un TUF favoriserait l'accès à la justice, on ne s'entend pas sur son mode de création. Les représentantes des délégations pour le public se sont dites en faveur de la création d'un TUF, en mettant l'accent sur les améliorations de la justice familiale, qui deviendrait « plus efficace et plus humaine²¹⁰ », central à l'esprit du Sommet dont l'objectif consiste à concentrer le système de justice sur la personne²¹¹. On ne spécifie pas la structure éventuelle d'un TUF, si ce n'est qu'il permettrait de « regrouper dans une chambre spécialisée toutes les causes où les parties sont unies par des liens familiaux²¹² ». Ces difficultés pratiques sont davantage présentes dans les discours des acteurs juridiques, en particulier des juges. Le juge en chef de la Cour d'appel du Québec, Claude Bisson, estime alors que la question de l'unification des tribunaux de première instance est d'une grande pertinence pour la Cour du Québec, en particulier en matière familiale²¹³. Quant au TUF, il devrait être élaboré à l'image des modèles existants au Canada, donc au sein de la Cour supérieure²¹⁴. Jean Dutil, s'exprimant au nom des juges de la Cour du Québec, soutient l'intérêt d'étudier la possibilité d'unifier les tribunaux de première instance²¹⁵, puisqu'elle favoriserait l'accès à la justice. Pour ce qui est du TUF, il faudrait s'inspirer des expériences réalisées dans les provinces canadiennes, surtout concernant la double nomination des juges siégeant en matière familiale²¹⁶. Pour sa part, André Biron, représentant des juges de la Cour supérieure, considère que le projet d'unification des tribunaux de première instance « paraît irréaliste et irréalisable compte tenu du cadre constitutionnel canadien », en plus de risquer d'entraîner de

²⁰⁹ *Id.*, p. 647.

²¹⁰ *Id.*, p. 649 (M^{me} Hélène Gagnon).

²¹¹ *Id.* Les autres intervenantes ayant pris la parole en ce sens sont M^{mes} Céline Signori, Germaine Vaillancourt et Lise Côté-Lemieux.

²¹² *Id.*

²¹³ *Id.*, p. 647.

²¹⁴ *Id.*

²¹⁵ *Id.*, p. 648.

²¹⁶ *Id.*

« fâcheuses conséquences²¹⁷ ». Cependant, le juge demeurera vague à ce sujet, et n'offrira pas d'exemple au soutien de ses prétentions.

Ce n'est toutefois pas l'unique occasion où les tensions surgissent entre les tribunaux²¹⁸. Mentionnons à titre d'exemple la contestation de l'entrave à l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* que constitue la hausse du seuil de la compétence pécuniaire de la Cour du Québec²¹⁹. L'unification des tribunaux de première instance avait d'abord été avancée par la Commission d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale, dirigée par Yves Prévost, en 1968²²⁰, afin de favoriser une meilleure intégration de l'appareil judiciaire « plus unifié et cohérent²²¹ ». Cette idée chemine dans l'esprit du ministre de la Justice du Québec Jérôme Choquette, et ce, dès le début des années 70²²². En 1975, celui-ci dépose à l'Assemblée nationale le livre blanc sur la justice²²³, où il propose notamment la création de la Cour du Québec, composée de quatre sections spécialisées²²⁴. Ce projet de réforme est généralement bien

²¹⁷ *Id.*

²¹⁸ Par exemple, dès la Confédération, on observe des tensions entre la Cour de circuit et la Cour de magistrat. Voir : Paul ROBITAILLE, « Historique de la Cour provinciale », dans Ignace-J. DESLAURIERS (dir.), *Les tribunaux du Québec et leurs juges : Cour provinciale, Cour des sessions de la paix. Tribunal de la jeunesse. Cour municipale*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1987, p. 3, à la p. 3.

²¹⁹ Voir : *Dans l'affaire : Renvoi à la Cour d'appel du Québec portant sur la validité constitutionnelle des dispositions de l'article 35 du Code de procédure civile qui fixent à moins de 85 000 \$ la compétence pécuniaire exclusive de la Cour du Québec et sur la compétence d'appel attribuée à la Cour du Québec*, 2019 QCCA 1492. La Cour suprême a déclaré inconstitutionnel le plafond pécuniaire de la Cour du Québec, jugé trop élevé : *Renvoi relatif au Code de procédure civile (Qc)*, art. 35, 2021 CSC 27.

