



Évaluation des services de contentieux

RAPPORT FINAL

Décembre 2019

Direction de l'évaluation
Secteur d'audit interne et d'évaluation

ACRONYMES

ACC	Anciens combattants Canada
ARC	Agence du revenu du Canada
BNPESL	Bureau national de la preuve électronique et de soutien aux litiges
BRA	Bureau régional de l'Atlantique
BRCB	Bureau régional de la Colombie-Britannique
BRN	Bureau régional du Nord
BRO	Bureau régional de l'Ontario
BRP	Bureau régional des Prairies
BRQ	Bureau régional du Québec
BSPGA	Bureau du sous-procureur général adjoint
CA	Conseil d'administration
CCI	Cour canadienne de l'impôt
CNC	Comité national du contentieux
CT	Conseil du Trésor
DGR	Directeur général régional
ESDC	Emploi et Développement social Canada
F et E	Fonctionnement et entretien
GLCSN	Groupe litiges et conseils en sécurité nationale
GRC	Gendarmerie royale du Canada
GRJ	Gestion des risques juridiques
GTSP	Groupe de travail sur la stratégie pour les parajuristes
IRCC	Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
NRLT	Niveaux de référence à long terme
PAA	Portefeuille des affaires autochtones
PDADR	Portefeuille du droit des affaires et du droit réglementaire
PE	Protocole d'entente
POC	Portefeuille des organismes centraux
PRD	Prévention et règlement des différends
PSDF	Portefeuille des services du droit fiscal
RCAANC	Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
RCN	Région de la capitale nationale



SAC	Services aux Autochtones Canada
SAFF	Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux
SCAC	Section du contentieux des affaires civiles
SCC	Service correctionnel Canada
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SDF	Services du droit fiscal
SIFM	Système intégré des finances et du matériel
SJBC	Services juridiques du Bureau de la concurrence
SJM	Services juridiques ministériels
SM	Sous-ministre
SMA	Sous-ministre adjoint
SNC	Secteur national du contentieux
SPDI	Portefeuille de la sécurité publique, de la défense et de l'immigration
SPGA	Sous-procureur général adjoint
TC	Transport Canada
TSS	Tribunal de la sécurité sociale



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	i
1 INTRODUCTION	1
1.1 But de l'évaluation	1
1.2 Portée de l'évaluation	1
2 PROFIL DU PROGRAMME	2
2.1 Description du programme	2
2.1.1 Aperçu	2
2.1.2 Structure de gouvernance	3
2.1.3 Ressources du Secteur national du contentieux	6
3 MÉTHODE D'ÉVALUATION	7
3.1 Examen des documents	8
3.2 Entrevues auprès d'informateurs clés	8
3.3 Examen des données administratives	8
3.4 Enquête auprès du personnel du contentieux	9
3.5 Limites, difficultés et stratégies d'atténuation	9
4 CONSTATATIONS	10
4.1 Efficacité	10
4.1.1 Gestion de la demande	10
4.1.2 Qualité des services de contentieux	15
4.1.3 Uniformité, cohérence et capacité de parler d'une seule voix	18
4.1.4 Clarté des structures de responsabilité	20
4.1.5 Communication et mobilisation	22
4.1.6 Gestion des risques juridiques	24
4.2 Efficience	25
4.2.1 Gestion des services de contentieux	25
4.2.2 Prestation des services de contentieux	27
4.2.3 Souplesse de l'utilisation des ressources de contentieux	29
4.2.4 Résolution des cas d'une manière appropriée, rapide et rentable	32
5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	37
5.1 Conclusions	37
5.2 Recommandations	38
ANNEXE A : GLOSSAIRE	40
ANNEXE B : PROFIL DES SERVICES DE CONTENTIEUX	42
ANNEXE C : MÉTHODOLOGIE	47



LISTE DES FIGURES

Figure 1: Services de contentieux offerts par le ministère de la Justice Canada	5
Figure 2: Dépenses de contentieux dans le SCN	6
Figure 3: Nombre de dossiers de litige activement gérés par le SNC, selon les six principaux..	11
Figure 4: Nombre de dossiers ouverts et fermés par le SNC, selon l'exercice.....	12
Figure 5: Nombre de dossiers des SDF ouverts et formés par exercice	14
Figure 6: Nombre de dossiers des SJM d'ESC/ACC ouverts et fermés par exercice.....	14
Figure 7: Nombre de dossiers des SJM du SCT ouverts et fermés par exercice	14
Figure 8: Nombre de dossiers des SJBC ouverts et fermés par exercice	14
Figure 9: Taux de réussite des dossiers de litige du SNC (jugés et réglés) présentant un risque élevé et une grande complexité, selon l'exercice et dans l'ensemble	17
Figure 10: Efficacité de l'interaction et de la collaboration du SNC dans les dossiers de litige ..	23
Figure 11: Accès aux outils et soutien	27
Figure 12: Nombre moyen d'heures consacrées par le SNC à chaque dossier de litige résolu, selon la complexité, le risque, le résultat final et l'exercice.....	36

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Sommaire des limites, des difficultés et des stratégies d'atténuation.....	9
Tableau 2: Résultats de l'Enquête sur la satisfaction des clients	16
Tableau 3: Résultat de la Couronne pour les affaires jugées, selon l'exercice.....	17
Tableau 4: Informateurs clés	48
Tableau 5: Caractéristiques des répondants à l'enquête.....	50



SOMMAIRE

Introduction

L'Évaluation des services de contentieux a été effectuée par la Direction de l'évaluation du ministère de la Justice et couvre les exercices 2014-2015 à 2018-2019. Elle a été menée conformément à la *Politique sur les résultats* (2016) du Conseil du Trésor. Ses principaux objectifs étaient les suivants :

- examiner la mise en œuvre et les progrès initiaux réalisés en vue d'atteindre les résultats escomptés de la réorganisation des services de contentieux en 2016, ainsi que le traitement efficace des dossiers de litige dans le contexte d'une nouvelle structure organisationnelle;
- voir l'incidence que la réorganisation du secteur du contentieux a eue sur d'autres secteurs du ministère de la Justice, y compris les portefeuilles et les services juridiques ministériels (SJM).

Description du programme

Le ministère de la Justice du Canada offre des services de contentieux aux ministères et organismes fédéraux. Les services de contentieux comprennent diverses activités faisant partie de la représentation du gouvernement fédéral dans le règlement des affaires litigieuses ou potentiellement litigieuses, notamment l'examen des options de règlement, la préparation des dossiers en vue d'un litige, et la représentation du gouvernement fédéral devant les tribunaux judiciaires et administratifs.

La prestation des services de contentieux du ministère de la Justice est principalement assurée par des employés qui font partie du Secteur national du contentieux (SNC). Créé le 1^{er} avril 2016, le SNC voit à gérer tous les litiges auxquels le gouvernement du Canada ou un ministère ou organisme est partie. Les bureaux régionaux du ministère de la Justice (Atlantique, Québec, Ontario, Prairies, Colombie-Britannique et Nord), ainsi que la Section du contentieux des affaires civiles (SCAC) et d'autres groupes de la région de la capitale nationale offrent des services de contentieux et relèvent directement du sous-procureur général adjoint (SPGA SNC).

De plus, certains services de contentieux sont fournis directement par d'autres unités à l'extérieur du SNC, principalement par les SJM qui travaillent dans les locaux des ministères ou organismes clients. Il s'agit notamment de l'unité spécialisée des Services du droit fiscal (SDF) dans la RCN, des SJM du Groupe litiges et conseils en sécurité nationale (GLCSN), des SJM du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), des Services juridiques du Bureau de la concurrence (SJBC), des SJM d'Emploi et Développement social Canada (EDSC)/Anciens Combattants Canada et des SJM de Transports Canada.

Constatations

Efficacité

Créé en 2016, le SNC a été mis sur pied en vue de planifier, de gérer, de fournir et de superviser les services de contentieux pour l'ensemble du gouvernement et de permettre l'adoption d'une approche plus cohérente et plus efficace, propice à une meilleure reddition de comptes et à une souplesse accrue dans l'utilisation des ressources affectées au contentieux. L'évaluation a permis de constater que, en général, le SNC a réussi à atteindre ces objectifs.

Le ministère de la Justice a obtenu gain de cause dans plus de 70 % des dossiers de contentieux qu'il a menés au cours de la période visée par l'évaluation (dossiers réglés et dossiers ayant fait l'objet d'une décision favorable, selon la définition du Ministère). Il offre des services de contentieux de grande qualité qui respectent les normes de service qu'il s'est fixées, comme en témoignent les notes de satisfaction des clients à l'égard de la réceptivité, de l'utilité et de la rapidité des services de contentieux. Cette constatation est confirmée par les avocats du ministère de la Justice qui assurent la liaison avec les clients et les avocats plaidants. L'évaluation a également permis de constater que le Ministère suit le rythme de la demande, et a répondu avec souplesse aux divers besoins de ses ministères et organismes clients en matière de contentieux.

Le SNC a des répercussions positives sur la gestion des services de contentieux. En particulier, la structure du SNC favorise l'uniformité et la cohérence de l'approche des services de contentieux grâce à l'élaboration de cadres et de documents d'orientation. Les exigences de responsabilisation des dossiers de litige ont été clarifiées dans la structure du SNC pour les bureaux régionaux. De plus, le SNC facilite la collaboration entre les divers secteurs du ministère de la Justice offrant des services de contentieux directs (le SNC et d'autres unités de contentieux). Les directeurs généraux régionaux (DGR) travaillent directement avec le SPGA SNC par l'entremise du conseil d'administration (CA) pour gérer le travail de contentieux du Ministère, tandis que les comités régionaux du contentieux ont été plus actifs à mettre les pratiques exemplaires en commun.

Bien que la nouvelle structure favorise des relations plus étroites entre les unités du contentieux, y compris les bureaux régionaux, la SCAC et d'autres unités du contentieux, les résultats de l'évaluation indiquent qu'il y a moins de communication et de collaboration entre les bureaux régionaux et les portefeuilles (y compris les SJM). L'évaluation révèle également une certaine ambiguïté quant à la façon et au moment de faire participer directement les portefeuilles et les SJM pendant le processus de litige. Il faudrait en tout temps faciliter la communication et la collaboration entre les portefeuilles (y compris les SJM) et le SNC, et au sein des unités du SNC, afin d'appuyer au mieux les partenariats stratégiques axés sur le client.

Efficiences

Pour ce qui est de l'efficacité administrative, l'évaluation montre que la structure du SNC est venue simplifier les processus de budgétisation et de planification en regroupant en un seul budget consolidé les 35 budgets distincts auparavant affectés aux services de contentieux. De plus, le SNC permet une approche plus souple en matière de dotation des dossiers de litige, tant dans les bureaux régionaux (le personnel peut ainsi travailler dans tous les portefeuilles plus facilement) que dans le cadre d'une collaboration interrégionale pour répondre aux besoins de prestation de services. La nouvelle structure facilite également les initiatives sectorielles, comme l'élaboration d'un projet détaillé visant à analyser l'affectation des ressources, la Stratégie pour les parajuristes du SNC, et la mise au point d'outils et de processus normalisés pour la sélection et la gestion du personnel, lesquels favorisent l'adoption d'approches plus uniformes de la gestion du SNC à l'échelle nationale.

Quant à l'efficacité de la gestion des dossiers de litige, le niveau d'effort (temps du personnel) est réparti de façon appropriée, puisque les dossiers plus risqués et plus complexes (les cas les plus médiatisés et délicats) reçoivent une attention accrue de la part du personnel, qui y consacre plus de temps. Toutefois, les données indiquent également qu'environ la moitié des dossiers sont réglés peu avant le procès. Même si les avocats optent parfois pour d'autres modes de règlement des différends, ils pourraient envisager des moyens de régler les cas de façon plus rentable (en cherchant un règlement plus tôt dans le processus judiciaire).

Recommandations

- 1) Le SNC, en consultation avec d'autres secteurs ou portefeuilles, devrait clarifier les processus opérationnels, notamment le rôle que certains groupes tels que les portefeuilles (y compris les SJM), les secteurs et les ministères clients devraient jouer aux diverses étapes des dossiers de litige et le moment de les faire participer.
- 2) Le SNC, en consultation avec d'autres secteurs ou portefeuilles, devrait offrir des occasions de réseautage et d'échange d'information entre les membres du personnel du SNC, des portefeuilles (y compris les SJM) et des secteurs, ainsi qu'à l'intérieur du SNC (p. ex. dans les régions).
- 3) Le SNC devrait examiner plus à fond les occasions d'améliorer le recours à divers autres modes de règlement des différends, et la possibilité de parvenir à un règlement aux toutes premières étapes du traitement des dossiers de litige.

1 INTRODUCTION

1.1 But de l'évaluation

Le présent rapport fait état des résultats de l'Évaluation des services de contentieux. Cette évaluation a été menée conformément à la *Politique sur les résultats* (2016) du Conseil du Trésor (CT), laquelle exige que les ministères mesurent et évaluent le rendement, puis utilisent les renseignements obtenus afin de gérer et d'améliorer les programmes, les politiques et les services. L'évaluation a été entreprise par la Direction de l'évaluation du ministère de la Justice Canada entre septembre 2018 et juillet 2019, conformément au Plan d'évaluation ministériel de 2019-2020 à 2023-2024 approuvé par le Ministère.

1.2 Portée de l'évaluation

L'évaluation a surtout porté sur la réorganisation des services de contentieux effectuée en 2016, laquelle comprenait la création du Secteur national du contentieux (SNC). Les progrès initiaux réalisés dans l'atteinte des objectifs de cette réorganisation et le traitement efficace des dossiers de litige dans le contexte d'une nouvelle structure organisationnelle ont été examinés. On s'est également penché sur la façon dont la réorganisation du secteur d'activité du contentieux a touché les autres secteurs du ministère de la Justice qui travaillent avec les services de contentieux, notamment les portefeuilles et les SJM.

