



# Élaboration de l'Indice de l'accès à la justice pour les entités administratives fédérales

Par Susan McDonald

Division de la recherche et de la statistique

Ministère de la Justice Canada

2017



*Les opinions exprimées ci-après sont celles de l'auteure et ne représentent pas nécessairement celles du ministère de la Justice ou du gouvernement du Canada.*

*Le contenu de cette publication ou de ce produit peut être reproduit, en tout ou en partie, par quelque moyen que ce soit, sous réserve que la reproduction soit effectuée uniquement à des fins personnelles ou publiques, mais non commerciales, sans frais ni autre permission, à moins d'avis contraire.*

On demande seulement :

- de faire preuve de diligence raisonnable en vue d'assurer l'exactitude du matériel reproduit;
- d'indiquer le titre complet du matériel reproduit et le nom de l'organisation qui en est l'auteure;
- d'indiquer que la reproduction est une copie d'un document officiel publié par le gouvernement du Canada et que la reproduction n'a pas été faite en association avec le gouvernement du Canada ni avec l'appui de celui-ci.

La reproduction et la distribution à des fins commerciales sont interdites, sauf avec la permission écrite du ministère de la Justice Canada. Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le Ministère à l'adresse : [www.justice.gc.ca](http://www.justice.gc.ca).

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par la ministre de la Justice et procureure générale du Canada, 2017

## Remerciements

L’auteure tient à témoigner sa gratitude aux personnes suivantes pour leur concours et leur soutien :

**Liz Barker**, avocate générale, et Inge Green, avocate principale – Office des transports du Canada;

**Chantal Proulx**, avocate principale, Tribunal de la sécurité sociale;

**Lucia Shatat**, conseillère juridique spéciale, Tribunal de la concurrence;

**Maciej Karpinski**, chercheur principal, Commission canadienne des droits de la personne (CCDP);

**James Ogilvy**, directeur général, Conseil des tribunaux administratifs canadiens;

**David Udell**, directeur général, et **Jamie Gamble**, directeur du projet d’Indice de l’accès à la justice, National Center for Access to Justice.

En outre, l’auteure tient à remercier **le professeur Lorne Sossin**, de l’école de droit Osgoode Hall de l’Université York, et **le professeur Gerald Heckman**, de la faculté de droit Robson Hall de l’Université du Manitoba, pour leurs idées et leur aide lors de l’élaboration de l’Indice.

Enfin, l’auteure remercie chaleureusement ses collègues de la Division de la recherche et de la statistique pour leur examen et leurs commentaires, de même que **Claude-Andrée Ouimet**, et témoigne sa gratitude pour le soutien reçu de la haute direction du ministère de la Justice.

<b>Remerciements.....</b>	<b>3</b>
<b>Tableaux 5</b>	
<b>Sommaire.....</b>	<b>6</b>
<b>1.0 Introduction.....</b>	<b>8</b>
1.1 DÉFINIR L'ACCÈS À LA JUSTICE.....	8
1.2 LE PROJET RELATIF À L'INDICE.....	10
1.3 ENTITÉS ADMINISTRATIVES.....	11
1.4 PARTIES QUI SE REPRÉSENTENT ELLES-MÊMES.....	13
1.5 RECHERCHES SUR LE COÛT ET LA QUALITÉ DE L'ACCÈS À LA JUSTICE.....	14
<b>2.0 Méthodologie.....</b>	<b>16</b>
2.1 DÉFINITIONS.....	16
2.2 L'ACCESS TO CIVIL JUSTICE INDEX DES ÉTATS-UNIS.....	17
2.3 L'ÉLABORATION DES CATÉGORIES.....	18
2.4 PRINCIPAUX POINTS MÉTHODOLOGIQUES CONCERNANT L'ÉLABORATION DES CATÉGORIES DE L'INDICE ET DU QUESTIONNAIRE CONNEXE.....	20
2.5 CATÉGORIES DE L'INDICE ET QUESTIONS CONNEXES.....	21
<b>3.0 Collecte des données.....</b>	<b>32</b>
3.1 CALCUL DE L'INDICE.....	33
3.2 LIMITES.....	35
<b>4.0 Conclusion.....</b>	<b>37</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>39</b>
<b>Annexe 1</b>	<b>41</b>
<b>Annexe 2</b>	<b>43</b>
<b>Annexe 3</b>	<b>45</b>

## Tableaux

Tableau 1a : Catégorie 1 : <a href="#">Accès à l'entité administrative – Accès physique</a> .....	22
Tableau 1b : Catégorie 1 : <a href="#">Accès à l'entité administrative – Accès par des moyens technologiques</a> ....	23
Tableau 2a : Catégorie 2 : <a href="#">Procédures – Justice procédurale</a> .....	25
Tableau 2b : Catégorie 2 : <a href="#">Procédures – Représentation</a> .....	26
Tableau 2c : Catégorie 2 : <a href="#">Procédures – Aspects interpersonnels</a> .....	27
Tableau 2d : Catégorie 2 : <a href="#">Procédures – Aspects informationnels</a> .....	28
Tableau 3a : Catégorie 3 : <a href="#">Coûts – Frais de service</a> .....	29
Tableau 3b : Catégorie 3 : <a href="#">Coûts – Coûts intangibles</a> .....	30
Tableau 4a : Catégorie 4 : <a href="#">Résultats – Justice distributive</a> .....	31
Tableau 4b : Catégorie 4 : <a href="#">Résultats – Fonctionnalité</a> .....	32
Tableau 4c : Catégorie 4 : <a href="#">Résultats – Transparence des résultats</a> .....	32
Tableau 5 – <a href="#">Calcul de l'Indice et notes par catégorie</a> .....	34

## Sommaire

### Introduction

Le ministère de la Justice (le Ministère) a lancé le projet d'Indice de l'accès à la justice pour les entités administratives fédérales vers la fin du printemps 2014 dans le but d'élaborer et de mettre à l'essai une mesure quantitative (l'« Indice ») de l'accès à la justice dans le contexte du droit administratif canadien. L'Indice fournit aux entités administratives une note sur 100, qui décrit dans quelle mesure elles réussiront à garantir l'accès à la justice pour leurs utilisateurs/clients/parties.

Ce projet pilote est une adaptation des travaux réalisés par le National Center for Access to Justice<sup>1</sup> des États-Unis, qui ont mené à la création de l'Access to Civil Justice Index (2014). Lors de l'élaboration et de la mise à l'essai de l'« Indice », le Ministère et les entités administratives fédérales ont travaillé de concert afin de pallier une lacune pour ce qui est d'évaluer les initiatives mises de l'avant en matière d'accès dans le contexte de la justice administrative. L'Indice fournira des renseignements de base novateurs et créatifs aux entités administratives participantes et définira des pratiques exemplaires que d'autres entités administratives fédérales pourraient adopter<sup>2</sup>.

L'Indice a pour but :

- 1) de combler une lacune en ce qui a trait à la mesure de l'accès à la justice administrative à l'échelle fédérale, au Canada;
- 2) de fournir des renseignements de base concernant quelques indicateurs clés aux entités administratives participantes afin qu'elles puissent suivre les progrès réalisés au fil du temps;
- 3) d'inciter les entités administratives à se dépasser et à fournir aux différentes parties un accès à la justice encore meilleur;
- 4) de cerner des pratiques exemplaires que d'autres entités administratives fédérales pourront adopter<sup>3</sup>.

Le présent rapport porte principalement sur les concepts qui sous-tendent l'Indice et la façon dont il a été élaboré. Il ne présente pas les résultats liés aux réponses obtenues dans le cadre du questionnaire<sup>4</sup>.

### Méthodologie

Pour concevoir l'Indice, les chercheurs ont choisi quatre catégories, après avoir réalisé un examen de la littérature en matière d'accès à la justice :

---

<sup>1</sup> [National Center for Access to Justice des États-Unis](#).

<sup>2</sup> [TRADUCTION] « Étant donné que l'indice de justice est sélectif plutôt que global, il devrait toujours être perçu comme marquant le début, et non la fin, d'une conversation soutenue concernant les pratiques exemplaires [...] permettant d'assurer l'accès à la justice. » – National Center for Access to Justice des États-Unis, Access to Civil Justice Index. Voir *ibid*.

<sup>3</sup> [TRADUCTION] « Étant donné que l'indice de justice est sélectif plutôt que global, il devrait toujours être perçu comme marquant le début, et non la fin, d'une conversation soutenue concernant les pratiques exemplaires [...] permettant d'assurer l'accès à la justice. » – National Center for Access to Justice des États-Unis, Access to Civil Justice Index. Pour plus de renseignements, cliquer [ici](#).

<sup>4</sup> Des rapports séparés, intitulés *An Access to Justice Index for Federal Administrative Bodies: Results for the Canadian Human Rights Commission* et *An Access to Justice Index for Federal Administrative Bodies: Results for the Competition Tribunal*, seront publiés sous peu.

- 1) Accès à l'entité administrative (y compris les sous-catégories « Accès physique » et « Accès par des moyens technologiques »);
- 2) Procédures (y compris la justice procédurale, la représentation et les aspects interpersonnels et informationnels);
- 3) Coûts (y compris les frais de service et les coûts intangibles);
- 4) Résultats (y compris les éléments liés à la justice distributive, à la justice fonctionnelle et à la transparence).

Les chercheurs ont élaboré des questions, en tenant compte du point de vue des utilisateurs, auxquelles les participants devaient répondre par oui ou par non. Une pondération de 10, de 5 ou de 1 a été attribuée à chaque réponse positive, selon l'importance de la question dans la catégorie prise dans son ensemble, du point de vue de l'utilisateur, du client ou des parties. Une note de zéro a été attribuée lorsque la réponse était négative. Les entités administratives participantes ont rempli le questionnaire et ont également pu formuler des commentaires. Une note a été calculée dans chaque catégorie en divisant la note pondérée globale attribuée par la note pondérée globale possible, puis en multipliant le résultat obtenu par 100. Le résultat combiné ou la note globale de chaque entité administrative a été calculé en établissant la moyenne des notes obtenues dans les quatre catégories de l'Indice.

Plus la note est élevée, plus l'entité administrative facilite l'accès à la justice pour ses utilisateurs, ses clients et les parties. La note parfaite est de 100. Dans le cadre de ce projet pilote, aucune note de passage ni d'échec n'a été établie, tout comme aucune note minimale n'a été définie dans l'une ou l'autre des sous-catégories.

Le rapport examine les quatre catégories et leurs sous-catégories, de même que les questions propres à chacune. La pondération attribuée à chaque question est également indiquée.

### *Conclusion*

Les résultats des essais pilotes montrent que les entités administratives fédérales participantes excellent dans certains domaines de l'accès à la justice, mais qu'elles peuvent encore s'améliorer<sup>5</sup>. Ces domaines peuvent être examinés plus avant.

---

<sup>5</sup> Les rapports sur les résultats obtenus pour chaque entité administrative (*ibid.*) précisent les points à améliorer.

## 1.0 Introduction

L'Indice de l'accès à la justice pour les entités administratives fédérales a vu le jour en 2014, dans le cadre d'un projet pilote visant à élaborer un outil qui permettrait d'évaluer l'accès à la justice dans le contexte du droit administratif, en particulier pour les entités administratives fédérales. Le présent rapport décrit les concepts qui sous-tendent l'Indice et la façon dont il a été élaboré.

### 1.1 Définir l'accès à la justice

L'accès à la justice a été décrit comme le plus grand défi auquel est confronté actuellement le système de justice canadien<sup>6</sup>. L'accès à la justice a longtemps été perçu comme l'accès aux services d'avocats (p. ex. l'aide juridique) et aux procédures judiciaires<sup>7</sup>. Toutefois, au cours des dernières années, comme en témoigne le travail de nombreuses personnes, l'accès à la justice a pris un sens beaucoup plus large<sup>8</sup>. Les barreaux, l'Association du Barreau canadien, la Cour suprême du Canada, par l'intermédiaire du Comité d'action national, le Forum canadien sur la justice civile<sup>9</sup>, ainsi que des universitaires, des étudiants, des avocats praticiens et d'autres professionnels qui s'intéressent à nos systèmes juridiques s'interrogent tous sur les façons d'améliorer l'accès à la justice au pays et formulent tous des recommandations à ce sujet.

Les définitions de l'accès à la justice sont donc nombreuses. Le juge Cromwell de la Cour suprême du Canada, par exemple, définit l'accès à la justice comme les connaissances, les ressources et les services qui permettent d'avoir recours au système de justice dans le domaine de la justice familiale, pénale et civile<sup>10</sup>. Selon le professeur de droit Trevor Farrow de l'école de droit Osgoode Hall, [TRADUCTION] « il est important d'avoir de bons juges, avocats et éducateurs, des lois et des règles efficaces et des salles d'audience fonctionnelles. Toutefois, ceux-ci ne sont pas une fin en soi, mais plutôt des étapes sur le chemin qui mène à la justice et qui permet d'accéder à cette dernière<sup>11</sup> ».

Pour concevoir ce projet, il était important de commencer par établir une compréhension commune de la notion d'« accès à la justice ». Roderick Macdonald, un ancien professeur de droit de l'Université McGill, qui est considéré comme l'un des plus grands spécialistes du droit dans le domaine de l'accès à la justice, a résumé un ensemble d'éléments qui définissent, en définitive, un système de justice accessible :

- 1) des résultats justes;

---

<sup>6</sup> [La juge en chef, Beverley McLachlin \(août 2011\)](#).

<sup>7</sup> Roderick A. Macdonald, « L'accès à la justice aujourd'hui au Canada : étendue, envergure, ambitions » dans J. Bass, W.A. Bogart et F.H. Zemans, dir., *L'accès à la justice pour le nouveau siècle : les voies du progrès* (Toronto, Barreau du Haut-Canada, 2005), p. 24. L'accès aux avocats et aux tribunaux constitue la première « vague » de l'accès à la justice, selon Macdonald.

<sup>8</sup> Il existe de nombreux rapports qui reflètent l'expansion du concept de l'accès à la justice. Voir, par exemple, les travaux du [Forum canadien sur la justice civile](#) ou ceux de l'Association du Barreau canadien (voir <https://www.cba.org/CBA-Equal-Justice/Home>).

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> L'honorable Thomas A. Cromwell, « Access to Justice: Towards a Collaborative and Strategic Approach », (2012) 63 : 1 *Revue de droit de UN-B = UNBLJ* 38, p. 39.

<sup>11</sup> Trevor C.W. Farrow, « What is Access to Justice? », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 51, n° 3 (2014), p. 957-983.

- 2) un traitement équitable;
- 3) un coût raisonnable;
- 4) des délais raisonnables;
- 5) un système facile à comprendre pour les utilisateurs;
- 6) un système adapté aux besoins;
- 7) un système infaillible;
- 8) un système efficace et bien structuré, qui dispose des ressources nécessaires<sup>12</sup>.

Dans ce même article fondamental paru en 2005, Macdonald définit les cinq vagues – ou catégories – de l'accès à la justice<sup>13</sup>. Macdonald a soutenu que pour assurer l'accès à la justice, il serait important de laisser de côté les stratégies axées sur la résolution de problèmes particuliers et d'adopter une « stratégie globale d'accès à la justice<sup>14</sup> ».

Au ministère de la Justice, l'accès à la justice est considéré comme une valeur fondamentale du système de justice canadien. Il s'agit d'un principe qui découle du respect de la « primauté du droit » et à l'égard duquel l'ensemble du gouvernement a un rôle à jouer. Dans cet esprit, le ministère de la Justice définit comme suit l'accès à la justice :

Offrir aux Canadiens les moyens d'obtenir l'information et l'assistance dont ils ont besoin pour les aider à prévenir les problèmes juridiques et régler de tels problèmes de façon efficace, abordable et équitable, soit au moyen de mécanismes informels de règlement, si possible, ou à travers le système de justice formel, au besoin<sup>15</sup>.

Cette conception plus large de l'accès à la justice fait ressortir les idées suivantes :

- I. Le système de justice s'étend au-delà des tribunaux judiciaires et administratifs et comprend aussi un vaste système informel (p. ex. les sources d'information, les stratégies d'auto-assistance et les autres modes de règlement des différends). Il est essentiel d'élargir l'accès à la justice en faisant appel à des systèmes formels ou informels si l'on veut obtenir des résultats équitables<sup>16</sup> et justes<sup>17</sup>, permettant ainsi au gouvernement ainsi qu'au système de justice dans son ensemble de réaliser de plus grandes économies de coûts grâce à une meilleure répartition des ressources;
- II. Il est nécessaire de développer chez les Canadiens une meilleure compréhension et une meilleure connaissance du système juridique et de les habiliter davantage à cet égard, et ce, au moyen d'un éventail de mesures (p. ex. donner à tous les Canadiens une formation juridique de

---

<sup>12</sup> Macdonald, précité, note 7.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 23. Ces cinq vagues comprennent : 1) l'accès aux avocats et aux tribunaux; 2) le remaniement de la conception institutionnelle; 3) la démystification de la loi; 4) le droit préventif; 5) l'accès proactif à la justice (à la p. 23).

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>15</sup> Ministère de la Justice Canada, *Boîte à outils sur l'accès à la justice*, document interne, Ottawa, 2012.

<sup>16</sup> *Ibid.*, « équitables » est utilisé au sens de « accessibles, abordables, efficaces, durables et proportionnels ».

<sup>17</sup> *Ibid.*, « résultats justes » s'entend des résultats qui « mettent en avant le respect de la primauté du droit, soutiennent les valeurs de la *Charte* et favorisent une plus grande inclusion sociale pour les Canadiens ».

base) nécessaires pour permettre aux gens de mieux gérer leurs problèmes susceptibles d'être tranchés par la justice<sup>18</sup>;

- III. D'autres composantes et conditions, notamment des facteurs socioéconomiques et des facteurs liés à la santé ou des décisions stratégiques prises dans d'autres domaines de responsabilité, viennent souvent compliquer les problèmes d'accès à la justice<sup>19</sup>.

