



RESEARCH ARTICLE / ARTICLE DE RECHERCHE

## Justice centrée sur la personne et règlement des différends : le potentiel des tribunaux non professionnels / Person-Centred Justice and Dispute Resolution: The Potential of Lay Courts\*

Jérémy Boulanger-Bonnelly<sup>†</sup> 

Professeur adjoint, Faculté de droit, Université McGill, Canada  
Email: jeremy.boulanger-bonnelly@mcgill.ca

### Résumé

Les discussions autour de l'accès à la justice réfèrent de plus en plus souvent au concept de justice centrée sur la personne, sans toutefois le définir clairement. Le présent article en propose une définition plus précise au moyen d'une analyse thématique réflexive de la littérature. Ce faisant, il identifie un défi majeur qui se pose lorsque le concept est appliqué au règlement des différends : bien que la justice centrée sur la personne poursuive des objectifs louables, les conceptions actuellement mises de l'avant ne tiennent pas compte du rôle que joue le règlement des différends dans le développement du droit. L'article soutient que toute réforme centrée sur la personne doit maintenir l'équilibre entre cette fonction publique du règlement des différends et les besoins des particuliers. La tension entre ces préoccupations concurrentes ouvre la voie à des arrangements institutionnels alternatifs qui pourraient fournir un service public de règlement des différends tout en répondant mieux aux besoins privés. Pour illustrer cette possibilité, la dernière partie de l'article présente les tribunaux non professionnels – des institutions locales menées par des juges sans formation ni expérience en droit – comme une option potentielle de réforme centrée sur la personne.

---

\*Seule la version anglaise de cet article a été évaluée par des pairs.

<sup>†</sup> Professeur adjoint, Faculté de droit de l'Université McGill. Je suis reconnaissant envers la Fondation Pierre Elliott Trudeau, la Bourse d'études supérieures du Canada Vanier et la Faculté de droit de l'Université McGill pour leur soutien financier. Pour leurs commentaires sur des versions antérieures du présent article, je remercie également Jonah Kidd, les participants à un atelier sur la justice centrée sur la personne qui s'est tenu à Toronto en mai 2023 ainsi que les évaluateurs anonymes et co-rédacteurs en chef de la *Revue Canadienne Droit et Société*. La version anglaise de cet article a été révisée par des pairs avant d'être traduite en français par le soussigné. Toutes les citations tirées de sources anglophones ont aussi été traduites par le soussigné dans la version française, sauf indication contraire.

© The Author(s), 2025. Published by Cambridge University Press on behalf of Canadian Law and Society Association / Association Canadienne Droit et Société. This is an Open Access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution licence (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>), which permits unrestricted re-use, distribution and reproduction, provided the original article is properly cited.

**Mots clés:** accès à la justice; justice centrée sur la personne; justice non professionnelle; tribunaux non professionnels; système de justice publique

## Introduction

Dans son acception la plus simple, le concept de justice centrée sur la personne signifie tout simplement que la justice devrait être centrée sur la personne. Mais au-delà de cette tautologie, les contours précis du concept demeurent incertains, tout comme ses ramifications. Plusieurs questions normatives et pratiques se posent. Sur le plan normatif, la justice centrée sur la personne devrait-elle être le seul principe, ou même le principe cardinal, guidant les réformes de la justice? Sur le plan pratique, comment un service ou une institution peut-il être « centré », concrètement, sur la personne? Et sur ces deux fronts – normatif et pratique – la justice centrée sur la personne devrait-elle s'appliquer différemment à divers services, par exemple, le règlement des différends en comparaison avec l'information et les conseils juridiques?

Le présent article examine ces questions en mettant l'accent sur l'incidence de la justice centrée sur la personne sur le règlement des différends. À première vue, cet angle peut sembler antinomique. La plupart des textes qui traitent de la justice centrée sur la personne prônent une certaine distanciation des institutions formelles au profit d'une gamme de services de prévention et de résolution précoce des problèmes juridiques<sup>1</sup>. Ces services comprennent, par exemple, des services juridiques communautaires, des conseils de parajuristes, des bilans de santé juridiques et d'autres initiatives de première ligne. Cela dit, le concept de justice centrée sur la personne a une portée plus large et promet aussi de transformer le règlement des différends<sup>2</sup>. C'est pourquoi il est également utile d'examiner ses ramifications pour les institutions de règlement des différends, que ce soit celles de l'État ou d'autres<sup>3</sup>.

Avant d'examiner ces ramifications, il faut dans un premier temps définir la justice centrée sur la personne. Bien que ce concept soit de plus en plus présent dans les débats autour de l'accès à la justice, il demeure mal défini. La **première partie** du présent article commence par tracer les principaux contours de la justice centrée sur la personne au moyen d'une analyse thématique réflexive de la littérature. Cet exercice révèle un écueil important qui surgit lorsque la

<sup>1</sup> Voir, par exemple, Leanne McKay, « Embracing the transformative potential of justice for peace and development », *UNDP Global Policy Network Brief* (New York : PNUD, 2022), 2.

<sup>2</sup> Voir par exemple OCDE, « Global access to justice roundtable 2022 – Session notes » (Riga, Lettonie : OCDE, 21 septembre 2022), 6; voir aussi Xaviera Gitau, « What is people-centered justice programming and why does it matter to you? », *Chemonics International*, 24 février 2022, <https://chemonics.com/blog/what-is-people-centered-justice-programming-and-why-does-it-matter-to-you/>.

<sup>3</sup> Comme le fait remarquer Ab Currie, « nous devons également entreprendre des recherches en vue d'élaborer des politiques et des programmes sur les moyens de développer un accès à la justice centré sur les personnes, à la fois dans les tribunaux et pour les nombreuses personnes qui sont confrontées à des problèmes juridiques quotidiens dans l'ombre du système de justice formel » : Ab Currie, « Let's pick up where we left off 25 years ago to expand access to civil justice in Canada » (Toronto : Forum canadien sur la justice civile, 1<sup>er</sup> novembre 2020), 4, <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cfcj/6> (nos italiques).

justice centrée sur la personne est appliquée au règlement des différends : bien qu'elle poursuive des objectifs louables dans ce contexte (comme dans d'autres par ailleurs), ses acceptions courantes ne tiennent pas compte de la contribution des tribunaux au développement du droit dans les sociétés démocratiques. Le fait que cette fonction publique du règlement des différends soit absente du discours actuel sur la justice centrée sur la personne découle probablement de l'accent que celui-ci met sur les services juridiques axés sur les besoins privés. Or, la justice centrée sur la personne doit à notre avis tenir compte de cette fonction publique essentielle lorsqu'il s'agit de l'appliquer au règlement des différends.

Cette tension entre les fonctions publique et privée du règlement des différends n'est pas facile à résoudre en pratique, ce qui suscite une deuxième question : comment, concrètement, peut-on fournir des services de règlement des différends centrés sur la personne sans nuire à la fonction publique des tribunaux ? Les réformes éventuelles peuvent chercher à centrer le processus des tribunaux existants autour de la personne, mais d'autres arrangements institutionnels peuvent aussi être envisagés. La **deuxième partie** du présent article illustre ce point en proposant que les tribunaux non professionnels – des institutions locales menées par des gens « ordinaires » sans aucune formation ni expérience en droit – pourraient offrir un règlement des différends qui soit centré sur la personne tout en préservant la fonction publique du système de justice. Bien que les tribunaux non professionnels ne soient pas le seul moyen d'atteindre cet objectif, ils constituent un exemple intéressant des types de réformes que la justice centrée sur la personne pourrait inspirer.

### 1. La justice centrée sur la personne

Le concept de justice centrée sur la personne échappe à une définition précise en raison de sa malléabilité et de son application potentielle à un large éventail de situations<sup>4</sup>. Pourtant, si l'on souhaite l'utiliser pour façonner les réformes de la justice, il faut d'abord le définir clairement et mieux comprendre ses ramifications. La plupart des auteurs et des organisations ont mis de l'avant des versions de la justice centrée sur la personne qui, malgré leurs différences, s'articulent autour de thèmes communs. La présente section tente de reconstruire ces thèmes au moyen d'une analyse thématique réflexive de la littérature (1) avant d'en faire une analyse critique dans le contexte du règlement des différends (2).

#### 1. Thèmes et définition

La présente section a pour objet d'élaborer une définition plus précise de la justice centrée sur la personne en se fondant sur la littérature existante. Cet exercice est « constructionniste » en ce qu'il « s'intéresse à la création de sens » et « se concentre sur la construction sociale de la réalité »<sup>5</sup>, cherchant en l'espèce à cerner

<sup>4</sup> Voir Sarah Armstrong et al., « Measuring justice: Defining concepts, developing practice » (Scottish Centre for Crime & Justice Research, 2020), 14, <https://eprints.gla.ac.uk/263531/1/263531.pdf>.

<sup>5</sup> Virginia Braun et Victoria Clarke, « Conceptual and design thinking for thematic analysis », *Qualitative Psychology* 9, no 1 (2022) : 3, 12.

de quelle façon la justice centrée sur la personne s'est construite dans divers contextes. Une méthodologie appropriée pour explorer ce type de question est l'analyse thématique réflexive, laquelle ne vise pas simplement à résumer un ensemble de thèmes trouvés dans la littérature, mais plutôt à construire de manière interprétative des « modèles de sens ancrés par une idée ou un concept partagé »<sup>6</sup>. Les thèmes sont donc « produits par le chercheur grâce à son engagement analytique systématique avec l'ensemble des données »<sup>7</sup>, en l'occurrence une collection complète de sources universitaires et autres traitant de justice centrée sur la personne<sup>8</sup>.

Étant donné qu'une approche réflexive de l'analyse thématique s'ancre dans la perspective du chercheur, elle doit rendre explicites les postulats théoriques qui constituent le fondement de la recherche<sup>9</sup>. En l'espèce, l'analyse est guidée par la tension essentielle qui existe entre les fonctions privée et publique de notre système de justice. Ces deux fonctions font l'objet d'une abondante littérature développée principalement en réaction à divers efforts de privatisation de la justice, y compris l'importance croissante accordée aux transactions et au détournement des différends vers la médiation et l'arbitrage. Un bref compte rendu de ce corpus de littérature servira de fondement à l'analyse thématique qui suit.

Tout en reconnaissant les avantages que la privatisation des litiges peut procurer à certains justiciables, les auteurs mettent en garde contre les risques qu'elle comporte pour la justice publique. Fiss a fait valoir que le fait de détourner des affaires des tribunaux pourrait nuire à leur capacité de développer la common law<sup>10</sup>. Cette inquiétude reflète l'idée que la justice rend service non seulement à chaque personne – en résolvant ses différends – mais aussi à la communauté en précisant les normes qui nous gouvernent en société. Dans le même ordre d'idées, Genn soutient que « le système de justice civile est un bien public qui sert plus que les intérêts privés » puisque « les tribunaux civils contribuent discrètement et de manière significative au bien-être social et économique »; la privatisation, de ce point de vue, réduit la justice à un simple

<sup>6</sup> Braun et Clarke, 9; voir aussi Virginia Braun et Victoria Clarke, « One size fits all? What counts as quality practice in (reflexive) thematic analysis? », *Qualitative Research in Psychology* 18, no 3 (2021) : 328. Les mêmes autrices ont initialement théorisé l'analyse thématique réflexive en 2006, voir Virginia Braun et Victoria Clarke, « Using thematic analysis in psychology », *Qualitative Research in Psychology* 3, no 2 (2006) : 77.

<sup>7</sup> Braun et Clarke, « Conceptual and design thinking », 9.

<sup>8</sup> Les notions de justice « centrée sur les personnes » et « centrée sur l'utilisateur » ont été incluses. La recherche est à jour en juillet 2023. La plupart des sources n'utilisent pas de méthodes empiriques et s'engagent plutôt dans une analyse plus conceptuelle ou axée sur les politiques.

<sup>9</sup> Braun et Clarke, « Conceptual and design thinking », 5, 9.

<sup>10</sup> Owen M. Fiss, « Against settlement », *Yale Law Journal* 93 (1984) : 1073; voir aussi Owen M. Fiss, « Justice Chicago style », *University of Chicago Legal Forum* (1987) : 1. Pour des expressions plus récentes de préoccupations similaires, voir, par exemple, Tracy Walters McCormack, « Privatizing the justice system », *Review of Litigation* 25 (2006) : 735; Peter Murray, « The privatization of civil justice », *Judicature* 91 (2008) : 272, 273; Carlo V. Giabardo, « Private justice: The privatisation of dispute resolution and the crisis of law », *Wolverhampton Law Journal* 4 (2020) : 14–17 (notant la nature mondiale de cette tendance); au Canada, voir Noel Semple, « Better access to better justice », *Revue du Barreau canadien* 100, no 2 (2022) : 124, 149–153.

bien privé<sup>11</sup>. D'autres auteurs, dont Resnik et Lahav, développent un argument similaire autour de l'idée de démocratie : dans les démocraties, les tribunaux publics offrent « des occasions de parité participative qui rendent possible un dialogue démocratique entre les parties au litige tout en leur imposant des contraintes »<sup>12</sup>. En somme, bien que les tribunaux fournissent un service privé aux justiciables, ils jouent également un rôle public essentiel qui risque d'être perturbé lorsque des réformes leur retirent des dossiers. Une approche envers la justice qui se centre sur la *personne* peut soulever des inquiétudes à cet égard.

L'analyse thématique que déploie le présent article cherche à examiner cette tension de manière réflexive afin de construire les thèmes centraux autour desquels s'articulent les conceptions actuelles de la justice centrée sur la personne. Cette analyse permet de dégager six thèmes principaux, examinés plus en détail ci-après. Le premier est l'importance de recueillir des **données probantes** sur les besoins juridiques des justiciables. La nature de ces besoins, telle qu'identifiée dans des sondages récents, met en relief deux autres thèmes, à savoir l'importance que les services soient à la fois **accessibles** et suffisamment **flexibles et interdisciplinaires** pour répondre aux besoins des individus de manière holistique. Le quatrième thème est l'importance de l'**autonomisation** pour rendre ces efforts durables. Enfin, bien qu'une approche centrée sur la personne puisse inspirer le changement à différents niveaux, les quatre premiers thèmes encouragent naturellement les **initiatives locales et communautaires**, qui constituent les cinquième et sixième thèmes de la justice centrée sur la personne.

Avant d'explorer ces thèmes plus avant, il est utile de comprendre *pourquoi* la justice centrée sur la personne est apparue et quels sont les enjeux auxquels elle vise à répondre. Dans le domaine du développement international, les premières versions de la justice centrée sur la personne ont émergé en réaction aux programmes traditionnels des agences de coopération internationale en matière de primauté du droit. En 2008, la Commission sur la démarginalisation des pauvres par le droit a souligné que ces initiatives ne parvenaient souvent pas à fournir une justice durable et efficace aux populations locales parce qu'elles se concentraient presque exclusivement sur les institutions formelles<sup>13</sup>. Le rapport de la Commission appelait à s'éloigner de ces structures pour s'orienter plutôt vers des résultats mesurables reflétant l'expérience des justiciables<sup>14</sup>. Bien que le

<sup>11</sup> Hazel Genn, « What is civil justice for – reform, ADR, and access to justice », *Yale Journal of Law & the Humanities* 24, no 1 (2012) : 397, 397-398.

<sup>12</sup> Judith Resnik, « The democracy in courts: Jeremy Bentham, “publicity”, and the privatization of process in the twenty-first century », *No Foundations: An Interdisciplinary Journal of Law and Justice* 10 (2013) : 77, 79 et 100-108; voir aussi Judith Resnik, « Reinventing courts as democratic institutions », *Daedalus* 14, no 3 (2014) : 9, 17-22; Alexandra Lahav, *In praise of litigation* (Oxford : Oxford University Press, 2017), voir par exemple à la p. 6.

<sup>13</sup> Commission on Legal Empowerment of the Poor, « Making the law work for everyone » (New York : PNUD, 2008), 5-6. Comme le note l'OCDE, des idées de justice « centrée sur le client » ont émergé au début des années 2000 : OECD, *OECD framework and good practice principles for people-centred justice* (Paris : OECD Publishing, 2021), 20, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-framework-and-good-practice-principles-for-people-centred-justice\\_cdc3bde7-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-framework-and-good-practice-principles-for-people-centred-justice_cdc3bde7-en).

<sup>14</sup> Voir Maaiké S. de Langen et Karina Gerlach, « Forging the international movement for achieving justice for all » (New York : Center on International Cooperation, 15 juillet 2020), 1, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3870816>.

rapport ne faisait pas expressément référence à la justice centrée sur la personne, il a semé les germes à partir desquels le concept s'est développé.