Vu l'accent mis sur les services de contentieux, l'évaluation ne portait que sur les secteurs du SNC qui participent directement à la gestion et à la prestation des services de contentieux.¹ Les secteurs du SNC qui ont été inclus dans l'évaluation sont le Bureau du sous-procureur général adjoint (BSPGA SNC), le Bureau du sous-procureur général adjoint délégué, la Section du contentieux des affaires civiles (SCAC), les services de contentieux des six bureaux régionaux (Atlantique ou BRA, Québec ou BRQ, Ontario ou BRO, Prairies ou BRP, Colombie-Britannique ou BRCB et Nord ou BRN), le Bureau national de la preuve électronique et de soutien aux litiges (BNPESL), et la Direction générale de l'intégration et des stratégies des affaires.

L'évaluation s'est également attardée, quoique dans une moindre mesure, aux services de contentieux offerts par d'autres secteurs du ministère de la Justice qui ne font pas partie du SNC (appelés « autres unités de contentieux » dans le présent rapport) :

- l'unité des Services du droit fiscal (SDF) de la région de la capitale nationale (RCN), qui relève du Portefeuille des services du droit fiscal (PSDF);
- les SJM du Groupe litiges et conseils en sécurité nationale (GLCSN), qui relèvent du Portefeuille de la sécurité publique, de la défense et de l'immigration (SPDI);
- les SJM du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), qui relèvent du Portefeuille des organismes centraux (POC);
- les Services juridiques du Bureau de la concurrence (SJBC), les SJM d'Emploi et Développement social Canada (EDSC)/Anciens Combattants Canada (ACC)² et les SJM de

¹ Les secteurs du SNC qui ne sont pas pris en considération dans l'évaluation sont le Centre de gestion de la pratique du contentieux, le Service d'entraide internationale, le Groupe sur la sécurité nationale et le Groupe de révision des condamnations criminelles. Ces secteurs relèvent davantage de la prestation de conseils juridiques que de la prestation directe de services de contentieux.

² Les SMJ d'EDSC/ACC offrent des services juridiques à deux ministères fédéraux. Cependant, tous les travaux de contentieux menés par ces SJM sont entrepris pour le compte d'EDSC.

Transports Canada (TC), qui relèvent du Portefeuille du droit des affaires et du droit réglementaire (PDADR).³

Dans le cadre de la présente évaluation, la participation de ces autres unités au Comité du contentieux de la RCN et les processus qu'elles suivent pour gérer le contentieux ont été examinés.

L'évaluation concerne les services de contentieux pour les exercices 2014-2015 à 2018-2019. La Direction de l'évaluation a dirigé l'évaluation, avec l'appui d'un groupe de travail sur l'évaluation composé de représentants du SNC, du Secteur du droit public et des services législatifs, et des portefeuilles.

2 PROFIL DU PROGRAMME

2.1 Description du programme

2.1.1 Aperçu

Les services de contentieux font partie intégrante du rôle du ministère de la Justice, qui est de soutenir le ministre et procureur général du Canada à titre de premier conseiller juridique du gouvernement et de dirigeant chargé de voir aux intérêts de la Couronne dans tout litige porté devant une cour, un tribunal administratif ou un organisme d'enquête. Leur prestation est surtout assurée par des avocats plaidants travaillant dans les bureaux régionaux ou la SCAC, qui est située dans la RCN. Comme l'indiquait la section 1.2, il existe aussi d'autres unités du contentieux qui se spécialisent dans certains domaines juridiques ou qui comparaissent devant les tribunaux administratifs (unité des SDF, SJM du GLCSN, SJM d'EDSC/ACC, SCBC, SJM de TC et SJM du SCT).

Les services de contentieux comprennent une variété de tâches visant à représenter le gouvernement fédéral en vue de régler les questions litigieuses ou potentiellement litigieuses. Plus précisément, les services de contentieux consistent à avoir recours aux méthodes appropriées pour prévenir et résoudre les différends et ainsi favoriser un règlement rapide, à recueillir des éléments de preuve conformément aux règles de preuve applicables et à les remettre en question, à élaborer des positions juridiques et à présenter des observations, et à plaider des causes devant des organismes juridictionnels. Ce travail vise à préserver et à protéger les intérêts des ministères et organismes clients et ceux de l'ensemble du gouvernement fédéral.

Un soutien au contentieux est fourni aux avocats plaidants par les SJM présents dans les bureaux des ministères et organismes clients. Chaque SJM est affecté à l'un des cinq portefeuilles, lequel est chargé de structurer et de gérer la gamme des services consultatifs, législatifs et de contentieux offerts par ses SJM aux ministères ou organismes clients. Les cinq portefeuilles sont le PSDF, qui fournit des services juridiques à l'Agence du revenu du Canada (ARC); le SPDI, qui fournit des services juridiques aux ministères et organismes qui s'occupent de questions criminelles transnationales et des lois sur l'immigration; le Portefeuille des affaires autochtones (PAA), qui fournit des services juridiques à Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC), à Services aux Autochtones Canada (SAC) et aux autres ministères ou organismes dont les politiques, programmes ou services visent les clients autochtones; le POC, qui fournit des services juridiques aux organismes centraux du gouvernement, comme le CT, le ministère des Finances et la Commission de la fonction publique, et

³ En raison du petit nombre de services de contentieux directs offerts par les SMJ de TC, les avocats plaidants qui y travaillent ont été inclus dans le sondage, mais non dans les autres méthodes de collecte de données.

le PDADR, qui fournit des services juridiques aux ministères et organismes clients dont les activités touchent le droit des affaires ou le droit réglementaire.

Les avocats plaidants travaillent directement avec les SJM, qui assurent la liaison avec le client et aident les avocats plaidants à élaborer des positions ou des stratégies juridiques, à obtenir des instructions du client, à produire des documents et à accomplir d'autres tâches de soutien au contentieux. Les avocats plaidants reçoivent également un soutien en matière de contentieux du BNPESL, qui sert de guichet unique aux ressources et aux services de communication préalable, d'administration de la preuve électronique et de divulgation.

La relation entre le ministère de la Justice et les ministères et organismes clients est régie par des protocoles d'entente (PE) normalisés. Ceux-ci guident les deux parties dans leur gestion conjointe de la demande de services juridiques et établissent les normes de service à respecter dans le cadre de la prestation des services juridiques offerts par le Ministère.⁴

2.1.2 Structure de gouvernance

Au début de 2016, le ministère de la Justice a annoncé une série de changements organisationnels conçus pour favoriser une approche coopérative à l'échelle du Ministère. Ces changements comprenaient la création du SNC. Entré pleinement en fonction le 1^{er} avril 2016, le SNC a été mis sur pied en vue de planifier, de gérer, de fournir et de superviser les services de contentieux pour l'ensemble du gouvernement, et de permettre l'adoption d'une approche plus cohérente et plus efficiente, et d'une responsabilisation plus claire. Les bureaux régionaux, auparavant sous la responsabilité directe du sous-ministre (SM) et du sous-ministre délégué de la Justice, relèvent maintenant du sous-procureur général adjoint (SPGA SNC).

Le SNC est régi par un conseil d'administration (CA), présidé par le SPGA SNC, qui se réunit chaque semaine et comprend les directeurs généraux régionaux (DGR) des six bureaux régionaux, les directeurs généraux et directeurs de la RCN, un conseiller en gestion financière, et un directeur des services à la clientèle des ressources humaines.

Le SNC s'appuie également sur une structure de comités pour superviser les litiges importants et veiller à ce que des positions cohérentes soient adoptées à l'échelle nationale. Le Comité national du contentieux (CNC) est un comité consultatif permanent auprès du SM et du sous-procureur général du Canada chargé de faire des recommandations sur les positions juridiques dans les litiges importants, et sur d'autres questions concernant les litiges, comme les directives et lignes directrices de pratique. De plus, chaque bureau régional dispose d'un comité du contentieux, tout comme (collectivement) les unités du contentieux situées dans la RCN. Ces comités régionaux du contentieux contribuent à assurer l'adoption de positions cohérentes en matière de contentieux. Pour de plus amples renseignements sur les comités du contentieux, voir l'annexe B.

⁴ Selon les documents consultés, le SNC est responsable de PE conclus avec 23 clients pour l'exercice 2018-2019. Les normes de service constituent une partie importante des PE conclus entre le ministère de la Justice et d'autres ministères et organismes en vue de la prestation des services juridiques du gouvernement. Les normes de service communes démontrent l'engagement du Ministère à fournir des services juridiques de grande qualité (opportuns, adaptés, utiles et courtois) dans les deux langues officielles.

Bien que le SNC gère les services de contentieux, les portefeuilles et leurs SJM demeurent responsables de la gestion du droit et de la liaison avec les ministères et organismes clients.⁵ Les services de contentieux fournis par les autres unités de contentieux susmentionnées relèvent de leur portefeuille et sont fournis sous la direction fonctionnelle du SNC.

Les résultats attendus du SNC de la part du SM sont les suivants :

1. améliorer la cohérence et l'uniformité de la prestation des services de contentieux à l'échelle nationale;
2. offrir plus de souplesse quant à l'utilisation des ressources de contentieux;
3. appuyer la gestion efficace des activités liées au contentieux et la capacité de parler d'une seule voix;
4. clarifier les structures de responsabilité;
5. accroître la capacité d'analyse et de stratégie des services de contentieux;
6. institutionnaliser la capacité de stimuler l'amélioration et l'innovation continues.⁶

Les résultats escomptés du SNC se manifestent dans le contexte élargi de la Vision globale de Justice Canada. Par le biais de la Vision de l'Équipe juridique du Canada, le Ministère vise à instaurer une culture de collaboration dans l'ensemble du Ministère et avec les clients. L'objectif consiste à faire du ministère de la Justice un partenaire stratégique de confiance et collaboratif afin d'appuyer les clients dans leur quête de solutions qui avantagent les Canadiens. Le ministère de la Justice a une tradition incontestée d'excellence juridique, mais pour devenir un partenaire stratégique, il doit faire plus que fournir comme par le passé des conseils juridiques axés principalement sur la position juridique et l'évaluation des risques juridiques.⁷

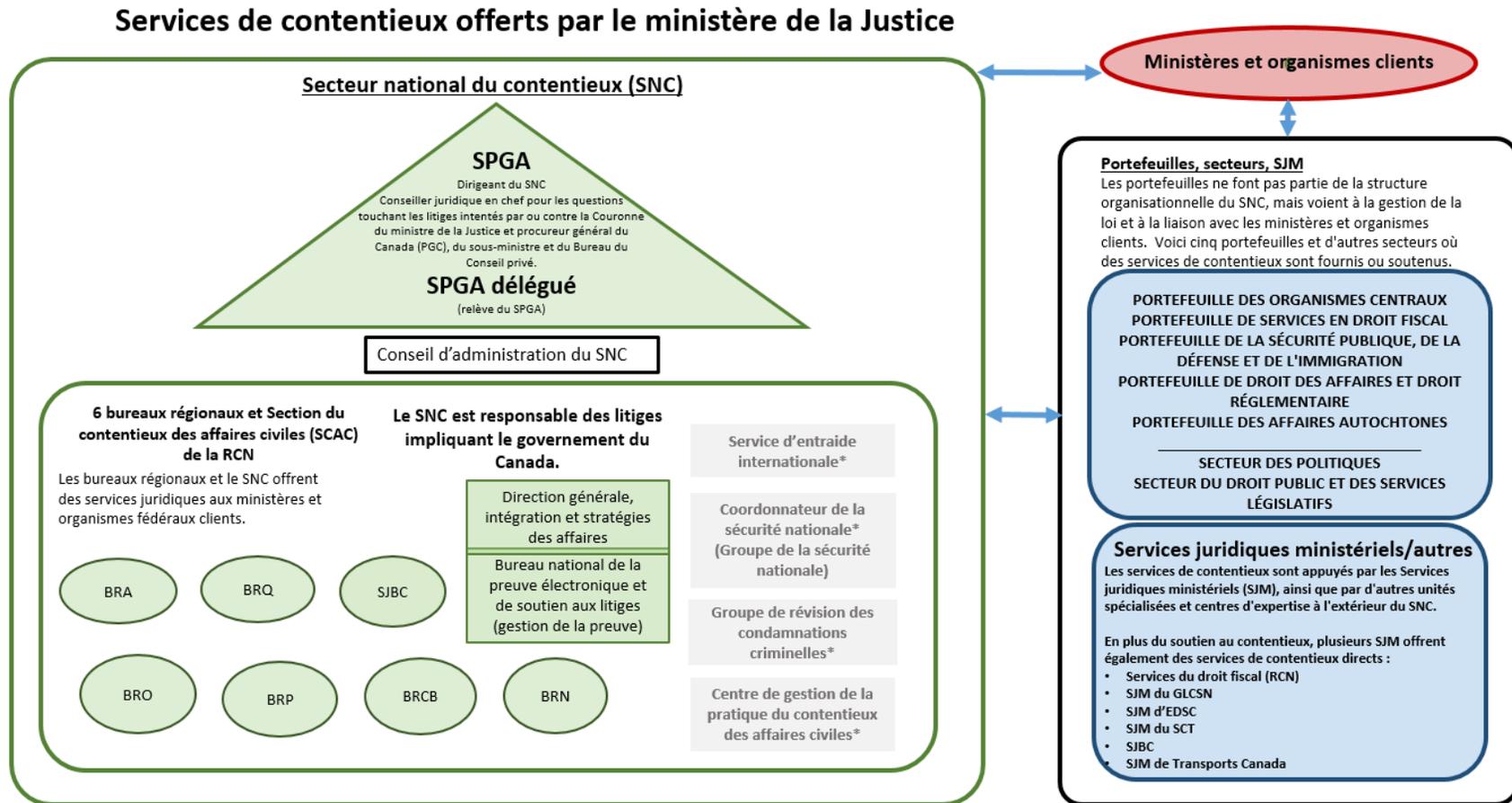
Le graphique de la page suivante donne un aperçu de la structure du ministère de la Justice et des liens qui existent entre les secteurs offrant des services de contentieux.