## 1.2 Le projet relatif à l'Indice

La Division de la recherche et de la statistique du ministère de la Justice a lancé le projet d'Indice de l'accès à la justice pour les entités administratives fédérales dans le but d'élaborer et de mettre à l'essai une mesure quantitative de l'accès à la justice dans le contexte du droit administratif canadien. Cette mesure, qui comprend des indicateurs, des données et des résultats, vise à montrer l'importance d'adopter des programmes et des politiques axés sur les données. L'Indice peut être une ressource importante pour les entités administratives, dans la mesure où les résultats démontrent la capacité de ces dernières à assurer l'accès à la justice pour leurs utilisateurs, leurs clients ou les parties.

Ce projet est une adaptation de l'Access to Civil Justice Index, qui a été lancé en 2014 par le National Center for Access to Justice des États-Unis<sup>20</sup> dans le but d'évaluer l'accès à la justice, dans les 50 États américains, dans le contexte de la justice civile. Ce projet pilote canadien vise à pallier une lacune dans les connaissances entourant les problèmes d'accès à la justice dans le contexte administratif fédéral. Son but est d'atteindre cet objectif d'une manière qui respecte le mandat et l'indépendance des entités administratives participantes, de même que les résultats stratégiques du Ministère – un système de justice équitable, adapté et accessible et un gouvernement fédéral secondé par des services juridiques de haute qualité –, tout en contribuant au dialogue concernant l'accès à la justice<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Voir, par exemple, Sarah McCoubrey, *Favoriser la littératie juridique, prévenir les crises*. (Ottawa, ministère de la Justice Canada, 2015). Disponible sur demande à l'adresse [rsd-drs@justice.gc.ca](mailto:rsd-drs@justice.gc.ca).

<sup>19</sup> Ab Currie. *Les problèmes juridiques de la vie quotidienne : la nature, l'étendue et les conséquences des problèmes justiciables vécus par les Canadiens*. Ottawa, ministère de la Justice Canada, 2009. Consulté le 16 décembre 2016. Sur Internet : <URL : [http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/sjp-jsp/rr07\\_aj1-rr07\\_la1/rr07\\_aj1.pdf](http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/sjp-jsp/rr07_aj1-rr07_la1/rr07_aj1.pdf)>.

<sup>20</sup> [National Center for Access to Justice des États-Unis](#).

<sup>21</sup> Selon l'architecture d'alignement des programmes du ministère de la Justice Canada, le Ministère met l'accent sur deux résultats stratégiques, qui constituent ses principaux objectifs. Le premier résultat stratégique est important dans ce contexte et précise ce qui suit :

« Résultat stratégique 1 – Un système de justice canadien équitable, adapté et accessible. Le Ministère joue un rôle d'intendant qui consiste à assurer l'établissement d'un système de justice canadien équitable, adapté et accessible. Ce résultat stratégique se veut une responsabilité partagée par de nombreux intervenants, y compris le Parlement, la magistrature, les ministères et organismes fédéraux, les partenaires des gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux, une vaste gamme d'organisations non gouvernementales et d'intervenants et, ultimement, de tous les Canadiens et Canadiennes. »

Pour s'acquitter de son rôle d'intendant à l'égard du cadre juridique canadien, le Ministère doit « assurer l'application d'un cadre juridique national bijuridique et bilingue en ce qui a trait à l'administration de la justice, cadre qui contribue à ce que le Canada soit une société juste et sécuritaire et à ce que la population canadienne ait confiance dans le système de justice du pays. Le Ministère élabore et met à l'essai des approches novatrices visant à renforcer le cadre juridique dans les domaines suivants : le droit pénal, le système de justice pénale pour les jeunes, la détermination de la peine, les langues officielles, le mariage et le divorce, l'accès au système de justice, le dualisme juridique et la justice applicable aux Autochtones. De plus, compte tenu de l'intérêt commun du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'établissement d'un système de justice durable, le Ministère encourage

L'Indice proprement dit a été élaboré par un groupe de travail composé de représentants du Ministère et de quatre entités administratives fédérales et de deux professeurs de droit. Deux entités administratives fédérales, à savoir la CCDP et le Tribunal de la concurrence, ont participé à la mise à l'essai de l'Indice, appelée plus communément le « projet pilote ». Il est important de souligner que la composition, le mandat et les processus de la CCDP sont différents de ceux du Tribunal de la concurrence. L'Indice s'applique malgré ces différences.

En résumé, les objectifs de ce projet sont les suivants :

- 1) combler une lacune en ce qui a trait à la mesure de l'accès à la justice administrative à l'échelle fédérale, au Canada;
- 2) fournir des renseignements de base concernant quelques indicateurs clés aux entités administratives participantes afin qu'elles puissent suivre les progrès réalisés au fil du temps;
- 3) inciter les entités administratives à se dépasser et à fournir aux différentes parties un accès à la justice encore meilleur;
- 4) cerner des pratiques exemplaires que d'autres entités administratives fédérales pourront adopter<sup>22</sup>.

### 1.3 Entités administratives

[TRADUCTION] « La primauté du droit n'est pas moins importante dans une salle d'audience ou un processus décisionnel de nature administrative que dans la salle d'audience de tout autre tribunal<sup>23</sup>. »

Les entités administratives sont des organismes gouvernementaux spécialisés et autonomes, établis en vertu des lois fédérales ou provinciales, en vue de mettre en œuvre, en toute impartialité, des politiques législatives portant sur des questions particulières. La nomination des membres de ces organismes se fait généralement au moyen d'un décret, et les candidats sont choisis pour leur expertise et leur expérience dans le secteur particulier régi par la loi. Sossin suggère que ces organismes auraient notamment pour objectif<sup>24</sup> :

---

et facilite le dialogue continu avec les provinces et les territoires dans les domaines de compétence partagée et fournit un financement pour la prestation des programmes qui appuient directement les objectifs stratégiques fédéraux. » Voir le Rapport sur les plans et les priorités 2016-2017 du ministère de la Justice, à l'adresse [http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/rpp/2016\\_2017/rap-rep/tm-toc.html](http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/rpp/2016_2017/rap-rep/tm-toc.html).

<sup>22</sup> [TRADUCTION]« Étant donné que l'indice de justice est sélectif plutôt que global, il devrait toujours être perçu comme marquant le début, et non la fin, d'une conversation soutenue concernant les pratiques exemplaires [...] permettant d'assurer l'accès à la justice. » – National Center for Access to Justice des États-Unis, Access to Civil Justice Index. Pour plus de renseignements, cliquer [ici](#). Il n'y a rien, en principe, au sujet de l'Indice qui empêcherait les entités administratives provinciales de l'utiliser, bien que les questions fondées sur les politiques du SCT puissent ne pas être aussi pertinentes (p. ex. seul le Nouveau-Brunswick est bilingue). L'Indice pourrait contribuer à un dialogue fédéral-provincial-territorial entre les différents secteurs de compétence.

<sup>23</sup> Lorne Sossin, « Chapter 7: Access to administrative justice and other worries », dans Colleen Flood et Lorne Sossin, *Administrative Law in Context*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Emond Montgomery Publishing, 2013 (ci-après « Sossin »).

<sup>24</sup> *Ibid.*

- de résoudre les différends ou de prendre des décisions en se fondant sur leur expertise spécialisée;
- de résoudre les différends ou de prendre des décisions plus rapidement et de façon plus informelle, permettant ainsi de réduire les coûts pour les parties concernées;
- de résoudre les différends d'une manière qui, à la fois, s'effectue sans lien de dépendance avec le gouvernement et met de l'avant les mandats stratégiques définis dans la législation applicable.

De nombreuses entités administratives ont recours à un processus d'audience pour déterminer les droits et les obligations qui sont susceptibles d'entrer en conflit ou pour établir ce à quoi ont droit les parties au différend. L'audience formelle est un processus juridictionnel qui fonctionne de la même façon que les tribunaux; la procédure est moins formelle que devant les tribunaux et les règles de la preuve ne s'appliquent pas, bien que les décisions doivent être fondées sur des preuves solides.

Les décisions des entités administratives sont définitives et sans appel, bien qu'en vertu de la loi habilitante, un droit d'appel puisse être accordé aux cours ou encore à un autre tribunal administratif ou au Cabinet. Même lorsqu'aucun droit d'appel n'est accordé, la Constitution canadienne garantit aux cours supérieures le pouvoir d'examiner le fonctionnement de tout tribunal administratif – contrôle judiciaire – afin de s'assurer que celui-ci agit dans les limites de la compétence qui lui est conférée par le législateur.

Les entités administratives, qu'elles soient de compétence fédérale, provinciale, territoriale ou municipale, sont assez différentes les unes des autres en ce qui touche leur mandat, leur structure et leurs pouvoirs. Ces différences sont et continueront d'être importantes dans le cadre de l'élaboration et de la mise en application de l'Indice. L'objectif a été de veiller à ce que les indicateurs et les questions sélectionnés pour cet indice d'accès à la justice soient universels, dans la mesure où ce dernier s'applique aux différentes entités administratives qui participent au projet pilote.

Comme l'a mentionné Ian Mackenzie dans une publication parue dans *Slaw* au début de 2014, la plupart des entités administratives ont [TRADUCTION] « partagé des préjugés à l'égard des processus accusatoires<sup>25</sup> ». L'auteur souligne que lorsque les parties ne sont pas représentées (que ce soit par choix ou non) et qu'elles ne comprennent pas les complexités et les paramètres juridiques de l'affaire en cause, les hypothèses sous-jacentes propres au processus juridictionnel ne s'appliquent plus. Les arbitres n'ont pas été particulièrement actifs par le passé. Toutefois, comme pour la magistrature, les arbitres sont de plus en plus souvent appelés à jouer un rôle actif, compte tenu :

- de la diminution du nombre de parties représentées et de l'augmentation de celles qui se représentent elles-mêmes;
- de l'augmentation générale du nombre de litiges dans certains domaines;
- de la pression croissante exercée sur les tribunaux qui doivent « en faire plus avec moins », en raison des pressions budgétaires;
- de la reconnaissance de l'importance de la « proportionnalité » dans le règlement des différends;

---

<sup>25</sup> *Slaw* (consulté le 8 décembre 2014). Sur Internet : <URL : <http://www.slaw.ca/2014/01/15/active-adjudication-and-impartiality/>>.

- de l'augmentation des arriérés dans le règlement des différends, ce qui cause des retards dans l'administration de la justice<sup>26</sup>.

Selon Sossin, la prise de décision active doit être perçue [TRADUCTION] « comme un point milieu entre les modèles contradictoire et inquisitoire d'un processus judiciaire, où l'accent est mis sur le contexte stratégique plutôt que sur le modèle judiciaire d'un arbitre neutre ou sur le modèle d'enquête adopté lors d'une enquête dirigée par un juge<sup>27</sup> ». Sossin ajoute également ce qui suit :

[TRADUCTION]

Le lien entre la prise de décision active et l'accès à la justice est clair. Si les membres des tribunaux veillent à assurer plus activement un processus équitable, il sera possible de réduire les inégalités à l'égard de la représentation et, de façon plus générale, des pouvoirs et des ressources entre les parties, et l'accès s'en trouvera amélioré<sup>28</sup>.

#### 1.4 Parties qui se représentent elles-mêmes

L'autoreprésentation est devenue, au cours des 10 dernières années, l'un des problèmes les plus importants en ce qui a trait à la question de l'accès à la justice, en particulier dans le domaine du droit civil et familial, compte tenu de la rareté des services juridiques subventionnés par l'État, surtout pour ceux qui sont défavorisés sur le plan économique. Les entités administratives ont, pour la plupart, été conçues de manière à être plus informelles que le système judiciaire accusatoire traditionnel et pourtant, dans bien des cas, surtout lorsqu'une des parties est représentée par un avocat alors que l'autre ne l'est pas, un déséquilibre des pouvoirs peut être observé tout au long des procédures.

Chaque entité administrative possède son propre ensemble de règles. Lorsque les procédures et les règles sont simples et que l'autoreprésentation est la norme, cette dernière peut aider à améliorer l'accès à la justice. Toutefois, dans un tel contexte, le soutien (information, orientation, etc.) offert par l'entité administrative devient encore plus important que dans un environnement plus complexe. L'autoreprésentation est l'un des plus grands défis auxquels font face les juges et les membres des tribunaux. Au cours des dernières années, les groupes responsables de la formation des juges, comme l'Institut national de la magistrature<sup>29</sup>, ont tenu compte de cette problématique lors de la planification d'ateliers. Il s'agit là d'une question clé pour le Conseil des tribunaux administratifs canadiens (CTAC), et cette question continuera d'être examinée par ses différents comités et d'être abordée lors des conférences annuelles<sup>30</sup>.

Le CTAC a mené une enquête, en 2014, concernant les parties qui se représentent elles-mêmes, dans le cadre de laquelle 250 de ses membres ont été invités à indiquer le nombre de plaideurs non représentés qui se présentent aux audiences ou à d'autres procédures. En outre, les participants devaient préciser quels outils, politiques ou formation les organismes membres ont à leur disposition pour résoudre les

<sup>26</sup> Sossin, précité, note 23.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Voir le site Web de l'Institut national de la magistrature à l'adresse <http://www.nji.ca/>.

<sup>30</sup> Voir les ressources disponibles concernant les parties qui se représentent elles-mêmes sur le site Web du CTAC, à l'adresse <http://www.ccat-ctac.org/fr/ressources-et-occasions/les-personnes-qui-se-representent-seules—un-aide>.

problèmes auxquels font face les parties qui se représentent elles-mêmes. Cette enquête existe maintenant sous forme de liste de contrôle mise à la disposition des membres de l'organisation. Les résultats obtenus auprès des 124 entités administratives qui y ont participé ont été regroupés et présentés par secteur de compétence<sup>31</sup>. La phase d'élaboration du projet d'Indice a coïncidé avec l'enquête du CTAC, et l'auteure a rencontré les représentants du CTAC en vue de discuter de leur travail et de leur demander l'autorisation d'utiliser des questions tirées de leur enquête/liste de contrôle concernant les parties qui se représentent elles-mêmes.

Dans son document sur les plaideurs non représentés, la professeure de droit Michelle Flaherty de l'Université d'Ottawa<sup>32</sup> examine les tendances en ce qui concerne le règlement judiciaire de différends et décrit efficacement certaines décisions pertinentes se rattachant à la portée de l'obligation qu'a l'arbitre d'aider une personne qui se représente elle-même. Elle conclut qu'en règle générale, les tribunaux en sont venus à la conclusion que les arbitres doivent aider les plaideurs non représentés en ce qui concerne les questions de procédure, mais qu'ils n'ont pas l'obligation formelle de les aider relativement aux questions juridiques de fond<sup>33</sup>.

## 1.5 Recherches sur le coût et la qualité de l'accès à la justice

Un principe important dans le domaine de l'accès à la justice est que la justice et l'accès à cette dernière devraient être considérés du point de vue de la personne qui fait face au problème juridique en question. Ce principe trouve son expression dans des concepts comme la justice thérapeutique, les services juridiques globaux ou complets et la justice réparatrice.

Les chercheurs du Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution Systems (TISCO) de l'Université de Tilbourg ont mis au point l'idée de concevoir l'accès à la justice du point de vue de la personne qui fait face au problème<sup>34</sup>. À la suite d'une revue détaillée de la littérature, les chercheurs ont mis au point un outil de mesure bien conçu, qui tient compte de trois principaux aspects : le coût, la qualité de la procédure et la qualité du résultat. Un certain nombre d'indicateurs particuliers ont été définis à l'intérieur de chacune de ces composantes, et chacun d'eux est évalué sur une échelle de cinq points. La mesure uniforme des indicateurs permet d'assurer l'uniformité du processus de notation, de même que l'élaboration d'échelles et d'indices qui permettent de présenter les mesures du coût et de la qualité.

L'approche utilisée ici pour évaluer le coût et la qualité de l'accès à la justice a été mise au point pour les problèmes relevant de la justice civile. Toutefois, le concept devrait être suffisamment souple pour être appliqué dans le domaine de la justice pénale ou dans d'autres domaines. Il est possible d'adapter le

---

<sup>31</sup> Rapport accessible sur le site Web du CTAC (consulté le 3 janvier 2017). Sur Internet : <URL : <http://www.ccat-ctac.org/CMFiles/AJCpaper-FinalPOSTAugust112015.pdf>>.

<sup>32</sup> Michelle Flaherty, « Self-Represented Litigants: A Sea Change in Adjudication », Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, document de travail n° 2013-07, octobre 2013. Sur Internet : <URL : [http://jpo.wrlc.org/bitstream/handle/11204/1794/Self-Represented%20Litigants\\_A%20Sea%20Change%20in%20Adjudication.pdf?sequence=3](http://jpo.wrlc.org/bitstream/handle/11204/1794/Self-Represented%20Litigants_A%20Sea%20Change%20in%20Adjudication.pdf?sequence=3)>. Également disponible dans Peter Oliver et Graham Mayeda, dir., *Principes et pragmatisme : essais en l'honneur de Louise Charron = Principles and Pragmatism: Essays in Honour of Louise Charron* (Toronto, LexisNexis, 2014).

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 26 et 27.

<sup>34</sup> Martin Gramatikov, Maurits Barendrecht, Malini Laxminarian, Jin Ho Verdonschot, Laura Klaming et Cory van Zealand, *A Handbook for Measuring the Costs and Quality of Access to Justice*, Université de Tilbourg, TISCO, 2008, p. 24.

modèle, en conservant les principales composantes et en apportant des modifications importantes à certains indicateurs. Par exemple, les chercheurs de Tilbourg ont adapté le modèle pour pouvoir l'appliquer aux victimes d'actes criminels<sup>35</sup>. Les chercheurs du ministère de la Justice ont adopté une version modifiée du modèle à l'égard des personnes inculpées, dont la cause est entendue par le Tribunal de traitement de la toxicomanie d'Ottawa<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Malini Laxminarayan, « Measuring crime victims' pathways to justice: Developing indicators for costs and quality of access to justice », *Acta Criminologica: Southern African Journal of Criminology*, vol. 23, n° 1 (2010), p. 61.

