



ÉCI JUST

~~Louise Mantha~~
~~Justice Library~~
~~Room 806~~

N° 25

BULLETIN DU SECTEUR DES ACTIVITÉS JURIDIQUES

Décembre 1995

Une nouvelle structure pour un meilleur service

*par George Thomson
sous-ministre et sous-procureur
général adjoint de la Justice*

Au ministère de la Justice, nous procédons à une importante réorganisation, qui vise en grande partie à nous rendre encore plus capables de servir nos clients.

*Il devrait en résulter
une structure plus logique
et plus efficace
pour la prestation
des services*

Auparavant, nos services à la clientèle étaient répartis entre différents secteurs : contentieux dans l'un, conseils juridiques et services d'avocats généraux dans un autre, et conseils juridiques spécialisés dans un troisième (par exemple, conseils sur la Charte ou sur le droit applicable aux Autochtones). En dépit des meilleurs efforts de nos avocats, la séparation des secteurs nuisait trop

souvent à notre capacité de fournir des services coordonnés, sans faille.

Au 30 septembre, nous avons réuni dans un même secteur - le Secteur des activités juridiques - la plupart des unités dont la mission principale consiste à fournir des services aux clients. (Une exception d'importance demeure toutefois, à savoir que les unités du Québec continuent de relever du Secteur du droit civil et de la gestion ministérielle, compte tenu du fait que la majeure partie du travail dans cette province relève du droit civil.) Il devrait en résulter une structure plus logique et plus efficace pour la prestation des services, structure nous permettant de puiser facilement dans la vaste gamme de ressources et de spécialistes au Ministère.

Il y a une autre entreprise d'importance qui est étroitement liée à la réorganisation. Il s'agit des Services axés sur le client, ou SAC, qui ont été décrits de façon plus détaillée dans l'édition d'août d'*Écho Justice*. Dans les faits, nous discutons avec les représentants de chaque ministère-client des services que le ministère de la

Justice lui fournira pendant l'année à venir, en tenant compte des ressources que notre ministère et lui-même pourront ensemble y investir. Parallèlement, nous explorons avec nos clients des moyens de réaliser des économies en devenant plus efficaces ou autrement, car les budgets de tous les ministères sont réduits.

Jusqu'à présent, vingt ententes de services aux clients ont été signées, et nous nous dirigeons vers une seconde ronde de discussions avec les ministères-clients. Une haute priorité est accordée à ces discussions afin de pouvoir prendre les résultats en considération dans les décisions en matière de ressources pour la prochaine année financière et les suivantes.

*Nous avons organisé
le Secteur des activités
juridiques par rapport
à nos clients*



Comment les SAC s'intègrent-ils à la réorganisation? Pour simplifier, disons que, dans la plupart des cas, nous avons donné aux chefs de nos services juridiques la tâche de mener avec eux les discussions concernant les SAC au nom de tout le Ministère.

Dans le cas de nos trois premiers domaines de service à la clientèle, du point de vue quantitatif - impôt, citoyenneté et immigration et affaires autochtones - qui, à eux seuls, prennent 40 pour 100 environ de notre budget des services à la clientèle, nous avons donné à trois gestionnaires du Secteur des activités juridiques le mandat de planifier et de coordonner la prestation de tous nos services. Ces gestionnaires sont également chargés d'attribuer

les ressources convenues dans le cadre des SAC aux unités du Ministère qui, de fait, fourniront les services (p. ex., nos bureaux régionaux).

Nous avons regroupé les autres ministères-clients en trois «portefeuilles»: Affaires commerciales, Affaires réglementaires et Organisme central. Chaque portefeuilliste aura la responsabilité de répartir son budget, en consultation avec les chefs de secteur, dans le cadre des plans visant les SAC.

Enfin, il y a un autre changement que nous avons apporté à l'organisation pour améliorer le service à la clientèle: nous avons adapté la structure des bureaux régionaux à celle de nombreux

clients en région. Dans le Secteur des activités juridiques, cinq directeurs régionaux principaux superviseront la prestation des services juridiques dans leurs régions (Atlantique, Québec, Ontario, Prairies et Territoires du Nord-Ouest, et Colombie-Britannique et Yukon).