⁵ Le PSDF coordonne et assure également la prestation de services juridiques pour toutes les questions relevant de l'ARC, y compris l'attribution des dossiers de la Cour canadienne de l'impôt à l'échelle du ministère de la Justice en fonction des ressources et de l'expertise requises.

⁶ Ministère de la Justice Canada (1^{er} février 2016), *Message du sous-ministre (SM) et du SM délégué*; et Justice Canada (février 2016), *Document d'information sur le contentieux*.

⁷ Justice Canada (2018). La Vision : Partenariats stratégiques orientés vers le client. Adresse : <http://equipesm.justice.gc.ca/fra/priorities/vision/strat.html>

Figure 1: Services de contentieux offerts par le ministère de la Justice Canada



Portefeuilles, secteurs, SJM
 Les portefeuilles ne font pas partie de la structure organisationnelle du SNC, mais voient à la gestion de la loi et à la liaison avec les ministères et organismes clients. Voici cinq portefeuilles et d'autres secteurs où des services de contentieux sont fournis ou soutenus.

- PORTEFEUILLE DES ORGANISMES CENTRAUX
- PORTEFEUILLE DE SERVICES EN DROIT FISCAL
- PORTEFEUILLE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, DE LA DÉFENSE ET DE L'IMMIGRATION
- PORTEFEUILLE DE DROIT DES AFFAIRES ET DROIT RÉGLEMENTAIRE
- PORTEFEUILLE DES AFFAIRES AUTOCHTONES

SECTEUR DES POLITIQUES
 SECTEUR DU DROIT PUBLIC ET DES SERVICES LÉGISLATIFS

Services juridiques ministériels/autres
 Les services de contentieux sont appuyés par les Services juridiques ministériels (SJM), ainsi que par d'autres unités spécialisées et centres d'expertise à l'extérieur du SNC.

En plus du soutien au contentieux, plusieurs SJM offrent également des services de contentieux directs :

- Services du droit fiscal (RCN)
- SJM du GLCSN
- SJM d'EDSC
- SJM du SCT
- SJBC
- SJM de Transports Canada

* Ces secteurs font partie du SNC, mais ne sont pas visés par la présente évaluation.

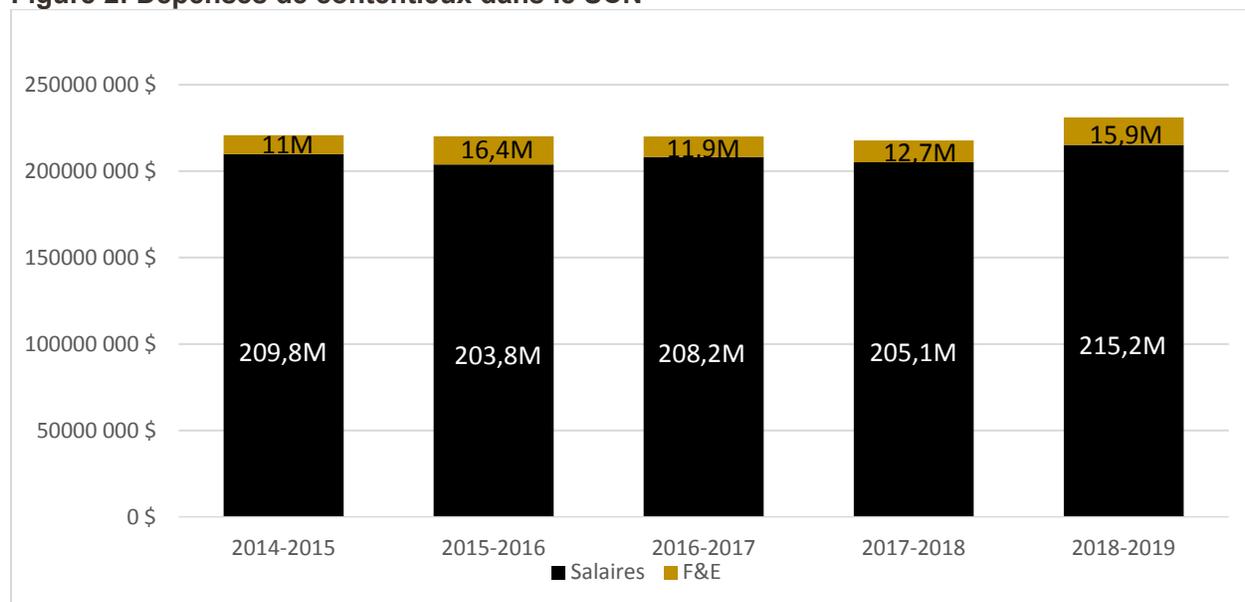
2.1.3 Ressources du SNC

Dépenses de contentieux du SNC

Au Ministère, le travail de contentieux se fait principalement dans le SNC, plus précisément dans la RCN⁸ et les six régions (BRA, BRQ, BRO, BRN, BRP, BRCB).⁹ Les dépenses affectées aux services de contentieux dans le SNC s'élèvent en moyenne à 222 millions de dollars sur cinq ans, les salaires représentant environ 94 % des dépenses et le F et E, les 6 % restants (voir la figure 2). Les dépenses de contentieux ont été réparties entre la RCN et les six régions, mais certaines des dépenses les plus élevées ont été engagées dans les grandes régions où la plus grande partie du travail de contentieux est menée (p. ex. BRO, BRCB, BRQ).

Dans l'ensemble, les sommes dépensées pour le contentieux dans le SNC sont demeurées relativement stables entre les exercices 2014-2015 et 2017-2018. De 2017-2018 à 2018-2019, les dépenses ont augmenté de 6 % (13 M\$) (voir la figure 2). Cette hausse peut s'expliquer par l'augmentation des salaires faisant suite à l'entrée en vigueur des conventions collectives au cours de l'exercice 2018-2019 et l'augmentation du nombre d'équivalents temps plein pour gérer la demande dans les dossiers de litige.

Figure 2: Dépenses de contentieux dans le SCN



Remarques

I. Les dépenses suivantes ont été exclues de cette analyse : 1) les articles de la liste de paye (p. ex. indemnité de congé de maternité, indemnité de congé de paternité); 2) le salaire rétroactif – années antérieures; 3) la rémunération rétroactive des heures supplémentaires – années antérieures; 4) le paiement de transition – salaire en souffrance.

II. Les dépenses de F et E en 2015-2016 comprennent un paiement de règlement de 4,8 millions de dollars, ce qui est supérieur à la moyenne pour les paiements de règlement au cours du présent exercice.

III. Le seuil des déboursés recouvrables est passé de 200 \$ à 1 000 \$ à compter de l'exercice 2016-2017, ce qui augmente les dépenses de F et E engagées par le SNC.

⁸ Les centres de coûts de la RCN suivants ont été exclus des dépenses financières, car les travaux qu'ils effectuent ne sont pas visés par l'évaluation : Centre de gestion de la pratique du contentieux des affaires civiles, Service d'entraide internationale, Groupe de la sécurité nationale, et Groupe de la révision des condamnations criminelles.

⁹ La majorité des sommes dépensées dans la RCN et dans les régions sont liées au travail de contentieux. Toutefois, il se fait également dans les régions un certain travail de consultation qui ne peut être distingué du travail de contentieux en raison de la méthode de consignation des données financières. Cependant, certaines dépenses liées au travail de consultation peuvent être incluses ici.

Dépenses de contentieux dans d'autres secteurs du ministère de la Justice

En plus du travail de contentieux mené au SNC, d'autres litiges sont gérés au Ministère, surtout dans six unités à l'extérieur du SNC (SJBC, SJM du SCT, SDF, SJM d'EDSC/ACC, SJM du GLCSN et SJM de TC). Selon les données de 2018-2019, le SNC est à l'origine de la majeure partie des dépenses de contentieux au Ministère (88 %), alors que le travail de contentieux effectué à l'extérieur du SNC représente les 12 % restants.¹⁰

L'annexe A contient un glossaire des principaux termes relatifs au contentieux, et une description plus détaillée du programme se trouve à l'annexe B.

3 MÉTHODE D'ÉVALUATION

Pour orienter l'évaluation, on a élaboré une méthodologie et une matrice d'évaluation qui tiennent compte de la souplesse de la *Politique sur les résultats* (2016) du CT. La portée de l'évaluation est axée sur le rendement (efficacité et efficience) et les principales questions d'intérêt pour la haute direction, comme l'incidence des changements apportés en 2016 à la fonction du contentieux. L'évaluation repose sur sept grandes questions relatives au rendement, résumées ci-dessous.

Efficacité

1. Dans quelle mesure le Ministère offre-t-il des services de contentieux de grande qualité?
2. Dans quelle mesure les changements apportés à la fonction du contentieux depuis le 1^{er} avril 2016 ont-ils amélioré l'efficacité des services de contentieux?
3. Dans quelle mesure le SNC (y compris la SCAC, les bureaux régionaux et le BNPESEL) collabore-t-il efficacement avec le personnel du ministère de la Justice (portefeuilles, SJM et autres secteurs) dans la prestation des services de contentieux? Quels changements, le cas échéant, sont nécessaires?
4. Le cadre de gestion du risque juridique s'applique-t-il efficacement à la fonction du contentieux?
5. Dans quelle mesure les professionnels du droit du contentieux disposent-ils de l'expertise, des outils, des structures et des ressources nécessaires pour soutenir la prestation des services de contentieux?

Efficience

6. Les services de contentieux sont-ils gérés et offerts avec efficience?
7. Les services de contentieux parviennent-ils à régler les litiges de façon appropriée, en temps opportun et de façon rentable?

On a utilisé quatre sources de données pour répondre aux questions d'évaluation : un examen des documents de gestion et de programme, des entrevues auprès d'informateurs clés, un sondage auprès des avocats plaidants, et un examen des données administratives.

Les pages suivantes en font une brève description; tous les détails supplémentaires se trouvent à l'annexe C.

¹⁰ Avant l'exercice 2018-2019, les dépenses de contentieux ne faisaient pas l'objet d'un calcul distinct.

3.1 Examen des documents

L'examen des documents a permis d'obtenir des renseignements descriptifs sur les activités liées aux litiges, et des réponses à la plupart des questions d'évaluation. Il s'est poursuivi pendant toute la durée du projet et a porté sur les types de documents suivants :

- documents administratifs et internes du programme;
- documents ministériels et autres documents gouvernementaux mis à la disposition du public;
- résultats obtenus aux questions pertinentes de l'Enquête sur la satisfaction des clients du ministère de la Justice Canada;¹¹
- résultats obtenus aux questions pertinentes du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux (SAFF) de 2017.¹²

3.2 Entrevues auprès d'informateurs clés

En tout, 49 entrevues en profondeur ont été réalisées auprès de 122 personnes représentant les groupes suivants :

- personnel du SNC (23 entrevues auprès de 52 personnes; ces informateurs clés sont principalement des membres de la direction ou des avocats principaux siégeant à des comités régionaux du contentieux);
- autres secteurs du ministère de la Justice offrant des services directs de contentieux (5 entrevues auprès de 16 personnes);
- SJM (9 entrevues auprès de 27 personnes);
- portefeuilles de la Justice (6 entrevues auprès de 13 personnes);
- autres secteurs (6 entrevues auprès de 14 personnes).

3.3 Examen des données administratives

Les données administratives proviennent du Système d'analyse des activités du ministère de la Justice Canada (Explore). Elles ont été extraites de l'entrepôt de données d'Explore par Tableau, qui comprend des données d'iCase, du Système intégré des finances et du matériel (SIFM), et du Système de gestion des ressources humaines (SGRH). Extraites entre mars et juin 2019, les données ont été analysées à l'aide du logiciel statistique R et d'Excel.

L'examen des données a porté sur les dossiers de contentieux menée par le SNC ou l'une des autres unités de contentieux entre 2014-2015 et 2017-2018. Les données du SNC examinées concernaient le nombre de dossiers par type de client, les données sur les résultats, les notes accordées au risque juridique et à la complexité, et le niveau d'effort (en nombre d'heures).

Les données administratives obtenues des autres unités du contentieux sont plus ciblées et se limitent au nombre de dossiers de contentieux ouverts, fermés et activement gérés. Puisque les SJM de TC traitent peu de dossiers de litige et que les SJM du GLCSN traitent des dossiers de litige de nature délicate, ils n'ont pas été inclus dans l'examen des données administratives.

¹¹ Cette enquête est menée par la Division de la planification, des rapports et des risques ministériels dans le cadre de son programme global de gestion du rendement.

¹² Le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines du Conseil du Trésor du Canada mène le SAFF pour recueillir l'opinion des fonctionnaires fédéraux sur divers aspects de leur expérience de travail.