²²⁰ Rapport Prévost, préc., note 14.

²²¹ Sylvio NORMAND, *La Cour du Québec : genèse et développement*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2013, p. 13.

²²² QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente de la justice*, 2^e sess., 29^e légis., 17 juin 1971, p. B-2720 et B-2721.

²²³ J. CHOQUETTE, préc., note 14.

²²⁴ Jacinthe PLAMONDON, « La réflexion sur l'unification des tribunaux. Historique de la Cour du Québec : 1988-2013 », *Cour du Québec*, 2013, p. 1 et 2, en ligne : <https://courduquebec.ca/fileadmin/cour-du-quebec/centre-de-documentation/historique/CapsuleHistoireCQ25ans_7.pdf>. Sont ici visées les

accueilli mais, déjà, la possibilité de l'unification crée un climat d'incertitude au sein de la magistrature²²⁵. De leur côté, la Cour du Québec et la Cour supérieure étudient toutes deux au début des années 2000 la possibilité d'un tribunal de première instance, sans jamais concrétiser cette idée²²⁶. Il nous apparaît justifié d'avancer que les tensions entre les tribunaux n'ont pas aidé à résoudre les enjeux relatifs à la création d'un TUF.

Après le Sommet de la justice, ce ne sera qu'en 2001 que reviendra l'idée d'un TUF dans un rapport commandé par l'Assemblée nationale, soit le rapport du Comité de révision de la procédure civile²²⁷. Ce dernier se dit favorable à la création d'un TUF. Tenant pour avéré que l'expérience des provinces canadiennes est positive, le rapport prête attention particulièrement aux contraintes constitutionnelles et recommande de former un TUF au sein de la Cour supérieure, de signer une entente administrative pour un mode de nomination commune des juges et de rattacher au TUF des services d'aide²²⁸. À défaut, le Comité préconise le maintien du *statu quo*²²⁹.

En 2013, à la suite de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Québec (Procureur général) c. A.*²³⁰, mieux connu sous le nom des parties « *Éric contre Lola* », le ministre de la Justice, Bertrand St-Arnaud, annonce la création du Comité consultatif sur le droit de la famille²³¹. Le rapport de ce comité, soumis à l'été 2015, formule parmi ses recommandations celles de rapatrier au Québec les compétences législatives en matière de mariage

sections civile, criminelle et pénale, de la famille et de la jeunesse, et administrative.

²²⁵ *Id.*; Ignace-J. DESLAURIERS, *Les tribunaux du Québec et leurs juges : Cour provinciale, Cour des sessions de la paix, Tribunal de la jeunesse, Cour municipale*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1987.

²²⁶ CONSEIL DE LA MAGISTRATURE DU QUÉBEC, *Tribunaux de première instance : vision d'avenir*, Québec, Conseil de la magistrature, 2005.

²²⁷ Rapport Ferland, préc., note 25, p. 66 et suiv.

²²⁸ *Id.*, p. 71.

²²⁹ *Id.*, p. 72.

²³⁰ *Supra*, note 12.

²³¹ Jean-Luc LAVALLÉE, « Québec crée un comité », *TVA Nouvelles*, 19 avril 2013, en ligne : <<https://www.tvanouvelles.ca/2013/04/19/quebec-cree-un-comite>>.

et de divorce²³². Portant uniquement sur le droit substantif, le rapport est muet quant à l'opportunité de créer un TUF. Toutefois, la Commission citoyenne sur le droit de la famille, tenue à l'été 2018 à l'initiative de la Chambre des notaires du Québec, rapporte plusieurs témoignages à cet égard : « Tous reconnaissent sans ambages les avantages que présenterait la création d'une instance judiciaire à laquelle tous les dossiers familiaux seraient confiés²³³ ». En plus des témoignages entendus²³⁴, trois mémoires transmis à la Commission traitent de l'idée d'un TUF soit comme division du Tribunal administratif du Québec (TAQ)²³⁵, soit comme « tribunal spécialisé²³⁶ » ou encore comme « tribunal de proximité spécialisé²³⁷ ». Tous conviennent qu'un tel tribunal favoriserait l'accès à la justice des familles. Lors de la consultation publique sur la réforme du droit de la famille tenue par la ministre Sonia LeBel à l'été 2019²³⁸, parmi les

²³² COMITÉ CONSULTATIF SUR LE DROIT DE LA FAMILLE, *Pour un droit de la famille adapté aux nouvelles réalités conjugales et familiales*, Montréal, Éditions Thémis, 2015.