Par l'entremise de l'initiative des SAC, nous continuerons d'expérimenter de nouveaux moyens de servir nos clients et de rendre nos méthodes meilleures et moins coûteuses. Je suis persuadé que notre nouvelle organisation, en particulier le Secteur des activités juridiques, nous donnera le cadre nécessaire pour y arriver. ■

Frais d'utilisation et recouvrement des coûts

*par Yvon Besner
avocat-conseil, Services juridiques
Conseil du Trésor*

En 1994, pour la première fois, le gouvernement fédéral a récupéré les coûts d'arbitrage à part égale auprès de l'association patronale et du syndicat lorsqu'il a légiféré pour mettre fin au conflit de travail dans les ports de la côte Ouest. La même année, Parcs Canada a décidé de déréglementer ses frais d'utilisation relatifs à ses installations récréatives afin d'avoir la possibilité d'ajuster ses frais en fonction du marché. En 1995, le gouvernement introduisait des politiques visant à exiger un montant de 975 \$ pour l'octroi du droit d'établissement de tout

immigrant et de 100 \$ pour l'octroi du droit d'être citoyen canadien.

Ces exemples, parmi un éventail impressionnant de projets de recouvrement de coûts ou d'imposition de frais d'utilisation, nous permettent de constater la

*la récupération totale
ou partielle des coûts
des programmes ou
l'imposition de frais
d'utilisation
aux usagers peuvent
sembler être
des options attrayantes*

variété des situations où les questions juridiques devaient être abordées.

Le recouvrement des coûts et l'imposition de frais d'utilisation visent habituellement à promouvoir une plus grande équité dans le financement des activités gouvernementales qui confèrent des avantages précis à des utilisateurs externes (voir la politique du Conseil du Trésor sur les frais d'utilisation externe à l'égard des biens, services, biens immobiliers, droits et privilèges). Récemment, toutefois, l'approche est devenue plus populaire dans le cadre de la révision des programmes présentement effectués au sein de

l'administration publique fédérale et des coupures budgétaires annoncées. Afin de maintenir certains programmes, la récupération totale ou partielle des coûts des programmes ou l'imposition de frais d'utilisation aux usagers peuvent sembler être des options attrayantes.

Mais il y a des limites à observer. Tout d'abord, le recouvrement ne doit pas être perçu comme étant une simple façon d'éviter de rationaliser les coûts ou de subventionner des modes plus efficaces d'exécution de programmes, ou encore être considéré pour maintenir des programmes dont l'existence n'est plus justifiée.

Lorsque, suite à un examen approfondi, le recouvrement des coûts s'avère une option justifiée, les ministères doivent vérifier le statut juridique des différents scénarios disponibles.

*les avis juridiques
doivent tenir compte
des particularités
de chacun des projets
de recouvrement*

Est-ce que votre ministère possède l'autorité nécessaire pour imposer des frais? Quels coûts peuvent être recouverts? Les frais peuvent-ils être imposés sans avoir recours au processus réglementaire? Si les usagers reçoivent un avantage économique supérieur aux coûts encourus par le gouvernement, les

frais d'utilisation peuvent-ils en tenir compte? Comment votre Ministère peut-il utiliser les recettes découlant des frais pour compenser pour ses dépenses d'opération sans augmentation des crédits budgétaires?

*Comment
déterminer le montant
des
ressources requises?*

Voilà le genre de questions qui sont posées quotidiennement au ministère de la Justice. Même si des règles générales peuvent être tirées de la législation et de la jurisprudence, les avis juridiques doivent tenir compte des particularités de chacun des projets de recouvrement. Selon que les frais soient imposés sur un produit, un service, un permis ou autre avantage, les règles sont différentes. Chaque initiative du client doit être implantée à l'intérieur d'un cadre qui respecte la loi et puisse survivre à toute contestation judiciaire.