Depuis lors, la justice centrée sur la personne a été largement adoptée sur le plan international<sup>15</sup>. De nombreuses organisations ont recours à ce concept pour appeler à des réformes qui non seulement répondent aux besoins juridiques insatisfaits<sup>16</sup>, mais le font d'une manière qui « renforce les liens en société, permet aux démocraties de répondre aux attentes des individus, et [...] rétablit la confiance entre les individus et les gouvernements »<sup>17</sup>. En visant à fournir des services juridiques qui sont non seulement rapides et efficaces, mais aussi fiables et autonomisants, une approche centrée sur la personne s'efforce de rendre justice de manière plus durable et plus efficace. La question qui se pose alors est de savoir comment une approche centrée sur la personne est mieux placée que les interventions traditionnelles pour atteindre ces objectifs. C'est là que les thèmes mentionnés en introduction entrent en jeu. Ces thèmes sont construits à partir de la littérature, dont une bonne partie s'articule autour du *Cadre pour une justice centrée sur les personnes* publié par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2021<sup>18</sup>.

Le premier pilier de ce cadre – « concevoir des réponses en matière de justice fondées sur une compréhension empirique des besoins des personnes en matière de droit et de justice »<sup>19</sup> – constitue le premier thème clé de la justice centrée sur

<sup>15</sup> Voir, par exemple, Nations Unies, « Transforming our world : The 2030 agenda for sustainable development » (New York : Nations Unies, 2015), <https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>; voir aussi de Langen et Gerlach, « Forging the international movement », 2; Task Force on Justice, « Justice for all – final report » (New York : Center on International Cooperation, 2019); « Declaration on equal access to justice for all by 2030 », Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, 7 février 2019, [https://www.justice.sdg16.plus/\\_files/ugd/90b3d6\\_9357f6ca843f452db89b671b1675524e.pdf](https://www.justice.sdg16.plus/_files/ugd/90b3d6_9357f6ca843f452db89b671b1675524e.pdf); Summit for Democracy, « Joint statement and call to action on the rule of law and people-centered justice : Renewing a core pillar of democracy », 30 mars 2023, [https://530cfd94-d934-468b-a1c7-c67a84734064.filesusr.com/ugd/6c192f\\_e385dcc927044689878e97e368d5ebdc.pdf](https://530cfd94-d934-468b-a1c7-c67a84734064.filesusr.com/ugd/6c192f_e385dcc927044689878e97e368d5ebdc.pdf).

<sup>16</sup> Sarah Chamness Long, Alejandro Ponce et Elizabeth Andersen, « Measuring the justice gap: A people-centered assessment of unmet justice needs around the world » (Washington : The World Justice Project, 2019) (notant que plus de 5 milliards de personnes ont toujours des besoins juridiques non satisfaits).

<sup>17</sup> OECD, « Roundtable 2022 concept note – Justice systems and trust in democratic institutions » (Riga, Lettonie : OCDE, septembre 2022), <https://www.oecd.org/governance/global-roundtables-access-to-justice/oecd-riga-global-access-justice-roundtable-2022-conceptnote.pdf>; voir aussi OECD, « Global access to justice roundtable 2022 – Session notes », 4; Maurits Barendrecht, « Building the future of people-centred justice », Hiil, 17 octobre 2022, <https://www.hiil.org/fr/non-classifiee/building-the-future-of-people-centred-justice/> (« Répondre à la demande de justice des gens renforcera la confiance et la cohésion sociale et aidera à atténuer les déterminants des conflits »); sur la confiance, voir Gitau, « What is people-centered justice programming » (« Lorsqu'un demandeur de justice se sent bien traité et reçoit un service en temps opportun, même si le résultat n'est pas à 100 % ce à quoi la personne s'attendait, il se sentira plus satisfait du service et en viendra à faire confiance au fournisseur de justice »).

<sup>18</sup> OECD, *OECD Framework*; les définitions proposées par d'autres paraphrasent souvent le Cadre de l'OCDE, voir par exemple Gitau, « What is people-centered justice programming »; McKay, « Embracing the transformative potential », 2.

<sup>19</sup> OECD, « Global access to justice roundtable 2022 – Session notes », 5; voir également OECD, *OECD Framework*, 11, 28.

la personne, à savoir l'importance de recueillir et de s'appuyer sur des **données probantes** concernant les besoins juridiques de la population et son expérience avec les institutions judiciaires. Bien que la recherche empirique sur l'accès à la justice ait gagné en importance au cours des dernières décennies, elle s'est principalement attardée à des programmes et des réformes particulières<sup>20</sup>. Selon Sandefur et Burnett, une démarche centrée sur la personne implique l'évaluation de l'accès à la justice au moyen de données qui ne portent pas principalement sur de telles institutions, mais plutôt sur leur « incidence sur les expériences des gens ordinaires »<sup>21</sup>. Ces expériences se reflètent non seulement dans les mesures traditionnelles relatives aux coûts et aux retards, mais aussi à travers des indicateurs relatifs « aux circonstances et aux émotions – comment les gens vivent des problèmes reliés au droit et à la justice, et comment ils s'engagent dans les voies disponibles pour les résoudre »<sup>22</sup>.

L'accent que met la justice centrée sur la personne sur les données probantes relatives aux besoins et aux expériences des justiciables donne lieu aux autres thèmes qui caractérisent ce concept. Étant donné que la recherche indique que les besoins juridiques demeurent largement insatisfaits, le deuxième thème qui sous-tend le concept est l'**accessibilité** des services juridiques. Au Canada, par exemple, des études ont montré que près de la moitié de la population adulte connaîtra au moins un problème juridique grave sur une période de trois ans et que, même si 95 % de ces personnes tentent de résoudre leur problème, environ 75 % le feront par des voies informelles, qu'il s'agisse par exemple d'assistance non juridique, de recherches sur Internet, de communications directes avec l'autre partie, ou de consultations auprès d'amis et de membres de la famille<sup>23</sup>. Pour remédier à cette

<sup>20</sup> Rebecca Sandefur et Matthew Burnett, « All together now: Building a shared access to justice research framework for theoretical insight and actionable intelligence », *Oñati Socio-Legal Series* 13, no 4 (2023) : 1330, 1334.

<sup>21</sup> Sandefur et Burnett, 1335; voir aussi OECD, « Global access to justice roundtable 2022 – Session notes »; Andrew Pilliar, « Toward justice epidemiology: Outlining an approach for person-centred access to justice », *Dalhousie Law Journal* 46, no 1 (2023) : 25–26 (proposant « l'accent mis sur la justice centrée sur la personne » comme l'une des normes fondamentales guidant une nouvelle approche de l'accès à la justice fondée sur des données probantes qu'il appelle « épidémiologie de la justice »).

<sup>22</sup> OECD, « Global access to justice roundtable 2022 – Session notes », 13. Les données probantes sur les résultats et l'impact des différentes interventions en matière de justice continuent de jouer un rôle, mais seulement en conjonction avec des données sur les expériences des gens : voir American Bar Association, « People-centered justice: Putting people's needs and wants at the heart of law programming », consulté le 15 mai 2023, [https://www.americanbar.org/advocacy/rule\\_of\\_law/blog/roli-people-centered-justice-programming-1122/](https://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/blog/roli-people-centered-justice-programming-1122/); OECD, « Roundtable 2022 concept note – Justice systems and trust in democratic institutions ».

<sup>23</sup> Voir Trevor C. W. Farrow et Lesley A. Jacobs, « Introduction: Taking meaningful access to justice in Canada seriously », dans *The justice crisis: The cost and value of accessing law*, dir. Trevor C. W. Farrow et Lesley A. Jacobs (Vancouver: UBC Press, 2020), 11–12. Dans un sondage plus récent, 18 % des répondants avaient connu un grave problème juridique au cours d'une période de trois ans : voir Laura Savage et Susan McDonald, « Experiences of serious problems or disputes in the Canadian provinces, 2021 », Statistique Canada, 2021, 3, 5, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/85-002-x/2022001/article/00001-eng.pdf?st=GETUe9h3>.



situation, la justice centrée sur la personne vise à rendre accessible à tous un large éventail de services formels et informels<sup>24</sup>.

Des études empiriques ont également révélé que les problèmes juridiques sont étroitement liés à divers enjeux en rapport avec, par exemple, les programmes sociaux, la santé, l'emploi, l'éducation et les ressources financières<sup>25</sup>. Conformément à l'accent qu'elle met sur les données probantes, la justice centrée sur la personne répond à cette observation par le biais de deux autres thèmes. Premièrement, elle accorde la priorité aux interventions qui s'attaquent non seulement aux dimensions juridiques des problèmes des justiciables, mais aussi à leurs causes profondes et à leurs autres conséquences, « en prévenant l'apparition de problèmes plus importants et en les résolvant au fur et à mesure qu'ils se présentent »<sup>26</sup>. Autrement dit, les services centrés sur la personne s'efforcent d'être « l'expression d'une *justice holistique et intégrée* »<sup>27</sup>. Dans plusieurs cas, cela demande une réponse **interdisciplinaire** impliquant des acteurs de différents secteurs. Ce type de réponse est particulièrement important compte tenu de l'incapacité de nombreuses personnes à reconnaître les conséquences juridiques des problèmes auxquels elles sont confrontées. La mise en place de structures interdisciplinaires au sein desquelles des services juridiques et non juridiques sont fournis simultanément augmente la probabilité de rejoindre des personnes qui, sans nécessairement reconnaître les dimensions juridiques de leurs problèmes, sollicitent intuitivement l'aide d'autres prestataires de services auxquels elles font confiance, par exemple les travailleurs de la santé.

Le quatrième thème, étroitement lié à l'interdisciplinarité, est l'idée que les services juridiques devraient être suffisamment **flexibles** pour s'adapter aux besoins variés des individus. Alors que les institutions formelles – en particulier celles de l'État – adoptent souvent une approche unique, les « services [centrés sur la personne] devraient être adaptés pour répondre aux besoins diversifiés de différents groupes »<sup>28</sup>. Différentes populations peuvent ne pas avoir les mêmes besoins ni la même expérience en matière de services juridiques, et peuvent donc requérir des interventions différentes<sup>29</sup>. Cela signifie que « les services de justice

<sup>24</sup> American Bar Association, « People-centered justice »; OECD, « Global access to justice roundtable 2022 – Session notes », 13.

<sup>25</sup> OECD, « Global access to justice roundtable 2022 – Session notes », 15; voir aussi Farrow et Jacobs, « Introduction: Taking meaningful access to justice in Canada seriously », 10; Robin L. Nobleman, « Addressing access to justice as a social determinant of health », *Health Law Journal* 21 (2014) : 49-74; Pascoe Pleasence, Nigel J. Balmer et Alexy Buck, « The health cost of civil-law problems: Further evidence of links between civil-law problems and morbidity, and the consequential use of health services », *Journal of Empirical Legal Studies* 5, no 2 (2008) : 351-373.

<sup>26</sup> American Bar Association, « People-centered justice ».

<sup>27</sup> Trevor C. W. Farrow et Ab Currie, « Community-based justice research (CBJR) project: Exploring community-based services, costs and benefits for people-centered justice » (Toronto : Canadian Forum on Civil Justice, 2023), 36, <https://papers.ssrn.com/abstract=4441894> (nos italiques).

<sup>28</sup> American Bar Association, « People-centered justice ». À titre d'exemple, on peut citer « la mise à disposition de matériel dans les langues locales, la sensibilisation par le biais de matériels oraux dans des endroits où le taux d'alphabétisation est plus faible, l'offre de services de garde d'enfants, en particulier lorsque des activités ont lieu pendant la journée de travail, et l'organisation d'événements dans des endroits accessibles à des personnes de capacités variées, entre autres ».

<sup>29</sup> Dans le contexte du règlement des différends, voir OECD, *OECD Framework*, 38.



centrés sur la personne sont ceux qui sont les plus appropriés pour que la personne en question s'attaque au problème ou aux problèmes auxquels elle est confrontée dans sa situation particulière, et qui sont à la fois durables et efficaces sur le plan économique »<sup>30</sup>.

Cette référence à l'efficacité économique et à la durabilité renvoie aux trois derniers thèmes de la justice centrée sur la personne, qui visent à garantir que les services accessibles, interdisciplinaires et flexibles mentionnés ci-dessus soient durables et efficaces dans le temps. Un thème important à cet égard est la notion d'**autonomisation**, soit, l'idée que « [l]es gouvernements doivent renforcer la capacité juridique des personnes, y compris leur capacité à participer et avoir voix au chapitre de la conception et la prestation des services »<sup>31</sup>. Ce thème est étroitement lié aux objectifs discutés précédemment, car la participation « augmente le niveau de transparence, d'autonomisation et d'appropriation d'une communauté envers son système de justice, ce qui à son tour accroît sa durabilité »<sup>32</sup>.

Un autre déterminant de la durabilité est l'orientation **locale** de la plupart des initiatives de justice centrée sur la personne. Cette approche a le potentiel de transformer la prestation des services juridiques à tous les niveaux, y compris à l'échelle nationale. Cependant, mettre l'accent sur les besoins de la population conduit naturellement à placer l'accent sur les services locaux. Des études ont révélé que la plupart des besoins juridiques se rapportent à des enjeux quotidiens vécus à une échelle relativement locale, par exemple l'achat de biens de consommation, les problèmes d'endettement, les questions d'emploi et les conflits avec les voisins et les membres de la famille<sup>33</sup>. Les initiatives locales peuvent répondre à ces besoins de manière plus accessible et ainsi « combler le fossé actuel entre les personnes et les institutions, [en] rapprochant la justice des citoyens »<sup>34</sup>. Les solutions locales, en raison de leur échelle plus restreinte, peuvent également être plus flexibles et donc mieux répondre à leur contexte et aux besoins de leur population locale.

Ce thème est étroitement lié à la connexité entre l'approche centrée sur la personne et la justice **communautaire** (*community-based justice*). Certains auteurs ont noté que la justice centrée sur la personne promet de fournir « des services de justice *communautaires* qui aident les gens à résoudre leurs problèmes d'une manière plus simple, près de l'endroit où ils vivent, en

<sup>30</sup> OECD, « Global access to justice roundtable 2022 – Session notes », 13, 17, 32.

<sup>31</sup> OECD, 6; voir aussi American Bar Association, « People-centered justice » (« Une approche de la justice centrée sur les personnes devrait également renforcer les capacités juridiques des gens et chercher à permettre leur participation significative au système de justice, ce qui contribuera à l'efficacité globale des processus et des résultats de la justice »); voir aussi Andromache Karakatsanis, « People centred justice requires good data », Comité d'action sur l'accès à la justice en matière civile et familiale, 30 novembre 2022, <https://www.justicedevelopmentgoals.ca/blog/people-centred-justice-requires-good-data> (nos italiques).

<sup>32</sup> Gitau, « What is people-centered justice programming ».

<sup>33</sup> Farrow et Jacobs, « Introduction: Taking meaningful access to justice in Canada seriously », 11.

<sup>34</sup> OECD, « Global access to justice roundtable 2022 – Session notes », 5; voir aussi Ornela Juana Vanina D'Angelo, « Justicia de consumo centrada en las personas », *Perspectivas*, n° 5 (9 décembre 2021) : 172 (reliant la justice centrée sur la personne à l'idée de « justice de quartier »).

combinant la justice informelle et la justice formelle »<sup>35</sup>. Cet accent mis sur les initiatives communautaires correspond aux objectifs de la justice centrée sur la personne en matière d'accessibilité, de flexibilité et de confiance. Comme le notent Farrow et Currie, « diverses organisations opérant au sein des communautés locales sont considérées comme des sources fiables d'aide et d'information juridiques »<sup>36</sup>. De ce fait, elles « sont souvent en mesure d'identifier et de comprendre les besoins des membres de la communauté locale et de fournir des services, des solutions et des références adaptés à ces besoins », en particulier en réponse aux problèmes juridiques du quotidien<sup>37</sup>.

Cet exposé des principaux thèmes qui sous-tendent le concept de justice centrée sur la personne permet d'en donner une définition plus précise. En résumé, la justice centrée sur la personne se caractérise par le fait qu'elle s'appuie sur des données empiriques probantes concernant les besoins juridiques des personnes. Ces besoins étant variés, elle donne la priorité à des services accessibles, flexibles et interdisciplinaires qui vont au-delà des institutions officielles de l'État pour recourir à des structures locales et communautaires qui donnent aux individus les moyens de participer à la résolution de leurs propres problèmes juridiques. Ensemble, ces thèmes visent à fournir des services plus réactifs et durables, renforçant à la fois le tissu social et la confiance de la population envers les institutions judiciaires.