3.4 Enquête auprès du personnel du contentieux

Dans le cadre de l'évaluation, une enquête anonyme et confidentielle a été menée en ligne, dans les deux langues officielles, auprès des membres du personnel du contentieux en vue d'obtenir leur opinion sur l'efficacité et l'efficience des services de contentieux et sur les répercussions du SNC. L'enquête visait tout le personnel du contentieux (avocats, notaires, parajuristes et assistants juridiques) du SNC, ainsi que le personnel des autres unités du contentieux à l'extérieur du SNC faisant partie de l'évaluation.¹³ Sur les 1 615 employés ayant reçu le questionnaire, 1 516 pouvaient prendre part à l'enquête selon les critères de sélection, et 530 employés du contentieux y ont répondu, soit un taux de réponse de 35 %.¹⁴ Les résultats de l'enquête, exprimés en pourcentage, reposent sur le nombre total de répondants qui ont été en mesure de répondre à la question (c.-à-d. exception faite des réponses « je ne sais pas » et « sans objet »).

3.5 Limites, difficultés et stratégies d'atténuation

L'équipe d'évaluation s'est heurtée à quelques limites ou difficultés méthodologiques. Celles-ci sont brièvement expliquées ci-dessous, selon la source de données, et sont examinées plus en détail à l'annexe C.

Tableau 1: Sommaire des limites, des difficultés et des stratégies d'atténuation

Sources de données	Limite ou difficulté	Stratégie d'atténuation
Entrevues auprès d'informateurs clés	Partialité possible des réponses découlant de la méthode d'échantillonnage, de la participation volontaire à l'enquête, de l'auto-vérification des participants et d'un éventuel désir d'influer sur les résultats	Utilisation de plusieurs sources de données et triangulation pour confirmer les résultats
Enquête auprès du personnel du contentieux	Partialité possible des réponses découlant de la méthode d'échantillonnage, de la participation volontaire à l'enquête, de l'auto-vérification des participants et d'un éventuel désir d'influer sur les résultats	Technique du recensement (tout le personnel du contentieux a été invité à participer à l'enquête) Utilisation de plusieurs sources de données et triangulation pour confirmer les résultats
	Répondants comprenant plusieurs catégories d'employés (avocats, parajuristes, assistants juridiques, etc.)	Utilisation d'un enchaînement logique complexe Soutien reçu des membres des groupes de travail pour aider à déterminer les questions appropriées pour chaque groupe
Examen des données administratives	Capacité d'effectuer une analyse préalable et postérieure avec les données de seulement deux ans avant et après la création du SNC, puisque de nombreux dossiers de litige peuvent prendre plusieurs années avant d'être réglés	Utilisation limitée de ce type d'analyse pour les données quantitatives Utilisation de méthodes qualitatives pour l'analyse préalable et postérieure

¹³ Le personnel qui participait déjà à l'évaluation dans le cadre des entrevues n'a pas été invité à répondre au sondage.

¹⁴ Des questions de présélection ont été posées pour s'assurer que seules les personnes qui travaillaient principalement à des dossiers de litige prenaient part à l'enquête. Sur l'échantillon total de 1 615 répondants, 99 ont été éliminés à la présélection. Le taux de réponse est calculé en fonction des répondants admissibles (530/1 516).

Sources de données	Limite ou difficulté	Stratégie d'atténuation
	Changements apportés aux champs de données au cours de la période (de 2014-2015 à 2017-2018)	Mise en correspondance des données précédentes avec les nouveaux champs Collaboration avec le SNC pour veiller à la bonne interprétation des données
	Conservation des données financières en fonction des unités du ministère de la Justice plutôt que par secteur d'activité jusqu'à l'exercice 2018-2019 (p. ex. litiges)	Collaboration avec les Services de gestion financière pour obtenir des données financières pour toute la période d'évaluation pour les unités qui font maintenant partie du SNC, et établir les données financières pour les services de contentieux (SNC et autres unités) au fil du temps

4 CONSTATATIONS

4.1 Efficacité

4.1.1 Gestion de la demande

Le ministère de la Justice gère efficacement la demande de services de contentieux, ce qui exige de la souplesse pour gérer les hausses soudaines de certains types de litiges.

La demande de services de contentieux fournit un contexte important pour l'évaluation, et la capacité de répondre à la demande illustre l'efficacité des services de contentieux offerts aux ministères et organismes fédéraux.

SNC

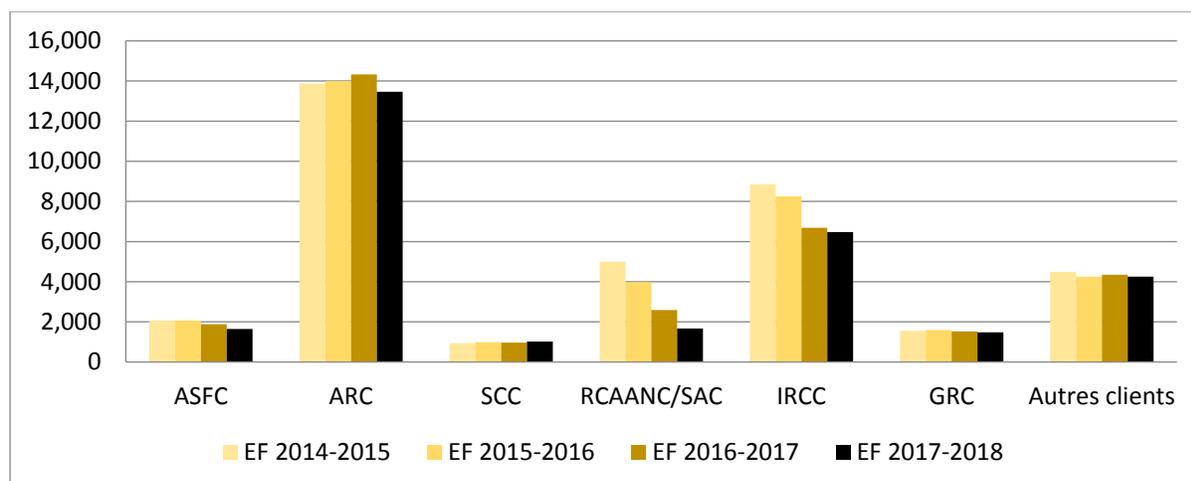
Le Ministère offre des services de contentieux à tous les ministères et organismes fédéraux, bien que la majorité des dossiers de litige proviennent de trois clients. Ces trois « principaux » clients (selon le nombre de dossiers de litige¹⁵ activement gérés par le SNC) sont restés les mêmes au cours de la période visée par l'évaluation et témoignent de la concentration des services de contentieux. L'ARC a toujours eu, et de loin, le plus grand nombre de dossiers de litige (42 %) activement gérés entre les exercices 2014-2015 et 2017-2018; viennent ensuite Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada

(IRCC) (22 %) et RCAANC/SAC¹⁶ (10 %). Ces clients à volume élevé relèvent de trois des portefeuilles, soit PSDF, SPDI et PAA. La figure 3 montre le nombre de dossiers de litige activement gérés selon les six « principaux » clients par exercice.

¹⁵ Un dossier est considéré comme activement géré au cours d'un exercice lorsqu'au moins cinq minutes de temps de travail sont consignées au dossier au cours de cet exercice.

¹⁶ RCAANC et SAC sont officiellement devenus deux ministères distincts le 15 juillet 2019, à l'entrée en vigueur de la loi visant la dissolution du ministère des Affaires autochtones et du Nord canadien et constituant officiellement

Figure 3: Nombre de dossiers de litige activement gérés par le SNC, selon les six principaux clients



Source : Données administratives extraites d'Explore (unités du SNC uniquement)

La demande de services de contentieux repose sur divers facteurs et peut évoluer rapidement, ce qui oblige le ministère de la Justice à y réagir avec souplesse. Par exemple, des modifications législatives peuvent entraîner une hausse des litiges dans un domaine juridique particulier, ou une catégorie de plaideurs peut décider d'intenter un certain nombre de recours collectifs dans un délai relativement court, ce qui peut influencer sur la demande en ressources juridiques et le type d'expertise requis.

Au SNC, le nombre total de dossiers de contentieux activement gérés a diminué de 18 %, passant de 36 781 dossiers au cours de l'exercice 2014-2015 à 30 003 au cours de l'exercice 2017-2018, mais cette diminution concerne surtout les dossiers actifs de deux clients : RCAANC/SAC et IRCC. RCAANC/SAC a vu son nombre de dossiers de litiges activement gérés baisser de 67 % en grande partie grâce au règlement des litiges touchant les pensionnats indiens. De son côté, IRCC a connu une baisse de 27 % de ses dossiers de litige activement gérés entre 2014-2015 et 2017-2018 en partie en raison des modifications apportées à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, selon lesquelles les dossiers auparavant soumis directement à la Cour fédérale du Canada sont dorénavant soumis à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Selon des informateurs clés, le nombre de litiges provenant d'IRCC serait en hausse en raison, en partie, du nombre élevé de demandes d'asile, et le ministère de la Justice prévoit ajouter du personnel de contentieux pour faire face à l'augmentation du nombre de cas susceptibles d'en découler.

Malgré la baisse du nombre de dossiers de litige activement gérés, le nombre total d'heures que consacre le SNC à ces dossiers est demeuré relativement stable (de 1,26 million en 2014-2015 à 1,29 million en 2017-2018). Le maintien nécessaire du niveau global d'effort s'explique probablement par la nature des dossiers de contentieux activement gérés entre les exercices 2014-2015 et 2017-2018, qui sont de plus en plus complexes et à risque élevé. Par exemple, le pourcentage de dossiers de contentieux gérés activement qui sont à la fois très complexes et à risque élevé est passé de 596 en 2014-2015 à 871 en 2017-2018 (une augmentation de 46 %). Bien qu'ils ne représentent qu'un faible pourcentage de l'ensemble des dossiers, ces dossiers très complexes et à risque élevé sont signalés comme nécessitant la plus grande attention.

RCAANC et SAC. Pour présenter les données administratives, nous avons utilisé les nouveaux acronymes et regroupé les nouveaux ministères, car ils formaient un seul ministère pendant la majeure partie de la période visée par le rapport.

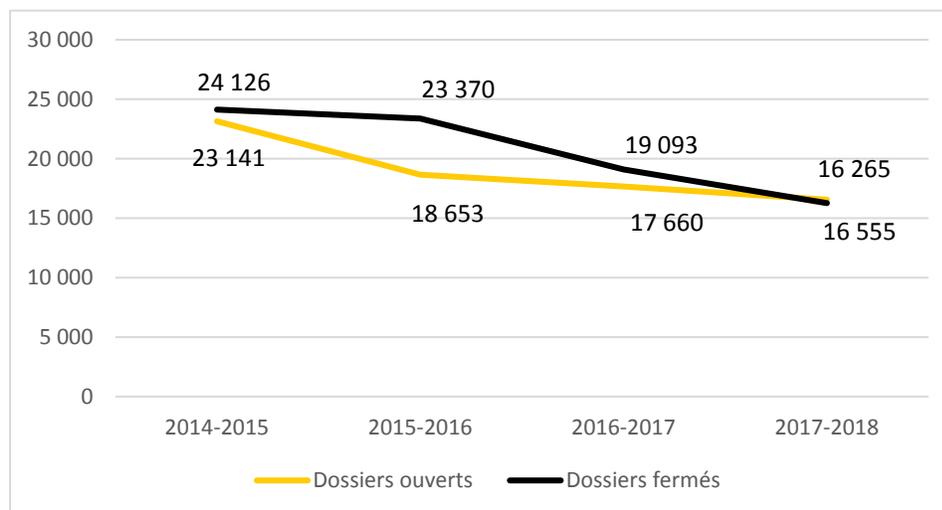
Suivre le rythme de la demande

Une des façons d'évaluer la capacité du ministère de la Justice de suivre le rythme de la demande en matière de litiges consiste à examiner le nombre de dossiers ouverts et fermés au cours d'un exercice.

SNC

Le SNC semble suivre le rythme de la demande. Le nombre de dossiers fermés est plus élevé que celui des dossiers ouverts jusqu'à l'exercice 2017-2018, comme le montre la figure 4.

Figure 4: Nombre de dossiers ouverts et fermés par le SNC, selon l'exercice



Source : Données administratives extraites d'Explore (unités du SNC uniquement)

En ce qui concerne les autres unités de contentieux, elles ont toutes connu une augmentation de la demande, et la plupart ont été en mesure d'y répondre en adoptant diverses stratégies.

SDF

L'unité des SDF et du contentieux fiscal dans son ensemble (l'unité des SDF et les services de contentieux fiscal fournis par les bureaux régionaux) font état de difficultés ou de contraintes particulières pour répondre à la demande. Ainsi, l'unité des SDF de la RCN a connu une croissance rapide du nombre de dossiers de litige activement gérés, soit une augmentation de 33 % entre 2014-2015 et 2017-2018 (voir la figure 5). Devant cette hausse du nombre de dossiers, l'unité des SDF, qui parvenait à suivre le rythme de la demande, comme en témoigne le nombre à près semblable de dossiers ouverts et fermés en 2014-2015, a vu le nombre de dossiers ouverts dépasser largement le nombre de dossiers fermés au cours des exercices suivants. De plus, pour l'ensemble du travail de contentieux fiscal,¹⁷ les documents et les données indiquent une augmentation de la complexité des dossiers, un nombre croissant d'entre eux étant des dossiers catégorie C (dont le montant en litige est de 150 000 \$ ou plus) devant la Cour canadienne de l'impôt (CCI), soit une hausse de 38 % (de 1 160 en 2014-2015 à 1 604 en 2017-2018), et une augmentation de 24 % des dossiers complexes de CCI activement gérés (de 1 563 à 1 944). Vu la demande croissante adressée à l'unité des SDF et aux services de contentieux fiscal fournis dans le SNC par les bureaux régionaux, le ministère de la Justice

¹⁷ Le travail de contentieux fiscal comprend le travail de contentieux entrepris par l'unité des SDF de la RCN, ainsi que d'autres litiges fiscaux gérés par le SNC dans les régions.

s'est doté d'une stratégie pour répondre à la demande au cours des cinq à dix prochaines années. Cette stratégie comprend un cadre pluriannuel en vue d'examiner la charge de travail, les besoins en main-d'œuvre et l'expertise de la main-d'œuvre, et d'élaborer un plan d'action visant à obtenir les résultats souhaités.