Par exemple, dans le cas d'un service, un ministère peut recouvrer jusqu'au coût total défrayé pour l'offrir. Ce coût peut tenir compte de toutes les dépenses effectuées par le gouvernement et non seulement de celles du ministère en question. Dans le cas d'un droit ou d'un avantage conféré à l'utilisateur, par exemple, une licence d'utilisation d'un logiciel, ce genre de plafond n'existe pas. Le prix demandé peut

alors tenir compte de la pleine valeur économique de l'avantage conféré.

Lorsque des avis juridiques sont requis par nos ministères clients sur des projets spécifiques, le ministère de la Justice, et en particulier le Secteur des activités juridiques, adopte une approche concertée afin d'utiliser au maximum l'expertise de chacun au sein du Secteur, surtout lorsque le projet soulève de nouvelles questions juridiques.

Il est important de connaître le mandat du client et la législation qui s'applique aux programmes en question. Les avocats des services juridiques du ministère concerné sont bien placés pour ainsi faire valoir l'existence ou les limites des autorités de la législation en vertu de laquelle le programme est exécuté. D'autre part, les Services juridiques du Conseil du Trésor pourraient aussi participer aux recherches lorsqu'il est envisagé d'imposer ces frais d'utilisation en vertu des autorités générales prévues dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Leurs conseils devraient être certainement requis avant que le projet de recouvrement ne soit formellement transmis au Conseil du Trésor pour approbation. Finalement, l'étude de nouvelles questions est également soumise à la Section de droit administratif et à la Section du Bureau du Conseil privé en vue de consolider et d'uniformiser les avis donnés.

Le recouvrement soulève de nombreuses questions, et le ministère de la Justice réalise qu'il ne suffit pas que d'aborder les

questions cas par cas. Nombre d'activités visant à permettre l'approfondissement et la diffusion des connaissances dans ce domaine sont ou ont été entreprises. Mentionnons par exemple l'étude réalisée en 1994 par le sous-comité interministériel sur les aspects juridiques relativement aux frais

d'utilisation établi par le Secrétariat du Conseil du Trésor, la publication au début de 1995 de *Commentaires sur la Loi sur la gestion des finances publiques* et la diffusion l'été dernier d'un compendium répertoriant les avis juridiques déjà donnés sur ces questions. Il est à noter que les deux derniers

ouvrages seront inclus dans la prochaine version de la Table de travail-Justice, c'est-à-dire le disque optique compact (CD-ROM) reproduisant plusieurs manuels à l'usage des avocats et notaires de la Justice. ■

Rédaction selon les principes de la lisibilité

par Anne-Marie Fortin, avocate Services juridiques, Ressources naturelles

Au cours des dernières années, la réforme réglementaire a mené à diverses initiatives. Une des initiatives les plus innovatrices et les plus prometteuses est le projet pilote de lisibilité. Les ministères de la Justice et des Ressources naturelles ainsi que le Secrétariat du Conseil du Trésor se sont concertés pour récrire une partie du *Règlement sur les explosifs* selon les principes de la lisibilité. La partie choisie fut le *Règlement sur les pièces pyrotechniques à l'usage des consommateurs*.

*la grande majorité
des membres ...
s'y conformeront
si elle est accessible
et lisible*

La rédaction selon des principes de lisibilité est un outil important menant vers la réalisation de l'observation volontaire des lois au moyen des mesures les moins envahissantes possibles et au

moindre coût. Il est d'abord présumé que la grande majorité des membres d'une population réglementée ne se conforment pas à la loi par ignorance de cette dernière, et qu'ils s'y conformeront si elle est accessible et lisible. Le point pourrait paraître évident, mais il a été assombri dans le passé par la préoccupation de suivre la tradition et par les craintes que le langage clair n'est pas assez précis dans le contexte de la rédaction législative. Mais ces préoccupations ne sont pas fondées en grande partie, et le résultat pourrait aller à l'encontre du but recherché.