## 2. Le règlement des différends centré sur la personne : un écueil d'ampleur

L'accent mis sur les besoins juridiques des justiciables conduit naturellement à privilégier les services de première ligne, tels que l'information et les conseils juridiques. Avant de se transformer en différend, les problèmes juridiques doivent d'abord être identifiés. Ces problèmes peuvent également être résolus à un stade précoce si des informations et des conseils adéquats, ainsi que des services de médiation, par exemple, sont fournis. Seule une fraction de tous les problèmes juridiques se transforme en litige, et la justice centrée sur la personne met à juste titre l'accent sur des modes d'intervention précoces. Cependant, comme nous l'avons indiqué en introduction du présent article, la justice centrée sur la personne promet également de transformer le règlement des différends, un type de service qui soulève des questions et des considérations d'un tout autre ordre.

Une différence importante entre le règlement des différends et les autres services juridiques est la fonction publique des tribunaux, dont il a été question précédemment. En s'appuyant sur certains des travaux cités ci-dessus, notamment ceux de Fiss et de Genn<sup>38</sup>, Trevor Farrow présente l'un des exposés les plus complets de cette fonction dans son livre *Civil Justice, Privatization, and Democracy*. Réagissant à la pression croissante en faveur de modes alternatifs de règlement

<sup>35</sup> Sam Muller, Maurits Barendrecht, Theresa Smout et Martin Gramatikov, « Delivering people-centred justice, rigorously » (La Haye : Hague Institute for Innovation of Law, 2021), 6, <https://www.hiil.org/wp-content/uploads/2021/12/Hiil-Policy-Brief-PCJ-Programmes.pdf> (nos italiques).

<sup>36</sup> Farrow et Currie, « Community-based justice research (CBJR) project », 12.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> *Supra*, notes 10 à 12, et texte qui l'accompagne.

des différends, et en particulier de l'arbitrage, il reconnaît qu'il existe des « justifications valables pour ces tendances à la privatisation » tout en soulignant que cette dernière a une « incidence négative [...] sur les systèmes de gouvernance démocratique »<sup>39</sup>. Essentiellement, puisque les tribunaux sont des « éléments centraux de la création et de la légitimation des normes publiques »<sup>40</sup>, les réformes qui retirent des dossiers du système public de justice risquent de mettre en péril le développement de la common law et, par conséquent, les politiques et les normes selon lesquelles nous nous gouvernons en société<sup>41</sup>. Le défi consiste à déterminer les circonstances dans lesquelles un respect adéquat de cette fonction publique peut permettre un certain degré de privatisation, mais aussi à voir si le système *public* de justice peut s'adapter pour fournir des services plus efficaces et accessibles.

Ces observations incitent à la prudence en ce qui concerne les réformes inspirées par la conception de la justice centrée sur la personne décrite précédemment. Ces réformes peuvent viser les services juridiques tant publics que privés et, en ce sens, la justice centrée sur la personne n'a pas nécessairement à mener à une privatisation du règlement des différends. Mais se concentrer sur les besoins des personnes sans tenir compte de la fonction publique des institutions de règlement des différends risque précisément de mener à ce résultat<sup>42</sup>. En effet, lorsqu'une personne éprouve un besoin juridique, elle cherche à résoudre son problème ou son conflit. Il est peu probable qu'elle pense ou se soucie beaucoup de l'incidence de son affaire sur les normes publiques. Les dimensions publiques de sa situation peuvent même entrer en conflit avec ses souhaits individuels – par exemple, le désir de rester privé ou de résoudre le différend le plus rapidement possible. Le résultat pourrait être la réduction du rôle du tribunal au profit de solutions de rechange privées. La juge Karakatsanis a laissé entendre, dans le même ordre d'idées, que l'accès à une justice centrée sur la personne « consiste à mettre l'accent sur les personnes qu'elle sert, en reconnaissant que *les tribunaux sont un dernier recours, que la justice est souvent mieux servie en réglant les problèmes juridiques à l'extérieur des tribunaux* »<sup>43</sup>.

La crainte qu'une approche centrée sur la personne puisse miner la fonction publique du règlement des différends n'est pas que théorique. Dans le cadre d'une récente réforme de la procédure à la Cour du Québec, la législature provinciale a apporté des changements importants aux petites créances, en introduisant la médiation obligatoire et l'arbitrage gratuit. En conséquence, les parties à un large éventail de petites créances se verront proposer par le greffier de cette Cour de soumettre leur litige à un arbitre privé financé par l'État au lieu de comparaître

<sup>39</sup> Trevor C. W. Farrow, *Civil justice, privatization, and democracy* (Toronto : University of Toronto Press, 2014), 5–6.

<sup>40</sup> Farrow, 41.

<sup>41</sup> Voir généralement Farrow, 224–232, 251–258.

<sup>42</sup> Voir, par exemple, OECD, *OECD Framework*, 29–30 (abordant « la raison d'être et la vision du système de justice » sans mentionner sa fonction publique).

<sup>43</sup> Karakatsanis, « People centred justice requires good data » (nos italiques); voir aussi OECD, « Global access to justice roundtable 2022 – Session notes », 12.

devant un juge<sup>44</sup>. Cette proposition était motivée par les mêmes objectifs que la justice centrée sur la personne : même si le ministre n'a pas expressément utilisé ce concept, il a mentionné sa volonté de rendre la justice plus accessible, plus « humain[e] » et « centrée sur les besoins des citoyens »<sup>45</sup>.

Ce changement soulève toutefois une préoccupation majeure. Dans sa première version, le projet de loi ne modifiait pas les règles de confidentialité régissant l'arbitrage, ce qui aurait signifié que le nouveau régime d'arbitrage automatique aurait transféré une grande partie des litiges relatifs aux petites créances à un forum privé rendant des décisions confidentielles. Cette proposition, motivée en substance par la justice centrée sur la personne, illustre les risques de cette approche lorsqu'elle est appliquée au règlement des différends : en mettant tout l'accent sur les besoins des justiciables, la fonction publique du système de justice risque de s'étioler. Au Québec, un amendement a finalement été adopté pour garantir que les sentences arbitrales seraient accessibles au public. Cet exemple récent illustre néanmoins l'un des principaux écueils d'une approche centrée sur la personne.

Cette préoccupation à l'égard de la privatisation du règlement des différends comme sous-produit de la justice centrée sur la personne peut sembler insignifiante à première vue. Après tout, la justice centrée sur la personne se concentre principalement sur les différends quotidiens à petite échelle, c'est-à-dire le type de litiges que nos cours des petites créances entendent fréquemment. Certains diront que ces affaires ont déjà un effet minime sur l'évolution du droit et que leur privatisation ne changerait finalement pas grand-chose<sup>46</sup>. Cet argument souffre d'au moins trois difficultés. Premièrement, bien que la justice centrée sur la personne se concentre principalement sur les litiges de moindre ampleur, les réformes qu'elle stimulera pourraient, avec le temps, s'étendre à des litiges plus importants. La privatisation du règlement des différends dans le but d'atteindre les objectifs de la justice centrée sur la personne pourrait avoir une incidence importante sur la fonction publique du règlement des différends à mesure que les réformes se développent. Deuxièmement, même dans le contexte des petites créances où la valeur de précédent de toute décision individuelle demeure minime, l'intervention des tribunaux publics représentant le pouvoir de l'État contribue toujours à la fonction de *légitimation* des normes publiques identifiée par Farrow. Autrement dit, même lorsqu'ils se prononcent sur des petites créances, les tribunaux réaffirment les normes publiques qui nous gouvernent en société. Il s'agit d'une fonction importante du système de justice qui risque de

<sup>44</sup> Loi visant à améliorer l'efficacité et l'accessibilité de la justice, notamment en favorisant la médiation et l'arbitrage et en simplifiant la procédure civile à la Cour du Québec, *Lois du Québec* 2023, ch. 3, art. 14.

<sup>45</sup> Québec. *Débats de l'Assemblée nationale du Québec*, le 15 mars 2023 (Me Jolin-Barrette). [https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/43-1/journal-debats/20230315/345373.html#\\_Toc130221640](https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/43-1/journal-debats/20230315/345373.html#_Toc130221640) (« Bien qu'elle soit centrée sur les besoins des citoyens, la nouvelle procédure sera aussi bénéfique pour les avocats et la magistrature »). Dans le même débat, l'opposition a souligné la nécessité de recueillir des preuves solides de l'impact des réformes sur l'expérience des gens.

<sup>46</sup> Farrow lui-même adopte ce point de vue en ce qui concerne les revendications plus petites du type envisagé ici, qui pourraient, à son avis, être de bons candidats pour le règlement privé des différends : Farrow, *Civil justice, privatization, and democracy*, 280-281.

s'éroder à mesure que de plus en plus d'affaires sont laissées à des mécanismes privés et secrets de règlement des différends.

Troisièmement, au-delà de cette incidence sur la création et la légitimation de normes publiques, la privatisation du règlement des différends pour atteindre les objectifs de la justice centrée sur la personne risque de transformer le rôle du règlement des différends, et le faire passer d'un mécanisme visant à façonner les relations dans les sociétés démocratiques<sup>47</sup> à un pur outil de consumérisme. En centrant les services juridiques sur les besoins individuels, les approches centrées sur la personne risquent de considérer les services juridiques comme des produits auxquels les personnes aux prises avec des problèmes juridiques peuvent accéder pour répondre à leurs besoins. Cette vision peut ne pas poser de problèmes significatifs dans le contexte des services juridiques de première ligne tels que l'information ou les conseils juridiques – même si certaines personnes ont également contesté la consumérisation et la marchandisation de ces services –, mais elle soulève des questions importantes dans le contexte du règlement des différends. Toy-Cronin, dans ses écrits sur l'expérience de la Nouvelle-Zélande, critique le passage du système judiciaire de ce pays vers « la satisfaction du client [comme] mesure clé de performance »<sup>48</sup> – un changement qui reflète certains des objectifs de la justice centrée sur la personne – et affirme que cette transition laisse entendre de manière inappropriée « que les tribunaux sont un bien privé plutôt que public »<sup>49</sup>, qu'ils « sont un service fourni aux citoyens comme tout autre : la bibliothèque, l'hôpital, le mécanicien »<sup>50</sup>.

En résumé, bien que la justice centrée sur la personne puisse sans aucun doute guider l'élaboration de services de première ligne comme l'information et les conseils juridiques, il faut la tenir soigneusement en équilibre avec la fonction publique du système de justice lorsqu'elle est appliquée au règlement des différends. Toutefois, même dans ce contexte, la justice centrée sur la personne recèle un grand potentiel. Le défi consiste à concrétiser cette vision – des services fondés sur des données probantes, accessibles, flexibles, multidisciplinaires, autonomisants, locaux et communautaires – tout en évitant la tentation de privatiser le règlement des différends sans porter une attention particulière aux écueils de cette approche. Cela ne veut pas dire que le règlement privé des différends ne peut pas jouer un rôle dans la mise en œuvre de réformes centrées sur la personne, mais simplement que les intérêts concurrents évoqués ci-dessus doivent être pris en considération.

## **II. Le potentiel des tribunaux non professionnels dans le règlement des différends centré sur la personne**

La question clé est donc la deuxième posée au départ, adaptée pour tenir compte de la préoccupation susmentionnée : comment le règlement des différends peut-il

<sup>47</sup> Voir Farrow, 251.

<sup>48</sup> Bridgette Toy-Cronin, « Justice customers: Consumer language in New Zealand justice », *Policy Quarterly* 15, no 4 (novembre 2019) : 58.

<sup>49</sup> Toy-Cronin, 59.

<sup>50</sup> Toy-Cronin, 59.

être « centré » concrètement, sur la personne tout en préservant la fonction publique du système de justice? Cette question évoque de nombreuses possibilités : les réformes peuvent chercher à centrer les processus judiciaires autour de la personne, ou elles peuvent envisager d'autres arrangements institutionnels pour atteindre cet objectif. La portée du présent article ne permet pas d'examiner toutes les réformes potentielles, mais cette dernière partie examinera une idée en particulier pour illustrer comment une institution de règlement des différends peut être centrée sur la personne tout en restant publique. Il appartiendra ensuite à d'autres études d'examiner plus en détail cette piste ou d'autres options.

### 1. Les tribunaux non professionnels : un aperçu

Un exemple intéressant d'institution publique susceptible de fournir un service de règlement des différends centré sur la personne est le modèle des tribunaux locaux non professionnels s'occupant des conflits de la vie quotidienne. Ces institutions existent déjà, sous une forme ou une autre, dans de nombreux autres ressorts, mais pas au Canada. Avant d'examiner le potentiel des tribunaux non professionnels à fournir un service de règlement des différends centré sur la personne tout en protégeant et même en renforçant la fonction publique des tribunaux, il peut être utile d'offrir un aperçu et un exemple de ce type d'institution.

Les tribunaux non professionnels sont des tribunaux dont les juges sont profanes, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas tenus d'avoir une formation ou une expérience juridique quelconque avant leur nomination et qu'ils exercent leurs fonctions judiciaires à temps partiel<sup>51</sup>. Ce modèle contraste avec les tribunaux professionnels, qui emploient des juges ayant une formation et une expérience juridiques approfondies et qui exercent leurs fonctions judiciaires de manière exclusive et à temps plein<sup>52</sup>. Les tribunaux non professionnels sont l'une des nombreuses voies par lesquelles les justiciables peuvent participer à l'administration de la justice. De récentes études internationales portant sur les juges non professionnels en matière pénale et civile ont conclu qu'une majorité de pays ont recours à des juges non professionnels sous une forme ou une autre, par exemple, par l'intermédiaire de jurys ou de tribunaux mixtes<sup>53</sup>. Toutefois, comme détaillé

<sup>51</sup> Ces deux caractéristiques sont largement utilisées pour définir les juges non professionnels. Par exemple, Dawson définit les juges non professionnels comme « une personne qui est habilitée à participer dans une certaine mesure à la prise de décisions judiciaires, mais qui le fait à temps partiel avec une irrégularité non planifiée », et pour qui « les compétences ou la formation en technique juridique ne font pas partie de ses qualifications pour le travail judiciaire qu'il accomplit » : John P. Dawson, *A history of lay judges* (Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1960), 4; voir aussi Sanja Kutnjak Ivković, « Exploring lay participation in legal decision-making: Lessons from mixed tribunals », *Cornell International Law Journal* 40, no 2 (2007) : 432; Valerie P. Hans, « Introduction: Lay participation in legal decision making », *Law & Policy* 25, no 2 (2003) : 84.

<sup>52</sup> Encore une fois, ces deux caractéristiques sont utilisées par de nombreux auteurs pour définir les juges professionnels, voir par exemple Dawson, *A history of lay judges*, 3-4.

<sup>53</sup> Sanja Kutnjak Ivković et Valerie P. Hans, « A worldwide perspective on lay participation », dans *Juries, Lay Judges, and Mixed Courts: A Global Perspective*, dir. Sanja Kutnjak Ivković, Shari Seidman Diamond, Valerie P. Hans et Nancy S. Marder (Cambridge, R.-U. : Cambridge University Press, 2021), 323; Jérémy Boulanger-Bonnely, « Civil lay judges: A global overview », manuscrit non publié (Toronto : Université de Toronto, 2 août 2022), <https://doi.org/10.2139/ssrn.4179703>.

ci-après, la forme de justice non professionnelle la plus prometteuse en matière de recentrage sur la personne est celle des tribunaux composés exclusivement de juges non professionnels, qui opèrent généralement au palier local et se chargent des litiges de la vie quotidienne.

Les tribunaux non professionnels ont des rôles et des caractéristiques variables, mais l'exemple de la magistrature non professionnelle de l'Angleterre et du pays de Galles illustre le phénomène. Composée de plus de 12 000 bénévoles, la magistrature non professionnelle fait partie de l'échelon inférieur du système de justice de ce pays<sup>54</sup>. Elle traite plus de 90 % de toutes les affaires pénales ainsi qu'un large éventail d'affaires civiles liées aux conflits familiaux et à la collecte des taxes locales<sup>55</sup>. Nommés par le pouvoir judiciaire sur l'avis de conseils consultatifs locaux<sup>56</sup>, les magistrats non professionnels siègent en groupes de trois dans la plupart des cas<sup>57</sup>, avec l'assistance d'un greffier formé en droit.<sup>58</sup> Ces tribunaux non professionnels sont semblables à leurs homologues professionnels en ce qu'ils offrent le même service de règlement des différends fondé sur le droit que le système public de justice. Toutefois, comme nous le verrons plus loin, ils diffèrent sur des aspects importants, ce qui leur permet d'offrir un service davantage centré sur les personnes et leurs besoins.