²³³ COMMISSION CITOYENNE SUR LE DROIT DE LA FAMILLE, *Rapport final*, Montréal, Chambre des notaires du Québec, 2018, p. 25 et 26.

²³⁴ *Id.*, p. 25 (M. Guillaume Rousseau, 5 juin 2018).

²³⁵ Philippe RICHER, *Commission citoyenne sur le droit de la famille*, Ange-Gardien, 2018, p. 2.

²³⁶ CENTRE DE JUSTICE DE PROXIMITÉ DU GRAND MONTRÉAL ET CENTRE DE JUSTICE DE PROXIMITÉ DE LA MONTÉRÉGIE, *Commission citoyenne en droit de la famille*, Montréal, 2018, p. 10, en ligne : <www.cnq.org/wp-content/uploads/2022/05/233093-Rapport-integral_commission_droit_famille.pdf>.

²³⁷ CENTRE DE JUSTICE DE PROXIMITÉ DE L'OUTAOUAIS, *Commission sur le droit de la famille*, Gatineau, CJP de l'Outaouais, 2018, p. 3 et 5, en ligne : <www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr_francais/_centredoc/publications/ministere/dossiers/consultation/cjp_outaouais.pdf>.

²³⁸ MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC, *Consultation publique sur la réforme du droit de la famille*, 2019, en ligne : <www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr_francais/_centredoc/publications/ministere/dossiers/consultation/document_consultation.pdf>.

54 mémoires soumis à l'attention de la consultation publique²³⁹, 5 font mention d'un TUF comme moyen de favoriser l'accès à la justice²⁴⁰.

Si le TUF n'a pas été à l'ordre du jour des parlementaires depuis 1992, les acteurs juridiques et sociaux n'ont pas manqué de rappeler sa pertinence à diverses occasions, lorsque les travaux de l'Assemblée nationale s'y prêtaient. C'est d'ailleurs le cas également de la commission Laurent et du Comité d'experts sur l'accompagnement des personnes victimes d'agressions sexuelles et de violence conjugale, qui ont tous deux recommandé que le gouvernement étudie la possibilité d'instaurer un TUF au Québec²⁴¹. Les acteurs sociaux et juridiques ont tendance à s'attarder aux avantages d'un TUF, tout en dénonçant les difficultés actuelles du système. Bon nombre réfèrent de façon somme toute abstraite à l'expérience positive des provinces canadiennes ayant fondé un TUF, si ce n'est que pour s'appuyer sur le cadre constitutionnel qui a dicté son mode d'établissement. Chez les groupes de travail constitué par l'Assemblée nationale, les

²³⁹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, « Mémoires reçus. Réforme du droit de la famille », *Ministère de la Justice du Québec*, en ligne : <www.justice.gouv.qc.ca/ministere/dossiers/famille/memoires-recus/>.

²⁴⁰ INFORM'ELLE, *Mémoire présenté à la consultation publique sur la réforme du droit de la famille*, Montréal, 2019, p. 15, en ligne : <https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr_francais_/centredoc/publications/ministere/dossiers/consultation/Inform_elle.pdf>; CENTRE DE JUSTICE DE PROXIMITÉ DE L'OUTAOUAIS, préc., note 237, p. 5; CENTRES DE JUSTICE DE PROXIMITÉ, *Mémoire sur la réforme du droit de la famille*, 2019, p. 2, en ligne : <https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr_francais_/centredoc/publications/ministere/dossiers/consultation/cjp.pdf>; Suzanne H. PRINGLE, *Position de M^e Suzanne H. Pringle présenté à la ministre de la Justice dans le cadre de la réforme du droit de la famille au Québec*, 2019, p. 3 et 4, en ligne : <https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr_francais_/centredoc/publications/ministere/dossiers/consultation/cdf2019_S_Pringle.pdf>; Valérie P. COSTANZO, *Mémoire présenté à la consultation publique sur la réforme du droit de la famille*, Montréal, 2019, en ligne : <https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr_francais_/centredoc/publications/ministere/dossiers/consultation/cdf2019_Costanzo.pdf>.