<sup>36</sup> Voir, par exemple, Ab Currie et Menaka Raguparan, *La voie vers la justice dans un programme judiciaire de traitement de la toxicomanie*, Ottawa, ministère de la Justice, 2013 (consulté le 4 janvier 2017). Sur Internet : <URL : [http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/sjp-jsp/rr13\\_5/](http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/sjp-jsp/rr13_5/)>.

## 2.0 Méthodologie

Comme cela a été mentionné dans l'introduction, l'élaboration de l'Indice est une adaptation des travaux menés par le National Center for Access to Justice des États-Unis, qui a mis au point l'Access to Civil Justice Index pour les 50 États américains. La présente section du rapport décrit les définitions utilisées et présente la façon dont l'Indice a été élaboré.

### 2.1 Définitions

#### *Indice*

Qu'est-ce qu'un indice? Bien que ce terme soit utilisé dans de nombreux contextes, nous l'utilisons ici comme indicateur ou comme unité de mesure de l'atteinte d'un but énoncé ou connu. Dans le cadre de ce projet, l'Indice de l'accès à la justice pour les entités administratives fédérales est une mesure de la capacité des Canadiens à avoir accès à la justice auprès de chacune des entités administratives participantes<sup>37</sup>.

#### *Termes utilisés dans le questionnaire*

Les *membres*, le *personnel*, la *partie* ou les *parties* de l'entité administrative sont pris en compte séparément dans les questions.

- Le terme « membres » s'entend des personnes qui rendent des décisions pour le compte d'une entité administrative et qui sont nommées par le gouverneur en conseil pour des mandats d'une durée fixe (p. ex. 3 ans, 5 ans).
- Le terme « personnel » s'entend des personnes qui travaillent pour l'entité administrative ou qui la soutiennent et qui sont des fonctionnaires.
- Les termes « partie » et « parties » s'entendent des personnes, du groupe, de l'organisation, de l'entreprise, etc., ayant déposé la plainte ET des personnes, du groupe, de l'organisation, de l'entreprise, etc., faisant l'objet de cette plainte. Puisque chaque entité administrative peut utiliser un terme différent pour décrire ces concepts, nous avons choisi d'utiliser ce terme général.

Selon Sossin, la « prise de décision active » est définie [TRADUCTION] « comme un point milieu entre les modèles contradictoire et inquisitoire d'un processus judiciaire, où l'accent est mis sur le contexte stratégique plutôt que sur le modèle judiciaire d'un arbitre neutre ou sur le modèle d'enquête adopté lors d'une enquête dirigée par un juge. Un décideur actif respectera le droit des parties d'exposer leurs propres positions sur des questions de droit et de fait, mais peut apporter un complément aux observations en soulevant d'autres questions, en demandant des renseignements ou des points de vue non présentés par les parties et en corrigeant toute asymétrie résultant du fait que certaines parties sont représentées ou non ou sont plus ou moins bien informées [...]»<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Un glossaire est présenté à l'annexe 1.

<sup>38</sup> Lorne Sossin et Mark Friedman, « Charter Values and Administrative Justice », *Osgoode Legal Studies Research Paper Series*, Toronto, n° 13/2014 (2014) [extrait consulté le 29 décembre 2016]. Sur Internet : <URL : [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2389809](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2389809)>.

Sur le plan pratique, Ian Mackenzie décrit la prise de décision active comme [TRADUCTION] « [...] l'acte qui consiste à adapter la procédure en fonction de la personne ou des personnes qui se trouvent devant le décideur, tout en respectant l'impartialité de ce dernier<sup>39</sup> ».

Le concept du « langage accessible » est semblable à celui du « langage clair<sup>40</sup> ». Le CTAC offre de la formation sur la rédaction de décisions, où les participants apprennent, notamment, à expliquer des notions juridiques en langage clair<sup>41</sup>.

Les « services de vulgarisation de l'information juridique » sont « une activité visant à systématiquement offrir à la population en temps opportun de l'information utile relative à la loi et au système judiciaire<sup>42</sup> ».

## 2.2 L'Access to Civil Justice Index des États-Unis

L'Access to Civil Justice Index des États-Unis a permis de créer un indice pour chacun des États américains, dans chacun des quatre domaines suivants :

- 1) approche adoptée à l'égard des parties qui se représentent elles-mêmes;
- 2) avocats disponibles pour les personnes à faible revenu;
- 3) accessibilité pour les personnes handicapées;
- 4) accès linguistique<sup>43</sup>.

Chaque État s'est vu attribuer une note globale (sur un total de 100) fondée sur les résultats obtenus dans chacune des quatre catégories. L'Access to Civil Justice Index des États-Unis permet de voir clairement quels États s'assurent d'avoir un système de justice civile accessible et fournissent les ressources nécessaires pour rendre le système de justice plus équitable pour tous<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> Ian McKenzie, « Active Adjudication and Impartiality », *Slaw*, 14 janvier 2015 (consulté le 29 décembre 2016). Sur Internet : <URL : <http://www.slaw.ca/2014/01/15/active-adjudication-and-impartiality/>>.

<sup>40</sup> Voir, par exemple, Elizabeth Grace, « Cognitively Accessible Language (Why We Should Care) », *The Feminist Wire* (consulté le 4 janvier 2016). Sur Internet : <URL : <http://www.thefeministwire.com/2013/11/cognitively-accessible-language-why-we-should-care/>>.

<sup>41</sup> Voir <http://www.ccat-ctac.org/fr/accueil>.

<sup>42</sup> Ententes sur les services d'accès à la justice du ministère de la Justice. Les ententes sur les services d'accès à la justice sont des ententes financières entre le gouvernement fédéral et les trois territoires du Canada (Yukon, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut). Le gouvernement du Canada appuie financièrement, dans le cadre de ces ententes, la prestation de services d'accès à la justice dans les collectivités du Nord, notamment : aide juridique (criminelle et civile), services d'assistance parajudiciaire aux Autochtones et vulgarisation de l'information juridique. Pour obtenir de plus amples renseignements, voir la page <http://www.justice.gc.ca/fra/fina-fund/gouv-gov/access.html> (consultée le 29 décembre 2016).

<sup>43</sup> Le National Center for Access to Justice a révisé son indice afin de tenir compte des corrections et des commentaires reçus de 21 États américains. En 2016, à la suite de modifications importantes, cet indice a de nouveau été publié.

<sup>44</sup> Voir <http://justiceindex.org/about/#ji2016> (consulté le 20 janvier 2017).

## 2.3 L'élaboration des catégories

Les catégories et les questions particulières de l'Indice ont été élaborées à partir de différents écrits sur la pratique et le droit administratifs, de même que sur la mesure du coût et de la qualité de l'accès à la justice et sur l'accès à la justice en général<sup>45</sup>. Par exemple, dans sa publication sur l'accès à la justice

---

<sup>45</sup> Il existe un corpus littéraire très riche sur ces questions. Une liste par ordre alphabétique des sources consultées et énumérées ici se trouve dans la bibliographie. Jane H. Aiken & Stephen Wizner, « Measuring Justice » (2013) *Wis L Rev* 79; Association du Barreau canadien, *Mesure de l'accès à la justice : un document de discussion* (Ottawa, ABC, 2013); Maurits Barendrecht, « Rule of law, measuring and accountability: problems to be solved bottom up » (2011) 3:2 *Hague Journal on the Rule of Law* 281; Maurits Barendrecht, José Mulder & Ivo Giesen, « How to measure the price and quality of access to justice? » (TISCO Working Paper, 2006); Janine Benedet & Isabel Grant, « Taking the stand: Access to justice for witnesses with mental disabilities in sexual assault cases » (2012) 50 *Osgoode Hall LJ* 1; Juan Carlos Botero, Robert L Nelson & Christine Pratt, « Indices and indicators of justice, governance, and the rule of law: an overview » (2011) 3:2 *Hague Journal on the Rule of Law* 153; Juan Carlos Botero & Alejandro Ponce, « Measuring the rule of law » (2011) The World Justice Project Working Paper ; Dion Chu, Matthew R Greenfield & Peter Zuckerman, « Measuring the Justice Gap: Flaws in the Interstate Allocation of Civil Legal Services Funding and a Proposed Remedy » (2013) 33 *Pace L Rev* 965; Joint Research Centre-European Commission, *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide* (OECD Publishing, 2008); Robin Creyke, « Administrative Justice-Towards Integrity in Government » (2007) 31 *Melb UL Rev* 705; Robin Creyke, « Integrity in tribunals » (2013) 32 *U Queensland LJ* 45; Liz Curran & Mary Anne Noone, « Access to justice: a new approach using human rights standards » (2008) 15:3 *International Journal of the Legal Profession* 195; Brendan Edgeworth, « Access to Justice in Courts and Tribunals: Residential Tenancies in New South Wales (1971–2001) » (2006) 31:2 *Alternative Law Journal* 75; Tom Ginsburg, « Pitfalls of measuring the rule of law » (2011) 3:2 *Hague Journal on the Rule of Law* 269; Martin Gramatikov, *A Handbook for Measuring the Costs and Quality of Access to Justice* (Tilburg: Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law Conflict Resolution Systems, 2010) (Handbook); Martin Gramatikov, Maurits Barendrecht & Jin Ho Verdonschot, « Measuring the costs and Quality of Paths to Justice: Contours of a methodology » (2011) 3:2 *Hague Journal on the Rule of Law* 349; Linn Hammergren, « Indices, indicators and statistics: a view from the project side as to their utility and pitfalls » (2011) 3:2 *Hague Journal on the Rule of Law* 305; G. Heckman, « Dialogue between Courts and Tribunals-Essays in Administrative Law and Justice (2001-2007) » (2009) 27 *Recueil annuel de Windsor d'accès à la justice = Windsor YB Access Just* 485; Laura Klaming & Ivo Giesen, « Access to Justice: the Quality of the Procedure » (2008) Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution (TISCO) Working Paper ; Alana Klein, « Of Justice and Its Scales: Looking Back on (Almost) Forty Years of Rod MacDonald's Scholarship on Access to Justice » (2013) 59 *Revue de droit de McGill = McGill LJ* 761; David Allen Larson, « Access to Justice for Persons with Disabilities: An Emerging Strategy » (2014) 3:2 *Laws* 220; Malini Laxminarayan, « Measuring crime victims' pathways to justice: Developing indicators for costs and quality of access to justice » (2010) 23:1 *Acta Criminologica: Southern African Journal of Criminology* 61; Richard Moorhead, « An American Future? Contingency Fees, Claims Explosions and Evidence from Employment Tribunals » (2010) 73:5 *The Modern Law Review* 752; Stephanie Ortoleva, « Inaccessible justice: Human rights, persons with disabilities and the legal system » (2010) 17 *ILSA J. Int'l & Comp. L.* 281; Jim Parsons, « Developing clusters of indicators: an alternative approach to measuring the provision of justice » (2011) 3:2 *Hague Journal on the Rule of Law* 170; Daniel Poulin, « Free Access to Law in Canada » (2012) 12:03 *Legal Information Management* 165; Kent Roach & Lorne Sossin, « Access to justice and beyond » (2010) 60:2 *University of Toronto LJ* 373; Anne-Marie Santorineos, « L'accès à la justice en matière de droits de la personne : le difficile accès au Tribunal des droits de la personne » (2012) 42 *RDUS* 49; Noel Semple, « Canada: Depending on the Kindness of Strangers—Access to Civil Justice » (2013) 16:2 *Legal Ethics* 373; Lorne Sossin & Steven J Hoffman, « The Elusive Search for Accountability: Evaluating Adjudicative Tribunals » (2010) 28:2 *Windsor YB Access Just* 343; Lorne Sossin & Zimra Yetnikoff, « I Can See Clearly Now: Videoconference Hearings and the Legal Limit on How Tribunals Allocate Resources » (2007) 25 2 *Recueil annuel de Windsor d'accès à la justice = Windsor YB Access Just* 247; Alexis Spire et Katia Weidenfeld, « Le tribunal administratif: une affaire d'initiés? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural » (2011) 3 *Droit et société* 689.

administrative, le professeur de droit Lorne Sossin définit trois catégories, qui ont fourni un point de départ utile. Ces trois catégories sont les suivantes :

- 1) accès aux tribunaux (droit d'exercer une action et droit à une audience);
- 2) accès aux renseignements et aux connaissances (lignes directrices, simplification, langage et décisions antérieures);
- 3) accès aux ressources nécessaires pour s'orienter dans le système judiciaire (représentation juridique, droits et frais, budget et dotation)<sup>46</sup>.

D'autres ressources, telles que les Principes de justice administrative du CTAC<sup>47</sup> et l'International Framework for Tribunal Excellence du Council of Australasian Tribunals<sup>48</sup>, ont également fourni une orientation.

En plus de ces ressources, les recherches sur le coût et la qualité de l'accès à la justice menées par l'Université de Tilbourg, aux Pays-Bas, ont facilité l'élaboration des catégories, de même que des indicateurs établis par la suite dans chacune de ces dernières<sup>49</sup>. Un principe fondamental qui ressort de ce corpus de recherches est le fait que la justice et l'accès à la justice doivent être évalués selon le point de vue de la personne qui fait face au problème juridique en question, et non selon la perspective du système de justice seulement. Des chercheurs de l'Université de Tilbourg se sont fondés sur le point de vue de la personne qui connaît un problème juridique pour concevoir un outil de mesure, qui tient compte des trois principaux aspects suivants : 1) le coût, 2) la qualité de la procédure et 3) la qualité du résultat.

Étant donné que les entités administratives allaient participer à l'enquête pour cet indice particulier, les questions ont dû être modifiées. Le point de vue de l'utilisateur a été conservé, et les questions ont été adaptées de manière à ce que les entités administratives puissent y répondre. Par exemple, du point de vue de l'utilisateur, il est important d'avoir un accès physique à l'entité administrative. Cette perspective a été traduite de la manière suivante : L'entité administrative (ou le prestataire de services contractuel) a-t-elle au moins un bureau ouvert au public? L'essentiel du point de vue de l'utilisateur a été retenu, mais la question a été reformulée pour permettre aux entités administratives d'y répondre du point de vue opérationnel.

---

<sup>46</sup> Sossin, précité, note 23. Sur Internet : <URL :

[https://www.law.utoronto.ca/documents/conferences/adminjustice08\\_Sossin.pdf](https://www.law.utoronto.ca/documents/conferences/adminjustice08_Sossin.pdf)>.

<sup>47</sup> Voir Conseil des tribunaux administratifs canadiens (CTAC) *Principes de justice administrative*. Sur Internet :

<URL : <http://www.ccat-ctac.org/fr/au-sujet-du-ctac/principes-de-justice-administrative>>.

<sup>48</sup> Council of Australasian Tribunals, *International Framework for Tribunal Excellence*, avril 2014. Sur Internet :

<URL : <http://coat.gov.au/images/downloads/INTL%20COAT%20FRAMEWK%20TRIB%20April%202014.pdf>>.

<sup>49</sup> Voir, par exemple, Martin Gramatikov, « A Framework for Measuring the Costs of Paths to Justice », Université de Tilbourg, 2010 (consulté le 29 décembre 2016). Sur Internet (site Web sur la mesure de l'accès à la justice de l'Université de Tilbourg) : <URL : <http://www.hiil.org/project/measuring-costs-quality-of-access-to-justice>>. Voir aussi Martin Gramatikov et M. Laxminarayan, « Weighting Justice: Constructing an Index of Access to Justice », *Tilburg University Legal Studies Working Paper* n° 18/2008.

## 2.4 Principaux points méthodologiques concernant l'élaboration des catégories de l'Indice et du questionnaire connexe

Plusieurs hypothèses ou déclarations clés ont facilité l'élaboration des catégories de l'Indice et du questionnaire connexe. Les plus importantes sont présentées ci-après.

1. Lors de l'établissement des catégories et des sous-catégories de l'Indice, les membres du groupe de travail ont convenu que celles-ci devaient être claires, faciles à comprendre et mutuellement exclusives et qu'elles devaient s'appliquer à chaque entité administrative.
2. Il importe de reconnaître que chaque entité administrative participante a un mandat particulier et évolue dans un contexte qui lui est propre.
3. Les entités administratives sont invitées à répondre aux questions prospectivement, c'est-à-dire, en se demandant si elles pourraient répondre à l'exigence en cause, même si dans la pratique, elles n'ont jamais eu à y répondre auparavant.
4. Les résultats obtenus dans chaque catégorie fournissent un indice distinct, établi en fonction des réponses tirées du questionnaire, auxquelles il faut répondre par oui ou par non. Les entités administratives ont pu fournir des commentaires et des pratiques exemplaires tout au long du questionnaire, et ces derniers ont été pris en compte dans les résultats afin de définir le contexte.
5. Pour bien différencier les notes accordées, une pondération de 10, de 5 ou de 1 a été attribuée à chaque question. Cette approche permet d'obtenir des valeurs individuelles et d'éviter d'avoir à utiliser une échelle complexe.
6. À la suite de consultations menées auprès des entités administratives participantes, une pondération de 10, de 5 ou de 1 a été attribuée en fonction :
  - i. de l'importance perçue de la question pour la ou les parties;
  - ii. de l'importance relative de la question par rapport à la catégorie dans son ensemble;
  - iii. du fait qu'une ou des questions concernent les obligations des entités administratives (p. ex. celles découlant de dispositions législatives, comme la *Loi sur les langues officielles* ou les politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor [SCT]). Pour ces questions, on tient compte dans le questionnaire de l'exigence imposée par ces obligations (1 point), et des points sont accordés pour toute initiative supplémentaire de l'entité administrative ou toute modification apportée à celles déjà en place dans le domaine visé (p. ex. langues officielles, obligation de prendre des mesures d'adaptation), de manière à ce que la pondération puisse être de 5 ou de 10.
7. Il se peut que des renseignements additionnels nous obligent à préciser plus avant ou à revoir de manière plus générale le système de pondération dans l'avenir<sup>50</sup>. Par exemple, en réponse à la publication de la version originale du National Access to Civil Justice Index des États-Unis,

---

<sup>50</sup> Voir *infra*, la section 4.0 Conclusion, pour une courte discussion sur les prochaines étapes.

l'organisation a reçu des centaines de courriels et d'appels, ainsi qu'une importante attention médiatique. Elle a entrepris une mise à jour de cet indice en mars 2015. L'indice révisé a été publié au printemps de 2016<sup>51</sup>.