## 2. Des tribunaux professionnels aux tribunaux non professionnels : un changement centré sur la personne

Cette section compare les tribunaux professionnels et non professionnels dans leurs aspects les plus pertinents pour la justice centrée sur la personne. Elle ne prétend pas fournir une comparaison exhaustive de leurs caractéristiques, de leurs avantages et de leurs coûts, mais met en évidence un modèle différent de tribunaux qui pourraient fournir un service public de règlement des différends centré sur la personne.

L'un des thèmes centraux de la justice centrée sur la personne, comme discuté dans la première partie de cet article, est l'**accessibilité** des services juridiques. De ce point de vue, la présence locale des tribunaux non professionnels les rend souvent plus accessibles que les tribunaux professionnels. Le recours à des juges non professionnels réduit les ressources nécessaires à leur fonctionnement, ne serait-ce que parce que ces juges sont généralement bénévoles tandis que les juges professionnels reçoivent des salaires correspondant à leur rôle et à leur

<sup>54</sup> Courts and Tribunals Judiciary, « The structure of the courts », août 2020, [www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/08/courts-structure-0715.pdf](http://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/08/courts-structure-0715.pdf); Ministry of Justice, « Diversity of the judiciary: Legal professions, new appointments and current post-holders – 2022 statistics », GOV.UK, 14 juillet 2022, <https://www.gov.uk/government/statistics/diversity-of-the-judiciary-2022-statistics/diversity-of-the-judiciary-legal-professions-new-appointments-and-current-post-holders-2022-statistics>.

<sup>55</sup> Judiciary of England and Wales, *Becoming a magistrate in England and Wales: Candidate information* (Londres, Royaume-Uni : Judicial Office, 2020), 5; Jennifer Ward, *Transforming summary justice: Modernisation in the lower criminal courts* (Abingdon, R.-U. : Routledge, 2017), 3, 43.

<sup>56</sup> Loi de 2003 sur les tribunaux (Royaume-Uni), art. 10(2ZA); Judiciary of England and Wales, *Becoming a magistrate in England and Wales*, 5.

<sup>57</sup> Courts Act 2003 (R.-U.), art. 26(2); Magistrates' Courts Act 1980 (R.-U.), art. 121(1).

<sup>58</sup> Courts Act 2003 (R.-U.), art. 28.



expertise<sup>59</sup>. En Angleterre et au pays de Galles, par exemple, le coût du travail accompli par des magistrats non professionnels est environ la moitié de ce qu'il en coûterait s'il était fait par des tribunaux professionnels<sup>60</sup>. Cette réduction des coûts est importante parce qu'elle signifie qu'il peut y avoir environ deux fois plus de tribunaux non professionnels pour le même investissement, ce qui permet une plus grande décentralisation et une plus grande accessibilité pour les communautés locales. L'aspect local des tribunaux non professionnels est bien apparent en Angleterre et au pays de Galles, où les magistrats non professionnels sont affectés à une « zone de justice locale » particulière dans ou à proximité de laquelle ils doivent vivre ou travailler et où ils sont beaucoup plus présents que les juges professionnels<sup>61</sup>.

Les tribunaux non professionnels ont également tendance à être plus accessibles d'un point de vue procédural, offrant un service plus compréhensible, plus accueillant et plus sensible aux besoins des parties et, par conséquent, plus **flexible**. En raison de leur formation, les juges professionnels ont tendance à adopter une approche légaliste des litiges qui reconfigure les histoires humaines afin de les faire entrer dans des catégories juridiques<sup>62</sup>. En outre, leurs fonctions judiciaires à plein temps conduisent souvent à la routinisation et au durcissement (*case-hardening*), lesquels aggravent cette approche légaliste<sup>63</sup>. En conséquence, « les systèmes juridiques et les institutions juridiques formelles peuvent être difficiles à naviguer et, dans certains cas, être intimidants pour les gens

<sup>59</sup> Voir par exemple *Courts Act 2003* (R.-U.), art. 15(1); Jane C. Donoghue, « Reforming the role of magistrates: Implications for summary justice in England and Wales », *The Modern Law Review* 77, no 6 (2014) : 930, 941.

<sup>60</sup> Ashley Ames, Rebecca Szyndler, Kirsty Burston, Rachel Phillips, Josh Keith, Richard Gaunt, Stuart Davies et Catherine Mottram, *The strengths and skills of the judiciary in the magistrates' courts*, éd. révisée (Londres, R.-U. : Ministry of Justice, 2013), 56, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7cae53e5274a2f304ef70e/strengths-skills-judiciary-2.pdf>.

<sup>61</sup> *Courts Act 2003* (R.-U.), art. 10(2) à (3); Judiciary of England and Wales, *Magistrates England and Wales: Application for family court* (Londres, R.-U. : Judicial Office, 2020), 3; voir aussi Local Justice Areas Order 2016 (R-U), SI 2016/941.

<sup>62</sup> La formation des juges professionnels souligne l'importance d'un processus « désincarné, objectif, sans émotion et impersonnel » : Rosemary Hunter, Sharyn Roach Anleu et Kathy Mack, « Judging in lower courts: Conventional, procedural, therapeutic and feminist approaches », *International Journal of Law in Context* 12, no 3 (septembre 2016) : 340; voir aussi Terry A. Maroney, « The persistent cultural script of judicial dispassion », *California Law Review* 99 (2011) : 633–640; Roderick A. Macdonald, « Theses on access to justice », *Revue canadienne droit et société* 7, no 2 (1992) : 29. Des études empiriques ont montré l'omniprésence de l'approche auprès des juges professionnels, voir par exemple Stina Bergman Blix et Åsa Wettergren, *Professional emotions in court: A sociological perspective* (New York : Routledge, 2018), 12, 163; voir aussi Julie Macfarlane, « The national self-represented litigants project: Identifying and meeting the needs of self-represented litigants » (Toronto : Law Foundation of Ontario, mai 2013), 97, <http://representingyourselfcanada.com/wp-content/uploads/2016/09/srreportfinal.pdf>.

<sup>63</sup> Voir par exemple Doris Marie Provine, *Judging credentials: nonlawyer judges and the politics of professionalism* (Chicago : University of Chicago Press, 1986), 182; Sanja Kutnjak Ivković, « Ears of the deaf: The theory and reality of lay judges in mixed tribunals », *Chicago-Kent Law Review* 90 (2015) : 1032–1033; voir aussi Blix et Wettergren, *Professional emotions in court*, 19; Sharyn L. Roach Anleu et Kathy Mack, *Performing judicial authority in the lower courts* (Londres, R.-U. : Palgrave, 2017), 33.

ordinaires »<sup>64</sup>. Inversement, des études empiriques ont montré que les juges non professionnels adoptent souvent une approche plus accueillante qui utilise un langage moins technique et appréhende les histoires des justiciables dans toute leur complexité, même si leurs décisions restent fondées sur le droit<sup>65</sup>. Cette approche différente a été observée en Angleterre et au pays de Galles, où les magistrats non professionnels sont perçus comme rendant les instances plus compréhensibles et accueillantes<sup>66</sup>. Un tel résultat reflète les objectifs d'une justice centrée sur la personne parce qu'il présente le règlement des différends comme un service qui aide les gens à résoudre leurs problèmes de manière plus holistique et plus flexible, et non simplement comme un processus technique de résolution des problèmes juridiques. Comme l'ont noté plusieurs auteurs, ce type d'interaction interpersonnelle entre les parties et les décideurs est essentiel pour améliorer l'expérience des parties et leur perception de l'équité du processus, deux objectifs qui s'inscrivent en ligne directe avec la justice centrée sur la personne<sup>67</sup>.

Cette approche différente envers le processus judiciaire contribue également à l'**autonomisation**, un autre des thèmes clés de la justice centrée sur la personne. Comme indiqué précédemment, l'approche plus accueillante des juges non professionnels donne aux parties plus de flexibilité et, par conséquent, plus de contrôle sur la façon dont elles participent au processus judiciaire. Mais au-delà des parties, les tribunaux non professionnels donnent aux membres de la communauté les moyens de résoudre les différends de leurs pairs. À l'instar de diverses expériences de démocratie participative, dont il a été démontré qu'elles « renforcent le sentiment d'efficacité politique et d'autonomisation des citoyens »<sup>68</sup>, les tribunaux non professionnels contribuent également au sentiment d'autonomisation des membres de la communauté. Cette contribution se reflète dans la magistrature non professionnelle en Angleterre et au pays de Galles. L'une des justifications du maintien de l'institution au fil du temps est précisément le fait qu'elle permet à des milliers de personnes de participer à

<sup>64</sup> OECD, « Global access to justice roundtable 2022 – Session notes », 17; OECD, *OECD Framework*, 66; voir aussi George C. Pavlich, *Justice fragmented: Mediating community disputes under postmodern conditions* (New York : Routledge, 1996), 1; Andrew Pilliar, « Filling the normative hole at the centre of access to justice: Toward a person-centered conception », *UBC Law Review* 55, no 1 (2022) : 153 (« Il y a de bonnes raisons de penser que les mécanismes formels du système de justice sont éloignés de la vie de nombreuses personnes »).

<sup>65</sup> Les études empiriques montrant cette approche différente comprennent Provine, *Judging credentials*, 98-99, 105; Sanja Kutnjak Ivković, « An inside view: Professional judges' and lay judges' support for mixed tribunals », *Law & Policy* 25, no 2 (2003) : 97 (in the context of mixed courts).

<sup>66</sup> Ward, *Transforming summary justice*, 89; Rod Morgan et Neil Russell, *The judiciary in the magistrates' courts* (Londres, R.-U. : Home Office, 2000), x.

<sup>67</sup> Tom R. Tyler, *Why people obey the law* (New Haven : Yale University Press, 1990), 151–152, 155, 163-164; Roach Anleu et Mack, *Performing judicial authority in the lower courts*, 7.

<sup>68</sup> Voir par exemple Jeffrey D. Hilmer, « The state of participatory democratic theory », *New Political Science* 32, no 1 (2010) : 57. Pour un aperçu général de la démocratie participative, voir par exemple Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge, R.-U. : Cambridge University Press, 1970); Lane Davis, « The cost of realism: Contemporary restatements of democracy », *Western Political Quarterly* 17, no 1 (1964) : 44; Benjamin R. Barber, *Strong democracy: Participatory politics for a new age*, 20<sup>e</sup> anniversaire (Berkeley : University of California Press, 2003).

l'administration de la justice<sup>69</sup>. La participation n'est pas seulement recherchée comme une fin en soi; elle vise aussi à renforcer « le tissu social » en créant des liens parmi les magistrats et entre ces derniers et leurs communautés.<sup>70</sup> Une étude a d'ailleurs confirmé que l'une des forces perçues des magistrats non professionnels est leur association « à un plus grand degré de démocratie »<sup>71</sup>.

Enfin, en raison de leur effet d'autonomisation sur les communautés locales, les tribunaux non professionnels contribuent également aux objectifs de la justice **locale** et **communautaire**. Les juges professionnels sont limités dans leurs activités hors de la salle d'audience en raison de leur charge de travail à temps plein et peuvent, pour cette raison, s'isoler de leur communauté<sup>72</sup>. En revanche, les juges non professionnels qui exercent leurs fonctions judiciaires à temps partiel contribuent à la société en dehors de la salle d'audience de multiples façons. Ils occupent souvent d'autres postes et peuvent être bénévoles pour des organismes communautaires. Ces activités leur permettent d'être en contact de façon continue avec les membres des communautés qu'ils servent. Ils évitent ainsi de s'isoler de la société, ce qui leur permet d'acquérir une expérience précieuse de la « vie réelle », expérience qu'ils mettent ensuite à profit dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires<sup>73</sup>. En outre, le fait que les juges non professionnels à temps partiel traitent moins de litiges les rend moins vulnérables à l'endurcissement. En Angleterre et au pays de Galles, par exemple, il a été démontré « que la nature à temps partiel du travail des magistrats peut contribuer dans une certaine mesure à limiter leur "cohésion" dans le processus judiciaire, ce qui peut fournir une protection importante contre la formation de "cliques" et l'endurcissement »<sup>74</sup>. Les liens entre les tribunaux non professionnels et les communautés qu'ils servent sont une caractéristique clé de la magistrature non professionnelle de l'Angleterre et du pays de Galles, que les auteurs ont décrite « comme une justice locale rendue par des membres choisis de la communauté locale »<sup>75</sup>.

En incarnant ces différents thèmes de la justice centrée sur la personne, les tribunaux non professionnels pourraient aider le système de justice à atteindre les objectifs décrits précédemment, y compris le rétablissement de la confiance envers les institutions judiciaires et le renforcement du tissu social et de la

<sup>69</sup> Jane Donoghue, *Transforming criminal justice?: Problem-solving and court specialisation* (Abingdon, R.-U. : Routledge, 2014), 50; voir aussi Donoghue, « Reforming the role of magistrates », 928-929, 933-935.

<sup>70</sup> R.-U., Débats de la Chambre des communes (27 juin 1996), vol. 573, col. 1120 (Lord Chancellor); Shari Seidman Diamond, « Revising images of public punitiveness: Sentencing by lay and professional English magistrates », *Law & Social Inquiry* 15, no 2 (1990) : 195.

<sup>71</sup> Ames et al., *The strengths and skills of the judiciary*, 1, 19.

<sup>72</sup> Voir, par exemple, Joan Brockman, « Aspirations and appointments to the judiciary », *Canadian Journal of Women and the Law* 15, no 1 (2003) : 148-50; Marc Hertogh, « Mind the (new) gap: A selective survey of current law and society research in the Netherlands », *International Journal of Law in Context* 8, no 1 (2012) : 148.

<sup>73</sup> Voir par exemple Ward, *Transforming summary justice*, 83-84.

<sup>74</sup> Donoghue, « Reforming the role of magistrates », 935.

<sup>75</sup> Ward, *Transforming summary justice*, 11; voir aussi Donoghue, *Transforming criminal justice*, 50; Donoghue, « Reforming the role of magistrates », 932, 935-938.

démocratie. Grâce à l'occasion de participation qu'elle offre aux membres de la communauté locale et à sa capacité d'offrir un processus judiciaire plus adapté aux besoins des parties, la magistrature non professionnelle de l'Angleterre et du pays de Galles, par exemple, s'est révélée être un forum légitime de règlement des différends<sup>76</sup>. En bref, les tribunaux non professionnels s'alignent étroitement sur la justice centrée sur la personne, tout en restant des institutions publiques, offrant ainsi une voie potentielle pour résoudre la tension décrite précédemment entre les fonctions privée et publique du règlement des différends.

### 3. Une réponse aux enjeux que soulèvent les tribunaux non professionnels

Malgré tous leurs avantages potentiels, la mise en place de tribunaux non professionnels dans les sociétés modernes s'accompagne de défis importants. Plusieurs préoccupations peuvent être soulevées, par exemple en lien avec les effets d'une déformalisation du processus judiciaire, l'intégration de ces tribunaux avec les tribunaux professionnels au moyen d'appels ou de pourvois en contrôle judiciaire, les garanties nécessaires pour s'assurer que les tribunaux non professionnels ne deviennent pas un mécanisme de règlement des différends de deuxième classe pour les groupes défavorisés, et de nombreux autres défis qui peuvent être résolus en grande partie en portant une attention particulière à la conception institutionnelle de ces tribunaux<sup>77</sup>. Cette dernière partie de l'article, s'attarde à deux des principaux défis auxquels sont confrontés les tribunaux non professionnels, à savoir la compétence et l'indépendance de leurs juges.

En ce qui concerne la compétence, la plupart des sociétés modernes sont « riches en droit » (*law-thick*), ce qui signifie que le droit imprègne la majorité des aspects de la vie<sup>78</sup>. La complexité croissante des textes juridiques pose un défi aux juges non professionnels, qui n'ont aucune formation juridique ni expérience leur permettant de trouver, interpréter et appliquer des concepts juridiques<sup>79</sup>. Ils peuvent recevoir une certaine formation, et un greffier formé en droit peut même les soutenir – comme c'est le cas avec les magistrats non professionnels en Angleterre et au pays de Galles – mais ces mécanismes de soutien ne sont pas suffisants pour permettre aux juges non professionnels de traiter des questions juridiques complexes de la même manière que les professionnels du droit.

<sup>76</sup> Voir, par exemple, Mark Davies, « A new training initiative for the lay magistracy in England and Wales—a further step towards professionalisation? », *International Journal of the Legal Profession* 12, no 1 (1<sup>er</sup> mars 2005) : 113; Diamond, « Revising images of public punitiveness », 194; Dominic Smith, *Public confidence in the criminal justice system: Findings from the British crime survey 2002/03 to 2007/08* (Londres, R.-U. : Ministry of Justice, 2010), 17; Donoghue, « Reforming the role of magistrates », 939.