²⁴¹ Rapport Laurent, préc., note 54, p. 229; COMITÉ D'EXPERT SUR L'ACCOMPAGNEMENT DES VICTIMES D'AGRESSIONS SEXUELLES ET DE VIOLENCE CONJUGALE, Elizabeth CORTE et Julie DESROSIERS, *Rebâtir la confiance*, 2020, recommandation 149 (ci-après « rapport Corte et Desrosiers »).

observations sont à peu près les mêmes, et les recommandations sont de façon générale peu contraignantes, les plus récents rapports invitant le gouvernement québécois tout simplement à en « examiner l'idée²⁴² » ou « la faisabilité et l'opportunité²⁴³ ». Nous en concluons ainsi que les barrières politiques présentes dans les travaux et les discours des parlementaires sont venues teinter aussi les discours des acteurs juridiques et sociaux se prononçant inévitablement de manière positive sur l'instauration d'un TUF.

C) La croisée du droit, de la science politique et de la sociologie : échec d'un tribunal unifié de la famille québécois

Le débat et les efforts autour de la création d'un TUF au Québec sont au croisement de plusieurs disciplines : le droit, la science politique et la sociologie. Nous franchissons donc ici ce que le professeur Pierre Noreau appelle la « ligne du risque », soit le choix de l'interdisciplinarité pour mieux comprendre le droit, et l'étudier comme un phénomène social²⁴⁴. Sans prétention, nous espérons ainsi contribuer à mettre en dialogue les disciplines du droit et de la science politique.

Les événements historiques et les tensions politiques relatés ci-dessus expliquent – du moins, en partie – ce pourquoi, malgré l'engouement pour la création d'un TUF au cours des années 70 et 80, et malgré le développement à cet égard dans plusieurs provinces canadiennes, aucun TUF n'a vu le jour sur le territoire du Québec. On peut qualifier la décision des provinces canadiennes de pragmatique : la création de TUF au sein des cours supérieures était plus simple sur le plan logistique et plus avantageux sur le plan financier. Le pragmatisme et l'efficacité se trouvent d'ailleurs au cœur de la conception procédurale canadienne du fédéralisme par le Canada

²⁴² Rapport Laurent, préc., note 54, p. 240.

²⁴³ Rapport Corte et Desrosiers, préc., note 241.

²⁴⁴ Pierre NOREAU, « L'épistémologie de la pensée juridique : de l'étrangeté... à la recherche de soi », (2011) 52-3-4 *C. de D.* 687. L'interdisciplinarité ou la transdisciplinarité inclut le risque de renoncer aux disciplines existantes : Roderick A. MACDONALD, « Transdisciplinarity and Trust », dans Margaret A. SOMERVILLE et David J. RAPPORT (dir.), *Transdisciplinarity: ReCreating Integrated Knowledge*, Oxford, EOLSS Publishers, 2000, p. 61, à la p. 70.

anglais²⁴⁵. Or, l'exclusion du Québec du rapatriement de la Constitution en 1982 et l'échec du projet d'indépendance ont été fatals à la création d'un TUF, conçu alors par les parlementaires québécois comme une institution provinciale. Une impasse surgit dans un premier temps en raison de l'impossibilité de créer un TUF provincial et, dans un second temps, à cause d'une résistance subséquente à l'idée de céder à la création d'un TUF fédéral. Le frein premier, alors, semble être l'affrontement entre le gouvernement québécois et le gouvernement canadien²⁴⁶. Ainsi, le fédéralisme et la concurrence entre les deux ordres de gouvernement paraissent centraux relativement au rendez-vous manqué de l'accès à la justice. Autrement dit, des barrières politiques ont fait obstacle à une réforme pourtant jugée essentielle à l'amélioration de la justice familiale au sens large.