La rédaction selon des principes de lisibilité signifie la production de documents qui peuvent être compris et interprétés de façon consistante par le lecteur tout en rencontrant l'objectif réglementaire. Il ne suffit pas de choisir un vocabulaire plus simple et des phrases plus courtes. Il s'agit plutôt d'un processus, d'une approche à la rédaction qui comporte une série d'étapes :

- identification du lecteur;
- élaboration de voies de communications efficaces avec le lecteur;

- connaissance de l'information à communiquer;
- choix de mots connus du lecteur;
- présentation claire du texte;
- tenue de tests pour s'assurer que la législation a atteint le but visé.

Toutes ces étapes ont été suivies dans le cadre du projet pilote. L'équipe de rédaction a consulté plusieurs intéressés (inspecteurs, détaillants, etc.) dans le domaine de l'industrie des pièces pyrotechniques à l'usage des consommateurs. Ces consultations ont aidé l'équipe à déceler les irritants qui devaient être éliminés lors de la rédaction du règlement. Elles ont également permis à l'équipe d'en apprendre beaucoup plus sur les divers rôles et préoccupations d'ordre pratique des gens de l'industrie qu'il n'en aurait été possible autrement. Cette partie du processus constituait un changement intéressant par rapport à la méthode traditionnelle où le rédacteur est grandement isolé des gens sur le terrain.

Après les consultations, les rédactrices ont analysé l'ébauche

soumise par la Direction générale des explosifs des Ressources naturelles et ont rédigé un nouveau projet de discussion selon le processus de lisibilité. Plusieurs éléments nouveaux y ont été incorporés, y compris l'utilisation d'une table des matières et de renseignements contextuels, l'élimination des renvois inutiles, l'emploi de caractères typographiques différents pour souligner les mots définis, l'emploi du « vous » plus direct et, dans la version anglaise, du « must » au lieu de « shall ». Ce projet de discussion a été revu à l'interne puis révisé.

*la rédaction de lois
et de règlements selon
les principes de la lisibilité
est rentable*

Ensuite, la version finale du document a été formellement soumise à des tests d'utilisation en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique. Quatre groupes d'usagers y ont participé, soit des consommateurs, des détaillants, des distributeurs et des représentants des autorités policières et de services d'incendie. Les tests d'utilisation ont démontré, entre autres, que l'utilisation du «vous» indisposait les lecteurs francophones et qu'elle a laissé les lecteurs anglophones plutôt tièdes. Les tests ont également démontré que les renseignements contextuels devraient se trouver au début du document et que le texte manquait

d'organisation. Les lecteurs ont toutefois apprécié la clarté du style en général, les annexes, la table des matières et les définitions.

Fort de cette information, l'équipe de rédaction a évalué le processus de lisibilité. L'équipe a conclu que bien qu'elle est plus lente, la rédaction de lois et de règlements selon les principes de la lisibilité est rentable parce qu'elle mène à une meilleure conformité à long terme. L'équipe a ensuite produit une nouvelle version du *Règlement sur les pièces pyrotechniques à l'usage des consommateurs*, de même qu'un document de travail intitulé *Règlement sur les pièces pyrotechniques à l'usage des consommateurs - Rapport final*, publié en juin 1995. La prochaine étape consiste à récrire le reste du *Règlement sur les explosifs* selon les principes de la lisibilité.

Le processus consistant à récrire les règlements selon les principes de la lisibilité est lent, surtout lorsqu'il s'agit de franchir de nouvelles barrières. Les vieilles habitudes et les vieilles méthodes sont difficiles à éliminer. Néanmoins, l'idée est simple et on ne peut y échapper; si les gens peuvent comprendre les règlements, ils peuvent plus facilement s'y conformer (ce qui rend également les infractions moins excusables). À la fois au gouvernement et dans le système de justice, les gens demandent de nouvelles approches moins coûteuses et plus efficaces. Les avantages de la rédaction selon les principes de la lisibilité sont trop grands pour être ignorés. ■

Écho Justice est une publication trimestrielle du Secteur des activités juridiques du ministère de la Justice.