## 2.5 Catégories de l'Indice et questions connexes

À l'issue d'un examen de la littérature, quatre catégories ont été choisies pour donner un meilleur aperçu de l'accès à la justice administrative selon le point de vue des parties. Les indicateurs et les questions ont été élaborés en se fondant sur les éléments que les parties jugent importants<sup>52</sup>. Ces questions ont ensuite été converties en services opérationnels. Par exemple, du point de vue des parties, il est important d'avoir la possibilité de se rendre physiquement au tribunal et de parler directement à un représentant ou à un fonctionnaire.

### *Catégorie 1 : Accès à l'entité administrative*

La première catégorie, « Accès à l'entité administrative », est divisée en deux sous-catégories : a) Accès physique et b) Accès par des moyens technologiques. Compte tenu de l'utilisation accrue de la technologie dans tous les aspects de la vie quotidienne, Jane Bailey, professeure de droit à l'Université d'Ottawa, et ses collègues remettent en question bon nombre d'hypothèses liées à l'utilisation de la technologie pour permettre à tous d'avoir accès à la justice. Les auteurs font remarquer ce qui suit :

[TRADUCTION]

Les débats concernant l'accès à la justice et à la technologie peuvent trop facilement tomber dans une sorte de déterminisme technologique selon lequel on présume implicitement que le changement technologique est inévitable et inexorable et qu'il améliorera sans aucun doute l'accès à la justice<sup>53</sup>.

Par conséquent, la deuxième sous-catégorie contient des questions sur l'accès à l'entité administrative par des moyens technologiques.

### *1a : Accès physique*

Les questions de cette sous-catégorie portent sur la capacité des parties à accéder en personne aux bureaux de l'entité administrative, ce qui est tout particulièrement important dans le cas de procédures orales. La question 2 est la suivante : « Les procédures orales (p. ex. audiences, séances de médiation) se déroulent-elles dans des endroits les plus proches possible des parties? » Une réponse positive à cette question vaut 10 points, c'est-à-dire la valeur la plus élevée, compte tenu de l'importance de la réponse pour les parties. Une autre question qui vaut 10 points porte sur la capacité des salles utilisées pour les procédures orales à accueillir des personnes handicapées (question 3). Lors de procédures orales, on suppose que les parties veulent être présentes plutôt que de prendre part au processus par

---

<sup>51</sup> Voir <http://ncforaj.org/2015/03/19/new-justice-index-research-project-underway/>.

<sup>52</sup> Voir *infra*, le point 6 de la section 2.4 ci-dessus intitulée « Principaux points méthodologiques » pour comprendre comment la pondération a été établie.

<sup>53</sup> Jane Bailey, Jacquelyn Burkell et Graham Reynolds, « Access to Justice for All: Towards an "Expansive Vision" of Justice and Technology » (2013) 31 : 2 *Recueil annuel de Windsor d'accès à la justice = Windsor YB Access Just* 181, p. 182.

vidéoconférence, même s'il est important d'offrir cette option. Les 14 questions de cette sous-catégorie sont présentées dans le tableau 1a ci-dessous.

**Tableau 1a : Catégorie 1 : Accès à l'entité administrative – Accès physique**

N°	Question	Pondération
1.	L'entité administrative (ou le prestataire de services contractuel) a-t-elle au moins un bureau ouvert au public?	1
2.	Les procédures orales (p. ex. audiences, séances de médiation) se déroulent-elles dans des endroits les plus proches possible des parties?	10
3.	Lorsque cela est nécessaire, les salles utilisées pour les procédures orales (p. ex. audiences, séances de médiation) peuvent-elles accueillir toute personne ayant un handicap (p. ex. ascenseurs, rampes d'accès, portes larges, etc.)?	10
4.	Y a-t-il des salles disponibles où les avocats et autres représentants peuvent rencontrer leurs clients en privé?	5
5.	L'entité administrative a-t-elle du personnel d'accueil pour aider les visiteurs?	1
6.	Une partie peut-elle parler à un représentant de l'entité administrative en dehors des heures normales d'ouverture (p. ex. de 8 h à 17 h) partout au Canada?	5
7a.	Les parties peuvent-elles assister à des procédures orales réelles ou à des simulations?	5
7b.	Les parties sont-elles informées qu'elles peuvent assister à une procédure orale réelle ou simulée?	1
8.	L'entité administrative est-elle ouverte au public?	1
9.	L'entité administrative a-t-elle une politique ou une pratique générale en matière d'accommodement des besoins spéciaux?	5
10.	Est-ce que le bureau de l'entité administrative ainsi que le lieu où se déroulent les procédures sont facilement accessibles au moyen des transports en commun?	1
11.	Le bureau de l'entité administrative offre-t-il l'accès à une garderie ou à des espaces conviviaux pour les enfants des parties ou des témoins?	1
12.	L'entité administrative consulte-t-elle les parties en ce qui concerne la mise au rôle des procédures orales?	1
13.	Est-ce qu'une plainte bien fondée de défaut d'accommoder les besoins d'une partie a été déposée contre l'entité administrative au cours des 12 derniers mois <sup>54</sup> ?	5

*1b : Accès par des moyens technologiques*

Un certain nombre de questions dans cette sous-catégorie ont été formulées à partir des politiques sur les communications du SCT. Par exemple, la question 17 est la suivante : « Est-ce que le site Web de l'entité administrative peut être compris par des utilisateurs ayant des niveaux d'alphabétisme divers »?

<sup>54</sup> La question 13 est l'une des deux questions du questionnaire où une réponse négative vaut des points.

La Politique sur les communications et l'image de marque du gouvernement du Canada prévoit ce qui suit<sup>55</sup> :

#### 5.1 Objectifs

Les objectifs de la politique visent à assurer ce qui suit :

##### 5.1.1

Les communications du gouvernement du Canada sont non partisans, gérées efficacement, bien coordonnées et claires, et répondent aux divers besoins d'information du public.

##### 5.1.3

Le gouvernement du Canada est visible et reconnaissable par le public au pays comme à l'étranger, et ce, de façon égale dans les deux langues officielles.

On estime que pour que les sites Web soient conformes à la politique susmentionnée, ils doivent être conçus en tenant compte des différents niveaux d'alphabétisation. La question 18 est semblable : « Le site Web de l'entité administrative satisfait-il aux normes d'accessibilité pour les personnes handicapées du Conseil du Trésor? » Ces normes portent, entre autres, sur les éléments suivants : lecteurs d'écran, taille de la police ajustable, paramètres de contraste, fichiers compatibles avec les lecteurs, audio-vision, sous-titrage vidéo, langage gestuel, fenêtrage et vidéo descriptive<sup>56</sup>. Les questions 17 et 18 valent chacune 10 points, ce qui montre l'importance de ces éléments pour les parties. Une autre question qui vaut 10 points dans cette sous-catégorie est la question 15a, qui est la suivante : « Est-ce que les parties peuvent participer à des procédures orales par voie d'observations écrites? »

Lors de l'élaboration de la présente catégorie ainsi que de toutes les autres, nous avons tenu compte du fait que les procédures orales des entités administratives ne comprennent pas que les audiences, mais bien tous les types de processus de règlement des différends comme les conférences préparatoires, les séances de médiation et les processus de règlement rapide des différends, dans le cadre desquels les parties ont l'occasion de raconter leur version des faits.

Les 16 questions de cette sous-catégorie sont présentées dans le tableau 1b ci-dessous.

**Tableau 1b : Catégorie 1 : Accès à l'entité administrative – Accès par des moyens technologiques**

N°	Question	Pondération
14a.	Les parties peuvent-elles participer aux procédures orales par téléconférence ou par vidéoconférence?	5
14b.	Y a-t-il des parties qui participent à des procédures orales par téléconférence ou par vidéoconférence?	1
15a.	Est-ce que les parties peuvent participer à des procédures orales par voie d'observations écrites?	10

<sup>55</sup> La *Politique sur les communications et l'image de marque* du gouvernement du Canada est entrée en vigueur le 11 mai 2016 et peut être consultée à l'adresse suivante : <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=30683>.

<sup>56</sup> La *Norme sur l'accessibilité des sites Web* du gouvernement du Canada peut être consultée à l'adresse suivante : <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=23601>.

15b.	Y a-t-il des parties qui participent à des procédures orales par voie d'observations écrites?	5
16a.	L'entité administrative peut-elle répondre à des questions d'ordre général du public par différents mécanismes, notamment par Internet, courriel, conversation en ligne, téléphone, téléimprimeur et messagerie texte?	5
16b.	L'entité administrative peut-elle répondre à toutes les questions précises concernant une affaire par différents mécanismes, notamment par Internet, courriel, téléphone, téléimprimeur et messagerie texte?	5
17.	Est-ce que le site Web de l'entité administrative peut être compris par des utilisateurs ayant des niveaux d'alphabétisme divers?	10
18.	Le site Web de l'entité administrative satisfait-il aux normes d'accessibilité pour les personnes handicapées du Conseil du Trésor?	10
19.	Le site Web de l'entité administrative est-il accessible aux personnes ayant des styles d'apprentissage différents et comprend-il des renseignements présentés en format audio et vidéo?	5
20a.	L'entité administrative utilise-t-elle des outils de diagnostic Web, comme Google Analytics ou d'autres logiciels?	5
20b.	Le site Web de l'entité administrative est-il conçu pour faciliter la navigation?	5
21a.	L'entité administrative demande-t-elle de la rétroinformation des utilisateurs de son site Web (p. ex. fenêtre de sondage ou onglet de commentaires sur le site)?	5
21b.	Si l'entité administrative demande de la rétroinformation des utilisateurs de son site Web, répond-elle aux questions soulevées?	5
22.	Une assistance technique relative au site Web est-elle facilement accessible (p. ex. en composant un numéro de téléphone sans frais)?	1
23a.	L'entité administrative utilise-t-elle des formulaires en ligne?	5
23b.	L'entité administrative utilise-t-elle des « formulaires intelligents »?	5

## *Catégorie 2 : Procédures*

### *2a : Justice procédurale*

La sous-catégorie liée à la justice procédurale comprend 20 indicateurs concernant l'accès à des processus formels et informels, qui varient d'une organisation à une autre. Au sein de nombreuses entités administratives, les parties seront en mesure de choisir un processus particulier. À ce titre, les conférences préparatoires, les séances de médiation ou tout autre processus représentent une autre façon d'accéder à la justice.

Toutes les questions valent 5 points, à l'exception de la question suivante, qui en vaut 10 : « L'entité administrative offre-t-elle des services d'interprétation dans d'autres langues que le français ou l'anglais? » Cela est extrêmement important dans les cas où la langue maternelle des parties peut ne pas être ni le français ni l'anglais ou encore dans ceux où d'autres moyens de communication doivent être employés pour pallier le handicap d'une des parties.

**Tableau 2a : Catégorie 2 : Procédures – Justice procédurale**

N°	Question	Pondération
24a.	Les membres sont-ils formés à la prise de décision active, ou leur expérience antérieure en la matière est-elle évaluée?	5
24b.	Le personnel est-il formé à la prise de décision active, ou son expérience en la matière est-elle évaluée?	5
25a.	Les membres sont-ils formés en matière d’objectivité et de partis pris, ou leur expérience en la matière est-elle évaluée?	5
25b.	Le personnel reçoit-il une formation en matière d’objectivité et de partis pris, ou son expérience en la matière est-elle évaluée?	5
26.	Les parties peuvent-elles choisir parmi une gamme de procédures à mesure que leur affaire progresse dans le système?	5
27a.	L’entité administrative surveille-t-elle ses membres pour déceler les préjugés implicites?	5
27b.	L’entité administrative surveille-t-elle son personnel pour déceler les préjugés implicites?	5
28a.	L’entité administrative offre-t-elle des mécanismes de règlement informels permettant aux parties de déposer et de régler leurs plaintes à propos des services?	5
28b.	L’entité administrative offre-t-elle des mécanismes de règlement formels permettant aux parties de déposer et de régler leurs plaintes à propos des services?	5
28c.	Les parties peuvent-elles choisir entre les mécanismes de règlement formels et informels des différends de l’entité administrative? (Si la réponse à la question 28a ou 28b est « non », passez la question 28c = 0.)	5
29.	L’entité administrative offre-t-elle des services d’interprétation dans d’autres langues que le français ou l’anglais?	10
30a.	Au cours des cinq dernières années, l’entité a-t-elle évalué le degré de satisfaction des parties à l’égard de ses procédures?	5
30b.	L’entité administrative a-t-elle résolu les problèmes révélés par les évaluations de la satisfaction des utilisateurs?	5
31.	L’entité administrative a-t-elle des indicateurs du rendement pertinents au regard de l’accès à la justice?	5
32.	L’entité administrative possède-t-elle un système pour recueillir et gérer des données relatives aux affaires?	5
33a.	L’entité administrative a-t-elle des normes de services internes écrites? Si non, passez la question 33b = 0 point.	5
33b.	L’observation des normes internes de services est-elle surveillée?	5
33c.	L’entité administrative a-t-elle des normes de services externes prévoyant des jalons pour les procédures? Si non, passez les questions 33d et 34.	5
33d.	L’observation des normes de services externes est-elle surveillée?	5
34.	L’entité administrative respecte-t-elle ses normes de services externes dans 85 % des cas ou plus?	5

## 2b : Représentation

Les questions de cette sous-catégorie s'appuient essentiellement sur le questionnaire à l'intention des personnes qui se représentent elles-mêmes du CTAC, qui a été distribué aux membres du Conseil en 2014-2015<sup>57</sup>. L'autoreprésentation, qui est devenue l'un des problèmes les plus importants en ce qui a trait à la question de l'accès à la justice au cours de la dernière décennie, fait référence aux cas où une partie n'est pas représentée par un avocat, un technicien juridique ou tout autre professionnel possédant une formation dans le domaine. Les entités administratives sont conçues, pour la plupart, d'une manière qui se veut moins formelle que le système judiciaire et sont donc susceptibles d'être saisies de nombreuses affaires où des parties se représentent elles-mêmes.

**Tableau 2b : Catégorie 2 : Procédures – Représentation**

N°	Question	Pondération
35.	L'entité administrative fournit-elle des renseignements aux parties qui se représentent elles-mêmes (p. ex. listes de contrôle et autres documents de vulgarisation de l'information juridique, renseignements sur les processus, foires aux questions et autres sujets d'intérêt pour toute partie qui se représente elle-même)?	10
36.	L'entité administrative surveille-t-elle les tendances en matière d'autoreprésentation?	1
37a.	Les membres reçoivent-ils une formation sur la façon de travailler avec des parties qui se représentent elles-mêmes, ou leur expérience à cet égard est-elle évaluée?	5
37b.	Le personnel reçoit-il une formation sur la façon de travailler avec des parties qui se représentent elles-mêmes, ou son expérience à cet égard est-elle évaluée?	5
37c.	L'entité administrative surveille-t-elle les interactions des membres avec les parties qui se représentent elles-mêmes et la façon dont ils traitent les observations des parties?	5
37d.	L'entité administrative surveille-t-elle les interactions du personnel avec les parties qui se représentent elles-mêmes et la façon dont il traite les observations des parties (p. ex. les conversations téléphoniques avec les clients pourraient être surveillées de façon aléatoire)?	5
38.	L'entité administrative offre-t-elle un soutien aux parties qui n'ont pas la capacité de se représenter elles-mêmes (p. ex. le personnel désigné pourrait fournir d'autres renseignements par téléphone ou en personne, offrir une aide supplémentaire à l'aide de documents ou de processus ou aiguiller les clients vers des fournisseurs de services externes)?	5
39.	Une partie peut-elle être accompagnée d'une personne de confiance tout au long de la procédure (p. ex. un membre de la famille, un ami, un travailleur communautaire, etc.)?	5

<sup>57</sup> Le questionnaire original a été converti en une liste de contrôle, qui est mise à la disposition du public. Il est accessible à l'adresse <http://www.ccat-ctac.org/fr/ressources-et-occasions/les-personnes-qui-se-representent-seules—un-aide> (consulté le 29 décembre 2016).

### 2c : Aspects interpersonnels

Cette troisième sous-catégorie comprend des éléments comme la formation offerte aux membres et au personnel sur la façon de traiter les clients avec respect (questions 40a et 40b) et la mise en place d'un code de valeurs et d'éthique par l'entité administrative (question 41). Les questions 42a et 42b visent à savoir si les membres et le personnel reçoivent de la formation sur l'obligation d'accommodement. Cette sous-catégorie comporte cinq questions, qui sont présentées dans le tableau 2c ci-dessous.

**Tableau 2c : Catégorie 2 : Procédures – Aspects interpersonnels**

N°	Question	Pondération
40a.	Les membres sont-ils formés à traiter les parties, le personnel et les autres membres avec respect, ou leur expérience à cet égard est-elle évaluée?	5
40b.	Le personnel est-il formé à traiter les parties, les autres membres du personnel et les membres avec respect, ou son expérience à cet égard est-elle évaluée?	5
41.	L'entité administrative a-t-elle un « code de conduite, de valeurs ou d'éthique »?	1
42a.	Les membres reçoivent-ils une formation concernant l'obligation d'accommodement, ou sont-ils évalués à cet égard?	10
42b.	Le personnel reçoit-il une formation concernant l'obligation d'accommodement, ou est-il évalué à cet égard?	10

### 2d : Aspects informationnels

Le thème de cette dernière sous-catégorie, qui est très importante, est l'information (élaboration, diffusion, etc.). Dans le cadre de ce projet pilote, la définition de la notion de « vulgarisation de l'information juridique » est tirée des ententes sur les services d'accès à la justice conclues entre les trois territoires et le ministère de la Justice :

« une activité visant à systématiquement offrir à la population en temps opportun de l'information utile relative à la loi et au système judiciaire<sup>58</sup> »

Les questions portent sur la qualité et l'accessibilité de l'information fournie au public. Les questions visent également à savoir si l'entité administrative organise des activités de sensibilisation sur une base régulière (question 45) et si l'information qui la concerne est offerte ailleurs (questions 46a et 46b). Par conséquent, l'accès à la justice suscite une attente selon laquelle l'entité administrative doit faciliter l'accès à la justice en étant proactive et en mobilisant le public, et non seulement en fournissant des renseignements lorsqu'on le lui demande ou qu'on fait appel à ses services.