L'impasse peut nous paraître aujourd'hui manifeste, mais elle n'a pas effacé l'idée d'un TUF dans la mémoire collective des parties prenantes. Malgré les barrières politiques évidentes émanant des discours des parlementaires québécois, l'idée d'un TUF est demeurée présente dans les esprits des acteurs juridiques et sociaux au cours des décennies suivantes. L'idée est soumise à l'attention de l'Assemblée nationale à diverses occasions, en fonction des réformes et des projets en cours, bien qu'aucun n'ait porté précisément sur un TUF. Généralement, tous les interlocuteurs tiennent pour acquis qu'un TUF est un moyen d'accès à la justice; la question n'est à peu près jamais débattue au fond, car elle se trouve plutôt occultée par des enjeux politiques, et ce, même dans les témoignages de divers acteurs juridiques et sociaux, même si ces derniers mettent l'accent sur la nécessité de créer un tel tribunal pour résoudre les difficultés

²⁴⁵ Voir : Charles TAYLOR, *Multiculturalisme : différence et démocratie*, Paris, Flammarion, 1994, qui distingue le libéralisme procédural – qui prédomine au Canada – et le libéralisme substantif – qui prédomine au Québec. Voir également : François ROCHER et Patrick FAFARD, « Is there a Political Culture of Federalism in Canada? Charting an Unexplored Territory », dans Grace SKOGSTAD, David CAMERON, Martin PAPILLON et Keith BANTING (dir.), *The Global Promise of Federalism*, Toronto, University of Toronto Press, 2013, p. 43; Alain-G. GAGNON, *La raison du plus fort – Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Montréal, Québec Amérique, 2008, p. 117.

²⁴⁶ V. P. COSTANZO, préc., note 24.

observées sur le terrain. Pourtant, les évaluations et les sondages liés aux TUF au Canada démontrent un succès mitigé de cette mesure d'accès à la justice.

Si le matériel utilisé en dit relativement peu sur la question, quelques indices d'une résistance à l'institution d'un TUF apparaissent chez certains acteurs juridiques, particulièrement les représentants de la magistrature. En ce sens, l'approche sociologique dite institutionnaliste nous permet d'éclairer le cas d'espèce d'une nouvelle lumière. Une institution réfère à un champ de relations sociales stables, fixée sur une longue période²⁴⁷; elle est créée par le processus d'institutionnalisation, qui se produit « chaque fois que des classes d'acteurs effectuent une typification réciproque d'actions habituelles²⁴⁸ », issue d'un « long processus d'ajustement et d'accoutumance²⁴⁹ ». Graduellement, les rapports se formalisent, et les nouveaux acteurs qui intègrent l'institution les acceptent et s'y conforment sans questionnement²⁵⁰. Une institution « fonctionnelle » opère avec une activité stable et prévisible et, par le fait même, elle stabilise les rapports sociaux²⁵¹. En conséquence, une institution se révèle aussi par définition résistante au changement. Plus elle est ancienne, plus elle aura tendance à *s'autojustifier*, soit prioriser son existence, son caractère indispensable, et à *s'autoreproduire*, c'est-à-dire investir ses ressources dans le maintien de sa

²⁴⁷ Raymond BOUDON, Philippe BESNARD, Pierre-Bernard LÉCUYER et Mohamed CHERKAOUI, *Dictionnaire de la sociologie*, coll. « Essentiels », Paris, Larousse, 2018, p. 109.

²⁴⁸ Peter BERGER et Thomas LUCKMANN, *La construction sociale de la réalité*, coll. « Individu et société », Paris, Armand Colin, Malakoff, 2012, p. 78.

²⁴⁹ Pierre NOREAU, « L'institutionnalisation de la justice réparatrice », dans Mylène JACCOUD (dir.), *Justice réparatrice et médiation pénale : convergences ou divergences?*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 209, à la p. 209.

²⁵⁰ Pierre BOURDIEU, *Raison pratiques : sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994.