EDSC

Les SJM d'EDSC/ACC (voir la figure 6) ont également connu une croissance rapide du nombre de dossiers de litige activement gérés. Ils s'occupent des litiges portant sur les prestations relevant du Régime de pensions du Canada, de la *Loi sur l'assurance-emploi* et de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. La plupart de ces affaires sont portées devant le Tribunal de la sécurité sociale (TSS), qui a été créé en 2013. Par suite de la création du TSS, le nombre de dossiers de litige traités par les SJM d'EDSC/ACC a augmenté de plus de 300 % entre 2014-2015 et 2015-2016. Le nombre de dossiers de litige activement gérés ne cesse d'augmenter, bien qu'il se soit stabilisé après avoir grimpé de 31 % entre 2015-2016 et 2016-2017 et de 16 % entre 2016-2017 et 2017-2018. La comparaison du nombre de dossiers ouverts et de dossiers fermés révèle que les SJM d'EDSC/ACC gèrent bien cette hausse. En effet, si le nombre de dossiers ouverts était 100 % plus élevé que le nombre de dossiers fermés en 2016-2017, il n'était que de 52 % plus élevé en 2017-2018. Pour aider à mieux gérer la charge de travail supplémentaire générée par le nouveau TSS, on a mis sur pied un projet pilote dans le cadre duquel les SJM d'EDSC/ACC et le SNC se partagent le travail, certains cas étant dirigés par les SJM et d'autres, par les régions ou la SCAC. Les SJM d'EDSC/ACC continuent de fournir un soutien au contentieux, ainsi qu'un soutien parajuridique aux bureaux régionaux du ministère de la Justice pour appuyer les litiges devant le TSS.

SCT

Au cours de l'exercice 2017-2018, les SJM du SCT (voir la figure 7) ont ouvert 23 % plus de dossiers qu'ils n'en ont fermés.¹⁸ Même si les informateurs clés n'ont soulevé aucun problème pour y répondre, la demande de services de contentieux a augmenté, comme en témoigne la hausse de 4 % du nombre de dossiers de litige activement gérés entre 2014-2015 et 2017-2018. On s'attend à ce que cette hausse de la demande de services de contentieux se poursuive puisque les SJM du SCT interviennent devant la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral, qui a récemment redoublé d'efforts pour réduire son arriéré. Les SJM du SCT examineront et géreront leur complément d'effectif au besoin afin de répondre à toute éventuelle augmentation de la demande au cours des prochaines années.

SJBC

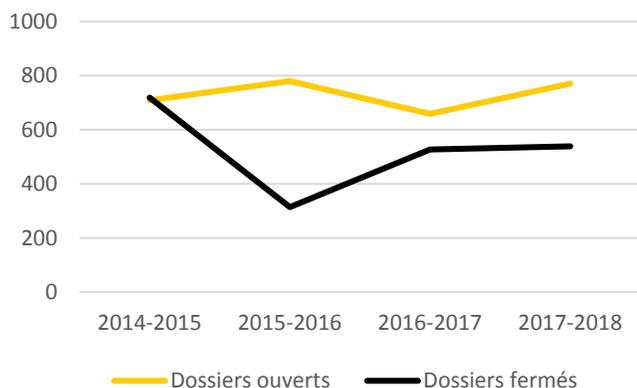
Les SJBC (voir la figure 8) ont vu le nombre de dossiers de contentieux activement gérés augmenter de 28 % entre 2014-2015 et 2017-2018; ils ont ouvert plus de dossiers de litige qu'ils n'en ont fermés depuis l'exercice 2015-2016. Toutefois, l'inventaire des litiges des SJBC comprend un certain nombre de dossiers qui ne relèvent pas du contentieux et qui ne sont donc jamais confiés à un avocat plaidant.¹⁹ Comme bon nombre des dossiers de litige activement gérés par les SJBC ont donné lieu à une entente de consentement, ils demeurent sous surveillance pendant des années, mais n'exigent

¹⁸ Les SJM du SCT ont révisé leurs dossiers actifs au cours des exercices 2014-2015 et 2016-2017, ce qui a entraîné la fermeture d'un grand nombre de dossiers. À la suite de cette révision et des changements apportés aux processus internes d'ouverture des dossiers, les données concernant le nombre de dossiers ouverts et fermés peuvent ne pas refléter fidèlement la demande de services de contentieux.

¹⁹ Depuis 2015, les SJBC traitent toutes les affaires d'application de la loi comme s'il s'agissait de dossiers de litige, sauf indication contraire des clients ou de la direction du Bureau de la concurrence. Un grand nombre de ces affaires consistent à examiner des fusions, ce qui ne relève généralement pas du contentieux et n'est jamais confié à un avocat plaidant.

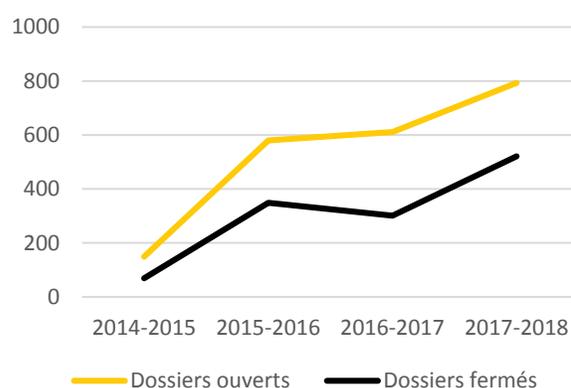
pas beaucoup de temps de la part des avocats. Voilà pourquoi la capacité de répondre à la demande de services de contentieux n'est pas remise en question pour le moment.

Figure 5: Nombre de dossiers des SDF ouverts et fermés par exercice



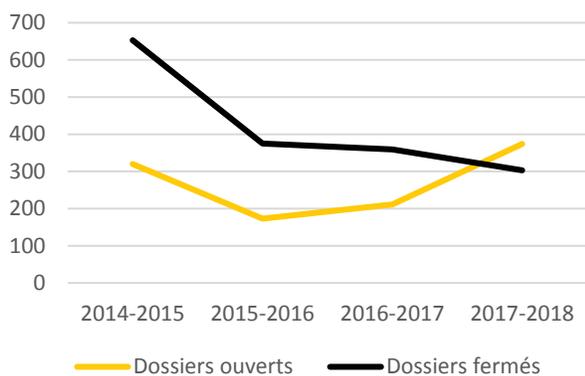
Source : Données administratives fournies par le PSDF

Figure 6: Nombre de dossiers des SJM d'ESC/ACC ouverts et fermés par exercice



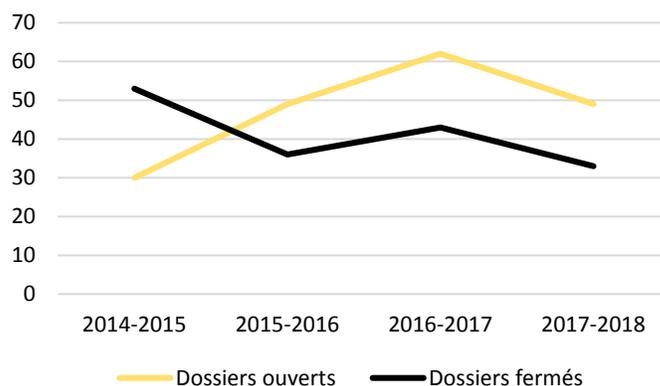
Source : Données administratives fournies par les SJM d'EDSC/ACC

Figure 7: Nombre de dossiers des SJM du SCT ouverts et fermés par exercice



Source : Données administratives fournies par les SJM du SCT

Figure 8: Nombre de dossiers des SJBC ouverts et fermés par exercice



Source : Données administratives fournies par les SJBC

Dans l'ensemble, la demande de services de contentieux devrait continuer d'augmenter en raison d'un certain nombre de facteurs, notamment:²⁰

- une augmentation des dossiers de recours collectifs, en conformité avec les tendances constatées dans notre société. Les recours collectifs sont un phénomène relativement nouveau, mais ils sont devenus un facteur majeur dans le paysage des risques juridiques du gouvernement fédéral, avec plus de 150 recours représentant un élément de passif possible de milliards de dollars, et ils sont utilisés de plus en plus en tant que levier pour influencer les politiques du gouvernement fédéral.²¹
- l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Daniels c. Canada* 2016 CSC 12, qui soutient que les Indiens non-inscrits et les Métis sont des « Indiens » aux fins de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*;
- les engagements visant à appuyer l'Enquête sur les femmes autochtones disparues et assassinées et à réduire l'incarcération et les problèmes de santé vécus par les Canadiens autochtones;
- les fonds supplémentaires fournis à l'ARC pour détecter, auditer et poursuivre les cas d'évasion fiscale et recouvrer les créances fiscales impayées;
- la réponse de l'ARC au rapport du vérificateur général du Canada sur les oppositions à l'impôt sur le revenu, qui l'oblige à faire des efforts considérables pour réduire son arriéré de dossiers;
- l'augmentation des niveaux d'immigration et les politiques concernant la réforme du statut de réfugié, l'automatisation du processus décisionnel et la levée de l'obligation de visa;
- l'accent mis par le gouvernement sur les projets d'exploitation des ressources et la réforme de la réglementation environnementale;
- les grands dossiers d'approvisionnement (p. ex. la stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale) et les modifications réglementaires (p. ex. la marijuana);
- les questions touchant l'environnement et les changements climatiques.

4.1.2 Qualité des services de contentieux

Le ministère de la Justice offre des services de contentieux de grande qualité qui atteignent ou dépassent les cibles ministérielles établies.

Services de contentieux du ministère de la Justice : satisfaction des clients

Le Ministère a établi des indicateurs de rendement pour assurer la qualité des services de contentieux.

²² Les indicateurs de rendement liés à la satisfaction des clients sont mesurés dans le cadre d'une Enquête sur la satisfaction des clients normalisée, où les clients sont invités à évaluer la qualité des services juridiques reçus et la mesure dans laquelle le ministère de la Justice respecte ses normes de service concernant la prestation de services adaptés, accessibles, rapides et utiles. Pour chaque aspect des services de contentieux soumis à l'appréciation des clients, le Ministère dépasse son

²⁰ Ministère de la Justice (2016), *Secteur national du contentieux : Plan des activités 2017-2018, Section 1*; et Ministère de la Justice (2017), *Ministère de la Justice Canada, 2017-2018, Plan ministériel*. Adresse : https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/rpp/2017_2018/rap-rep/pm-dp.pdf.

²¹ Justice Canada (2017). Structure pour la gestion nationale intégrée des recours collectifs.

²² Les indicateurs de rendement des services de contentieux se trouvent dans le *Rapport sur les résultats ministériels, 2017-2018*, p. 27, du ministère de la Justice. Adresse https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/rr-dpr/2017_2018/rmr-dpr/rrm-drr.pdf.

objectif de rendement, qui est de 8 points sur 10.²³ D'après la note de satisfaction globale, la satisfaction des clients a augmenté par rapport aux résultats du cycle II.

Tableau 2. Résultats de l'Enquête sur la satisfaction des clients

Service	Cycle II (2012)	Cycle III – partiel (2017-2018)
Qualité globale	8,3	8,5
Réactivité et accessibilité	Il n'y a pas de note combinée pour ces mesures de la qualité des services.	8,9
Utilité		8,6
Rapidité		8,5
Sources : Ministère de la Justice Canada (mai 2012), <i>Enquête sur la satisfaction des clients du ministère de la Justice du Canada : Résultats du ministère – Cycle II (2009-2012)</i> . Adresse : https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/rr-dpr/2012/docs/cfs2012.pdf Ministère de la Justice Canada (2018), <i>Rapport sur les résultats ministériels, 2017-2018</i> , p. 27 (Cycle III). Adresse : https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/rr-dpr/2017_2018/rmr-dpr/rrm-drr.pdf .		

Ministère de la Justice Canada : Taux de réussite des litiges

Un autre indicateur de rendement est le « taux de réussite » des dossiers de litige, qui a été fixé à 70 %. Selon la méthode utilisée à compter de l'exercice 2015-2016, les litiges réussis sont ceux ayant l'une des deux issues suivantes : une « victoire complète » des affaires jugées intentées par ou contre la Couronne, ainsi que tous les dossiers réglés.²⁴ Pour calculer ce « taux de réussite », les dossiers jugés dont le résultat est « favorable en partie » ne sont pas considérés comme réussis. Les services de contentieux ont constamment dépassé cet objectif de rendement de 70 % (81 % pour l'exercice 2015-2016, 80 % pour l'exercice 2016-2017, et 79 % pour l'exercice 2017-2018).²⁵

Taux de réussite du SNC selon le risque et la complexité

L'équipe d'évaluation a appliqué la méthode du taux de réussite à certains types de dossiers pour déterminer dans quelle mesure le SNC a réussi à les résoudre. Une analyse des taux de réussite des dossiers du SNC selon le risque juridique et la complexité démontre un niveau élevé de réussite dans les résultats des litiges pour les dossiers à risque élevé et/ou très complexes, ce qui comprend les dossiers de litige les plus médiatisés et les plus sensibles.²⁶ Les dossiers présentant à la fois un risque élevé et une grande complexité entre les exercices 2014-2015 et 2017-2018 ont un résultat favorable dans 72 % des cas. Au cours de cette période, les dossiers à risque élevé (peu importe le niveau de complexité) ont un taux de réussite de 74 %, tandis que les dossiers très complexes (peu importe le niveau de risque) ont un taux de réussite de 86 % (voir la figure 9). Les dossiers à risque moyen ou faible et/ou de complexité moyenne ou faible dépassent également un taux de réussite de 70 % pour l'ensemble des cinq années.