<sup>58</sup> Ententes sur les services d'accès à la justice du ministère de la Justice, précitées, note 42.

**Tableau 2d : Catégorie 2 : Procédures – Aspects informationnels**

N°	Question	Pondération
43.	L'entité administrative offre-t-elle aux parties la possibilité de corriger tout renseignement inexact durant la procédure (c'est-à-dire, avant qu'une décision soit rendue)?	5
44.	Les renseignements communiqués par écrit et de vive voix au sujet de l'entité administrative sont-ils tenus à jour (p. ex. lorsque des changements sont apportés à la loi ou aux procédures, les renseignements fournis aux parties et au public sont mis à jour)?	5
45.	L'entité administrative réalise-t-elle régulièrement des activités de sensibilisation (p. ex. activités continues comme des bulletins, des réunions des intéressés, des allocutions, etc.)?	5
46a.	Est-ce que des renseignements au sujet de l'entité administrative sont affichés sur les sites Web des intervenants et des agences de renseignements et de services pertinents?	1
46b.	Trouve-t-on des renseignements au sujet de l'entité administrative dans les salles d'attente des intervenants et des agences de services pertinents?	1
47.	Le site Web de l'entité administrative comporte-t-il une section « Foire aux questions » (FAQ)?	5
48.	Le site Web de l'entité administrative contient-il un glossaire?	5
49.	Les ressources écrites sont-elles rédigées dans un langage clair/accessible?	10
50a.	Est-ce qu'un langage clair/accessible est employé dans les communications de vive voix avec les parties?	10
50b.	L'entité administrative surveille-t-elle l'emploi d'un langage accessible dans les documents de communication?	1
51.	L'entité administrative a-t-elle fait l'objet d'une plainte fondée auprès du commissaire aux langues officielles relativement à un refus de fournir des services en français ou en anglais au cours des 12 derniers mois <sup>59</sup> ?	5
52.	Les ressources écrites sont-elles disponibles dans des langues autres que le français et l'anglais (p. ex. le braille, l'espagnol et le chinois)?	1
53.	Est-ce que l'entité administrative fournit des renseignements au moyen d'aides visuelles?	1
54a.	Lorsqu'il interagit avec les parties, le personnel renvoie-t-il à des ressources additionnelles?	5
54b.	Est-ce que le site Web renvoie à des ressources additionnelles?	5
54c.	Est-ce que l'entité administrative fournit des copies papier de ressources additionnelles?	5
54d.	Est-ce que les listes de renvoi sont tenues à jour?	5
55.	L'entité administrative protège-t-elle les renseignements personnels?	5

*Catégorie 3 : Coûts*

La troisième plus importante catégorie de l'Indice concerne les coûts. Cette catégorie porte sur les coûts que doivent assumer les parties à des procédures administratives. Presque tous ces coûts sont des frais

<sup>59</sup> La question 51 est l'une des deux questions du questionnaire où une réponse négative vaut des points.

de service, mais certains sont des coûts intangibles liés, entre autres, aux mesures de soutien en santé mentale offertes aux membres, au personnel et aux parties. Il existe de nombreux autres types de coûts<sup>60</sup>, mais nous avons déterminé qu'il serait difficile de mesurer ceux-ci dans un outil d'autoévaluation.

### 3a : Frais de service

Les questions liées aux frais de service portent sur le fait de donner de l'argent en échange d'un service, notamment pour obtenir des copies papier des publications de vulgarisation de l'information juridique, ou de payer des frais administratifs pour déposer des documents dans une affaire donnée.

L'obligation de payer pour accéder à des services constitue un obstacle clair et concret pour les parties à faible revenu. Dans cette sous-catégorie, 3 questions valent 10 points (questions 59a, 60a et 61). La première question de cette sous-catégorie, la question 56, rappelle au lecteur qu'il ne faut pas oublier que les procédures comprennent tous les processus de règlement des différends, notamment les séances de médiation. Les nouveaux arrivants sont nombreux à être incapables, au départ, de témoigner en anglais ou en français. Des services d'interprétation peuvent également être requis en tant que mesure d'adaptation lorsqu'une partie a un handicap qui l'empêche de bien communiquer dans une des deux langues officielles du Canada.

Cette sous-catégorie contient 11 questions.

**Tableau 3a : Catégorie 3 : Coûts – Frais de service**

N°	Question	Pondération
56.	L'entité administrative paie-t-elle pour les coûts de l'interprétation dans des langues autres que le français ou l'anglais lors d'audiences, de séances de médiation ou d'autres procédures?	5
57.	L'entité administrative paie-t-elle pour la traduction de documents clés (p. ex. lettres aux parties, décisions) dans d'autres langues que le français ou l'anglais?	5
58.	L'entité administrative paie-t-elle pour des copies additionnelles?	5
59a.	Les parties peuvent-elles déposer des documents sans aucuns frais (si oui, passez la question 59b; aucun point n'est alors attribué pour cette question)?	10
59b.	Si des droits sont exigibles pour le dépôt de documents, y a-t-il une échelle mobile ou une dispense des droits pour les parties qui satisfont à des critères de faible revenu?	5
60a.	Les parties peuvent-elles utiliser les salles de l'entité administrative pour des procédures orales (p. ex. audiences, médiation) sans frais (si oui, passez la question 60b; aucun point n'est alors attribué pour cette question)?	10
60b.	S'il y a des frais pour l'utilisation des salles, y a-t-il une échelle mobile ou une dispense des frais pour les parties qui satisfont à des critères de faible revenu?	5
61.	Les utilisateurs ont-ils accès à des documents de vulgarisation de l'information juridique (imprimés ou en ligne) sans frais?	10

<sup>60</sup> Maurits Barendrecht, José Mulder et Ivo Giesen, « How to measure the price and quality of access to justice? », document de travail du TISCO, 2006.

62.	L'entité administrative travaille-t-elle en partenariat avec un groupe bénévole de vulgarisation de l'information juridique d'intérêt public?	5
63.	L'entité administrative a-t-elle des lignes téléphoniques et de télécopieur sans frais?	5
64.	L'entité administrative alloue-t-elle une partie de son budget aux besoins en matière d'information des parties, par exemple pour des sondages, le contrôle des documents, la révision des sites Web, etc.?	5

### 3b : Coûts intangibles

Les coûts intangibles comprennent des coûts comme la douleur et les souffrances subies ou d'autres conséquences psychologiques ou émotionnelles qui résultent du dépôt d'une plainte auprès d'une entité administrative ou de la réponse à cette plainte. Le but de cette sous-catégorie est de déterminer si l'entité administrative reconnaît les effets néfastes potentiels de ces coûts intangibles et si elle prend des mesures afin d'en atténuer les effets pour le personnel, les membres et les parties.

**Tableau 3b : Catégorie 3 : Coûts – Coûts intangibles**

N°	Question	Pondération
65.	L'entité administrative fournit-elle de l'aide et du soutien au personnel relativement à la santé mentale (p. ex. accès à un programme d'aide aux employés et à un programme interne de mieux-être)?	1
66.	L'entité administrative a-t-elle un programme d'aide aux membres lié à la santé mentale?	1
67.	L'entité administrative fournit-elle de l'aide et du soutien aux parties relativement à la santé mentale, ou les dirige-t-elle vers les personnes ou les organisations appropriées?	5

### Catégorie 4 : Résultats

La dernière catégorie de l'Indice concerne justement les résultats. Le résultat d'un processus administratif influe grandement sur la perception globale d'équité et de justice des parties.

#### 4a : Justice distributive

Cette section comprend des questions qui font partie de l'analyse qu'effectueront les membres lorsqu'ils prendront une décision sur le bien-fondé de l'affaire et sur les mesures de réparation qui doivent être prises. La sous-catégorie de la justice distributive met en relief le fait que bon nombre de conflits soulèvent une ou plusieurs questions relatives au partage de biens, de dommages-intérêts et de tâches, de même qu'une ou plusieurs questions relatives à l'application de sanctions. La distribution en tant que dimension de la qualité des résultats évoque le caractère approprié des résultats relativement aux questions touchant la répartition<sup>61</sup>.

La question 70 vise à savoir si l'entité administrative tient compte du rôle des parties au différend (p. ex. employeur ou employé). Un exemple serait lorsqu'il y a un important déséquilibre entre les forces en présence dans un conflit, comme entre un gros employeur et un employé seul. La plupart des entités

<sup>61</sup> Définition tirée du modèle de guide de l'Université de Tilbourg, précité, note 42.

administratives s’entendraient pour dire que cette information fait partie des faits propres à une affaire et qu’elle doit toujours être prise en compte.

La question 71 vise à savoir si l’entité administrative tient compte des efforts des parties. Cet élément est défini dans la loi habilitante. Un exemple de ce dernier est lorsqu’une partie se voit adjuger les dépens parce que l’autre partie a commis un abus de procédure. La présente sous-catégorie comprend également les questions suivantes : « L’entité administrative peut-elle accorder ou faciliter une réparation relative à des dommages pécuniaires? » et « L’entité administrative accorde-t-elle ou facilite-t-elle une réparation relative à des dommages pécuniaires? » (questions 72a et 72b). Viennent ensuite les mêmes questions relatives aux dommages moraux (questions 73a et 73b). Ces deux questions sont différentes puisqu’une distinction est faite entre la capacité d’une entité administrative à accorder ou à faciliter une réparation (si sa loi habilitante l’autorise à le faire) et le fait d’accorder ou de faciliter concrètement cette réparation.

**Tableau 4a : Catégorie 4 : Résultats – Justice distributive**

N°	Question	Pondération
68.	Selon ce qui est approprié, l’entité administrative facilite-t-elle la distribution d’argent et de biens (p. ex. avantages)?	1
69.	L’entité administrative prend-elle en compte les besoins des parties (p. ex. la situation socio-économique propre à chacune)?	1
70.	L’entité administrative prend-elle en compte les rôles des parties (p. ex. employeur/employé)?	1
71.	L’entité administrative prend-elle en compte les efforts des parties?	1
72a.	L’entité administrative peut-elle accorder ou faciliter une réparation relative à des dommages pécuniaires?	5
72b.	L’entité administrative accorde-t-elle ou facilite-t-elle une réparation relative à des dommages pécuniaires (p. ex. une indemnité qui comprend la perte de salaire et d’avantages)?	5
73a.	L’entité administrative peut-elle accorder ou faciliter une réparation relative à des maux affectifs (p. ex. stress, anxiété ou autres conséquences émotionnelles négatives)?	5
73b.	L’entité administrative accorde-t-elle ou facilite-t-elle une réparation relative à des maux affectifs?	5

#### *4b : Fonctionnalité*

Comme il est indiqué plus haut, un autre aspect de cette catégorie concerne l’utilité des résultats du point de vue des parties. Lorsqu’un conflit survient, peu de gens pensent immédiatement aux droits qu’ils peuvent avoir ou ne pas avoir. La plupart d’entre eux pensent plutôt à résoudre le conflit, et cela les amène à chercher à obtenir justice<sup>62</sup>. Les indicateurs de cette sous-catégorie concernent l’utilité des résultats à la lumière des problèmes que cela engendre.

<sup>62</sup> *Ibid.*

**Tableau 4b : Catégorie 4 : Résultats – Fonctionnalité**

N°	Question	Pondération
74.	L'entité administrative cherche-t-elle à améliorer la relation endommagée durant le conflit?	5
75.	L'entité administrative demande-t-elle de la rétroinformation sur la mesure dans laquelle les parties ont réglé leurs différends (p. ex. un sondage ou un suivi pour obtenir leurs commentaires sur le processus de réconciliation)?	5
76a.	L'entité administrative peut-elle forcer l'exécution des résultats?	5
76b.	L'entité administrative force-t-elle l'exécution des résultats?	5
77.	L'entité administrative surveille-t-elle les résultats pour prévenir les conflits futurs?	5

**4c : Transparence des résultats**

Il est important que le résultat d'une plainte, quel qu'il soit, et le motif qui le justifie soient transparents. Cela permet aux parties et au public d'examiner le résultat et le motif à l'appui et de bien les comprendre. En outre, la transparence est nécessaire pour évaluer la cohérence du résultat par rapport à celui obtenu dans d'autres affaires semblables<sup>63</sup>.

**Tableau 4c : Catégorie 4 : Résultats – Transparence des résultats**

N°	Question	Pondération
78.	La décision est-elle clairement communiquée aux parties (p. ex. dans une lettre ou un courriel rédigé dans un langage clair et accessible)?	5
79.	Les motifs de la décision sont-ils clairement communiqués aux parties?	5
80.	La décision ou le règlement sont-ils accessibles au public en format intégral ou caviardé?	5
81.	Après qu'elles ont été rendues, les décisions de l'entité administrative sont-elles surveillées à l'interne pour évaluer dans quelle mesure elles sont régulièrement appliquées?	5

L'élaboration des questions servant à rendre opérationnelles toutes les catégories a pris beaucoup de temps, et plusieurs séries de consultations auprès des entités administratives participantes, d'universitaires, du National Center for Access to Justice des États-Unis, du CTAC et de chercheurs du ministère de la Justice ont été nécessaires. Les entités administratives ont adopté des approches différentes pour examiner les catégories et les questions proposées. Par exemple, la CCDP a entrepris un processus de collaboration dans le cadre duquel cinq groupes de travail ont été créés; les fonctionnaires de tous les secteurs pertinents de la CCDP étaient représentés dans au moins un de ces cinq groupes de travail<sup>64</sup>. La dernière série de réponses a été fournie aux gestionnaires aux fins d'examen et aux membres de la haute direction aux fins d'approbation, avant d'être envoyée au ministère de la Justice.

**3.0 Collecte des données**

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> Il y avait un groupe de travail par dimension, et un cinquième groupe de travail était chargé d'évaluer le cadre global sur le plan théorique et opérationnel.

Une fois qu'un ensemble de questions pondérées a été élaboré pour chacune des quatre catégories, le questionnaire a été révisé pour s'assurer qu'un langage clair et accessible avait été utilisé, en gardant à l'esprit que les entités administratives elles-mêmes constituaient le public cible. La version définitive des questions et leur pondération respective sont présentées à la section 3 du présent rapport.

Le questionnaire a été conçu au moyen du logiciel FluidSurveys et a été envoyé aux entités administratives participantes afin qu'elles y répondent; c'est le responsable de projet qui a coordonné les réponses provenant des différentes unités de travail, au besoin. Les répondants ont été invités à répondre aux questions selon le point de vue des parties. Il était obligatoire pour eux de répondre à toutes les questions. En outre, après chacune d'entre elles, les répondants pouvaient entrer des commentaires, dans l'espace prévu à cet effet, afin de clarifier une réponse dans les cas où, selon eux, une question donnée ne s'appliquait pas à leur entité. Lors de l'analyse des données, ces commentaires ont été pris en considération, et ils seront pris en compte dans l'analyse finale du projet pilote, avant de passer à l'étape suivante. Toutes les questions ont été jugées applicables aux deux entités administratives.

### 3.1 Calcul de l'Indice

La pondération de chaque question du questionnaire a été établie en fonction des valeurs discrètes de 10, de 5 et de 1. Cette approche, fondée sur trois valeurs fondamentales qui soulignent des niveaux d'importance différents, a été adoptée pour sa convivialité et sa facilité de compréhension<sup>65</sup>. La pondération a été attribuée en fonction de l'importance relative de la question par rapport à la catégorie dans son ensemble, de même que du nombre de questions liées à un enjeu particulier. Ces trois valeurs ont été choisies en fonction d'une échelle mobile qui assure une différenciation adéquate. Les répondants se voyaient attribuer le nombre maximum de points autorisés lorsqu'ils répondaient « oui » à une question particulière et ne recevaient aucun point lorsqu'ils y répondaient par la négative<sup>66</sup>.

Une note standardisée sur 100 a été calculée pour chaque catégorie, en divisant la note obtenue par l'entité administrative par la note totale attribuable, puis en multipliant ce nombre par 100.

Pour produire l'indice composite, toutes les notes de l'Indice dans les 4 catégories ont été additionnées, puis divisées par 4, afin que l'ensemble d'indicateurs de chaque catégorie se voie attribuer une pondération équivalente, soit 25 %. Le tableau 5 ci-dessous montre les calculs effectués. Plus la note est élevée, plus l'entité administrative facilite l'accès à la justice pour les parties. La note parfaite est de 100. Dans le cadre de ce projet pilote, aucune note de passage ni d'échec n'a été établie, tout comme aucune note minimale n'a été définie dans l'une ou l'autre des sous-catégories. La note fournit plutôt une mesure de référence et un moyen de documenter les modifications et les améliorations.

---

<sup>65</sup> Cette approche avait été adoptée pour l'Access to Civil Justice Index des États-Unis en 2014 et en 2016. Pour de plus amples renseignements, voir la page <http://justiceindex.org/methodology/> (consultée le 29 décembre 2016).

<sup>66</sup> Il y a deux exceptions à cela. Des points étaient ajoutés à la note totale lorsque les répondants répondaient « non » plutôt que « oui » à la question 13 (Est-ce qu'une plainte bien fondée de défaut d'accommoder les besoins d'une partie a été déposée contre l'entité administrative au cours des 12 derniers mois?) et à la question 51 (L'entité administrative a-t-elle fait l'objet d'une plainte fondée auprès du commissaire aux langues officielles relativement à un refus de fournir des services en français ou en anglais au cours des 12 derniers mois?).