²⁵¹ Mamadou Lamine COULIBALY, *Victimations, climat et institutions scolaires : essai de reconstruction du concept de violences scolaires comme objet d'étude à partir d'une comparaison Sénégal-France*, thèse de doctorat, Bordeaux, École doctorale des sciences sociales, Université de Bordeaux, 2010; Pierre NOREAU, « Avenir de l'institution judiciaire et difficultés du changement institutionnel : attentes des citoyens et nécessités de la justice, Tribunaux de première instance : vision d'avenir », dans *Actes du colloque 2004 organisé par le Conseil de la magistrature*, Québec, Conseil de la magistrature, 2005, p. 41, aux p. 53 et 54.

structure organisationnelle plutôt qu'en vue de l'accomplissement de sa mission²⁵². Conséquemment, le corollaire de l'ancienneté d'une institution est sa tendance à « régler les problèmes qu'elle génère plutôt que les problèmes sociaux pour lesquels elle a été établie²⁵³ ». La cristallisation excessive d'une institution représente un danger pour son actualisation²⁵⁴. Dans une structure institutionnelle, si les changements envisagés continuent de s'intégrer à la logique préétablie dudit système, ils ne seront pas source de transformation de l'institution²⁵⁵, d'innovation²⁵⁶. En effet, les réformes antérieures seront considérées comme essentielles dans les orientations des réformes en cours ou à venir²⁵⁷; les contraintes qu'elles véhiculent auront un effet de chaîne jusqu'à atteindre un seuil où elles deviennent acquises, invisibles, et que l'on ne remet pas en question²⁵⁸. L'actualisation d'une institution dépend donc, entre autres aspects, de la capacité de ses membres à reconnaître les enjeux en présence et à produire du changement²⁵⁹. La réforme qui implique l'innovation d'un TUF au Québec n'y fait pas exception²⁶⁰. La projection d'un changement majeur de plusieurs structures, qui engage conséquemment la transformation du rôle de leurs acteurs, notamment les juges, a provoqué une résistance ayant participé au maintien du *statu quo*.

²⁵² P. NOREAU, préc., note 251, à la p. 59.

²⁵³ *Id.*

²⁵⁴ *Id.*, à la p. 53.

²⁵⁵ Mylène JACCOUD, « Innovations pénales et justice réparatrice », dans *Champ pénal. Séminaire Innovations Pénales*, 2007, p. 1, à la p. 15.

²⁵⁶ LAROUSSE, *Dictionnaire de français Larousse*, Éditions Larousse, « Innovation », en ligne : <<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/innovation/43196>> : « processus d'influence qui conduit au changement social et dont l'effet consiste à rejeter les normes sociales existantes et à en proposer de nouvelles ».

²⁵⁷ P. NOREAU, préc., note 251, à la p. 55.

²⁵⁸ Jacques COMMAILLE, « La fonction de justice et le changement de régime de régulation des sociétés », dans Nicholas KASIRER et Pierre NOREAU (dir.), *Sources et instruments de justice en droit privé*, Montréal, Éditions Thémis, 2002, p. 87; P. NOREAU, préc., note 251, p. 58.

²⁵⁹ Bernard GAILLARD, « Violences institutionnelles, leur polymorphisme et leur paradigme », dans Bernard GAILLARD, *Violences institutionnelles. Analyse et interventions*, Nîmes, Champ social, 2014, p. 17, à la p. 21.

²⁶⁰ V. P. COSTANZO, préc., note 24, p. 91.

Les travaux et les discours entourant la création d'un TUF, qui se poursuivent à ce jour, sont-ils vains? Cette question nous rappelle les recherches de Cléa Iavarone-Turcotte, qui portent sur une analyse de discours des observateurs et des acteurs juridiques²⁶¹, que nous désignons ci-dessous les « agents », concernant l'idée qu'elle nomme le « recentrage ». Remontant aux années 80, l'idée de recentrage est une vision de la justice centrée sur le citoyen²⁶² et dont les fondements s'inscrivent dans la conception partagée que la justice représente un service public avant tout²⁶³ et que le citoyen est sa *raison d'être*²⁶⁴. Les agents mobilisent donc l'idée de recentrage non seulement pour réfléchir aux réformes de la justice civile, mais également pour en faire l'évaluation²⁶⁵. Une analyse qualitative thématique, conduite sur un échantillon d'écrits et de discours tenus depuis les 30 dernières années fait état de la récurrence, voire de l'abondance, de références à un système de justice « axé sur le citoyen », conçu en fonction de ses besoins ou de ses attentes, ou des deux à la fois; s'en dégage même un consensus²⁶⁶. Or, l'idée du recentrage – distinct de l'accès à la justice, mais pouvant s'y rapporter²⁶⁷ – s'inscrit la plupart du temps « dans un argumentaire plus large qui la dépasse²⁶⁸ », c'est-à-dire qu'il est soulevé de manière générique, imprécise, « à l'occasion d'une démonstration ou d'un propos qui est autre²⁶⁹ ». L'autrice démontre que le discours s'est maintenu au fil des années, même que les expressions relatives à la satisfaction des attentes et