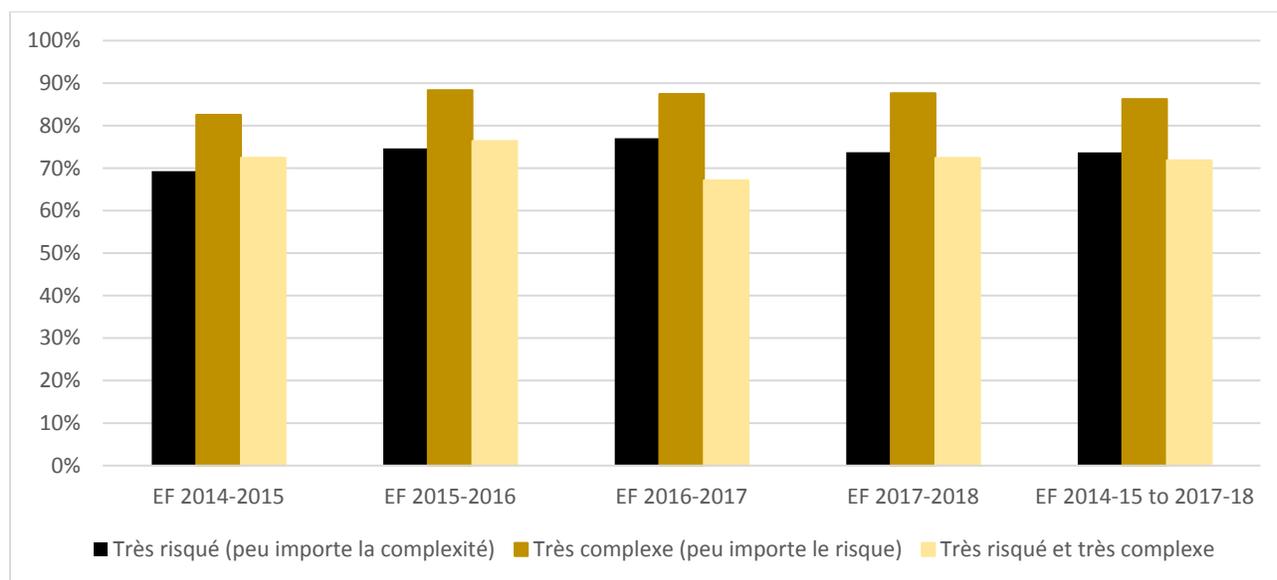
²³ Le ministère de la Justice a dépassé cet objectif selon les résultats du cycle II et les résultats disponibles à ce jour pour le cycle III (voir le tableau 2).

²⁴ En 2014-2015, les dossiers réglés ont également été répartis dans les résultats suivants pour la Couronne : favorable, favorable en partie et défavorable. Au cours de cet exercice, seuls les dossiers jugés et réglés dont le résultat est favorable ont été considérés comme réussis.

²⁵ Ministère de la Justice Canada (2018), *Rapport sur les résultats ministériels, 2017-2018*, p. 27. Adresse : https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/rr-dpr/2017_2018/rmr-dpr/rrm-drr.pdf.

²⁶ Pour la définition du risque juridique et de la complexité, veuillez consulter le glossaire à l'annexe A.

Figure 9: Taux de réussite des dossiers de litige du SNC (jugés et réglés) présentant un risque élevé et une grande complexité, selon l'exercice et dans l'ensemble



Source : Données administratives extraites d'Explore (unités du SNC uniquement)

Taux de réussite du SNC – Affaires jugées seulement

En outre, l'évaluation a porté sur le taux de réussite du SNC en cour en fonction uniquement des résultats des affaires jugées. Le SNC a également atteint un taux de réussite de près de 70 % (victoire complète) entre les exercices 2014-2015 et 2017-2018.

Tableau 3: Résultat de la Couronne pour les affaires jugées, selon l'exercice

Résultat	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	De 2014-2015 à 2017-2018
Favorable	68 %	68 %	72 %	69 %	69 %
Favorable en partie	6 %	6 %	6 %	4 %	6 %
Défavorable	26 %	25 %	22 %	27 %	25 %

Remarque : Les chiffres ayant été arrondis, les totaux ne correspondent peut-être pas à 100 %.
Source : Données administratives extraites d'Explore (unités du SNC seulement)

Possibilités d'amélioration

Presque tous les informateurs clés ayant travaillé avec des avocats plaidants (SJM, portefeuilles et autres secteurs) considèrent généralement que le service est de grande qualité et qu'il respecte ou dépasse la plupart ou la totalité des normes de service établies, ce qui confirme les données administratives et les résultats d'enquête. Comme preuve de la grande qualité des services de contentieux, ils soulignent le degré élevé d'expérience et d'expertise des avocats plaidants pour mener les dossiers de litige, la capacité de maîtriser les règles juridiques de fond pertinentes, la réussite des dossiers de litige traités, et l'approche de collaboration avec les SJM. Tout problème de qualité est considéré comme « aberrant » par ces informateurs clés. Les exemples de problèmes de qualité se divisent en deux grandes catégories : les cas où l'avocat se voit confier un dossier ne correspondant

pas à son expérience du contentieux, et les cas où le point de vue des clients n'est pas suffisamment pris en considération, ce qui sous-entend souvent l'absence de consultation auprès des SJM. La relation entre les avocats plaidants, les avocats des SJM et les portefeuilles est examinée plus en détail à la section 4.1.6.

Bien que la rapidité du service soit généralement considérée comme bonne par les clients d'après les résultats de l'Enquête sur la satisfaction des clients, et par 76 % (n = 221/292) des avocats ayant répondu au sondage mené auprès du personnel du contentieux, de nombreux informateurs clés, surtout ceux du SNC, font état de difficultés croissantes à assurer la prestation des services en temps opportun. La rapidité du service est largement influencée par des facteurs comme le nombre croissant de litiges (le contentieux fiscal en est un exemple), la réactivité des clients au moment de donner des directives, les processus d'approbation internes au SNC, et le temps nécessaire pour affecter les avocats aux dossiers de recours collectifs. Certains bureaux régionaux disent qu'à titre de stratégie d'atténuation, ils ont mis en place divers processus pour faire participer les clients et les SJM dès le début de l'élaboration de stratégies juridiques pour les dossiers très médiatisés, afin d'assurer la transmission de l'information au client et de prévoir le besoin de directives.

4.1.3 Uniformité, cohérence et capacité de parler d'une seule voix

La structure du SNC facilite l'uniformité et la cohérence des services de contentieux à l'échelle du ministère de la Justice Canada.

La cohérence et l'uniformité de l'approche des services de contentieux adoptée à l'échelle nationale permettent au ministère de la Justice de parler d'une seule voix. Presque tous les informateurs clés croient que le Ministère est efficace pour parler d'une seule voix. Certains estiment que les conversations peuvent être difficiles, mais ils félicitent les avocats d'avoir des discussions ouvertes et franches qui demeurent productives et qui permettent d'en arriver à un consensus sur une position juridique. Les résultats de l'enquête le confirment, puisque les trois quarts des avocats et des parajuristes interrogés (75 %; n = 282/377) estiment que le ministère de la Justice est efficace ou très efficace pour parler d'une seule voix.

Les constatations de l'évaluation indiquent que le SNC a instauré des procédures et des directives qui ont mené ou mèneront à une plus grande cohérence et à une meilleure intégration des services de contentieux. Les informateurs clés attribuent au SNC le mérite d'avoir permis au ministère de la Justice de parler plus facilement d'une seule voix en matière de contentieux en établissant des liens plus étroits entre les bureaux régionaux grâce à des structures formelles et informelles et en servant de guichet unique auprès des clients. Les avocats et les parajuristes qui ont répondu à l'enquête estiment que la création du SNC a eu une incidence positive (41 %; n = 101/249) ou neutre (47 %; n = 117/249) sur la capacité du Ministère de parler d'une seule voix dans les affaires litigieuses.²⁷

La nouvelle approche en matière de recours collectifs, qui illustre bien la transition effectuée entre la coordination des recours collectifs et la gestion nationale des recours collectifs, est un bel exemple précis d'initiative considérée comme favorisant une plus grande cohérence et une plus grande uniformité dans les services de contentieux. Comme le Cadre national de gestion des recours collectifs a été lancé en mars 2019, il est trop tôt pour déterminer son efficacité dans la gestion des recours collectifs, mais on croit que la structure de gestion centralisée du SNC a facilité son élaboration.

²⁷ Les autres avocats et répondants à l'enquête indiquent que l'incidence du SNC a été négative (12 %; n = 31/249).

Le SNC a également appuyé l'élaboration de politiques et de directives nationales en matière de contentieux qui favorisent l'uniformité dans l'approche adoptée en la matière. Citons à titre d'exemple la *Directive sur les litiges civils mettant en cause les peuples autochtones*, qui préconise une approche du contentieux conforme à l'objectif de réconciliation et oriente les conseillers juridiques dans l'application des *Principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones*. Bien que cette directive ait été élaborée par le ministère de la Justice, le SNC a joué un rôle de premier plan dans sa mise au point et peut maintenant voir à son application uniforme grâce à une formation nationale, à l'interprétation de ses dispositions, et à la coordination des litiges afin d'assurer la prise de positions uniformes partout au pays.

Contribution des comités du contentieux

Les comités du contentieux sont un important mécanisme pour faire en sorte que le ministère de la Justice parle d'une seule voix. L'évaluation a révélé que les comités continuent de jouer un rôle clé pour assurer l'uniformité et l'assurance de la qualité.

Comité national du contentieux

Le CNC continue d'être un forum efficace pour appuyer la gestion nationale du contentieux et permettre au Ministère de parler d'une seule voix. Plus des quatre cinquièmes (82 % ; n = 111/136) des répondants à l'enquête menée auprès des avocats estiment que le CNC est efficace. En général, les informateurs clés croient que les personnes appropriées assistent aux réunions, car ce sont les avocats les plus chevronnés et les plus expérimentés du ministère de la Justice. Toutefois, les informateurs clés des portefeuilles et des SJM estiment que le CNC pourrait envisager d'inviter les avocats des SJM dont les dossiers font l'objet de discussions, au moins à titre d'observateurs, et qu'il devrait aussi tenir compte davantage des répercussions stratégiques des positions juridiques.

Comités régionaux du contentieux

L'évaluation a permis de constater qu'avant la création du SNC, les comités régionaux du contentieux avaient tendance à fonctionner de façon cloisonnée. Ainsi, ils ont joué un important rôle à titre de mécanisme d'assurance de la qualité pour l'examen des actes de procédure dans leur région, mais ils n'ont communiqué aucune pratique exemplaire dans les bureaux régionaux.

Depuis la création du SNC, les comités régionaux du contentieux voient à coordonner leurs activités entre eux. À compter de 2017-2018, ils ont commencé à normaliser davantage les procédures lorsqu'ils le jugeaient approprié. Les informateurs clés du SNC considèrent que les efforts visant à normaliser les principes de gouvernance et à faciliter les liens entre les régions constituent une évolution positive, bien qu'il soit également important de préserver les différences régionales dans l'approche. De plus, les présidents des comités régionaux du contentieux ont récemment (2019) commencé à se réunir à l'extérieur du CNC afin d'échanger les pratiques exemplaires et de discuter de questions d'intérêt commun.

Comité du contentieux de la RCN

Après la création du SNC, le Comité du contentieux de la RCN a été élargi pour inclure non seulement la SCAC, mais aussi les autres unités du contentieux à l'extérieur du SNC (les six « autres unités du contentieux » définies à la section 1.2 et la Direction générale du droit commercial). Selon les constatations de l'évaluation, le Comité du contentieux de la RCN a favorisé l'adoption d'une approche nationale à l'égard des litiges traités dans la RCN en réunissant la SCAC et les autres unités du contentieux en un seul comité régional du contentieux. Le Comité est considéré comme efficace pour améliorer la qualité des services de contentieux grâce à son examen des documents préparés par les

avocats qui doivent être déposés devant les cours d'appel et à la création d'un réseau où les avocats plaidants de la RCN peuvent apprendre des expériences des autres. Les répondants des unités du contentieux de la RCN interrogés dans le cadre de l'enquête (97 %; n = 38/39) estiment que le Comité est efficace ou très efficace pour interagir et collaborer avec leurs bureaux dans les dossiers de litige.

4.1.4 Clarté des structures de responsabilité

La création du SNC a permis de clarifier les structures de responsabilité, surtout en ce qui a trait aux rapports régionaux sur les dossiers de litige. Toutefois, les processus opérationnels, notamment les rôles et les responsabilités en matière de contentieux entre les portefeuilles (y compris les SJM) et le SNC, manquent encore de clarté.

Structure hiérarchique

La réorganisation des services de contentieux et la création du SNC devaient permettre la gestion nationale des services de contentieux, et clarifier ainsi les structures de responsabilité des services de contentieux au ministère de la Justice. Dans l'ancienne structure, la gestion des services de contentieux était répartie entre la Direction du contentieux (qui comprenait la SCAC et une unité spécialisée en recours collectifs), les bureaux régionaux et les SJM qui fournissaient directement des services de contentieux. Même si le chef de la Direction du contentieux (SPGA, Contentieux) avait la responsabilité fonctionnelle de tous les litiges menés par le ministère de la Justice ou en son nom et devait en assurer la coordination, les bureaux régionaux ne relevaient pas directement du SPGA de la Direction du contentieux.