Le tableau 5 ci-dessous indique le nombre de questions dans chaque sous-catégorie, la pondération totale attribuée à chacune et le calcul des notes dans chaque catégorie de l'Indice, ainsi que celui de l'indice composite. Dans la colonne « Calcul de l'Indice », la note pondérée obtenue par chaque entité administrative est représentée par le numéro de la sous-catégorie (p. ex. 1a, 1b, 2a, 2b, etc.).

**Tableau 5 – Calcul de l'Indice et notes par catégorie**

<b>Notes combinées de l'Indice de l'accès à la justice</b>			
<b>Catégorie 1 : Accès à l'entité administrative</b>			
Sous-catégorie	Nombre de questions	Pondération totale possible	Calcul de l'Indice (note pondérée/pondération totale) × 100
1a Accès physique	14	52	$1a \div 52 \times 100 = \text{INDICE1a}$
1b Accès par des moyens technologiques	16	87	$1b \div 87 \times 100 = \text{INDICE1b}$
Totaux de la catégorie 1	30	139	$(1a + 1b) \div 139 \times 100 = \text{INDICE1}$
<b>Catégorie 2 – Procédures</b>			
2a Justice procédurale	20	105	$2a \div 105 \times 100 = \text{INDICE2a}$
2b Représentation	8	41	$2b \div 41 \times 100 = \text{INDICE2b}$
2c Aspects interpersonnels	5	31	$2c \div 31 \times 100 = \text{INDICE2c}$
2d Aspects informationnels	20	80	$2d \div 80 \times 100 = \text{INDICE2d}$
Totaux de la catégorie 2	53	257	$(2a + 2b + 2c + 2d) \div 257 \times 100 = \text{INDICE2}$
<b>Catégorie 3 – Coûts</b>			
3a Frais de service	11	70	$3a \div 70 \times 100 = \text{INDICE3a}$
3b Mesures de soutien à l'égard des coûts intangibles	3	7	$3b \div 7 \times 100 = \text{INDICE3b}$
Totaux de la catégorie 3	14	77	$(3a + 3b) \div 77 \times 100 = \text{INDICE3}$
<b>Catégorie 4 – Résultats</b>			
4a Justice distributive	8	24	$4a \div 24 \times 100 = \text{INDICE4a}$
4b Fonctionnalité	5	25	$4b \div 25 \times 100 = \text{INDICE4b}$
4c Transparence des résultats	4	20	$4c \div 20 \times 100 = \text{INDICE4c}$
Totaux de la catégorie 4	17	69	$(4a + 4b + 4c) \div 69 \times 100 = \text{INDICE4}$
<b>Indice composite de l'accès à la justice</b>			$(\text{INDICE1} + \text{INDICE2} + \text{INDICE3} + \text{INDICE4}) \div 4 \times 100 = \text{INDICECOMPOSITE}$

## 3.2 Limites

Ensemble, les indicateurs de l'Indice forment un cadre qui montre à quoi peut ressembler l'accès à la justice dans le contexte du droit administratif. L'Indice n'a pas pour but de définir intégralement le concept d'accès à la justice pour les parties, et il ne s'agit pas, non plus, du seul cadre possible en la matière.

La collecte de données a été effectuée par l'entité administrative elle-même. Des variations peuvent être observées dans l'ensemble du pays, d'un bureau régional à l'autre, en ce qui a trait aux services offerts aux parties (p. ex. accès physique aux bureaux de la Commission) ou au personnel (p. ex. accès à des possibilités de formation). Il est à souhaiter que les discussions concernant les résultats de cet exercice favorisent la réalisation d'autres travaux afin de comprendre l'accès à la justice dans son propre contexte, notamment la mise en œuvre de nombreux éléments inclus dans l'Indice et un suivi supplémentaire à l'égard de certains autres. À mesure que les résultats de ces études seront connus, ils seront intégrés aux futures versions de l'Indice afin d'améliorer cet outil de changement.

L'Indice et le questionnaire connexe ont été élaborés en consultation avec au moins quatre entités administratives fédérales, de même qu'avec des universitaires et plusieurs autres organisations. Il est entendu que l'Indice n'a été mis à l'essai que par deux entités administratives, soit la CCDP et le Tribunal de la concurrence, et que ces deux entités sont assez différentes en ce qui concerne leur mandat et les parties auxquelles elles offrent leurs services. Il est à souhaiter que d'autres entités administratives fédérales veuillent participer au projet d'Indice de l'accès à la justice afin d'obtenir plus de commentaires sur la valeur et l'utilité de cet outil.

La différence entre le mandat et, corollairement, la structure de la CCDP et ceux d'autres tribunaux peut rendre un peu plus difficile la comparaison entre ceux-ci. L'Indice a été conçu de manière à tenir compte de ces différences et à rendre ainsi possibles de telles comparaisons. Bien que la CCDP ne tienne pas d'audiences actuellement, elle interagit malgré tout avec les parties à une plainte. Les attentes reposant sur des principes que peut avoir une partie lors d'une audience devraient également s'appliquer dans d'autres contextes où des rapports directs sont entretenus. Les notes plus basses obtenues par certains types de tribunaux par rapport à d'autres peuvent davantage être le résultat de dispositions législatives plutôt que de pratiques administratives.

Les dispositions législatives peuvent, de par leur nature, limiter l'accès. Dans de telles circonstances, il est possible qu'un tribunal ne puisse pas obtenir un résultat au-delà d'une note particulière. Par exemple, il est possible qu'une entité administrative, dont les dispositions législatives limitent le type de recours qu'elle peut offrir, ne puisse pas obtenir mieux qu'une note de 70. Du point de vue de la notation, ce résultat équivaldrait à un « B- », tandis que sur le plan opérationnel, il pourrait équivaloir à un « A+ ». Cela peut, au bout du compte, diminuer la valeur comparative de l'Indice. Cependant, l'Indice n'a pas été conçu, en définitive, en vue d'être utilisé sans d'abord avoir clarifié le contexte particulier de chaque entité administrative.

Au moment de s'entendre sur les notes à accorder, il est possible qu'une régression à la moyenne ait été effectuée et ait fait en sorte qu'une pondération de 5 a été attribuée à la majorité des éléments. Une variation plus importante de la pondération pourrait être souhaitable. Un tableau montrant le nombre de questions auxquelles une pondération de 1, de 5 et de 10 a été attribuée peut aider à illustrer le

point précédent. Il est également important de noter que la pondération des diverses questions pourrait changer lorsque les normes de service obligatoires entreront en vigueur. Enfin, il pourrait être pertinent de faire valider les questions par de véritables utilisateurs ou parties des entités administratives.

## 4.0 Conclusion

Les travaux d'élaboration de l'Indice canadien de l'accès à la justice pour les entités administratives fédérales ont commencé au printemps de 2014. L'Indice a été élaboré dans le cadre d'un processus de collaboration, qui a favorisé les discussions de même que la participation des entités administratives fédérales, de professeurs de droit et d'organisations non gouvernementales. Des recherches exhaustives ont orienté ces discussions, et des personnes s'intéressant à l'évaluation de l'accès à la justice et possédant une expertise dans ce domaine ont contribué au processus, de même qu'au produit dans son ensemble.

Lorsqu'il a examiné ce rapport, le professeur Sossin a indiqué ce qui suit : [TRADUCTION] « On dit souvent que ce qui compte est ce que l'on compte<sup>67</sup>. » Si la mesure de l'accès à la justice se limite à quelques indicateurs clés seulement, comme ceux qui sont faciles à définir et à recueillir, l'accès à la justice est alors limité. L'Indice tient compte des points de vue concernant les éléments qui aideront à rendre accessible une entité administrative. Sa force réside dans l'approche globale adoptée à l'égard de l'accès à la justice. En réalité, toute une série de « mesures qualitatives et quantitatives » est requise pour bien mesurer et bien expliquer l'accès à la justice pour les entités administratives.

Le professeur Sossin a également fait remarquer [TRADUCTION] qu'« une valeur clé de l'Indice consiste à l'utiliser à titre de ressource comparative<sup>68</sup> ». Bien que l'Indice ait été conçu pour être utilisé par toutes les entités administratives fédérales et même par les entités provinciales et territoriales et d'autres entités de cette nature, quel que soit leur mandat, les notes moins élevées obtenues par certaines d'entre elles peuvent être attribuables à leur loi habilitante, plutôt qu'à des pratiques qui pourraient être modifiées sans avoir recours à une réforme du droit. Des rapports particuliers ont été préparés pour la CCDP et le Tribunal de la concurrence afin que le contexte précis de leur mandat et de leur travail puisse être étudié sans effectuer de comparaison immédiate entre les deux entités. Il est à souhaiter que plus d'entités administratives commencent à utiliser l'Indice et que sa valeur comparative puisse être examinée plus avant.

L'Indice peut contribuer aux discussions concernant la portée de l'accès aux entités administratives, les responsabilités qu'elles devraient assumer, compte tenu de leurs mandats respectifs, et la manière dont elles peuvent s'acquitter de ces responsabilités. Le fait d'établir des notes de base dans chacune des quatre catégories, ainsi qu'une note combinée pour chaque entité administrative participante, offre la possibilité de reprendre le questionnaire quelques années plus tard afin d'évaluer les progrès réalisés. Il sera ainsi possible également d'expliquer l'absence de progrès, le cas échéant. En permettant ainsi de revenir en arrière et d'évaluer les progrès réalisés, l'Indice aidera à garder la question de l'accès à la justice à l'avant-plan.

En plus de contribuer aux discussions, l'Indice peut être utilisé pour soutenir les priorités budgétaires et favoriser l'établissement de nouveaux partenariats avec d'autres ministères, gouvernements, entités du secteur public ou organisations non gouvernementales, comme les fournisseurs de services en santé mentale, de services de traduction ou de nouvelles normes. Une des idées proposées a été d'examiner la possibilité d'utiliser l'Indice auprès de toutes les entités administratives fédérales, provinciales et

---

<sup>67</sup> Lorne Sossin, *Comments on the Access to Justice Index for Federal Administrative Bodies*, document interne du ministère de la Justice, février 2017. Le texte entre guillemets est directement tiré des commentaires du professeur Sossin.

<sup>68</sup> *Ibid.*

territoriales d'un secteur donné. Aujourd'hui, comme l'accent est mis sur la présentation de preuves et les mesures de rendement pour les gouvernements<sup>69</sup>, l'Indice peut trouver de nombreuses applications.

Les résultats de ce projet pilote relatif à l'Indice montrent que les entités administratives fédérales participantes excellent dans certains domaines de l'accès à la justice, mais qu'elles peuvent s'améliorer dans d'autres. Ces domaines peuvent être examinés plus avant. Parallèlement, les questions posées et leur pondération respective seront examinées. D'autres travaux peuvent être envisagés pour valider les questions qui s'appuient sur le point de vue des parties et des utilisateurs. Trouver [TRADUCTION] « des façons plus efficaces de s'entretenir directement avec les utilisateurs pour connaître leur point de vue doit, au bout du compte, faire partie des étapes menant à la formulation de l'Indice, si celui-ci doit permettre aux tribunaux participants de mieux comprendre les éléments qui amélioreront leur accessibilité au fil du temps<sup>70</sup> ».

---

<sup>69</sup> Voir, par exemple, la lettre de mandat de la ministre fédérale de la Justice, dans laquelle le premier ministre Trudeau déclare, à la page 1 : « Je m'attends à ce que les mesures de rendement, la présentation de preuves et la rétroaction des Canadiens soient la pierre angulaire de notre travail. » Page consultée à l'adresse <http://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-de-la-ministre-de-la-justice-et-procureur-general-du-canada>.

<sup>70</sup> Sossin, précité, note 67.

## Bibliographie

### LOIS

*Loi canadienne sur les droits de la personne*, LRC (1985),  
*Loi sur le Tribunal de la concurrence*, LRC (1985), ch. 19 (2<sup>e</sup> suppl.)

### SOURCES SECONDAIRES : MONOGRAPHIES

Commission, J. R. C.-E., *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide* (OECD publishing, 2008).

Gramatikov, M., *A Handbook for Measuring the Costs and Quality of Access to Justice* (Tilburg: Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law Conflict Resolution Systems, 2010).

### SOURCES SECONDAIRES : SECTIONS DE LIVRES

Macdonald, R. A., « L'accès à la justice aujourd'hui au Canada : étendue, envergure, ambitions » dans J. Bass, W. A. Bogart & F. H. Zemans, dir., *L'accès à la justice pour le nouveau siècle : les voies du progrès* (Toronto, Barreau du Haut-Canada, 2005)

Sossin, L., « Access to Administrative Justice and Other Worries » dans C. Flood & L. Sossin, ed, *Administrative Law in Context*, 2d ed (Toronto: Emond Publishing, 2013)

### SOURCES SECONDAIRES : ARTICLES

Aiken, J. H. & S. Wizner, « Measuring Justice » (2013) *Wis. L. Rev.* 79.

Barendrecht, M., « Rule of Law, Measuring and Accountability: Problems to Be Solved Bottom Up » (2011) 3:2 *Hague journal on the rule of law* 281.

Benedet, J. & I. Grant, « Taking the Stand: Access to Justice for Witnesses with Mental Disabilities in Sexual Assault Cases » (2012) 50: *Osgoode Hall LJ* 1.

Botero, J. C., R. L. Nelson & C. Pratt, « Indices and Indicators of Justice, Governance, and the Rule of Law: An Overview » (2011) 3:2 *Hague Journal on the Rule of Law* 153.

Chu, D., M. R. Greenfield & P. Zuckerman, « Measuring the Justice Gap: Flaws in the Interstate Allocation of Civil Legal Services Funding and a Proposed Remedy » (2013) 33: *Pace L. Rev.* 965.

Creyke, R., « Administrative Justice-Towards Integrity in Government » (2007) 31: *Melb. UL Rev.* 705.

Creyke, R., « Integrity in Tribunals » (2013) 32: *U. Queensland LJ* 45.

Curran, L. & M. A. Noone, « Access to Justice: A New Approach Using Human Rights Standards » (2008) 15:3 *International Journal of the Legal Profession* 195.

Edgeworth, B., « Access to Justice in Courts and Tribunals: Residential Tenancies in New South Wales (1971–2001) » (2006) 31:2 *Alternative Law Journal* 75.

Ginsburg, T., « Pitfalls of Measuring the Rule of Law » (2011) 3:2 *Hague Journal on the Rule of Law* 269.

Gramatikov, M., « A Framework for Measuring the Costs of Paths to Justice » (2008) 37: *J. Juris* 111.

Gramatikov, M., M. Barendrecht & J. H. Verdonschot, « Measuring the Costs and Quality of Paths to Justice: Contours of a Methodology » (2011) 3:2 *Hague journal on the rule of law* 349.

Hammergren, L., « Indices, Indicators and Statistics: A View from the Project Side as to Their Utility and Pitfalls » (2011) 3:2 *Hague Journal on the Rule of Law* 305.

Heckman, G., « Dialogue between Courts and Tribunals-Essays in Administrative Law and Justice (2001-2007) » (2009) 27 : *Recueil annuel de Windsor d'accès à la justice = Windsor Yearbook of Access to Justice* 485.

Klein, A., « Of Justice and Its Scales: Looking Back on (Almost) Forty Years of Rod Macdonald's Scholarship on Access to Justice » (2013) 59 : *Revue de droit de McGill = McGill LJ* 761.

- Larson, D. A., « Access to Justice for Persons with Disabilities: An Emerging Strategy » (2014) 3:2 *Laws* 220.
- Laxminarayan, M., « Measuring Crime Victims' Pathways to Justice: Developing Indicators for Costs and Quality of Access to Justice » (2010) 23:1 *Acta Criminologica: Southern African Journal of Criminology* 61.
- Moorhead, R., « An American Future? Contingency Fees, Claims Explosions and Evidence from Employment Tribunals » (2010) 73:5 *The Modern Law Review* 752.
- Ortoleva, S., « Inaccessible Justice: Human Rights, Persons with Disabilities and the Legal System » (2010) 17: *ILSA J. Int'l & Comp. L.* 281.
- Parsons, J., « Developing Clusters of Indicators: An Alternative Approach to Measuring the Provision of Justice » (2011) 3:2 *Hague Journal on the Rule of Law* 170.
- Poitras, J. & A. Le Tareau, « Quantifying the Quality of Mediation Agreements » (2009) 2:4 *Negotiation and Conflict Management Research* 363.
- Poulin, D., « Free Access to Law in Canada » (2012) 12:03 *Legal Information Management* 165.
- Roach, K. & L. Sossin, « Access to Justice and Beyond » (2010) 60:2 *University of Toronto Law Journal* 373.
- Santorineos, A.-M., « L'accès à la justice en matière de droits de la personne : le difficile accès au Tribunal des droits de la personne » (2012) 42: *RDUS* 49.
- Simple, N., « Canada: Depending on the Kindness of Strangers—Access to Civil Justice » (2013) 16:2 *Legal Ethics* 373.
- Sossin, L. & Z. Yetnikoff, « I Can See Clearly Now: Videoconference Hearings and the Legal Limit on How Tribunals Allocate Resources » (2007) 25" 2 : *Recueil annuel de Windsor d'accès à la justice = Windsor YB Access Just* 247.
- Sossin, L. & S. J. Hoffman, « The Elusive Search for Accountability: Evaluating Adjudicative Tribunals » (2010) 28 : 2 *Recueil annuel de Windsor d'accès à la justice = Windsor Y.B. Access Just.* 343.
- Sossin, L. & M. Friedman, « Charter Values and Administrative Justice » (2014) 67: *The Supreme Court Law Review: Osgoode's Annual Constitutional Cases Conference* 391.
- Spire, A. & K. Weidenfeld, « Le tribunal administratif : une affaire d'initiés? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural » (2011) 3 *Droit et société* 689.