²⁶¹ Les observateurs (du monde judiciaire) sont, par exemple, des professeures ou des professeurs de droit ou encore des chercheurs ou des chercheuses universitaires; les acteurs sont partie prenante du système de justice, comme les avocates et les avocats ainsi que les juges. C. IAVARONE-TURCOTTE, préc., note 80, 144, inclut les ministres de la Justice chez les acteurs juridiques, tandis que nous les plaçons plutôt dans la catégorie des acteurs politiques.

²⁶² *Id.*, 143.

²⁶³ *Id.*, 164.

²⁶⁴ Cléa IAVARONE-TURCOTTE, « *Placer le citoyen au cœur du système de justice* » : *analyse d'un discours contemporain*, thèse de doctorat, Montréal, Faculté de droit, Université McGill, 2020, p. 190.

²⁶⁵ C. IAVARONE-TURCOTTE, préc., note 80, 158.

²⁶⁶ *Id.*, 143; C. IAVARONE-TURCOTTE, préc., note 264, p. 181.

²⁶⁷ L'autrice cite l'exemple du rapport Cromwell, préc., note 32.

²⁶⁸ C. IAVARONE-TURCOTTE, préc., note 80, 144.

²⁶⁹ *Id.*

des besoins des justiciables seraient devenues galvaudées²⁷⁰. Pourtant, les acteurs qui véhiculent l'idée du recentrage ont tendance à présenter cette idée comme nouvelle²⁷¹. Le discours du recentrage peut s'intégrer dans une dénonciation ou dans une prise de position. Dans tous les cas, il est essentiellement normatif : il prescrit ce qui devrait être²⁷². Toutefois, les changements envisagés ou impliqués par le recentrage ne se sont pas matérialisés. Il y a donc un décalage entre le discours des agents et la réalité : il est possible de douter que l'idée de « placer le citoyen au cœur du système » puisse effectivement être mise en œuvre sur le plan pratique²⁷³. En ce sens, c'est bel et bien un discours, soit des énoncés liés de manière logique, prononcés ou écrits dans une structure sociolinguistique dans le but de convaincre ou d'interpréter de même que dans une logique de cohérence par rapport à un contexte particulier d'une société et de son époque²⁷⁴. Ce discours est tantôt vide, c'est-à-dire ayant une visée politique sans réel engagement de le réaliser, tantôt précis et incarné, soit posé « en objectif véritable et réalisable²⁷⁵ » et proposant des moyens d'action pour le réaliser²⁷⁶. Les travaux et les débats portant sur le TUF semblent se situer dans cette tendance : si le projet veut favoriser l'accès à la justice en adaptant le système aux besoins des justiciables, pour l'instant, ce n'est qu'une idée, immatérielle.

Conclusion

Dans notre article, nous avons sondé les promesses d'un TUF en faisant d'abord état des barrières de l'accès à la justice causé par le morcellement des compétences actuelles. Les *barrières juridiques* mises en évidence sont la contrainte de devoir faire appel à plus d'un tribunal dont les règles de pratique divergent et, pour chaque enfant, un droit d'être

²⁷⁰ *Id.*, 176.

²⁷¹ C. IAVARONE-TURCOTTE, préc., note 264, p. 189.

²⁷² *Id.*, p. 110, 186 et suiv. et 232 et suiv.

²⁷³ *Id.*, p. 167.

²⁷⁴ Stéphanie GAUDET et Dominique ROBERT, *L'aventure de la recherche qualitative. Du questionnement à la rédaction scientifique*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2018, p. 54.