Avec la création du SNC, le rattachement hiérarchique des DGR, qui relevaient auparavant du SM et du SM délégué de la Justice, a été transféré au SPGA SNC. Les DGR et les directeurs généraux de la RCN (dont fait partie la SCAC) ont été intégrés au nouveau CA du SNC. Les avocats plaidants régionaux relèvent toujours de leurs gestionnaires régionaux, comme c'était le cas auparavant. D'autres unités du ministère de la Justice qui s'occupent directement des litiges, mais qui ne font pas partie du SNC, continuent de rendre compte comme elles le faisaient auparavant. Pour ces autres unités du contentieux, le principal changement découlant de la création du SNC est l'institution du Comité du contentieux de la RCN dont elles sont maintenant membres.

Dans l'ensemble, l'évaluation a permis de constater que la structure de responsabilité du SCN est plus claire qu'elle ne l'était sous une structure de portefeuilles. Avant la création du SNC, les bureaux régionaux devaient ajuster les exigences en matière de rapports en fonction des divers portefeuilles et SJM concernés. Comme l'a dit un informateur clé, le SNC a « mis un terme aux devinettes ». Par conséquent, les informateurs clés des bureaux régionaux estiment que les rapports sont mieux coordonnés et que le fait que le BSPGA SNC doit être tenu au courant des litiges importants est mieux connu. De plus, la responsabilisation passe davantage par les DGR, ce qui permet à ces derniers d'être plus informés qu'auparavant des positions prises devant les tribunaux au sujet des litiges dans leurs bureaux, selon quelques informateurs clés.

Toutefois, les constatations de l'évaluation indiquent que la clarté des rôles et des responsabilités de la direction à l'échelle des portefeuilles (bureau des sous-ministres adjoints [SMA]) relativement aux dossiers de litige pourrait encore être améliorée. Un peu plus de la moitié (55 %; n = 130/238) des avocats interrogés estiment que les rôles et responsabilités de la direction à l'échelle des portefeuilles (bureaux des SMA) en ce qui a trait à la prise de décisions sur les dossiers de litige ne sont pas clairs.

Les avocats veulent aussi plus de clarté quant à la façon et au moment de faire participer le SCN, les portefeuilles et les SJM aux diverses étapes du contentieux. En particulier, ils souhaitent être mieux informés sur la pertinence de collaborer avec le portefeuille lorsqu'ils rendent compte des dossiers et sur le moment de le faire, le cas échéant; l'instauration de protocoles pour les avocats du SNC et des SJM concernant la participation des portefeuilles aux dossiers de litige a été suggérée. Les protocoles pourraient servir à clarifier le rôle des SMA de portefeuille en matière de contentieux; ils pourraient également aider les avocats plaidants à déterminer s'ils doivent inclure les portefeuilles, et à quel moment le faire, lorsqu'ils rendent compte d'affaires litigieuses particulières au SPGA SNC, ou encore s'il convient que les bureaux régionaux répondent directement aux demandes de renseignements des portefeuilles. Les protocoles pourraient également aborder les cas où les avocats des SJM devraient faire intervenir directement le SPGA SNC lorsque le client et le Ministère ne s'entendent pas sur la position juridique à adopter devant les tribunaux. Il est en outre suggéré d'inviter le SNC à une réunion à l'échelle des portefeuilles ou que ce dernier offre une journée de formation aux SJM pour expliquer leur rôle, notamment la façon dont les bureaux régionaux travaillent avec le SPGA SNC.

Rôles et responsabilités en matière de prise de décision au SNC

Le SNC a récemment entrepris plusieurs initiatives pour déterminer plus clairement le moment où il convient de faire participer le BSPGA SNC dans certains dossiers de litige. Tout d'abord, puisqu'il faut clarifier la participation du BSPGA SNC, le CA du SNC a convenu de la nécessité pour chaque région d'élaborer des lignes directrices sur les communications avec le BSPGA SNC dans les dossiers de litige; à la fin de 2018, les bureaux régionaux ont commencé à élaborer de telles lignes directrices. Ensuite, l'adoption de la *Directive sur les litiges civils mettant en cause les peuples autochtones* et les plans visant la nomination d'un champion régional et la création d'une fonction de remise en question dans chaque bureau régional devraient permettre de mieux préciser la nature de la participation du BSPGA SNC dans les dossiers de litiges autochtones. La Directive préconise une approche du contentieux qui est compatible avec l'objectif de réconciliation et fournit des avis aux conseillers juridiques sur l'application des *Principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones*. Bien que la Directive ait été élaborée par le ministère de la Justice, le SNC a joué un rôle de premier plan dans sa mise au point et peut maintenant s'attendre à une application uniforme.

Malgré ces initiatives, l'évaluation a permis de constater qu'il est toujours nécessaire de clarifier les rôles et les responsabilités du BSPGA SNC en ce qui concerne les décisions relatives aux dossiers de litige. Un peu plus de 40 % des avocats qui ont répondu à l'enquête estiment que les rôles et les responsabilités à l'égard de la prise de décisions du BSPGA SNC sont flous ou très flous (41 %; n = 101/245). Les conclusions indiquent que les avocats souhaitent plus de clarté quant au niveau et à la nature de la participation du BSPGA dans les dossiers et au moment où ce dernier devrait prendre une part plus active dans un dossier de litige. Auparavant, ce niveau d'intervention du BSPGA ne concernait habituellement que les cas qui mettaient en cause des questions pangouvernementales ayant une incidence sur plusieurs ministères. Cependant, dans d'autres types de dossiers, le BSPGA SNC joue désormais un rôle décisionnel.

4.1.5 Communication et mobilisation

Il est toujours nécessaire de faciliter la communication et la collaboration entre les portefeuilles, (y compris les SJM) et le SNC, et dans les unités du SNC afin de soutenir au mieux les partenariats stratégiques et axés sur le client.

L'évaluation a porté sur la collaboration et les relations de travail qui existent entre les unités du contentieux du SNC et les portefeuilles (y compris les SJM) et à l'intérieur du SNC. Les constatations de cette section portent également sur un aspect prioritaire du Projet Vision, qui appuie les partenariats stratégiques axés sur le client.²⁸ Comme les portefeuilles et les SJM servent de lien entre le client et le SNC dans les dossiers de litige, l'existence d'une relation de travail efficace entre les portefeuilles, ainsi que les SJM et le SNC, est essentielle pour appuyer ces types de partenariats.

Unités du contentieux du SNC et portefeuilles/SJM

En général, les informateurs clés et les répondants à l'enquête estiment que l'interaction et la collaboration entre les unités du contentieux du SNC et les portefeuilles/SJM sont efficaces. La majorité des répondants à l'enquête (78 %; n = 274/350) estiment que la relation avec les SJM est efficace ou très efficace. De même, de nombreux informateurs clés (SNC et portefeuilles/SJM) estiment que la relation entre les unités du contentieux du SNC et les portefeuilles/SJM est solide et collaborative.

Bien que les constatations générales de l'évaluation indiquent que les unités du contentieux du SNC et les portefeuilles/SJM collaborent efficacement, certains avocats des portefeuilles/SJM se disent préoccupés par l'incohérence des approches de collaboration dans les dossiers de litige selon la région, l'avocat plaidant et les SJM, ce qui nuit à l'efficacité de la collaboration. De plus, une conséquence imprévue de la création du SNC soulevée par certains informateurs clés (SNC et SJM/portefeuilles) est qu'il y a maintenant moins de communication et de collaboration entre les unités du contentieux du SNC et les portefeuilles/SJM. Avant la création du SNC, les avocats des bureaux régionaux avaient plus de liens avec les portefeuilles et, par conséquent, un meilleur réseau vers lequel se tourner lorsque des questions se posaient relativement aux politiques ou aux lois du ministère client. Les informateurs clés des SJM craignent que les avocats plaidants comprennent moins bien les réalités et les objectifs stratégiques des ministères clients, ce qui pourrait avoir des répercussions négatives sur le contentieux et les relations avec les clients. Le SPGA SNC est au courant de ces répercussions imprévues, et des discussions sont en cours pour trouver une façon de s'assurer que les avantages de la structure de portefeuilles ne seront pas amoindris par la nouvelle structure des services de contentieux.

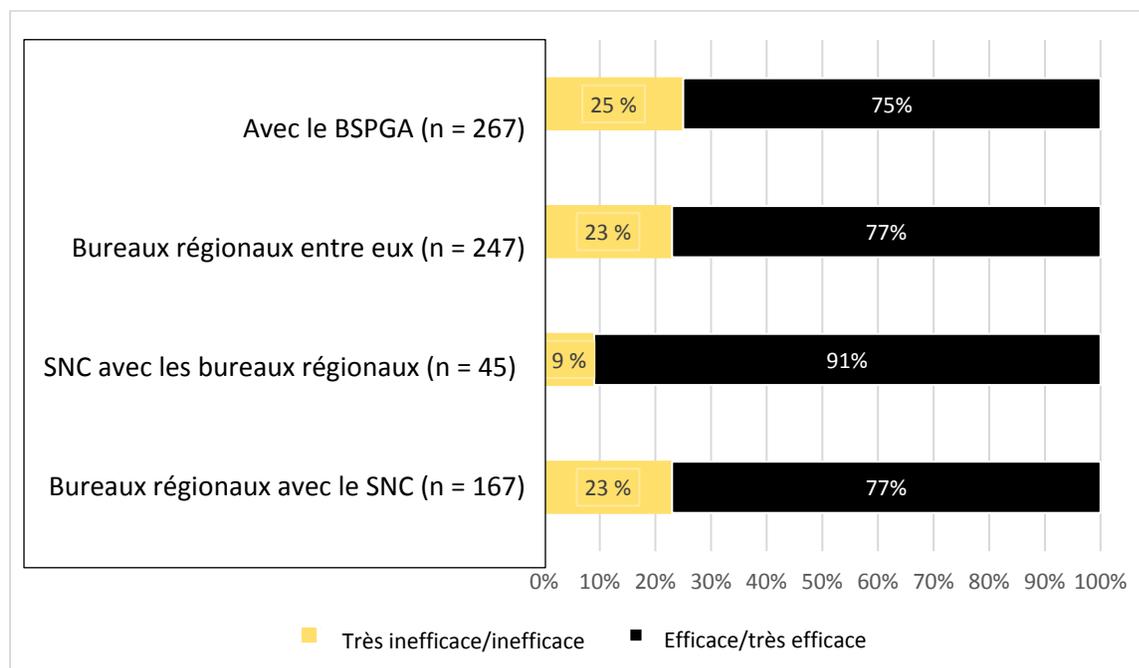
À l'intérieur du SNC

L'efficacité de l'interaction et de la collaboration entre les unités du SNC était perçue positivement par les informateurs clés. Les répondants à l'enquête voyaient également sous un jour favorable la collaboration à l'intérieur du SNC (voir la figure 10). Certains informateurs clés estiment que les liens entre les bureaux régionaux sont plus étroits qu'auparavant, même si quelques-uns souhaitent davantage d'interaction avec les autres bureaux régionaux. Des groupes de pratique nationaux et une conférence annuelle du SNC sont deux suggestions pour permettre d'échanger de l'information entre les régions et de créer des réseaux.

²⁸ Ministère de la Justice Canada (2018), *Le Projet Vision – Aperçu*.

Figure 10: Efficacité de l'interaction et de la collaboration du SNC dans les dossiers de litige

D'après votre expérience, comment évalueriez-vous le niveau d'efficacité de l'interaction et de la collaboration dans les dossiers de litige entre votre bureau et les secteurs suivants?



Source : Enquête auprès du personnel du contentieux

Communications sur le SNC à l'intention du personnel du ministère de la Justice

L'évaluation a révélé que le personnel du contentieux du ministère de la Justice n'est pas bien informé de la raison d'être et des réalisations du SNC. Les répondants à l'enquête ont été invités à évaluer la clarté des communications portant sur :

- la raison d'être de la réorganisation des services de contentieux;
- les objectifs prévus pour le SNC;
- les changements prévus dans les services de contentieux;
- les réalisations de la réorganisation des services de contentieux, y compris les réalisations par le SNC.

Entre 71 % (n = 307) et 79 % (n = 332) des répondants disent que les communications du ministère de la Justice sont floues ou très floues. Pour chaque sujet, entre 21 % et 29 % (n = 87 à n = 123) disent que les communications sont claires ou très claires. Ces résultats sont plus prononcés chez les avocats. En effet, pour chacun des sujets susmentionnés, plus des trois quarts des avocats ont répondu que les communications étaient floues ou très floues, comparativement à environ les deux tiers des parajuristes et la moitié des assistants juridiques. Les informateurs clés, qui font habituellement partie de la direction ou des comités du contentieux, croient également que la communication sur les initiatives et les réalisations du SNC peut être améliorée.

4.1.6 Gestion des risques juridiques

Le ministère de la Justice continue de revoir son approche de la gestion des risques juridiques (GRJ) pour veiller à ce que toute évaluation des risques juridiques soit complète, utile et pertinente pour les clients.