<sup>77</sup> Pour une discussion de l'incidence des arrangements institutionnels sur ces questions dans le contexte des tribunaux non professionnels, voir, par exemple, Jérémy Boulanger-Bonnelly, « The hybridization of lay courts: From Colombia to England and Wales », *Chicago-Kent Law Review* 98, no 1 (2023) : 194.

<sup>78</sup> Voir par exemple Gillian K. Hadfield et Jamie Heine, « Life in the law-thick world: Legal resources for ordinary Americans », dans *Beyond Elite Law*, dir. Samuel Estreicher et Joy Radice (Cambridge, R.-U. : Cambridge University Press, 2016), 21.

<sup>79</sup> Pour un aperçu de la complexité juridique, voir, par exemple, Peter H. Schuck, « Legal complexity: Some causes, consequences, and cures », *Duke Law Journal* 42, no 1 (1992) : 3-4.

Toutefois, ce souci pour la compétence judiciaire n'a qu'une pertinence limitée dans les litiges simples. Prenons l'exemple de l'affaire *Desaulniers*<sup>80</sup>, une action en recouvrement de créance similaire à celles dont nos cours des petites créances sont fréquemment saisies, dans lesquelles un créancier poursuit un débiteur pour défaut de paiement. Dans cette affaire, les règles applicables étaient simples et faciles à cerner. En fait, le juge qui a résolu cette affaire n'a cité aucune règle de droit dans sa décision, se référant uniquement à la notion générale de rupture de contrat. En matière de raisonnement juridique, les cas simples comme celui-ci font souvent appel à un raisonnement déductif plutôt qu'à une interprétation législative complexe ou à des catégorisations factuelles<sup>81</sup>. En conséquence, des études en psychologie suggèrent que, dans de tels cas, les juges non professionnels sont tout aussi capables que les juges professionnels de tirer des conclusions rationnelles en conformité avec le droit applicable<sup>82</sup>. En effet, une étude de juges non professionnels de New York chargés de résoudre des affaires pénales et civiles mineures et généralement simples n'a révélé pratiquement aucune différence de raisonnement par rapport aux juges professionnels, en particulier en ce qui concerne l'attention portée aux droits des parties et à la régularité de la procédure<sup>83</sup>.

Pour que la justice non professionnelle soit un complément efficace aux autres mécanismes de règlement des différends, il faut donc s'écarter de l'approche unique qui prévaut actuellement et adopter une approche qui tienne compte de la nature et de la complexité de chaque litige. Pour ce faire, il faut mettre en place des mécanismes de triage afin de déterminer si un différend se prête à une décision non professionnelle ou s'il est trop complexe sur le plan juridique et nécessite l'intervention d'un juge professionnel<sup>84</sup>. De tels mécanismes, souvent gérés par des acteurs professionnels (par exemple, des juges ou des greffiers), existent déjà en Angleterre et au pays de Galles et dans d'autres pays. En outre, cette façon d'organiser nos institutions publiques de règlement des différends s'harmonise avec la justice centrée sur la personne. Comme une représentante de l'OCDE l'a récemment fait remarquer, la compréhension des différents besoins juridiques des personnes conduit naturellement à reconnaître que nous avons besoin « d'un large éventail de mécanismes de règlement des différends capables de répondre à une variété de besoins »<sup>85</sup>. Dans cette optique, il faut reconnaître

<sup>80</sup> *Desaulniers c. Huard*, 2020 QCCQ 7649 (Division des petites créances).

<sup>81</sup> Barbara A. Spellman et Frederick Schauer, « Legal reasoning », dans *The Oxford Handbook of Thinking and Reasoning*, dir. Keith J. Holyoak et Robert G. Morrison (Oxford : Oxford University Press, 2012), 722, 725.

<sup>82</sup> Spellman et Schauer, 726, 728, 731.

<sup>83</sup> Provine, *Judging credentials*, 93-103, 109 (en ce qui concerne les petites créances civiles, elle note que « les juges non professionnels et les juges professionnels traitent les petites créances de la même manière »).

<sup>84</sup> L'idée du triage fait déjà partie de la justice centrée sur la personne, bien qu'elle soit axée sur l'appariement de chaque personne au meilleur mécanisme de règlement des différends en fonction de ses besoins : voir OECD, *OECD Framework*, 48.

<sup>85</sup> Felix Steffek, « Access to people-centred justice: Interview with Dr Tatyana Teplova », *Zeitschrift Für Konfliktmanagement*, no 4 (2021) : 158.

qu'il peut être contre-productif de confier à des professionnels le soin de résoudre des litiges simples émanant de la vie quotidienne.

Une deuxième préoccupation liée à la justice non professionnelle est le maintien de l'indépendance judiciaire. L'indépendance judiciaire peut être définie comme « la capacité des tribunaux à fonctionner sans interférence réelle ou apparente de quiconque, en particulier des pouvoirs législatif et exécutif du gouvernement »<sup>86</sup>. Elle est essentielle à l'impartialité du pouvoir judiciaire et, par conséquent, à sa légitimité. L'indépendance judiciaire doit donc être un élément central de toute conception de la justice centrée sur la personne<sup>87</sup>. Le rôle à temps partiel des juges non professionnels peut poser un défi à cet égard. Premièrement, puisqu'ils doivent gagner leur vie en dehors de leurs fonctions judiciaires, leurs engagements extrajudiciaires peuvent donner lieu à des conflits d'intérêts. Deuxièmement, il existe un risque que l'exécutif influence les affectations des juges non professionnels à temps partiel. Par exemple, l'exécutif pourrait accorder plus de jours d'audience aux juges qui sont réceptifs aux demandes des acteurs gouvernementaux et limiter le nombre de jours d'audience des juges qui leur sont moins favorables, comme c'était autrefois le cas avec les juges de paix au Canada<sup>88</sup>.

Toutefois, un poste à plein temps n'est pas le seul moyen de réduire ces risques; d'autres garanties peuvent protéger efficacement l'indépendance judiciaire des juges non professionnels. Par exemple, le pouvoir d'attribuer des jours d'audience aux juges non professionnels pourrait être retiré à l'exécutif et confié à l'un des juges non professionnels ou à un officier indépendant<sup>89</sup>. En outre, des exigences strictes devraient être imposées aux juges non professionnels au moyen d'un code de déontologie afin de clarifier leurs normes de conduite et de s'assurer qu'ils se refusent en cas de conflit d'intérêts<sup>90</sup>.

En conséquence, bien qu'il soit justifié de se préoccuper de la compétence et de l'indépendance des juges non professionnels, les tribunaux au sein desquels ils siègent peuvent être conçus de manière à garantir qu'ils ne s'occupent que d'affaires juridiquement simples et qu'ils le fassent de manière indépendante et impartiale.

<sup>86</sup> *Saskatchewan Federation of Labour c. Government of Saskatchewan*, 2013 SKCA 61 au para. 40.

<sup>87</sup> Voir par exemple OECD, *OECD Framework*, 16; plus généralement, voir Carlo Guarnieri et Daniela Piana, « Judicial independence and the rule of law: Exploring the European experience », dans *The Culture of Judicial Independence: Conceptual Foundations and Practical Challenges*, dir. Shimon Shetreet et Christopher Forsyth (Leiden : Martinus Nijhoff, 2012), 114.

<sup>88</sup> Anthony N. Doob, Patricia M. Baranek et Susan Addario, *Understanding justices: A study of Canadian justices of the peace*, Research Report of the Centre of Criminology 25 (Toronto : University of Toronto, 1991), 257.

<sup>89</sup> Voir, par exemple, les juges suppléants de la Cour des petites créances de l'Ontario, qui exercent également leurs fonctions à temps partiel et dont les affectations sont déterminées par d'autres juges : *Loi sur les tribunaux judiciaires*, LRO 1990, ch. C.43, art. 14(1), 14(2), 14(5.1), 87.2. Ces juges comprennent le juge en chef de la Cour supérieure de justice, un juge principal régional, l'un de leurs délégués ou un juge et chef de l'administration de la Cour des petites créances.

<sup>90</sup> Pour un raisonnement similaire, voir *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114, 144-151.

## Conclusion

L'un des aspects les plus puissants de la justice centrée sur la personne est l'attrait instinctif qu'elle exerce sur différents groupes d'intérêt. Comme l'a noté Iavarone-Turcotte, l'idée de centrer les services de justice sur la personne bénéficie d'un large soutien non seulement parmi les observateurs du système de justice, mais aussi au sein du système lui-même<sup>91</sup>. Ce soutien n'est pas une mince affaire compte tenu de la résistance au changement dans les milieux juridiques.

Cependant, si la justice centrée sur la personne doit servir à guider les réformes de la justice, il faut la définir clairement et mieux comprendre ses ramifications. Cet article a cherché à préciser la définition de la justice centrée sur la personne au moyen d'une analyse thématique réflexive de la littérature. Il a fait valoir que, bien que la justice centrée sur la personne établisse des objectifs clairs conformes aux besoins documentés des justiciables, son application au règlement des différends soulève des questions d'un autre ordre, qui doivent être mises en équilibre avec une approche centrée sur la personne. Notamment, une focalisation étroite sur les besoins des individus pourrait conduire à la privatisation du règlement des différends, ce qui pourrait poser des risques importants à sa fonction publique. Cette préoccupation ne doit pas nécessairement constituer une opposition à la justice centrée sur la personne, mais elle a le potentiel d'affiner notre compréhension de ce concept. Concrètement, cet article a fait valoir que les tribunaux non professionnels représentent l'une des nombreuses voies possibles pour offrir des services de règlement des différends centrés sur la personne tout en préservant la fonction publique du système de justice. Bien ancrés dans les communautés locales, les tribunaux non professionnels ont le potentiel d'offrir à la population un forum de règlement des différends accessible, flexible et holistique, en donnant au justiciable les moyens d'agir, que ce soit en tant que partie ou comme magistrat.

Au-delà de ce qui a été examiné dans cet article, la justice centrée sur la personne soulève de nombreuses autres questions qui n'ont pas encore été abordées. Par exemple, à l'instar de la plupart des sources consacrées à la justice centrée sur la personne, la présente analyse tient pour acquis que la personne qui demande de l'aide est un individu. Or, les systèmes de justice servent également les personnes *morales*. Dans des documents récents sur la justice centrée sur la personne, l'OCDE met l'accent sur les besoins des particuliers et des petites et moyennes entreprises, mais pas sur ceux des grandes entreprises<sup>92</sup>. Ce choix est chargé de valeurs et suppose la nécessité de clarifier les postulats sur lesquels se fonde la justice centrée sur la personne. Il reste encore beaucoup à faire, mais la justice centrée sur la personne a néanmoins le potentiel de catalyser le changement.

<sup>91</sup> Cléa Iavarone-Turcotte, « Placer le citoyen au cœur du système : Origine et fondements d'une idée populaire », *Windsor Yearbook of Access to Justice* 33, no 2 (2016) : 144.

<sup>92</sup> OECD, « Global access to justice roundtable 2022 – Session notes », 10-11.



## Person-Centred Justice and Dispute Resolution: The Potential of Lay Courts

Jérémy Boulanger-Bonnelly\* 

Assistant Professor, Faculty of Law, McGill University, Canada

Email: [jeremy.boulanger-bonnelly@mcgill.ca](mailto:jeremy.boulanger-bonnelly@mcgill.ca)

### Abstract

Discussions around access to justice increasingly refer to person-centred justice without clearly defining that concept. This article develops a more precise definition through a reflexive thematic analysis of the literature. In doing so, it identifies a key challenge that arises when that concept is applied to dispute resolution: while person-centred justice sets out laudable goals, its current versions fail to account for the role of dispute resolution in developing the law. The article argues that any person-centred reform must balance individual needs with that public function of adjudication. The tension between these competing concerns opens a space for considering alternative institutional arrangements that could provide a public dispute resolution service while being more responsive to private needs. To illustrate that possibility, the last section of the article casts lay courts—local institutions led by judges untrained and inexperienced in law—as a potential option for person-centred reform.

**Keywords:** access to justice; lay justice; lay courts; public justice system

### Introduction

In its simplest expression, person-centred justice means that justice should be centred on the person. But, beyond this tautology, the precise contours and implications of the concept remain uncertain. Several normative and practical questions arise. On the normative front, should person-centred justice be the only, or even the primary, principle that drives justice reforms? On the practical front, how can a service or institution be “centred,” concretely, on the person? And, on these two fronts—the normative and the practical—should person-centred justice apply differently to different services, such as dispute resolution versus legal information and advice?

---

\*Assistant Professor, McGill University Faculty of Law. I am grateful to the Pierre Elliott Trudeau Foundation, the Vanier Canada Graduate Scholarship, and McGill University’s Faculty of Law for their financial support. For their comments on earlier versions of this article, I also thank Jonah Kidd, the participants at a workshop on person-centred justice that was held in Toronto in May 2023, and the anonymous reviewers and co-editors-in-chief of the *Canadian Journal of Law and Society*.

This article explores these questions while focusing on the implications of person-centred justice for dispute resolution. At first glance, this focus may seem antinomic. Most of the literature on person-centred justice advocates for a shift away from formal institutions towards a range of services that allow people to prevent and resolve their legal problems at an early stage.<sup>93</sup> These services may include community legal clinics, paralegal advice, legal health checks, and other front-line initiatives. However, the concept of person-centred justice is far-reaching and promises to transform dispute resolution as well.<sup>94</sup> For that reason, its implications for dispute-resolution institutions—both those of the state and their alternatives—must be considered.<sup>95</sup>

Before discussing these implications, a necessary first step is to define person-centred justice. While the concept features increasingly in debates around access to justice, it still lacks a clear definition. Part I thus starts by tracing the main contours of person-centred justice through a reflexive thematic analysis of the literature. This exercise reveals an important pitfall of person-centred justice when applied to dispute resolution: while person-centred justice sets out laudable goals in that context (as in others), its current versions fail to account for the role of courts in guiding the development of the law in democratic societies. The absence of that public function of adjudication from the current discourse around person-centred justice likely results from the emphasis, in that discourse, on legal services that cater to private needs. However, when it is applied to dispute resolution, I argue that person-centred justice must account for that crucial public function.

This tension between the public and private functions of adjudication is not easy to resolve in practice, which leads to a second question: How, concretely, may we provide person-centred dispute-resolution services without impeding the courts' public function? Potential reforms may seek to centre the process of existing courts around the person, but alternative institutional arrangements may also be considered. Part II illustrates that point by suggesting that lay courts—local institutions led by “ordinary” people who are untrained and inexperienced in law—could offer person-centred dispute resolution while upholding the public function of the justice system. While lay courts are not

<sup>93</sup> See e.g., Leanne McKay, *Embracing the Transformative Potential of Justice for Peace and Development*, UNDP Global Policy Network Brief (New York: UNDP, 2022), 2.

<sup>94</sup> See e.g., OECD, “Global Access to Justice Roundtable 2022—Session Notes,” Riga, OECD, September 21, 2022, 6; see also Xaviera Gitau, “What Is People-Centered Justice Programming and Why Does It Matter To You?”, *Chemonics International*, February 24, 2022, <https://chemonics.com/blog/what-is-people-centered-justice-programming-and-why-does-it-matter-to-you/>.

<sup>95</sup> As Ab Currie notes, “we also need to undertake research building toward policy and programme responses on ways to develop people-centered access to justice, both *in the courts* and for the many people who deal with everyday legal problems in the shadow of the formal justice system”: Ab Currie, “Let’s Pick Up Where We Left off 25 Years Ago to Expand Access to Civil Justice in Canada,” Canadian Forum on Civil Justice, Toronto, November 1, 2020, 4, <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cfcj/6> (emphasis added).

the only avenue for the achievement of that goal, I argue that they provide an interesting example of the types of reforms that person-centred justice might inspire.

### 1. Person-Centred Justice

The concept of person-centred justice eludes precise definition because of its flexibility and potential application to a wide range of situations.<sup>96</sup> Yet, if the concept is to be used to shape justice reforms, then we must develop a clear definition and better understand its implications. Most authors and organizations have adopted versions of person-centred justice that, despite their differences, can be articulated around common themes. This section attempts to distill these themes through a reflexive thematic analysis of the existing literature before critiquing them in the context of dispute resolution.

#### 1. Themes and Definition

This section aims to develop a more precise definition of person-centred justice that is grounded in existing literature. This endeavour is “constructionist” in the sense that it “interrogate[s] meaning-making” and “center[s] on the social construction of reality”<sup>97</sup>—in this case, seeking to identify the construction of person-centred justice in different contexts. An appropriate methodology to explore this type of question is reflexive thematic analysis, which aims not merely to summarize a set of themes that are found in the literature, but also to interpretively construct “patterns of meaning anchored by a shared idea or concept.”<sup>98</sup> The themes are thus “produced by the researcher through their systematic analytic engagement with the data set”<sup>99</sup>—in this case, a comprehensive collection of scholarly and non-scholarly literature on person-centred justice.<sup>100</sup>

Because a reflexive approach to thematic analysis embraces the researcher’s perspective, it must acknowledge the theoretical assumptions that underpin the research.<sup>101</sup> In this case, the analysis is framed by a key tension between the private and public functions of our justice system. These two functions have been

<sup>96</sup> See Sarah Armstrong et al., “Measuring Justice: Defining Concepts, Developing Practice,” Scottish Centre for Crime & Justice Research, 2020, 14, <https://eprints.gla.ac.uk/263531/1/263531.pdf>.