#### AUTRES SOURCES

- Mesure de l'accès à la justice : un document de discussion par l'Association du Barreau canadien (2013)
- Barendrecht, M., J. Mulder & I. Giesen, « How to Measure the Price and Quality of Access to Justice? » (2006) Working Paper
- Botero, J. C. & A. Ponce, « Measuring the Rule of Law » (2011) *The World Justice Project Working Paper*
- Gramatikov, M. & M. Laxminarayan, « Weighting Justice: Constructing an Index of Access to Justice » (2008) *Hague Institute for the Internationalization of Law Working Paper*
- Klaming, L. & I. Giesen, « Access to Justice: The Quality of the Procedure » (2008) *Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution (TISCO) Working Paper*

# Annexe 1

## Glossaire

Les termes utilisés tout au long du présent rapport sont présentés ci-dessous, accompagnés d'une explication.

### Accès à la justice

Offrir aux Canadiens les moyens d'obtenir l'information et l'assistance dont ils ont besoin pour les aider à prévenir les problèmes juridiques et à régler de tels problèmes de façon efficace, abordable et équitable, soit au moyen de mécanismes informels de règlement, si possible, ou au moyen du système de justice officiel, au besoin<sup>71</sup>.

Le concept du « **langage accessible** » est semblable à celui du « langage clair ». Le CTAC fournit une définition de la notion de « langage clair » et offre un cours en ligne sur l'alphabétisation<sup>72</sup>.

Selon Sossin, la **prise de décision active** est définie [TRADUCTION] « comme un point milieu entre les modèles contradictoire et inquisitoire d'un processus judiciaire, où l'accent est mis sur le contexte stratégique plutôt que sur le modèle judiciaire d'un arbitre neutre ou sur le modèle d'enquête adopté lors d'une enquête dirigée par un juge. Un décideur actif respectera le droit des parties d'exposer leurs propres positions sur des questions de droit et de fait, mais peut apporter un complément aux observations en soulevant d'autres questions, en demandant des renseignements ou des points de vue non présentés par les parties et en corrigeant toute asymétrie résultant du fait que certaines parties sont représentées ou non ou sont plus ou moins bien informées [...]»<sup>73</sup>.

Sur le plan pratique, Ian Mackenzie décrit la prise de décision active comme [TRADUCTION] « [...] l'acte qui consiste à adapter la procédure en fonction de la personne ou des personnes qui se trouvent devant le décideur, tout en respectant l'impartialité de ce dernier<sup>74</sup> ».

La **note de l'indice composite** est la **note indicielle** globale de l'entité administrative, qui reflète les résultats obtenus dans les quatre catégories.

### Indice

Bien que ce terme soit utilisé dans de nombreux contextes, nous l'utilisons ici comme indicateur ou comme unité de mesure de l'atteinte d'un but énoncé ou connu. Dans le cadre de ce projet, l'Indice de l'accès à la justice pour les entités administratives fédérales est une mesure de la capacité des Canadiens à avoir accès à la justice auprès de chacune des entités administratives participantes.

La **note de l'Indice** s'entend de la **note pondérée** divisée par le nombre total de points possible dans chaque catégorie ou sous-catégorie, puis multipliée par 100. Chaque catégorie a une note indicielle

---

<sup>71</sup> Ministère de la Justice, septembre 2012.

<sup>72</sup> Voir le rapport du CTAC intitulé *L'alphabétisation et l'accès à la justice administrative au Canada : un guide de promotion du langage clair et simple* (consulté le 2 janvier 2017). Sur Internet : <URL : <http://www.ccat-ctac.org/CMFiles/Publication/LiteracyBook-FR.pdf>>.

<sup>73</sup> Lorne Sossin et Mark Friedman, « Charter Values and Administrative Justice », *The Supreme Court Law Review: Osgoode's Annual Constitutional Cases Conference*, vol. 67 (2014), p. 391.

<sup>74</sup> Ian McKenzie, « Active Adjudication and Impartiality », *Slaw*, 14 janvier 2015 (consulté le 29 décembre 2016). Sur Internet : <URL : <http://www.slw.ca/2014/01/15/active-adjudication-and-impartiality/>>.

distincte. La **note de l'indice composite** est calculée en additionnant les notes obtenues dans chaque catégorie de l'Indice, puis en divisant le résultat par quatre.

Le terme « **membres** » s'entend des personnes qui rendent des décisions pour le compte d'une entité administrative et qui sont nommées par le gouverneur en conseil pour des mandats d'une durée fixe (p. ex. 3 ans, 5 ans).

Les termes « **partie** » et « **parties** » s'entendent des personnes, du groupe, de l'organisation, de l'entreprise, etc., ayant déposé la plainte ET des personnes, du groupe, de l'organisation, de l'entreprise, etc., faisant l'objet de cette plainte. Puisque chaque entité administrative peut utiliser un terme différent pour décrire ces concepts, nous avons choisi d'utiliser ce terme général.

Les **services de vulgarisation de l'information juridique** sont « une activité visant à systématiquement offrir à la population en temps opportun de l'information utile relative à la loi et au système judiciaire<sup>75</sup> ».

Le terme « **personnel** » s'entend des personnes qui travaillent pour l'entité administrative ou qui la soutiennent et qui sont des fonctionnaires.

La **note pondérée** s'entend du nombre total de points obtenus dans chaque catégorie ou sous-catégorie. Les points correspondent à la pondération attribuée à chaque indicateur (soit 10, 5 ou 1 lorsque la réponse est « oui » ou 0 lorsque la réponse est « non »).

---

<sup>75</sup> Ententes sur les services d'accès à la justice du ministère de la Justice. Pour de plus amples renseignements, voir le document précité, note 42, et la page <http://www.justice.gc.ca/fra/fina-fund/gouv-gov/access.html> (consultée le 29 décembre 2016).

## Annexe 2

### Directives pour remplir le questionnaire de l'Indice de l'accès à la justice pour les entités administratives fédérales

#### Comment répondre au sondage

Vous devez répondre à toutes les questions en sollicitant, au besoin, la participation des personnes au sein de votre organisation qui sont les mieux placées pour y répondre, ce qui sera le cas, entre autres, pour les questions liées aux communications sur le site Web, aux ressources humaines et à la formation, etc.

Si vous croyez qu'une des questions ne s'applique pas à votre organisation, veuillez en indiquer la raison dans la section des commentaires qui s'y rattache. Vous devez répondre à chaque question par un « oui », un « non » ou un commentaire dans la section prévue à cet effet, avant de pouvoir passer à la page suivante. Vous pouvez également entrer un commentaire même si vous avez répondu « oui » ou « non » à la question.

Lorsque la question concerne une pratique qui a cours au sein de votre organisation, répondez-y par l'affirmative si cette pratique est adoptée par au moins la moitié des membres de l'organisation (p. ex. Le personnel est-il formé à la prise de décision active, ou son expérience en la matière est-elle évaluée?).

Le sondage est assez long. Vous pouvez enregistrer votre travail et y revenir ultérieurement.

Des renseignements supplémentaires sur la méthode d'enquête sont fournis dans le guide de référence et de méthodologie.

Si vous avez des questions de nature technique concernant le sondage en ligne, veuillez communiquer avec Jo-Anne Raymond ([jo-anne.raymond@justice.gc.ca](mailto:jo-anne.raymond@justice.gc.ca)). Si vous avez des questions concernant son contenu, veuillez communiquer avec Susan McDonald ([susan.mcdonald@justice.gc.ca](mailto:susan.mcdonald@justice.gc.ca)).

#### Terminologie

Dans ce sondage, les **membres**, le **personnel**, la **partie** ou les **parties** de l'entité administrative sont pris en compte séparément dans les questions. Le terme « **membres** » s'entend des personnes qui rendent des décisions pour le compte d'une entité administrative et qui sont nommées par le gouverneur en conseil pour des mandats d'une durée fixe (p. ex. 3 ans, 5 ans).

Le terme « **personnel** » s'entend des personnes qui travaillent pour l'entité administrative ou qui la soutiennent et qui sont des fonctionnaires.

Les termes « **partie** » et « **parties** » s'entendent des personnes, du groupe, de l'organisation, de l'entreprise, etc., ayant déposé la plainte ET des personnes, du groupe, de l'organisation, de l'entreprise, etc., faisant l'objet de cette plainte. Puisque chaque entité administrative peut utiliser un terme différent pour décrire ces concepts, nous avons choisi d'utiliser ce terme général.

D'autres notions, telles que la prise de décision active, le langage accessible et la vulgarisation de l'information juridique, sont expliquées plus avant dans les notes explicatives fournies sous la question correspondante.

## **Annexe 3**

### **Questionnaire relatif à l'Indice de l'accès à la justice pour les entités administratives fédérales**

#### **Catégorie 1 – Accès à l'entité administrative**

##### **Catégorie 1.1 – Accès physique**

Cette première catégorie (Accès – accès physique et accès par des moyens technologiques) est une version modifiée de celle que l'on retrouve dans les ouvrages du professeur Lorne Sossin sur l'accès à la justice dans le contexte du droit administratif. Il ne faut pas seulement examiner l'accès physique à l'entité administrative, étant donné que la technologie est utilisée pour faciliter l'accès des parties; la catégorie 1.2 comprend donc des questions sur l'accès à l'entité administrative par des moyens technologiques. Lorsque vous répondrez aux questions de la présente catégorie ainsi que de toutes les autres, rappelez-vous que les procédures orales ne comprennent pas que les audiences, mais bien tous les types de processus de règlement des différends comme les conférences préparatoires, les séances de médiation et les processus de règlement rapide des différends.

Veuillez indiquer le nom de votre tribunal.

1. L'entité administrative (ou le prestataire de services contractuel) a-t-elle au moins un bureau ouvert au public?

Oui  
Non

2. Les procédures orales (p. ex. audiences, séances de médiation) se déroulent-elles dans des endroits les plus proches possible des parties?

Oui  
Non

3. Lorsque cela est nécessaire, les salles utilisées pour les procédures orales (p. ex. audiences, séances de médiation) peuvent-elles accueillir toute personne ayant un handicap (p. ex. ascenseurs, rampes d'accès, portes larges, etc.)?

Oui  
Non

4. Y a-t-il des salles disponibles où les avocats et autres représentants peuvent rencontrer leurs clients en privé?

Oui  
Non

5. L'entité administrative a-t-elle du personnel d'accueil pour aider les visiteurs?

Oui  
Non

6a. Une partie peut-elle parler à un représentant de l'entité administrative en dehors des heures normales d'ouverture (p. ex. de 8 h à 17 h) partout au Canada?

Oui

Non

6b. Les parties peuvent-elles suivre de près des procédures orales réelles ou des simulations? Pour fournir des services aux clients en dehors des heures normales d'ouverture, les gestionnaires peuvent approuver du temps supplémentaire ou des horaires de travail flexibles pour certains membres de leur personnel.

Oui

Non

7a. Les parties peuvent-elles assister à des procédures orales réelles ou à des simulations?

Oui

Non

7b. Les parties sont-elles informées qu'elles peuvent assister à une procédure orale réelle ou simulée?

Oui

Non

8. L'entité administrative est-elle ouverte au public?

Oui

Non

9. L'entité administrative a-t-elle une politique ou une pratique générale en matière d'accommodement des besoins spéciaux?

Oui

Non

10. Est-ce que le bureau de l'entité administrative ainsi que le lieu où se déroulent les procédures sont facilement accessibles au moyen des transports en commun?

Oui

Non

11. Le bureau de l'entité administrative offre-t-il l'accès à une garderie ou à des espaces conviviaux pour les enfants des parties ou des témoins?

Oui

Non

12. L'entité administrative consulte-t-elle les parties en ce qui concerne la mise au rôle des procédures orales?

Oui

Non

13. Est-ce qu'une plainte bien fondée de défaut d'accommoder les besoins d'une partie a été déposée contre l'entité administrative au cours des 12 derniers mois?

Oui

Non

**Catégorie 1.2 – Accès par des moyens technologiques**

14a. Les parties peuvent-elles participer aux procédures orales par téléconférence ou par vidéoconférence?

Oui

Non

14b. Y a-t-il des parties qui participent à des procédures orales par téléconférence ou par vidéoconférence?

Oui

Non

15a. Est-ce que les parties peuvent participer à des procédures orales par voie d'observations écrites?

Oui

Non

15b. Y a-t-il des parties qui participent à des procédures orales par voie d'observations écrites?

Oui

Non

16a. L'entité administrative peut-elle répondre à des questions d'ordre général du public par différents mécanismes, notamment par Internet, courriel, conversation en ligne, téléphone, téléimprimeur et messagerie texte?

Oui

Non

16b. L'entité administrative peut-elle répondre à toutes les questions précises concernant une affaire par différents mécanismes, notamment par Internet, courriel, téléphone, téléimprimeur et messagerie texte?

Oui

Non

17. Est-ce que le site Web de l'entité administrative peut être compris par des utilisateurs ayant des niveaux d'alphabétisme divers?

Oui

Non

18. Le site Web de l'entité administrative satisfait-il aux normes d'accessibilité pour les personnes handicapées du Conseil du Trésor?

Oui

Non

19. Le site Web de l'entité administrative est-il accessible aux personnes ayant des styles d'apprentissage différents et comprend-il des renseignements présentés en format audio et vidéo?

Oui

Non

20a. L'entité administrative utilise-t-elle des outils de diagnostic Web, comme Google Analytics ou d'autres logiciels?

Oui

Non

20b. Le site Web de l'entité administrative est-il conçu pour faciliter la navigation?

Oui

Non

21a. L'entité administrative demande-t-elle de la rétroinformation des utilisateurs de son site Web (p. ex. fenêtre de sondage ou onglet de commentaires sur le site)?

Oui

Non

21b. Si l'entité administrative demande de la rétroinformation des utilisateurs de son site Web, répond-elle aux questions soulevées?

Oui

Non

22. Une assistance technique relative au site Web est-elle facilement accessible (p. ex. en composant un numéro de téléphone sans frais)?

Oui

Non

23a. L'entité administrative utilise-t-elle des formulaires en ligne?

Les formulaires en ligne aident à réduire les coûts d'impression et de livraison. Certains formulaires peuvent être remplis en ligne, mais doivent être imprimés et envoyés par courriel ou par télécopieur.

Oui

Non

23b. L'entité administrative utilise-t-elle des « formulaires intelligents »?

Un formulaire intelligent est un document électronique qui peut être rempli et transmis en ligne.

Oui

Non

## **Catégorie 2 – Procédures**

### **Catégorie 2.1 – Justice procédurale**

La catégorie « Procédures », qui est de loin la plus grande catégorie, est subdivisée en quatre sous-catégories. La justice procédurale est la première sous-catégorie et comprend : la possibilité d'exprimer son point de vue durant la procédure; la prise en compte des points de vue et des

sentiments au cours des procédures; la possibilité d'influer sur les résultats; la perception d'équité à l'égard d'une procédure; les degrés de satisfaction. Dans les questions relatives à cette catégorie, une distinction est faite entre les « membres » et le « personnel » de l'entité administrative. Le terme « membres » s'entend des personnes qui rendent des décisions pour le compte d'une entité administrative et qui sont nommées par le gouverneur en conseil pour des mandats d'une durée fixe (p. ex. 3 ans, 5 ans), tandis que le terme « personnel » s'entend de celles qui travaillent pour l'entité administrative ou qui la soutiennent et qui sont des fonctionnaires.

24a. Les membres sont-ils formés à la prise de décision active, ou leur expérience antérieure en la matière est-elle évaluée?

La prise de décision active est expliquée dans la publication de Lorne Sossin et Mark Friedman, « Charter Values and Administrative Justice », *Osgoode Legal Studies Research Paper Series*, vol. 62 (2014) : [TRADUCTION] « La prise de décision active n'a pas de définition précise, mais elle correspond habituellement à un point milieu entre les modèles contradictoire et inquisitoire d'audiences. Un décideur actif respectera le droit des parties d'exposer leurs propres positions sur des questions de droit et de fait, mais peut apporter un complément aux observations en soulevant d'autres questions, en demandant des renseignements ou des points de vue non présentés par les parties et en corrigeant toute asymétrie résultant du fait que certaines parties sont représentées ou non ou sont plus ou moins bien informées [...]. » Sur le plan pratique, Ian Mackenzie décrit la prise de décision active comme [TRADUCTION] « [...] l'acte qui consiste à adapter la procédure en fonction de la personne ou des personnes qui se trouvent devant le décideur, tout en respectant l'impartialité de ce dernier ».

Oui

Non

24b. Le personnel est-il formé à la prise de décision active, ou son expérience en la matière est-elle évaluée?

Oui

Non

25a. Les membres sont-ils formés en matière d'objectivité et de partis pris, ou leur expérience en la matière est-elle évaluée?

Oui

Non

25b. Le personnel reçoit-il une formation en matière d'objectivité et de partis pris, ou son expérience en la matière est-elle évaluée?

Oui

Non

26. Les parties peuvent-elles choisir parmi une gamme de procédures à mesure que leur affaire progresse dans le système?

Les options offertes peuvent inclure : un mode alternatif de règlement des litiges, un règlement rapide, une audience devant l'entité administrative, une demande d'allocation des dépens, etc.

Oui

Non

27a. L'entité administrative surveille-t-elle ses membres pour déceler les préjugés implicites?

Un préjugé implicite est un préjugé qui se manifeste [TRADUCTION] « inconsciemment et indépendamment de la volonté de la personne ». La surveillance effectuée peut prendre la forme d'une autoévaluation périodique, d'une analyse des décisions, d'entrevues, d'une évaluation du rendement, etc. L'Implicit Association Test de Harvard en est un exemple : il s'agit d'une autoévaluation visant à déceler les stéréotypes implicites. Des exemples potentiels de préjugés implicites seraient des décisions où l'on soulève un doute quant à la légitimité d'accorder une pension d'invalidité à une jeune personne, ou encore, où l'on remet en question la gravité d'une maladie mentale comme la dépression.

Oui

Non

27b. L'entité administrative surveille-t-elle son personnel pour déceler les préjugés implicites?