²⁷⁵ C. IAVARONE-TURCOTTE, préc., note 264.

²⁷⁶ *Id.*, p. 342 et suiv.

entendu qui varie en fonction des tribunaux visés. Cette conséquence n'est pas sans rappeler que les *barrières à la justice* sont interreliées et parfois perméables. De leur côté, les *barrières matérielles* incluent les coûts supplémentaires liés aux procédures multipliées, les délais supplémentaires engendrés, l'accès à des lieux géographiques différents pour faire valoir ses droits et la difficulté d'avoir accès aux services d'un avocat ou d'une avocate pour l'ensemble des procédures. À remarquer que les barrières juridiques et matérielles peuvent mener notamment à l'exacerbation du stress, de la confusion et de la frustration chez les justiciables, qui s'ajoutent aux barrières individuelles psychologiques des individus. Le morcellement des tribunaux familiaux participe également à reproduire des rapports de pouvoir, spécialement lorsqu'une partie instrumentalise le processus judiciaire pour arriver à ses fins.

Ainsi, les attentes des acteurs juridiques et sociaux envers un TUF dépassent la simple unification des tribunaux. Elles incluent un ensemble de caractéristiques, comme la spécialisation des juges, les services complémentaires d'information et de soutien psychosocial ou encore une approche moins contradictoire. De façon générale, nous soutenons que les TUF au Canada qui intègrent l'ensemble des caractéristiques considérées comme essentielles pour ce type de tribunal (son caractère unifié, sa composition de juges spécialisés, son offre de services d'accueil et la gamme complète des services de justice familiale, de même que des services administratifs regroupés et coordonnés) sont reconnus généralement comme favorisant l'accès à la justice des familles dont les réalités et les besoins se révèlent complexes. Autrement, en général, le succès des réformes judiciaires partielles est mitigé; non seulement les TUF doivent réunir l'ensemble des caractéristiques soulevées, mais il leur faut aussi bénéficier des ressources nécessaires. Dans tous les cas, il convient de rappeler que le TUF réduit des barrières structurelles à la justice, mais sans être suffisant en soi pour répondre aux besoins des justiciables, en particulier en ce qui concerne les inégalités sociales.

Notre étude des travaux effectués ou soumis à l'Assemblée nationale nous a permis de comprendre – du moins en partie – la raison pour laquelle, malgré tout le bien que l'on peut en dire, un TUF n'a pas été créé au Québec. Son idéation chez les parlementaires du gouvernement

provincial s'est faite de façon contemporaine des revendications constitutionnelles devenues historiques. Elles ont entraîné dans leur chute le projet d'un TUF provincial et ont également donné lieu à une résistance durable du gouvernement québécois à l'idée de créer un TUF au sein de la Cour supérieure. En définitive, l'échec de la collaboration des gouvernements québécois et canadien aura été fatal à la concrétisation du projet d'un TUF. Or, malgré un point de rupture et l'effacement de l'idée d'un TUF à partir des années 90, celui-ci a ponctuellement fait l'objet d'autres travaux et débats de l'Assemblée nationale, particulièrement par la contribution des acteurs juridiques et sociaux au travail du législateur. S'en dégage un consensus sur le projet, mais non sur son mode de réalisation. Le TUF est une voie d'accès à la justice, et personne n'est contre la vertu : mais, somme toute, nous notons le peu de mobilisation au cours des 30 dernières années en faveur de sa création.

À ce sujet, soulevons, enfin, une absence notable dans les débats autour d'un TUF : les justiciables mêmes. Il y a quelque chose d'ironique relativement à la place marginale des citoyennes et des citoyens dans les efforts voulant les placer au centre des priorités. Cela dit, au-delà des travaux de l'Assemblée nationale, le TUF – ou son absence – n'a pas créé de mobilisation populaire, pas plus qu'il n'a suscité de vague dans la conscience collective, contrairement aux problèmes liés à la violence conjugale et aux violences sexuelles. Certes, la création d'un tribunal spécialisé en violences sexuelles et en violence conjugale témoigne positivement d'une volonté de surmonter les obstacles politiques aux réformes institutionnelles, mais il reste à voir si un tel revirement de situation pourra s'opérer en faveur d'un TUF.