<sup>97</sup> Virginia Braun and Victoria Clarke, “Conceptual and Design Thinking for Thematic Analysis,” *Qualitative Psychology* 9, no. 1 (2022): 3, 12.

<sup>98</sup> *Ibid.*, 9; see also Virginia Braun and Victoria Clarke, “One Size Fits All? What Counts as Quality Practice in (Reflexive) Thematic Analysis?,” *Qualitative Research in Psychology* 18, no. 3 (2021): 328. The same authors initially theorized reflexive thematic analysis in 2006; see Virginia Braun and Victoria Clarke, “Using Thematic Analysis in Psychology,” *Qualitative Research in Psychology* 3, no. 2 (2006): 77.

<sup>99</sup> Braun and Clarke, “Conceptual and Design Thinking,” 9.

<sup>100</sup> The notions of “people-centred” and “user-centred” justice were included. The research was up to date as of July 2023. Most sources do not use empirical methods and engage instead in a more conceptual or policy-focused analysis.

<sup>101</sup> *Ibid.*, 5, 9.

the subject of a rich body of literature that has developed mainly in reaction to various trends towards the privatization of justice, including greater emphasis on settlements and the diversion of disputes to mediation and arbitration. A brief account of that literature will ground the thematic analysis that follows.

While recognizing the benefits that privatizing disputes might entail for some litigants, authors caution against its risks to public justice. Fiss famously argued that the diversion of cases away from courts might hamper their ability to develop the common law.<sup>102</sup> This concern reflects the idea that justice provides a service, not only to individuals—that is, resolving their disputes—but also to the community in refining the norms by which we govern ourselves in society. In that vein, Genn argues that “the civil justice system is a public good that serves more than private interests” because “civil courts contribute quietly and significantly to social and economic well-being.” Privatization, from that perspective, reduces justice to a mere private good.<sup>103</sup> Other authors, including Resnik and Lahav, articulate a similar argument around the idea of democracy: in democracies, public courts provide “opportunities for participatory parity that both enable democratic dialogue among disputants and impose constraints upon them.”<sup>104</sup> In short, while courts provide a private service to litigants, they also play a key public role that risks being affected when reforms divert cases from them. A person-centred approach to justice potentially raises concerns in that regard.

The thematic analysis that is developed in this article seeks to reflexively engage with that tension to construct the central themes around which current conceptions of person-centred justice are articulated. This analysis yields six main themes, discussed in greater detail below. The first one is the importance of collecting **evidence** on people’s legal needs. The nature of those needs, as identified in recent surveys, informs two further themes, namely the importance of services being both **accessible** and sufficiently **flexible and interdisciplinary** to address people’s needs holistically. The fourth theme is the importance of **empowerment** in making these efforts sustainable. Finally, while a person-centred approach may inspire change at different levels, the first four themes

<sup>102</sup> Owen M. Fiss, “Against Settlement,” *Yale Law Journal* 93 (1984): 1073; see also Owen M. Fiss, “Justice Chicago Style,” University of Chicago Legal Forum (1987): 1. For more recent expressions of similar concerns, see e.g., Tracy Walters McCormack, “Privatizing the Justice System,” *Review of Litigation* 25 (2006): 735; Peter Murray, “The Privatization of Civil Justice,” *Judicature* 91 (2008): 272, 273; Carlo V. Giabardo, “Private Justice: The Privatisation of Dispute Resolution and the Crisis of Law,” *Wolverhampton Law Journal* 4 (2020): 14 at 17, noting the global nature of this trend; in Canada, see Noel Semple, “Better Access to Better Justice,” *Canadian Bar Review* 100, no. 2 (2022): 124, 149–53.

<sup>103</sup> Hazel Genn, “What Is Civil Justice For—Reform, ADR, and Access to Justice,” *Yale Journal of Law & the Humanities* 24, no. 1 (2012): 397, 397–98.

<sup>104</sup> Judith Resnik, “The Democracy in Courts: Jeremy Bentham, ‘Publicity,’ and the Privatization of Process in the Twenty-First Century,” *No Foundations: An Interdisciplinary Journal of Law and Justice* 10 (2013): 77, 79, 100–08; see also Judith Resnik, “Reinventing Courts as Democratic Institutions,” *Daedalus* 14, no. 3 (2014): 9, 17–22; Alexandra Lahav, *In Praise of Litigation* (Oxford: Oxford University Press, 2017), e.g., 6.

naturally encourage **local** and **community-based** initiatives, which can be identified as the fifth and sixth themes of person-centred justice.

Before exploring these themes further, it is helpful to understand *why* person-centred justice has emerged and what issues it seeks to address. In the field of international development, early versions of person-centred justice appeared in reaction to the traditional rule-of-law programming of aid agencies. In 2008, the Commission on Legal Empowerment of the Poor highlighted how these initiatives often failed to provide sustainable and effective justice to local populations because they focused almost exclusively on formal institutions.<sup>105</sup> The report called for a shift away from these structures towards measurable outcomes that reflect people's experiences.<sup>106</sup> While the report did not expressly refer to person-centred justice, it planted the seeds from which the concept grew.

Since then, person-centred justice has been widely adopted at the international level.<sup>107</sup> Multiple organizations use that concept to call for reforms that not only respond to unmet legal needs,<sup>108</sup> but do so in a way that "strengthen [s] society's bonds, enable[s] democracies to deliver on their people's expectations, and [...] re-establish[es] trust between people and governments."<sup>109</sup> By aiming to provide legal services that are not only quick and efficient, but also

<sup>105</sup> Commission on Legal Empowerment of the Poor, *Making the Law Work for Everyone* (New York: UNDP, 2008), 5–6. As the OECD notes, ideas of "client-centred" justice emerged in the early 2000s: OECD, *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice* (Paris: OECD Publishing, 2021), 20, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-framework-and-good-practice-principles-for-people-centred-justice\\_cdc3bde7-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-framework-and-good-practice-principles-for-people-centred-justice_cdc3bde7-en).

<sup>106</sup> See Maaike S. de Langen and Karina Gerlach, "Forging the International Movement for Achieving Justice for All," July 15 (New York: Center on International Cooperation, 2020), 1, - <https://doi.org/10.2139/ssrn.3870816>.

<sup>107</sup> See e.g., United Nations, "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development" (New York: United Nations, 2015), <https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>; see also de Langen and Gerlach, "Forging the International Movement," 2; Task Force on Justice, *Justice for All—Final Report* (New York: Center on International Cooperation, 2019); "Declaration on Equal Access to Justice for All by 2030," Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, February 7, 2019, [https://www.justice.sdg16.plus/\\_files/ugd/90b3d6\\_9357f6ca843f452db89b671b1675524e.pdf](https://www.justice.sdg16.plus/_files/ugd/90b3d6_9357f6ca843f452db89b671b1675524e.pdf); Summit for Democracy, "Joint Statement and Call to Action on the Rule of Law and People-Centered Justice: Renewing a Core Pillar of Democracy," March 30, 2023, [https://530cfd94-d934-468b-a1c7-c67a84734064.filesusr.com/ugd/6c192f\\_e385dcc927044689878e97e368d5ebdc.pdf](https://530cfd94-d934-468b-a1c7-c67a84734064.filesusr.com/ugd/6c192f_e385dcc927044689878e97e368d5ebdc.pdf).

<sup>108</sup> Sarah Chamness Long, Alejandro Ponce, and Elizabeth Andersen, *Measuring the Justice Gap: A People-Centered Assessment of Unmet Justice Needs Around the World* (Washington: The World Justice Project, 2019) (noting that more than 5 billion people remain with unmet legal needs).

<sup>109</sup> OECD, "Roundtable 2022 Concept Note—Justice Systems and Trust in Democratic Institutions," Riga, Latvia, OECD, September 2022, <https://www.oecd.org/governance/global-roundtables-access-to-justice/oecd-riga-global-access-justice-roundtable-2022-conceptnote.pdf>; see also OECD, "Global Access to Justice Roundtable 2022," 4; Maurits Barendrecht, "Building the Future of People-Centred Justice," *HiIL*, October 17, 2022, <https://www.hiil.org/fr/non-classifiee/building-the-future-of-people-centred-justice/> ("Meeting people's demand for justice will strengthen trust and social cohesion and help mitigate the contributing factors of conflict"); on trust, see Gitau, "What Is People-Centered Justice Programming?" ("When a justice seeker feels well-treated and receives a timely service, even though the outcome is not 100% what the person expected, they will feel more satisfied with the service and will come to trust the justice provider").

trusted and empowering, a person-centred approach strives to provide justice more sustainably and effectively. The question that arises, then, is how a person-centred approach can achieve these objectives better than traditional interventions. This is where the themes that were mentioned at the outset come into play. These themes are constructed from the literature, most of which is articulated around the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)'s 2021 *Framework on People-Centred Justice*.<sup>110</sup>

The first pillar of that framework—“designing justice responses based on an empirical understanding of people’s legal and justice needs”<sup>111</sup>—represents the first key theme of person-centred justice, namely the importance of collecting and relying on **evidence** about people’s legal needs and their experience with justice institutions. While empirical research on access to justice has gained importance in recent decades, it has focused chiefly on discrete programmes and reforms.<sup>112</sup> According to Sandefur and Burnett, the shift to a person-centred approach means assessing access to justice through data that are not primarily about these institutions, but about “impacts on the experiences of ordinary people.”<sup>113</sup> These experiences include not only traditional metrics on costs and delays, but also indicators about “circumstances and emotions—how people experience legal and justice problems, and how they engage available pathways to address them.”<sup>114</sup>

The focus of person-centred justice on evidence about individuals’ needs and experiences drives the other key themes of the concept. Because the research suggests that legal needs remain largely unmet, the second theme that underlies the concept of person-centred justice is the **accessibility** of legal services. In Canada, for instance, studies have shown that almost half of the adult population will experience at least one serious legal problem over a three-year period and that, although 95 percent of those people will make some attempt to resolve their problems, about 75 percent will do so through informal channels, including non-legal assistance, searches on the Internet, direct contact with the other party, or

<sup>110</sup> OECD, *OECD Framework and Good Practice Principles*; the definitions proposed by others often paraphrase the OECD’s Framework; see e.g., Gitau, “What Is People-Centered Justice Programming?,” McKay, *Embracing the Transformative Potential*, 2.

<sup>111</sup> OECD, “Global Access to Justice Roundtable 2022,” 5; see also OECD, *OECD Framework and Good Practice Principles*, 11, 28.

<sup>112</sup> Rebecca Sandefur and Matthew Burnett, “All Together Now: Building a Shared Access to Justice Research Framework for Theoretical Insight and Actionable Intelligence,” *Oñati Socio-Legal Series* 13, no. 4 (2023): 1330, 1334.

<sup>113</sup> *Ibid.*, 1335; see also OECD, “Global Access to Justice Roundtable 2022”; Andrew Pilliar, “Toward Justice Epidemiology: Outlining an Approach for Person-Centred Access to Justice,” *Dalhousie Law Journal* 46, no. 1 (2023): 25–26 (proposing the “emphasis on person-centred justice” as one of the fundamental norms that guides a new evidence-driven approach to access to justice that he dubs “justice epidemiology”).

<sup>114</sup> OECD, “Global Access to Justice Roundtable 2022,” 13. Evidence on the results and impact of different justice interventions continues to play a role, but only in conjunction with data about people’s experiences: see American Bar Association, “People-Centered Justice: Putting People’s Needs and Wants at the Heart of Rule of Law Programming,” accessed May 15, 2023, [https://www.americanbar.org/advocacy/rule\\_of\\_law/blog/roli-people-centered-justice-programming-1122/](https://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/blog/roli-people-centered-justice-programming-1122/); OECD, “Roundtable 2022 Concept Note.”





they may therefore require different interventions.<sup>121</sup> This means that “[p]eople-centred justice services are those that are most appropriate for the particular person to address the problem or problems they face in their particular circumstances, and are cost-effective and sustainable.”<sup>122</sup>

This reference to cost-effectiveness and sustainability points to the last three themes of person-centred justice, which aim to ensure that the accessible, interdisciplinary, and flexible services that were discussed above are sustainable and effective over time. One important theme in that respect is the notion of **empowerment**, which means that “[g]overnments need to foster legal capability of people, including their capacity to participate, and have a voice in the design and delivery of services.”<sup>123</sup> This theme is closely connected to the objectives that were discussed previously, as participation “increases the level of transparency, empowerment, and ownership a community has in its justice system, thus increasing sustainability.”<sup>124</sup>

Another key driver of sustainability is the **local** focus of most person-centred justice initiatives. Person-centred approaches have the potential to transform the delivery of legal services at all levels, including on a national scale. However, the focus on people’s needs naturally leads to an emphasis on local services. Studies have revealed that most legal needs pertain to everyday matters that are experienced at a relatively local scale, including consumer purchases, debt issues, employment issues, and conflicts with neighbours and family members.<sup>125</sup> Local initiatives can respond to these needs in a more accessible way and thus “bridge the current gap between people and institutions, [by] bringing justice closer to the citizens.”<sup>126</sup> Local solutions, because of their smaller scale, can also be more flexible and thus more responsive to their context and the needs of their local population.

Closely connected to this theme is the link between a person-centred approach and **community-based justice**. Some authors have noted how person-centred justice promises to provide “[c]ommunity justice services that help people with a simpler way to resolve problems, close to where they live, combining informal and formal justice.”<sup>127</sup> This focus on community initiatives

<sup>121</sup> In the context of dispute resolution, see OECD, *OECD Framework and Good Practice Principles*, 38.

<sup>122</sup> OECD, “Global Access to Justice Roundtable 2022,” 13, 17, 32.

<sup>123</sup> *Ibid.*, 6; see also American Bar Association, “People-Centered Justice” (“A people-centered approach to justice should also build people’s legal capabilities and seek to enable their meaningful participation in the justice system, which will also contribute to the overall efficacy of justice processes and outcomes”); see also Andromache Karakatsanis, “People Centred Justice Requires Good Data,” Action Committee on Access to Justice in Civil and Family Matters, November 30, 2022, <https://www.justicedevelopmentgoals.ca/blog/people-centred-justice-requires-good-data> (emphasis added).

<sup>124</sup> Gitau, “What Is People-Centered Justice Programming?”

<sup>125</sup> Farrow and Jacobs, “Introduction,” 11.

<sup>126</sup> OECD, *Global Access to Justice Roundtable 2022*, 5; see also Ornela Juana Vanina D’Angelo, “Justicia de consumo centrada en las personas,” *Perspectivas*, no. 5 (9 December 2021): 172 (connecting person-centred justice with the idea of “neighbourhood justice”).

<sup>127</sup> Sam Muller et al., “Delivering People-Centred Justice, Rigorously,” Hague Institute for Innovation of Law, The Hague, 2021, 6, <https://www.hiil.org/wp-content/uploads/2021/12/Hiil-Policy-Brief-PCJ-Programmes.pdf> (emphasis added).

matches the objectives of person-centred justice in terms of accessibility, flexibility, and trust. As Farrow and Currie note, “various organizations operating within local communities are seen as sources of justice-related information and trusted help.”<sup>128</sup> Because of that, they “are often able to identify and understand the needs of local community members and to provide tailored services, solutions and referrals for those needs,” particularly in response to everyday legal problems.<sup>129</sup>

This account of the main themes that underlie the concept of person-centred justice yields a more precise definition. In short, person-centred justice is characterized by its grounding in robust empirical evidence about people’s legal needs. Because these needs are multifaceted, it prioritizes accessible, flexible, and interdisciplinary services that look beyond formal state institutions in favour of local and community-based structures that empower individuals to participate in the resolution of their own legal problems. Together, these themes aim to provide more responsive and sustainable services, strengthening both the social fabric and the people’s trust in justice institutions.

## 2. Person-Centred Dispute Resolution: A Key Challenge

The focus on people’s legal needs naturally leads to an emphasis on front-line services, such as legal information and advice. Before legal problems are litigated, they must be identified. These problems may also be resolved at an early stage if adequate information and advice, as well as mediation services, for example, are provided. Only a fraction of all legal problems become disputes, and person-centred justice rightly emphasizes early modes of intervention. However, as discussed in the introduction to this article, person-centred justice also promises to transform dispute resolution—a type of service that raises different questions and considerations.