La surveillance effectuée peut prendre la forme d'une autoévaluation périodique, d'une analyse des décisions, d'entrevues, d'une évaluation du rendement, etc.

Oui

Non

28a. L'entité administrative offre-t-elle des mécanismes de règlement informels permettant aux parties de déposer et de régler leurs plaintes à propos des services?

Un système de gestion informelle des conflits comprend un éventail de modes alternatifs de règlement des litiges, comme : la consultation informelle, la négociation (résolution par les parties), la médiation par un tiers, l'accompagnement en situation de conflits, la facilitation et les interventions de groupe.

Oui

Non

28b. L'entité administrative offre-t-elle des mécanismes de règlement formels permettant aux parties de déposer et de régler leurs plaintes à propos des services?

Un système de gestion formelle des conflits peut comprendre : une procédure de plainte écrite, un ombudsman, etc.

Oui

Non

28c. Les parties peuvent-elles choisir entre les mécanismes de règlement formels et informels des différends de l'entité administrative?

Oui

Non

29. L'entité administrative offre-t-elle des services d'interprétation dans d'autres langues que le français ou l'anglais?

Oui

Non

30a. Au cours des cinq dernières années, l'entité a-t-elle évalué le degré de satisfaction des parties à l'égard de ses procédures?

Une évaluation devrait, notamment, porter sur l'accessibilité des renseignements (p. ex. niveau de langue, formats accessibles, fonctionnalité du site Web). Elle peut viser un service particulier, comme un

sondage sur les services de médiation en personne, et peut être réalisée dans le cadre d'une vérification interne ou externe.

Oui

Non

30b. L'entité administrative a-t-elle résolu les problèmes révélés par les évaluations de la satisfaction des utilisateurs?

Oui

Non

31. L'entité administrative a-t-elle des indicateurs du rendement pertinents au regard de l'accès à la justice?

Les indicateurs de rendement décrivent la façon dont un observateur peut déterminer si les résultats ont été atteints. Ils définissent les normes relatives au niveau d'accomplissement attendu de ces résultats, y compris l'échéancier, et peuvent être de nature qualitative ou quantitative.

Oui

Non

32. L'entité administrative possède-t-elle un système pour recueillir et gérer des données relatives aux affaires?

Oui

Non

33a. L'entité administrative a-t-elle des normes de services internes écrites?

Oui

Non

33b. L'observation des normes internes de services est-elle surveillée?

Oui

Non

33c. L'entité administrative a-t-elle des normes de services externes prévoyant des jalons pour les procédures?

Oui

Non

33d. L'observation des normes de services externes est-elle surveillée?

Oui

Non

34. L'entité administrative respecte-t-elle ses normes de services externes dans 85 % des cas ou plus? Le SCT instaure une nouvelle politique en matière de normes de service, et tous les ministères et organismes devront adopter des directives opérationnelles. Il n'y a aucun document officiel qui fait état des objectifs relatifs à chaque norme. D'après les discussions entretenues à l'interne avec les responsables des évaluations, le SCT vise un objectif de 90 %; certaines organisations ont convenu de fixer ce dernier à 85 %, dans la mesure où un objectif de 80 % était considéré comme trop modeste.

Aucune norme globale prenant la moyenne de tous les services prioritaires offerts n'a été établie. Voir la Politique sur les services du SCT dont il est question ici.

Oui

Non

### **Catégorie 2.2 – Représentation**

L'autoreprésentation est devenue, au cours des 10 dernières années, l'un des problèmes les plus importants en ce qui a trait à la question de l'accès à la justice. Les entités administratives sont conçues, pour la plupart, d'une manière qui se veut moins formelle que le système judiciaire et sont donc susceptibles d'être saisies de nombreuses affaires où des parties se représentent elles-mêmes.

35. L'entité administrative fournit-elle des renseignements aux parties qui se représentent elles-mêmes (p. ex. listes de contrôle et autres documents de vulgarisation de l'information juridique, renseignements sur les processus, foires aux questions et autres sujets d'intérêt pour toute partie qui se représente elle-même)?

Les entités administratives sont censées offrir un moyen moins formel de régler des différends. Chaque entité administrative possède son propre ensemble de règles. L'autoreprésentation peut aider à améliorer l'accès à la justice, mais les mesures de soutien (renseignements, orientation, etc.) offertes par l'entité administrative sont tout aussi importantes.

Oui

Non

36. L'entité administrative surveille-t-elle les tendances en matière d'autoreprésentation?

Oui

Non

37a. Les membres reçoivent-ils une formation sur la façon de travailler avec des parties qui se représentent elles-mêmes, ou leur expérience à cet égard est-elle évaluée?

Oui

Non

37b. Le personnel reçoit-il une formation sur la façon de travailler avec des parties qui se représentent elles-mêmes, ou son expérience à cet égard est-elle évaluée?

Oui

Non

37c. L'entité administrative surveille-t-elle les interactions des membres avec les parties qui se représentent elles-mêmes et la façon dont ils traitent les observations des parties?

Oui

Non

37d. L'entité administrative surveille-t-elle les interactions du personnel avec les parties qui se représentent elles-mêmes et la façon dont il traite les observations des parties (p. ex. les conversations téléphoniques avec les clients pourraient être surveillées de façon aléatoire)?

Oui

Non

38. L'entité administrative offre-t-elle un soutien aux parties qui n'ont pas la capacité de se représenter elles-mêmes (p. ex. le personnel désigné pourrait fournir d'autres renseignements par téléphone ou en personne, offrir une aide supplémentaire à l'aide de documents ou de processus ou aiguiller les clients vers des fournisseurs de services externes)?

Oui

Non

39. Une partie peut-elle être accompagnée d'une personne de confiance tout au long de la procédure (p. ex. un membre de la famille, un ami, un travailleur communautaire, etc.)?

Oui

Non

### **Catégorie 2.3 – Aspects interpersonnels**

Cette troisième sous-catégorie porte, notamment, sur des éléments tels que les fonctionnaires des tribunaux et les questions visant à déterminer si le personnel et les membres de l'entité administrative ont traité les utilisateurs d'une manière polie et respectueuse, s'ils ont fait de leur mieux pour produire un bon résultat pour toutes les parties et s'ils étaient transparents dans leurs communications.

40a. Les membres sont-ils formés à traiter les parties, le personnel et les autres membres avec respect, ou leur expérience à cet égard est-elle évaluée?

Oui

Non

40b. Le personnel est-il formé à traiter les parties, les autres membres du personnel et les membres avec respect, ou son expérience à cet égard est-elle évaluée?

Oui

Non

41. L'entité administrative a-t-elle un « code de conduite, de valeurs ou d'éthique »?

Oui

Non

42a. Les membres reçoivent-ils une formation concernant l'obligation d'accommodement, ou sont-ils évalués à cet égard?

Oui

Non

42b. Le personnel reçoit-il une formation concernant l'obligation d'accommodement, ou est-il évalué à cet égard?

Oui

Non

### **Catégorie 2.4 – Aspects informationnels**

Le thème de cette dernière sous-catégorie est l'information (vulgarisation de l'information juridique), et celle-ci inclut des questions visant, notamment, à déterminer si le personnel ou les membres, selon le contexte, expliquent, en temps opportun, les procédures, les droits et les options de manière

exhaustive, si les parties comprennent ces explications et si elles ont eu la possibilité de demander des éclaircissements.

43. L'entité administrative offre-t-elle aux parties la possibilité de corriger tout renseignement inexact durant la procédure (c'est-à-dire, avant qu'une décision soit rendue)?

Oui

Non

44. Les renseignements communiqués par écrit et de vive voix au sujet de l'entité administrative sont-ils tenus à jour (p. ex. lorsque des changements sont apportés à la loi ou aux procédures, les renseignements fournis aux parties et au public sont mis à jour)?

Oui

Non

45. L'entité administrative réalise-t-elle régulièrement des activités de sensibilisation (p. ex. activités continues comme des bulletins, des réunions des intéressés, des allocutions, etc.)?

Oui

Non

46a. Est-ce que des renseignements au sujet de l'entité administrative sont affichés sur les sites Web des intervenants et des agences de renseignements et de services pertinents?

Oui

Non

46b. Trouve-t-on des renseignements au sujet de l'entité administrative dans les salles d'attente des intervenants et des agences de services pertinents?

Oui

Non

47. Le site Web de l'entité administrative comporte-t-il une section « Foire aux questions » (FAQ)? Un document « FAQ » fait souvent partie des trousseaux d'information. Ce document répond aux questions régulièrement posées par les clients, les utilisateurs et d'autres parties, même après que ceux-ci ont consulté d'autres sources d'information. Une FAQ devrait être rédigée en langage clair, de sorte que des personnes ayant des niveaux d'alphabétisation différents puissent la comprendre.

Oui

Non

48. Le site Web de l'entité administrative contient-il un glossaire?

Oui

Non

49. Les ressources écrites sont-elles rédigées dans un langage clair/accessible?

Le CTAC tient à jour une définition de la notion de langage clair et offre gratuitement aux membres de l'organisation un cours en ligne sur l'alphabétisation.

Oui

Non

50a. Est-ce qu'un langage clair/accessible est employé dans les communications de vive voix avec les parties?

Oui

Non

50b. L'entité administrative surveille-t-elle l'emploi d'un langage accessible dans les documents de communication?

Oui

Non

51. L'entité administrative a-t-elle fait l'objet d'une plainte fondée auprès du commissaire aux langues officielles relativement à un refus de fournir des services en français ou en anglais au cours des 12 derniers mois?

Oui

Non

52. Les ressources écrites sont-elles disponibles dans des langues autres que le français et l'anglais (p. ex. le braille, l'espagnol et le chinois)?

Oui

Non

53. Est-ce que l'entité administrative fournit des renseignements au moyen d'aides visuelles?

Oui

Non

54a. Lorsqu'il interagit avec les parties, le personnel renvoie-t-il à des ressources additionnelles?

Oui

Non

54b. Est-ce que le site Web renvoie à des ressources additionnelles?

Oui

Non

54c. Est-ce que l'entité administrative fournit des copies papier de ressources additionnelles?

Oui

Non

54d. Est-ce que les listes de renvoi sont tenues à jour?

Oui

Non

55. L'entité administrative protège-t-elle les renseignements personnels?

Oui

Non

### **Catégorie 3 – Coûts**

Cette catégorie porte sur les coûts que doivent assumer les parties à des procédures administratives. Presque tous ces coûts sont des frais de service. Les coûts dont il est ici question ne comprennent pas les coûts mentionnés dans les recherches menées par l'Université de Tilbourg (indemnisation des pertes d'occasions et plusieurs coûts intangibles).

#### **Catégorie 3.1 – Frais de service**

56. L'entité administrative paie-t-elle pour les coûts de l'interprétation dans des langues autres que le français ou l'anglais lors d'audiences, de séances de médiation ou d'autres procédures?

Les procédures comprennent, notamment, tout processus de règlement des différends, comme les audiences et les séances de médiation. Les nouveaux arrivants, plus particulièrement les demandeurs d'asile qui relatent des événements traumatisants, sont nombreux à être incapables de témoigner en français ou en anglais. Des services d'interprétation peuvent également être requis lorsqu'une partie a un handicap qui l'empêche de bien communiquer dans une des deux langues officielles du Canada.

Oui

Non

57. L'entité administrative paie-t-elle pour la traduction de documents clés (p. ex. lettres aux parties, décisions) dans d'autres langues que le français ou l'anglais?

Oui

Non

58. L'entité administrative paie-t-elle pour des copies additionnelles?

Oui

Non

59a. Les parties peuvent-elles déposer des documents sans aucuns frais?

Oui

Non

59b. Si des droits sont exigibles pour le dépôt de documents, y a-t-il une échelle mobile ou une dispense des droits pour les parties qui satisfont à des critères de faible revenu?

Oui

Non

60a. Les parties peuvent-elles utiliser les salles de l'entité administrative pour des procédures orales (p. ex. audiences, médiation) sans frais?

Oui

Non

60b. S'il y a des frais pour l'utilisation des salles, y a-t-il une échelle mobile ou une dispense des frais pour les parties qui satisfont à des critères de faible revenu?

Oui

Non

61. Les utilisateurs ont-ils accès à des documents de vulgarisation de l'information juridique (imprimés ou en ligne) sans frais?

Oui

Non

62. L'entité administrative travaille-t-elle en partenariat avec un groupe bénévole de vulgarisation de l'information juridique d'intérêt public?

Oui

Non

63. L'entité administrative a-t-elle des lignes téléphoniques et de télécopieur sans frais?

Oui

Non

64. L'entité administrative alloue-t-elle une partie de son budget aux besoins en matière d'information des parties, par exemple pour des sondages, le contrôle des documents, la révision des sites Web, etc.? Bien qu'il ne s'agisse pas nécessairement d'un poste du budget, la réponse serait « oui » lorsque des ressources sont affectées à des activités qui répondent aux besoins de renseignements des parties (p. ex. révision du site Web, mise à jour de dépliants, sondages auprès des utilisateurs, etc.).

Oui

Non

### **Catégorie 3.2 – Mesures de soutien à l'égard des coûts intangibles**

65. L'entité administrative fournit-elle de l'aide et du soutien au personnel relativement à la santé mentale (p. ex. accès à un programme d'aide aux employés et à un programme interne de mieux-être)?

Oui

Non

66. L'entité administrative a-t-elle un programme d'aide aux membres lié à la santé mentale?

Oui

Non

67. L'entité administrative fournit-elle de l'aide et du soutien aux parties relativement à la santé mentale, ou les dirige-t-elle vers les personnes ou les organisations appropriées?

Oui

Non

## **Catégorie 4 – Résultats**

### **Catégorie 4.1 – Justice distributive**

La dernière catégorie, « Résultats », influe grandement sur la perception globale d'équité et de justice des parties. La première sous-catégorie, « Justice distributive », met en relief le fait que bon nombre de conflits soulèvent une ou plusieurs questions relatives au partage de biens, de dommages-intérêts et de tâches, de même qu'une ou plusieurs questions relatives à l'application de sanctions. La distribution en tant que dimension de la qualité des résultats évoque le caractère approprié des résultats relativement aux questions touchant la répartition. (Définition tirée du modèle de guide de l'Université de Tilbourg)

68. Selon ce qui est approprié, l'entité administrative facilite-t-elle la distribution d'argent et de biens (p. ex. avantages)?

Oui

Non

69. L'entité administrative prend-elle en compte les besoins des parties (p. ex. la situation socio-économique propre à chacune)?

Oui

Non

70. L'entité administrative prend-elle en compte les rôles des parties (p. ex. employeur/employé)?

Oui

Non

71. L'entité administrative prend-elle en compte les efforts des parties?

Oui

Non

72a. L'entité administrative peut-elle accorder ou faciliter une réparation relative à des dommages pécuniaires?

Oui

Non

72b. L'entité administrative accorde-t-elle ou facilite-t-elle une réparation relative à des dommages pécuniaires (p. ex. une indemnité qui comprend la perte de salaire et d'avantages)?

Oui

Non

73a. L'entité administrative peut-elle accorder ou faciliter une réparation relative à des maux affectifs (p. ex. stress, anxiété ou autres conséquences émotionnelles négatives)?

Oui

Non

73b. L'entité administrative accorde-t-elle ou facilite-t-elle une réparation relative à des maux affectifs?

Oui

Non

#### **Catégorie 4.2 – Justice fonctionnelle**

Une autre dimension dans cette catégorie est la mesure dans laquelle les résultats sont utiles du point de vue des parties. Lorsqu'un conflit survient, peu de gens pensent immédiatement aux droits qu'ils peuvent avoir ou ne pas avoir. La plupart d'entre eux pensent plutôt à résoudre le conflit, et cela les amène à chercher à obtenir justice. (Définition tirée du modèle de guide de l'Université de Tilbourg)

74. L'entité administrative cherche-t-elle à améliorer la relation endommagée durant le conflit?

Oui

Non

75. L'entité administrative demande-t-elle de la rétroinformation sur la mesure dans laquelle les parties ont réglé leurs différends (p. ex. un sondage ou un suivi pour obtenir leurs commentaires sur le processus de réconciliation)?

Oui

Non

76a. L'entité administrative peut-elle forcer l'exécution des résultats?

Oui

Non

76b. L'entité administrative force-t-elle l'exécution des résultats?

Oui

Non

77. L'entité administrative surveille-t-elle les résultats pour prévenir les conflits futurs?

Oui

Non

#### **Catégorie 4.3 – Transparence des résultats**

La transparence est considérée comme un des aspects liés à la qualité des résultats. Au fond, elle se rapporte à deux éléments connexes. La qualité d'un résultat peut dépendre, en partie, des motifs qui justifient ce résultat. Il est donc important que ces motifs soient transparents et puissent faire l'objet d'un examen. Cet examen aide à évaluer la mesure dans laquelle un résultat est similaire à ceux obtenus dans d'autres cas semblables. (Définition tirée du modèle de guide de l'Université de Tilbourg)

78. La décision est-elle clairement communiquée aux parties (p. ex. dans une lettre ou un courriel rédigé dans un langage clair et accessible)?

Oui

Non

79. Les motifs de la décision sont-ils clairement communiqués aux parties?

Les motifs sont habituellement communiqués en même temps que la décision.

Oui

Non

80. La décision ou le règlement sont-ils accessibles au public en format intégral ou caviardé?

Oui

Non

81. Après qu'elles ont été rendues, les décisions de l'entité administrative sont-elles surveillées à l'interne pour évaluer dans quelle mesure elles sont régulièrement appliquées?

Oui

Non

Veillez fournir des exemples de pratiques exemplaires, c'est-à-dire d'activités ou d'initiatives qui améliorent l'accès à la justice. Ces activités ou initiatives peuvent cadrer avec une ou plusieurs des catégories de l'Indice. Ces exemples ne seront pas évalués et ne feront pas partie de l'Indice, mais ils

seront présentés dans les commentaires qui accompagneront les résultats de l'Indice, comme une façon d'échanger de bonnes idées.

REMARQUE :