La mission d'*Écho Justice* est de renseigner les gestionnaires du secteur public sur les questions de droit et les événements importants pouvant avoir une incidence sur l'ensemble des activités du gouvernement. Le contenu des articles ne saurait se substituer aux conseils juridiques.

Dans le présent document, le masculin s'applique aussi bien aux femmes qu'aux hommes pour des raisons d'usage et de commodité, à moins que le contexte n'indique clairement qu'il en va autrement.

Les gestionnaires qui désirent des renseignements supplémentaires ou des copies additionnelles doivent s'adresser aux services juridiques de leur ministère.

Les articles d'*Écho Justice* peuvent être reproduits à condition que la permission en soit obtenue au préalable auprès de la Direction des communications et des services exécutifs.

Chef du Secteur des activités juridiques : Richard Thompson.

Comité de rédaction : Richard Lestage, président; John Milligan, secrétaire; Faye Campbell, Anne Daniel, Richard Flutowski, Michael Hudson, Vello Mijal, Jacques Pigeon et Jean Ste-Marie. Conseillers en communications : Robert Hayman et Michel Nadeau.

Le point sur le projet de recouvrement des créances

par
Andrew McGillivray
Communications et Services
exécutifs

Comme on pouvait le lire dans le dernier numéro d'*Écho Justice*, le Conseil du Trésor et le ministère de la Justice se sont entendus pour lancer un projet visant à examiner les pratiques de recouvrement des créances dans l'ensemble du gouvernement fédéral et à trouver les meilleures façons de recouvrer celles-ci.

Il s'agit d'abord de recueillir des renseignements de base. Pour ce faire, il faudra travailler de près avec les clients pour réunir l'information de façon rapide et efficace. L'exactitude et la complétude sont nécessaires pour en assurer le succès.

Selon Richard Thompson, coprésident du comité de direction interministériel chargé du recouvrement des créances, ce projet représente l'occasion unique de fournir un service précieux aux clients et de trouver des sources de revenu possibles en cette période de compressions budgétaires.

Le groupe de travail du Ministère responsable du recouvrement des créances a élaboré un questionnaire qui, accompagné de directives détaillées quant à la façon de le remplir, a été envoyé au début de décembre aux bureaux régionaux, à neuf services juridiques ministériels, et à diverses sections travaillant dans le domaine du contentieux au Ministère.

Les neuf ministères clients qui ont été invités à participer à la réalisation du projet sont les suivants : Revenu, Industrie, Développement des ressources humaines, Agriculture, Citoyenneté et Immigration, Santé, Transports, Travaux publics et Services gouvernementaux, et Pêches et Océans.

Le questionnaire aidera à :

- connaître la nature et l'antériorité des créances;
- relever les méthodes qu'utilisent les clients et le ministère de la Justice pour recouvrer les créances;
- calculer le taux de réussite du recouvrement des diverses créances;
- déterminer si l'on a recours aux services d'agents ou d'agences de recouvrement du secteur privé et, dans l'affirmative, à quel coût;
- calculer le coût de prestation de nos services juridiques ainsi que les sommes recouvrées au regard de dossiers dont nous nous occupons;
- établir s'il y a des créances que n'arrivent pas à recouvrer nos clients et que nous pourrions aider à recouvrer.

Les renseignements recueillis serviront ensuite à élaborer une analyse de rentabilisation qui sera présentée au Conseil du Trésor en vue de mettre en oeuvre des

méthodes pratiques de recouvrement des créances.

Michèle Gervais, du Secrétariat des services à la clientèle, fournira le soutien et les conseils techniques à cet égard. N'hésitez pas à communiquer avec elle au (613) 957-4648 pour lui présenter toute recommandation ou lui poser toute question. ■

Publié en vertu de l'autorisation du
ministre de la Justice et procureur général
du Canada

par la

**Direction des communications et des
services exécutifs**
Ministère de la Justice du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8
(613) 957-2687

©Ministre des Travaux publics et des
Services gouvernementaux
1995
Imprimé au Canada
ISSN 0840-8653