One important difference between dispute resolution and other legal services is the courts’ public function, previously discussed in this article. Building on some of the works cited above, including that by Fiss and Genn,<sup>130</sup> Trevor Farrow puts forward one of the most complete accounts of this function in his book *Civil Justice, Privatization, and Democracy*. Reacting to the growing push towards alternative dispute-resolution methods, and especially arbitration, he acknowledges the “sound reasons for these privatization trends” while highlighting “the negative impact” of that privatization “on systems of democratic governance.”<sup>131</sup> Essentially, because courts matter “as central features of public norm generation and legitimation,”<sup>132</sup> reforms that remove cases from the public justice system risk endangering the development of the common law and, as a result, the policies and norms by which we

<sup>128</sup> Farrow and Currie, “Community-Based Justice Research (CBJR) Project,” 12.

<sup>129</sup> *Ibid.*, 12.

<sup>130</sup> *Supra* notes 102–104 and accompanying text.

<sup>131</sup> Trevor C. W. Farrow, *Civil Justice, Privatization, and Democracy* (Toronto: University of Toronto Press, 2014), 5–6.

<sup>132</sup> *Ibid.*, 41.

govern ourselves in society.<sup>133</sup> The challenge is to determine the circumstances under which adequate regard to that public function may allow some degree of privatization, but also to see whether the public justice system can adapt to provide more efficient and accessible services.

These observations suggest a word of caution for reforms that are inspired by the conception of person-centred justice that was identified earlier in this article. These reforms can target both public and private legal services, and, in that sense, person-centred justice need not lead to a privatization of dispute resolution. But there is a risk that a focus on people's needs, without adequate regard for the public function of dispute-resolution institutions, will lead to precisely that result.<sup>134</sup> Indeed, when individuals experience legal needs, they seek the resolution of their issue or conflict. They are unlikely to think or care very much about the impact of their case on public norms. The public implications of their situation may even conflict with their individual wishes—for instance, the desire to remain private or to resolve their dispute as quickly as possible. The result may be to shrink the role of courts in favour of private alternatives. Justice Karakatsanis suggested, in that vein, that person-centred access to justice “is about keeping the focus on the people it serves, and recognizing that *courts are a last resort, that justice is often best served by resolving legal issues outside of the courts.*”<sup>135</sup>

The concern that a person-centred approach may undermine the public function of dispute resolution is not theoretical. As part of a recent procedural reform in the Court of Québec, the provincial legislature made sweeping changes to the adjudication of small claims, introducing mandatory mediation and free arbitration. As a result, litigants in a range of small claims will receive an offer from the court's clerk to submit their dispute to a publicly funded private arbitrator instead of proceeding before a judge.<sup>136</sup> This proposal was motivated by the same objectives as person-centred justice: even if the minister did not expressly use that concept, he mentioned seeking to make justice more accessible, more “human,” and “centred on the needs of citizens.”<sup>137</sup>

This change, however, raises a key concern. In its first version, the bill did not alter any confidentiality rules that govern arbitration, meaning that the new automatic arbitration scheme would transfer a large share of small claims disputes to a private forum that issues confidential decisions. This proposal,

<sup>133</sup> See generally *ibid.*, 224–32, 251–58.

<sup>134</sup> See e.g., OECD, *OECD Framework and Good Practice Principles*, 29–30 (discussing the “Purpose and vision of the justice system” without mentioning its public function).

<sup>135</sup> Karakatsanis, “People Centred Justice Requires Good Data” (emphasis added); see also OECD, “Global Access to Justice Roundtable 2022,” 12.

<sup>136</sup> *An Act to improve justice efficiency and accessibility, in particular by promoting mediation and arbitration and by simplifying civil procedure in the Court of Québec*, Statutes of Québec 2023, c. 3, sec. 14.

<sup>137</sup> Québec, “Debates of the National Assembly of Québec,” March 15, 2023 (Mr Jolin-Barrette), [https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/43-1/journal-debats/20230315/345373.html#\\_Toc130221640](https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/43-1/journal-debats/20230315/345373.html#_Toc130221640) (French original: “Bien qu'elle soit centrée sur les besoins des citoyens, la nouvelle procédure sera aussi bénéfique pour les avocats et la magistrature”). In the same debate, the opposition emphasized the need to gather robust evidence about the impact of the reforms on people's experience.

motivated in substance by person-centred justice, illustrates the risks of that approach when applied to dispute resolution: if we focus only on the needs of individual litigants, then the public function of the justice system may wither away. In Quebec, an amendment was ultimately adopted to guarantee that arbitrators' awards would be publicly available. Still, this recent example illustrates one of the main pitfalls of a person-centred approach.

This concern that the privatization of dispute resolution is one of the by-products of person-centred justice may initially seem insignificant. After all, person-centred justice focuses primarily on everyday disputes on a small, local scale—the type of disputes that our small claims courts frequently hear. Some may argue that these cases already have a minimal impact on the development of the law and that privatizing them would make no real difference in the end.<sup>138</sup> There are at least three difficulties with this line of argument. First, while person-centred justice primarily focuses on smaller disputes, the reforms that it will spur may, in time, extend to more consequential disputes. The privatization of dispute resolution to achieve person-centred justice goals could have a serious impact on the public function of dispute resolution as reforms unfold. Second, even in the context of small claims, in which the precedential value of any single decision may be minimal, the intervention of public courts that represent state power still contributes to the function of public norm *legitimation* that was identified by Farrow. Put otherwise, even when they decide on small claims, courts reaffirm the public norms by which we govern ourselves in society. This is an important function of the justice system that risks being eroded as more and more cases are left in the hands of secretive, private dispute-resolution mechanisms.

Third, beyond its impact on public norm generation and legitimation, the privatization of dispute resolution to achieve person-centred justice goals risks changing the role of dispute resolution from a mechanism to shape relationships in democratic societies<sup>139</sup> to a pure tool of consumerism. By centring legal services on individual needs, person-centred approaches risk casting legal services as products that people who are experiencing legal problems can access to serve their needs. This vision may not pose significant issues in the context of front-line legal services such as legal information or advice—even if some people have challenged the consumerization and commodification of these services as well—but it raises important questions in the context of dispute resolution. Toy-Cronin, when writing about New Zealand's experience, criticizes the shift of that country's justice system to "customer satisfaction [as] a key performance measure"<sup>140</sup>—a shift that reflects some of the objectives of person-centred justice—as suggesting inappropriately "that courts are a private rather than

<sup>138</sup> Farrow himself adopts this view in relation to smaller claims of the type that are contemplated here, which could, in his view, be good candidates for private dispute resolution: Farrow, *Civil Justice*, 280–81.

<sup>139</sup> See *ibid.*, 251.

<sup>140</sup> Bridgette Toy-Cronin, "Justice Customers: Consumer Language in New Zealand Justice," *Policy Quarterly* 15, no. 4 (November 2019): 58.

public good”<sup>141</sup> and that they “are a service provided to the citizenry like any other: the library, the hospital, the mechanic.”<sup>142</sup>

In short, while person-centred justice can undoubtedly guide the development of front-line services such as legal information and advice, it must be carefully balanced with the public function of the justice system when applied to dispute resolution. Even in that context, however, person-centred justice holds great potential. The challenge is to realize that vision—evidence-based, accessible, flexible, multidisciplinary, empowering, local, and community-based services—while avoiding the temptation to privatize dispute resolution without carefully considering the pitfalls of that approach. This is not to say that private dispute resolution cannot play a role in the implementation of person-centred reforms, but simply that countervailing interests of the type discussed above must be considered.

## II. Lay Courts’ Potential for Person-Centred Dispute Resolution

The key question, then, is the second one asked at the outset, refined to take into account the abovementioned concern: How may dispute resolution be “centred,” concretely, on the person while upholding the public function of the justice system? This question evokes many possibilities: reforms may seek to centre court processes on the person, or they may contemplate alternative institutional arrangements to achieve that objective. The scope of this article does not allow a consideration of every potential reform, but this last part will explore one idea to illustrate how a dispute-resolution institution may be centred on the person while remaining public in nature. It will then be up to future research to explore this avenue or others in greater detail.

### I. Lay Courts: An Overview

An interesting example of a public institution that might provide a person-centred dispute-resolution service is the model of local lay courts that deal with everyday disputes. These institutions already exist in one form or another in many jurisdictions, but not in Canada. Before exploring the potential of lay courts to provide a person-centred dispute-resolution service while protecting and even reinforcing the courts’ public function, it may be helpful to give a brief overview and an example of that type of institution.

Lay courts are courts in which judges are laypeople—that is, people who are not required to have any form of legal training or experience before their appointment and who perform their judicial duties on a part-time basis.<sup>143</sup>

<sup>141</sup> Ibid., 59.

<sup>142</sup> Ibid., 59.

<sup>143</sup> These two features are widely used to define lay judges. For instance, Dawson defines a lay judge as “a person who is empowered to share in some degree in rendering judicial decisions but who does so as a side-line, with unplanned irregularity” and for whom “skill or training in legal technique is no part of his qualifications for the judging work he does”: John P. Dawson, *A History of Lay Judges* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960), 4; see also Sanja Kutnjak Ivković, “Exploring Lay Participation in Legal Decision-Making: Lessons from Mixed Tribunals,” *Cornell International Law Journal* 40, no. 2 (2007): 432; Valerie P. Hans, “Introduction: Lay Participation in Legal Decision Making,” *Law & Policy* 25, no. 2 (2003): 84.

This model stands in contrast with professional courts, which employ judges who have extensive legal training and experience, and perform their judicial duties on an exclusive, full-time basis.<sup>144</sup> Lay courts are one of the many forms through which laypeople may participate in the administration of justice. Recent world-wide overviews of lay judges in criminal and civil matters have concluded that a majority of jurisdictions rely on lay judges in one form or another, such as through juries or mixed courts.<sup>145</sup> However, as further explained below, the form of lay justice that might hold the most significant potential in terms of person-centredness is lay courts that are composed entirely of lay judges, which usually operate locally and deal with everyday disputes.

Lay courts vary in their exact roles and features, but the example of the lay magistracy of England and Wales illustrates the phenomenon. Composed of more than 12,000 volunteer laypeople, the lay magistracy is part of the lower tier of the country's judiciary.<sup>146</sup> It deals with more than 90 percent of all criminal matters as well as a wide range of civil matters that are related to family disputes and the collection of local taxes.<sup>147</sup> Appointed by the judiciary on the advice of local advisory boards,<sup>148</sup> lay magistrates sit in panels of three in most cases,<sup>149</sup> with the assistance of a legally trained clerk.<sup>150</sup> These lay courts are similar to their professional counterparts in that they provide the same service of law-based adjudication as the public justice system. However, as detailed below, they differ in significant respects, allowing lay courts to provide a service that is better centred on people and their needs.

## 2. From Professional to Lay Courts: A Person-Centred Shift

This section compares professional and lay courts regarding aspects that are most relevant to person-centred justice. It does not claim to provide an

<sup>144</sup> Again, these two features are used by many authors to define professional judges; see e.g., Dawson, *History of Lay Judges*, 3–4.

<sup>145</sup> Sanja Kutnjak Ivkovi   and Valerie P. Hans, "A Worldwide Perspective on Lay Participation," in *Juries, Lay Judges, and Mixed Courts: A Global Perspective*, ed. Sanja Kutnjak Ivkovi   et al. (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), 323; J       Boulanger-Bonnely, "Civil Lay Judges: A Global Overview," Working Paper, University of Toronto, Toronto, August 2, 2022, <https://doi.org/10.2139/ssrn.4179703>.

<sup>146</sup> Courts and Tribunals Judiciary, "The Structure of the Courts," August 2020, [www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/08/courts-structure-0715.pdf](http://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/08/courts-structure-0715.pdf); Ministry of Justice, "Diversity of the Judiciary: Legal Professions, New Appointments and Current Post-Holders—2022 Statistics," GOV.UK, July 14, 2022, <https://www.gov.uk/government/statistics/diversity-of-the-judiciary-2022-statistics/diversity-of-the-judiciary-legal-professions-new-appointments-and-current-post-holders-2022-statistics>.

<sup>147</sup> Judiciary of England and Wales, *Becoming a Magistrate in England and Wales: Candidate Information* (London: Judicial Office, 2020), 5; Jennifer Ward, *Transforming Summary Justice: Modernisation in the Lower Criminal Courts* (Abingdon: Routledge, 2017), 3, 43.

<sup>148</sup> *Courts Act 2003 (UK)*, s 10(2ZA); Judiciary of England and Wales, *Becoming a Magistrate*, 5.

<sup>149</sup> *Courts Act 2003 (UK)*, s 26(2); *Magistrates' Courts Act 1980 (UK)*, s 121(1).

<sup>150</sup> *Courts Act 2003 (UK)*, s 28.

exhaustive comparison of their features, benefits, and costs, but points to a different model of courts that might provide a public dispute-resolution service that is centred on the person.

One of the central themes of person-centred justice, as discussed in the first part of this article, is the **accessibility** of legal and justice services. From that perspective, the local presence of lay courts often makes them more accessible than professional courts. The reliance on laypeople limits the resources that are needed for lay courts to function, if only because lay judges are usually volunteers whereas professional judges receive salaries that are commensurate with their role and expertise.<sup>151</sup> In England and Wales, for instance, lay magistrates have been found to cost about 50 percent less than professional courts to perform the same work.<sup>152</sup> Lower costs are important because there can be about twice the number of lay courts for the same investment, allowing greater decentralization and accessibility for local communities. The local aspect of lay courts is apparent in England and Wales, where lay magistrates are assigned to a specific “local justice area” in or near which they must either live or work and where they are much more present than professional judges.<sup>153</sup>

Lay courts also tend to be more accessible from a procedural standpoint, offering a service that is more understandable, welcoming, and responsive to the parties’ needs and, therefore, they are more **flexible**. Because of their training, professional judges tend to adopt a legalistic approach to disputes that formats human stories to make them fit legal categories.<sup>154</sup> In addition, their full-time judicial duties often lead to routinization and case-hardening, which compound this legalistic approach.<sup>155</sup> As a result, “legal systems and formal legal

<sup>151</sup> See e.g., *ibid.*, s 15(1); Jane C. Donoghue, “Reforming the Role of Magistrates: Implications for Summary Justice in England and Wales,” *The Modern Law Review* 77, no. 6 (2014): 930, 941.

<sup>152</sup> Ashley Ames et al., “The Strengths and Skills of the Judiciary in the Magistrates’ Courts,” rev. (London: Ministry of Justice, 2013), 56, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7cae53e5274a2f304ef70e/strengths-skills-judiciary-2.pdf>.

<sup>153</sup> *Courts Act 2003 (UK)*, s 10(2)–(3); Judiciary of England and Wales, *Magistrates England and Wales: Application for Family Court* (London: Judicial Office, 2020), 3; see also *Local Justice Areas Order 2016 (UK)*, SI 2016/941.

<sup>154</sup> The training of professional judges emphasizes the importance of a “disembodied, objective, unemotional and impersonal” process: Rosemary Hunter, Sharyn Roach Anleu, and Kathy Mack, “Judging in Lower Courts: Conventional, Procedural, Therapeutic and Feminist Approaches,” *International Journal of Law in Context* 12, no. 3 (September 2016): 340; see also Terry A. Maroney, “The Persistent Cultural Script of Judicial Dispassion,” *California Law Review* 99 (2011): 633–40; Roderick A. Macdonald, “Theses on Access to Justice,” *Canadian Journal of Law & Society* 7, no. 2 (1992): 29. Empirical studies have shown the pervasiveness of the approach with professional judges; see e.g., Stina Bergman Blix and Åsa Wettergren, *Professional Emotions in Court: A Sociological Perspective* (New York: Routledge, 2018), 12, 163; see also Julie Macfarlane, “The National Self-Represented Litigants Project: Identifying and Meeting the Needs of Self-Represented Litigants,” Law Foundation of Ontario, Toronto, May 2013, 97, <http://representingyourselfcanada.com/wp-content/uploads/2016/09/srlreportfinal.pdf>.

<sup>155</sup> See e.g., Doris Marie Provine, *Judging Credentials: Nonlawyer Judges and the Politics of Professionalism* (Chicago: University of Chicago Press, 1986), 182; Sanja Kutnjak Ivković, “Ears of the Deaf: The Theory and Reality of Lay Judges in Mixed Tribunals,” *Chicago-Kent Law Review* 90 (2015): 1032–33; see also Blix and Wettergren, *Professional Emotions in Court*, 19; Sharyn L. Roach Anleu and Kathy Mack, *Performing Judicial Authority in the Lower Courts* (London: Palgrave, 2017), 33.



institutions can be difficult to navigate, and in some cases be intimidating for ordinary people.”<sup>156</sup> By contrast, empirical studies have shown that lay judges often adopt a more welcoming approach that uses less technical language and embraces the litigants’ stories in all their complexity, even if their decisions remain based on law.<sup>157</sup> This different approach has been observed in England and Wales, where lay magistrates are perceived as making the proceedings more understandable and welcoming.<sup>158</sup> Such a result reflects the objectives of person-centred justice because it casts dispute resolution as a service that helps people to resolve their issues more holistically and flexibly, not as a technical process for resolving legal problems. As various authors have noted, this type of interpersonal interaction between litigants and decision-makers is essential to improving the parties’ experience and their perception of the fairness of the process—two goals that are aligned with person-centred justice.<sup>159</sup>

This different approach to the judicial process also contributes to **empowerment**—another of the key themes of person-centred justice. As noted above, the more welcoming approach of lay judges gives parties more flexibility and, therefore, more control over how they participate in the judicial process. But, beyond the parties, lay courts empower community members to resolve their peers’ disputes. By mirroring experiences in participatory democracy, which have been shown to “enhance citizens’ sense of political efficacy and empowerment,”<sup>160</sup> lay courts similarly contribute to the sense of empowerment of community members. This focus is reflected in the English and Welsh lay magistracy. One of the justifications for maintaining the institution over time has been precisely the fact that it allows thousands of people to participate in the administration of justice.<sup>161</sup> Participation is not only sought as an end in itself; it also aims to reinforce “the fabric of society” by creating links among magistrates

<sup>156</sup> OECD, “Global Access to Justice Roundtable 2022,” 17; OECD, *OECD Framework and Good Practice Principles*, 66; see also George C. Pavlich, *Justice Fragmented: Mediating Community Disputes Under Postmodern Conditions* (New York: Routledge, 1996), 1; Andrew Pilliar, “Filling the Normative Hole at the Centre of Access to Justice: Toward a Person-Centred Conception,” *UBC Law Review* 55, no. 1 (2022): 153 (“There is good reason to think that the formal mechanisms of the legal system are distant from the lives of many people”).

<sup>157</sup> Empirical studies that show this different approach include Provine, *Judging Credentials*, 98–99, 105; Sanja Kutnjak Ivkovi  , “An Inside View: Professional Judges’ and Lay Judges’ Support for Mixed Tribunals,” *Law & Policy* 25, no. 2 (2003): 97 (in the context of mixed courts).

<sup>158</sup> Ward, *Transforming Summary Justice*, 89; Rod Morgan and Neil Russell, *The Judiciary in the Magistrates’ Courts* (London: Home Office, 2000), x.

<sup>159</sup> Tom R. Tyler, *Why People Obey the Law* (New Haven: Yale University Press, 1990), 151–52, 155, 163–64; Roach Anleu and Mack, *Performing Judicial Authority in the Lower Courts*, 7.

<sup>160</sup> See e.g., Jeffrey D. Hilmer, “The State of Participatory Democratic Theory,” *New Political Science* 32, no. 1 (2010): 57. For a general overview of participatory democracy, see e.g., Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970); Lane Davis, “The Cost of Realism: Contemporary Restatements of Democracy,” *Western Political Quarterly* 17, no. 1 (1964): 44; Benjamin R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, 20th anniversary (Berkeley: University of California Press, 2003).

<sup>161</sup> Jane Donoghue, *Transforming Criminal Justice? Problem-Solving and Court Specialisation* (Abingdon: Routledge, 2014), 50; see also Donoghue, “Reforming the Role of Magistrates,” 928–29, 933–35.

and between them and their communities.<sup>162</sup> A study confirmed that one of the perceived strengths of lay magistrates is their association “with a greater degree of democracy.”<sup>163</sup>

Finally, because of their empowering effect on local communities, lay courts also contribute to the objectives of **local** and **community-based** justice. Professional judges cannot pursue many activities outside the courtroom because of their full-time judicial workload and may, for that reason, become isolated from their community.<sup>164</sup> By contrast, lay judges who perform their judicial duties part-time contribute to society off the bench in many ways. They often hold other jobs and they may volunteer in community organizations. Those activities allow them to be in constant contact with the people in the communities that they serve, preventing them from becoming socially isolated and allowing them to gain valuable “real-life” experience that they then bring to bear in the exercise of their judicial duties.<sup>165</sup> In addition, the fact that part-time lay judges handle fewer disputes makes them less vulnerable to case-hardening. In England and Wales, for instance, there is evidence “that the part-time nature of magistrates’ work may go some way towards limiting their ‘cohesiveness’ in the court process, which can provide an important safeguard against the formation of ‘clique’-based mentalities and case-hardening.”<sup>166</sup> The links between lay courts and the communities that they serve are a key feature of the English and Welsh lay magistracy, which authors have described “as local justice delivered by selected members of the local community.”<sup>167</sup>

By embodying these different themes of person-centred justice, lay courts might help the justice system to achieve the objectives that were described previously, including the rebuilding of trust in justice institutions and strengthening of the social fabric and democracy. With the participatory opportunity that it affords local community members and its ability to offer a judicial process that is more responsive to litigants’ needs, the lay magistracy of England and Wales, for instance, has been found to provide a legitimate forum for resolving disputes.<sup>168</sup> In short, lay courts closely align with person-centred justice while

<sup>162</sup> UK, HL Deb (27 June 1996), vol 573, col 1120 (Lord Chancellor); Shari Seidman Diamond, “Revising Images of Public Punitiveness: Sentencing by Lay and Professional English Magistrates,” *Law & Social Inquiry* 15, no. 2 (1990): 195.

<sup>163</sup> Ames et al., “Strengths and Skills,” 1, 19.

<sup>164</sup> See e.g., Joan Brockman, “Aspirations and Appointments to the Judiciary,” *Canadian Journal of Women and the Law* 15, no. 1 (2003): 148–50; Marc Hertogh, “Mind the (New) Gap: A Selective Survey of Current Law and Society Research in the Netherlands,” *International Journal of Law in Context* 8, no. 1 (2012): 148.

<sup>165</sup> See e.g., Ward, *Transforming Summary Justice*, 83–84.

<sup>166</sup> Donoghue, “Reforming the Role of Magistrates,” 935.

<sup>167</sup> Ward, *Transforming Summary Justice*, 11; see also Donoghue, *Transforming Criminal Justice?*, 50; Donoghue, “Reforming the Role of Magistrates,” 932, 935–38.

<sup>168</sup> See e.g., Mark Davies, “A New Training Initiative for the Lay Magistracy in England and Wales— a Further Step towards Professionalisation?,” *International Journal of the Legal Profession* 12, no. 1 (1 March 2005): 113; Diamond, “Revising Images of Public Punitiveness,” 194; Dominic Smith, *Public Confidence in the Criminal Justice System: Findings from the British Crime Survey 2002/03 to 2007/08* (London: Ministry of Justice, 2010), 17; Donoghue, “Reforming the Role of Magistrates,” 939.

remaining public institutions, and thus provide one potential avenue for resolving the tension that has been identified previously between the private and public functions of dispute resolution.

### 3. Responding to the Challenges that Lay Courts Face

For all their potential benefits, the implementation of lay courts in modern societies comes with significant challenges. Several concerns might be raised, including the effects of a de-formalization of the judicial process, the integration of these courts with professional courts through appeals or judicial review, the safeguards that are required to ensure that lay courts do not become a second-class dispute-resolution mechanism for disadvantaged groups, and many other challenges that can be resolved in large part through careful attention to the institutional design of these courts.<sup>169</sup> In this last section of the article, I focus on two of the main challenges that lay courts face, which pertain to the lay judges' competence and independence.

In terms of competence, most modern societies are “law-thick,” meaning that law pervades most aspects of life.<sup>170</sup> The growing complexity of legal enactments poses a challenge for lay judges, who have no legal training or experience in finding, interpreting, and applying legal concepts.<sup>171</sup> They may be provided with some training, and a legally trained clerk may even support them—as is the case with English and Welsh lay magistrates—but these support mechanisms are not enough for lay judges to deal with complex legal matters in the same way as legal professionals.

However, this concern for judicial competence is largely irrelevant in straightforward disputes. Consider, for instance, *Desaulniers*<sup>172</sup>—a debt collection dispute of the type that our small claims courts frequently hear—which involved a creditor who was suing a debtor for having defaulted on a loan. In that case, the applicable rules were simple and easy to retrieve. In fact, the judge who handled that dispute cited no rule of law in his decision, referring only to the general notion of breach of contract. In terms of legal reasoning, simple cases like this one frequently call for deductive reasoning rather than complex legislative interpretation or factual categorizations.<sup>173</sup> As a result, studies in psychology

<sup>169</sup> For a discussion of the impact of institutional arrangements on these questions in the context of lay courts, see e.g., Jérémy Boulanger-Bonnelly, “The Hybridization of Lay Courts: From Colombia to England and Wales,” *Chicago-Kent Law Review* 98, no. 1 (2023): 194.

<sup>170</sup> See e.g., Gillian K. Hadfield and Jamie Heine, “Life in the Law-Thick World: Legal Resources for Ordinary Americans,” in *Beyond Elite Law*, ed. Samuel Estreicher and Joy Radice (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), 21.

<sup>171</sup> For an overview of legal complexity, see e.g., Peter H. Schuck, “Legal Complexity: Some Causes, Consequences, and Cures,” *Duke Law Journal* 42, no. 1 (1992): 3–4.

<sup>172</sup> *Desaulniers v Huard*, 2020 QCCQ 7649 (Sm Cl Div).

<sup>173</sup> Barbara A. Spellman and Frederick Schauer, “Legal Reasoning,” in *The Oxford Handbook of Thinking and Reasoning*, ed. Keith J. Holyoak and Robert G. Morrison (Oxford: Oxford University Press, 2012), 722, 725.

suggest that, in these cases, laypeople are as capable of reaching rational conclusions in accordance with applicable law as professional judges.<sup>174</sup> Indeed, a study of New York lay judges who were entrusted with the resolution of minor and usually simpler criminal and civil matters showed essentially no difference in reasoning compared to professional judges, especially with respect to their attention to legal rights and due process.<sup>175</sup>

The challenge, then, to ensure that lay justice is a successful complement to other dispute-resolution mechanisms is to shift away from our current one-size-fits-all approach and embrace a method that considers the nature and complexity of each dispute. Doing so requires triage mechanisms that can identify whether a dispute lends itself to lay adjudication or whether it is too legally complex and needs the intervention of a professional judge.<sup>176</sup> These mechanisms, which are often managed by professional actors (e.g., judges or clerks), already exist in England and Wales and other jurisdictions. Moreover, this way of organizing our public dispute-resolution institutions aligns with person-centred justice. As an official of the OECD recently noted, an understanding of people's different legal needs naturally leads to a recognition that we need "a wide range of dispute resolution mechanisms capable of dealing with a variety of needs."<sup>177</sup> With that shift, we may recognize that it can be counterproductive to use professionals to resolve simple everyday disputes.

A second concern that arises with lay justice is the maintenance of judicial independence. Judicial independence can be defined as "the capacity of the courts to function without actual or apparent interference by anyone, including in particular the legislative and executive branches of government."<sup>178</sup> It is essential to the judiciary's impartiality and, in turn, to its legitimacy. Judicial independence, therefore, must be a key component of any person-centred conception of justice.<sup>179</sup> The lay judges' part-time office can pose a challenge in that respect. First, because they must make a living outside of their judicial duties, their extrajudicial entanglements may give rise to conflicts of interest. Second, there is a risk that the executive may influence the assignments of part-time lay judges. For example, the executive may provide more sitting days to

<sup>174</sup> Spellman and Schauer, "Legal Reasoning," 726, 728, 731.

<sup>175</sup> Provine, *Judging Credentials*, 93–103, 109 (with respect to small civil claims, she notes that "lay and lawyer judges handle small claims quite similarly").

<sup>176</sup> The idea of triage is already part of person-centred justice, albeit with a focus on matching each person to the best dispute-resolution mechanism according to their needs: see OECD, *OECD Framework and Good Practice Principles*, 48.

<sup>177</sup> Felix Steffek, "Access to People-Centred Justice: Interview with Dr Tatyana Teplova," *Zeitschrift Für Konfliktmanagement* 4 (2021): 158.

<sup>178</sup> *Saskatchewan Federation of Labour v Government of Saskatchewan*, 2013 SKCA 61, at para 40.

<sup>179</sup> See e.g., OECD, *OECD Framework and Good Practice Principles*, 16; see more generally Carlo Guarnieri and Daniela Piana, "Judicial Independence and the Rule of Law: Exploring the European Experience," in *The Culture of Judicial Independence: Conceptual Foundations and Practical Challenges*, ed. Shimon Shetreet and Christopher Forsyth (Leiden: Martinus Nijhoff, 2012), 114.

judges who are responsive to the demands of government actors and limit the number of sitting days of judges who are considered less favourable to them, as was once the case with Canada's justices of the peace.<sup>180</sup>

However, a full-time office is not the only way to curtail these risks; other safeguards can effectively protect lay judges' judicial independence. For instance, the power of assigning sitting days to lay judges might be taken away from the executive and entrusted to one of the lay judges or an independent officer.<sup>181</sup> In addition, strict requirements should be imposed on lay judges through a code of ethics to clarify their standards of conduct and to ensure that they recuse themselves when conflicts of interest arise.<sup>182</sup>

Therefore, while concerns about lay judges' competence and independence are justified, lay courts can be designed to ensure that they only deal with legally simple cases and do so independently and impartially.

## Conclusion

One of the most potent aspects of person-centred justice is its instinctive appeal across various constituencies. As Iavarone-Turcotte noted, the idea of centring justice services on the person garners broad support, not only among observers of the justice system, but also within the system itself.<sup>183</sup> This support is no small feat when one considers the resistance to change in legal circles.

However, if person-centred justice is to guide justice reforms, then we must define it clearly and better understand its implications. This article has sought to refine the definition of person-centred justice through a reflexive thematic analysis of the literature. It has argued that, while person-centred justice sets clear objectives that are in line with people's documented needs, its application to dispute resolution raises issues of a different type that must be balanced with a person-centred approach. Notably, a narrow focus on people's needs could lead to the privatization of dispute resolution, with significant risks to its public function. This concern need not be opposed to person-centred justice, but it has the potential to refine our understanding of that concept. Concretely, this article has suggested that lay courts could provide one of several potential paths to the offering of person-centred dispute-resolution services while preserving the public function of the justice system. Set in local communities, lay courts have the potential to bring an accessible, flexible, and holistic dispute-resolution

<sup>180</sup> Anthony N. Doob, Patricia M. Baranek, and Susan Addario, *Understanding Justices: A Study of Canadian Justices of the Peace*, Research Report of the Centre of Criminology 25 (Toronto: University of Toronto, 1991), 257.

<sup>181</sup> See e.g., the Deputy Judges of the Ontario Small Claims Court, who also perform their functions on a part-time basis and whose assignments are determined by other judges: Courts of Justice Act, RSO 1990, c C.43, ss 14(1), 14(2), 14(5.1), 87.2. Those judges include the Chief Justice of the Superior Court of Justice, a regional senior judge, one of their delegates, or a Small Claims Court Administrative Judge.

<sup>182</sup> For a similar reasoning, see *R. v Lippé*, [1991] 2 SCR 114, at 144–51.

<sup>183</sup> Cléa Iavarone-Turcotte, "Placer le citoyen au cœur du système: Origine et fondements d'une idée populaire," *Windsor Yearbook of Access to Justice* 33, no. 2 (2016): 144.

forum to the population, empowering them both as parties and behind the bench.

Beyond what has been explored in this article, person-centred justice raises many more questions that have yet to be addressed. For instance, similarly to most of the literature on person-centred justice, this analysis assumes that the person who is seeking help is an individual. Yet, justice systems also serve *legal* persons. In recent documents on person-centred justice, the OECD centres on the needs of individuals and small and medium enterprises, but not of large businesses.<sup>184</sup> This choice is value-laden and suggests the need to clarify the assumptions on which person-centred justice is built. Much work remains to be done, but person-centred justice does have the potential to catalyze change.

---

<sup>184</sup> OECD, “Global Access to Justice Roundtable 2022,” 10–11.

**Citer cet article:** Boulanger-Bonnely, Jérémy. 2024. Justice centrée sur la personne et règlement des différends : le potentiel des tribunaux non professionnels / Person-Centred Justice and Dispute Resolution: The Potential of Lay Courts. *Canadian Journal of Law and Society / Revue Canadienne Droit et Société* 39, 404–445. <https://doi.org/10.1017/cls.2024.30>