Les avocats de l'ensemble du ministère de la Justice sont tenus d'évaluer les risques juridiques et la complexité de leurs dossiers. Ces évaluations constituent un moyen important pour le Ministère de communiquer de manière uniforme et cohérente avec les clients au sujet des travaux qu'il entreprend pour eux afin qu'ils comprennent clairement les risques juridiques et la complexité de leurs dossiers de litige. Cette importance est illustrée par le fait que les « évaluations des risques pertinentes » constituent l'un des quatre domaines prioritaires du Projet Vision, un élément clé de l'orientation du Plan stratégique ministériel visant à favoriser une approche pangouvernementale.²⁹ Toute évaluation des risques juridiques pertinente se doit d'être exhaustive et utile aux clients et leur être communiquée efficacement.³⁰

Les résultats de l'évaluation indiquent une satisfaction générale à l'égard de l'efficacité des services de contentieux pour ce qui est de faciliter la gestion des risques juridiques. Plus précisément, les résultats de l'Enquête sur la satisfaction des clients (cycle III, résultats à ce jour) indiquent que les clients sont satisfaits de la façon dont le ministère de la Justice les a conseillés sur les questions et les développements susceptibles de les toucher, a travaillé avec eux pour cerner les risques juridiques, et a tenu compte de leurs directives pour examiner et élaborer les options juridiques visant à atténuer les risques juridiques cernés. Pour tous ces aspects, les services de contentieux ont dépassé l'objectif de 8,0 sur 10,0.³¹

De façon générale, les informateurs clés (SCN et SJM/portefeuilles) considèrent également que les services de contentieux sont efficaces pour aider à mieux gérer les risques juridiques. Les employés du ministère de la Justice ont également fait certaines suggestions d'amélioration.

La grille des risques juridiques ne communique pas adéquatement les risques. L'évaluation des risques dans iCase est généralement considérée comme l'aspect le moins utile du cadre de GRJ par les avocats interrogés, ce qui a été confirmé par les résultats de l'enquête, où plus de deux avocats sur cinq (44 %, n = 129/293) s'en disent insatisfaits ou très insatisfaits. Les résultats de l'enquête portant sur l'effet du cadre sur l'uniformité de l'évaluation des niveaux de risque juridique par les avocats plaidants se démarquent également. Moins de la moitié (48 %, n = 124/256) des avocats estiment que le cadre est « bon » ou « excellent » à ce chapitre. Les informateurs clés et les répondants à l'enquête soulèvent certaines limites du cadre actuel de GRJ, notamment le fait qu'il n'est pas suffisamment nuancé (c.-à-d. qu'il faut faire preuve de souplesse dans l'utilisation de la grille actuelle de GRJ pour tenir compte d'un plus vaste éventail de facteurs influant sur le risque et pour s'assurer que les évaluations des risques répondent aux besoins des divers clients ou portefeuilles).

³² La plupart des informateurs clés (SCN et SJM/portefeuilles) soulèvent la question de la proportion élevée de dossiers à risque moyen, que les clients ne trouvent souvent pas particulièrement utiles. La

²⁹ Ministère de la Justice Canada (2018), *Le Projet Vision – Aperçu*.

³⁰ Ibid.

³¹ Ministère de la Justice Canada (2018), *Rapport sur les résultats ministériels, 2017-2018*, p. 27 (Cycle III). Adresse : https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/rr-dpr/2017_2018/rmr-dpr/rmm-drr.pdf.

³² Les répondants à l'enquête ont été invités à suggérer des façons d'améliorer la mesure du risque juridique et de la complexité. La plupart des répondants (n = 29) ont suggéré de rendre les processus, les outils et les lignes directrices sur les risques et la complexité plus souples et moins restrictifs pour permettre des évaluations plus nuancées.

plupart des informateurs clés accueillent favorablement les efforts continus déployés par le ministère de la Justice pour améliorer le cadre de GRJ et, en particulier, pour évaluer le risque moyen de façon à maintenir une certaine uniformité d'approche, tout en fournissant au client une orientation plus utile.

Il est important de travailler en étroite collaboration avec les SJM à l'évaluation des risques juridiques. Les informateurs clés estiment que, dans certains cas, les avocats plaidants et les SJM devraient collaborer plus étroitement à l'évaluation des risques juridiques, car les avocats des SJM connaissent mieux le vaste contexte des questions juridiques et stratégiques en cause dans l'affaire et des autres risques non juridiques importants pour le client, comme les risques financiers, l'attention des médias, les risques d'atteinte à la réputation, ou les répercussions sur les politiques et les programmes.

Les clients souhaitent que les évaluations des risques se fassent plus tôt. De plus, certains informateurs clés des SJM soulignent l'importance d'une évaluation plus rapide des risques par les avocats plaidants pour aider les clients à décider s'il convient de régler un cas, à déterminer le niveau de ressources à affecter à un dossier, et à permettre une détermination et une gestion plus rapides du passif éventuel. Selon ces informateurs clés des SJM, une évaluation fondée sur l'information disponible à ce moment-là est jugée préférable à l'absence d'évaluation des risques juridiques. Une méthode suggérée pour traiter cette question dans le cas des litiges complexes consiste à mettre sur pied des groupes de travail ou des groupes de pratique pour certains sujets (des causes en cours ou d'éventuelles causes à venir) en vue de cerner les risques juridiques et de discuter de la manière de les gérer de façon stratégique. De plus, les SJM connaissent mieux les préférences des clients en ce qui concerne la durée et le type de conseils souhaités pour décrire les risques juridiques. Certains avocats des SJM font remarquer que cette description ne fournit pas toujours les conseils que les clients veulent recevoir, par exemple, s'ils veulent obtenir un règlement ou s'ils veulent fermement aller en procès, ni les arguments qui peuvent être avancés par la Couronne si l'affaire se poursuit.

La formation sur les risques juridiques pourrait favoriser une compréhension commune. Les informateurs clés (SCN et SJM) et les répondants à l'enquête³³ souhaitent également avoir plus de formation pour s'assurer que les clients et les avocats comprennent bien l'utilisation des évaluations des risques juridiques, et d'autres éléments liés au modèle du risque juridique. Quelques informateurs clés du SNC estiment que les avocats profiteraient également d'une formation de recyclage sur la GRJ, sur l'importance des évaluations des risques juridiques et sur leur utilisation, ainsi que sur la façon de mieux communiquer le sens à donner aux risques moyens.

4.2 Efficience

4.2.1 Gestion des services de contentieux

L'évaluation a permis de constater que le SNC a travaillé d'arrache-pied pour se doter de pratiques de gestion efficaces, et les deux années qui se sont écoulées depuis sa création indiquent que des progrès ont été faits à l'égard de cet engagement.

³³ Les répondants à l'enquête ont été invités à suggérer des façons d'améliorer la mesure du risque juridique et de la complexité. La deuxième suggestion la plus fréquente consiste à améliorer la meilleure formation pour mieux faire connaître et utiliser les outils d'évaluation du risque et de la complexité (n = 22).

Capacité analytique et stratégique accrue

Budgets consolidés

De multiples sources de données (examen de documents, entrevues auprès d'informateurs clés) confirment que la consolidation des budgets (de 35 budgets distincts en un seul budget du SNC) a été un changement positif issu de la réorganisation des services de contentieux, qui a simplifié les processus de budgétisation et de planification. Le budget consolidé a permis au SNC de déterminer plus précisément, et plus tôt au cours de l'exercice, la présence d'un déficit ou d'un excédent pouvant être réaffecté à d'autres fins. Les documents montrent que le SNC a déterminé des excédents rapidement, car en 2017-2018 et 2018-2019, il a été en mesure de réaffecter les excédents prévus pour répondre à des besoins technologiques (p. ex. augmenter la capacité des serveurs, acquérir de nouveaux ordinateurs et des logiciels de prochaine génération). Toutefois, les informateurs clés soutiennent que la perte de certains liens entre les SJM et les bureaux régionaux a nui à l'exactitude des prévisions des dépenses de contentieux estimatives fournies aux clients et à la rapidité avec laquelle cette information est reçue pour appuyer le cycle budgétaire du client.

Les bonnes responsabilités au bon niveau

Dans le cadre du Projet d'analyse de l'affectation des ressources, le SNC a déployé (et continue de déployer) des efforts pour accroître l'efficacité de sa gestion des ressources de contentieux. L'objectif du projet est d'attribuer les bonnes responsabilités au bon niveau, ce qui signifie que les unités de contentieux sont dotées d'un effectif suffisant pour gérer la quantité et la complexité des dossiers de litige. Une partie de ce projet consiste à établir des niveaux de référence à long terme (NRLT) (le nombre idéal d'employés par classification) et des rapports comparatifs (le rapport entre les divers employés, comme celui entre les parajuristes et les avocats, et le rapport entre les gestionnaires et les avocats et techniciens juridiques) pour chaque région et chaque unité de la RCN du SNC. L'existence de ces données de référence appuie et simplifie également l'affectation budgétaire, les prévisions et la surveillance. De plus, des données de référence sur le risque et la complexité ont également été établies pour les LP (01-05), lesquelles montrent que plus le niveau LP augmente, plus le niveau de risque et de complexité des dossiers auxquels les employés sont censés consacrer la majeure partie de leur temps augmente. En se fondant sur des documents internes, le SNC a comparé les données d'iCase (heures et inventaire des dossiers) pour 2017-2018 avec celles de 2016-2017, ce qui corrobore les niveaux de référence établis dans le cadre du projet d'affectation des ressources.

Le SNC s'est engagé dans un certain nombre d'initiatives visant à promouvoir l'uniformité et l'efficacité des processus et des activités de dotation. Par exemple, mentionnons la mise en œuvre d'un énoncé normalisé des critères de mérite pour les divers niveaux des classifications EC et LP, et l'élaboration de descriptions de travail normalisées pour plusieurs groupes (p. ex. les EC et divers postes de coordination et de supervision). L'élaboration de ces outils normalisés a facilité plusieurs processus nationaux de dotation collective pour divers groupes au SNC. Des objectifs de rendement normalisés pour tous les groupes de dotation du SNC (LC, LP, EC, CR et EX) ont également été élaborés et appliqués.

Les résultats de l'évaluation montrent que le SNC a fait d'énormes progrès en ce qui concerne la dotation jusqu'aux niveaux de référence. À la fin de 2017-2018, il manquait au SNC 49 ETP pour atteindre le NRLT de 1 769 (le NRLT pour l'ensemble du secteur), en raison d'une pénurie de personnel dans le groupe des techniciens juridiques (EC) et au niveau des avocats LP-02, en particulier. Toutefois, en décembre 2018, le nombre total d'ETP du SNC n'était inférieur que de 11 à celui du NRLT de 1 769. Le fait que le SNC ait réussi à augmenter son effectif, en particulier au niveau LP-02, est en grande partie attribuable à sa stratégie nationale de recrutement. Cela dit, il y a toujours pénurie d'ETP, surtout dans le groupe des parajuristes.

Bien que l'un des objectifs du SNC soit de permettre des approches plus souples en matière de dotation, certains informateurs clés craignent que les décisions opérationnelles ne soient prises en fonction d'une formule rigide. L'information sur le projet d'affectation des ressources est bien communiquée sur SharePoint, mais les informateurs clés ont tout de même demandé une plus grande transparence de la méthodologie et de l'approche. De plus, la communication concernant l'approche peut aider à clarifier les objectifs pour certains membres du personnel.

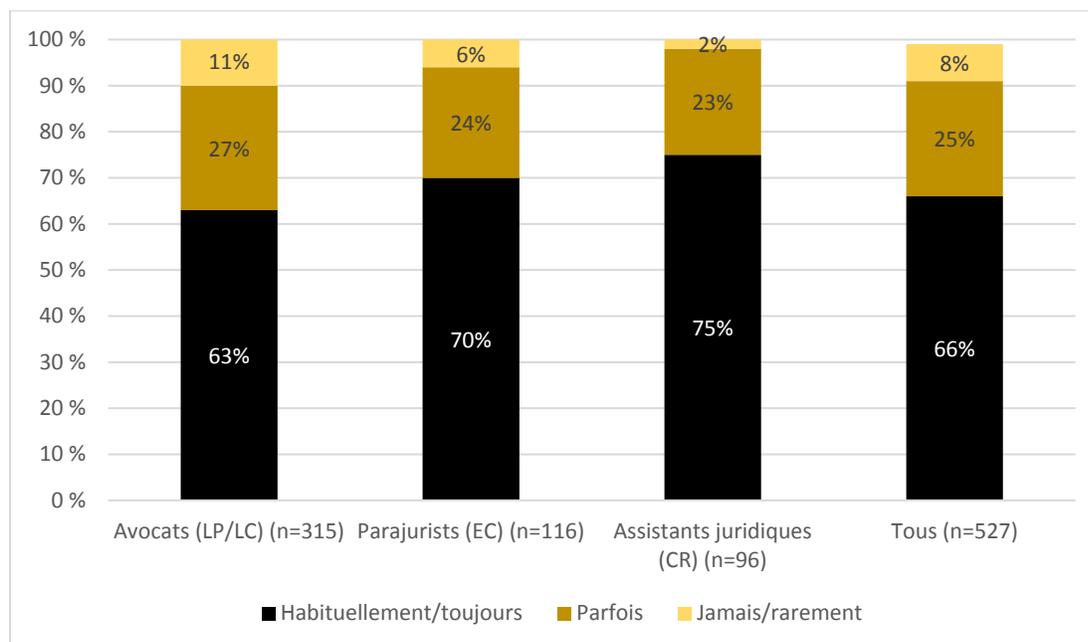
4.2.2 Prestation des services de contentieux

Le personnel du contentieux dispose généralement des outils et des structures nécessaires pour appuyer la prestation des services de contentieux et est en grande partie satisfait des outils et du soutien disponibles.

L'évaluation a porté sur la mesure dans laquelle les professionnels du droit spécialisés en litige possèdent l'expertise, les outils, les structures et les ressources nécessaires pour appuyer la prestation efficace des services de contentieux. Les résultats indiquent que le personnel du contentieux dispose généralement des outils et des structures dont il a besoin. Comme l'indique la figure 11, la majorité des répondants à l'enquête (66 %; n = 350/527) estiment que, dans leur travail de contentieux au cours de la dernière année, ils ont habituellement eu ou toujours eu les outils et le soutien nécessaires pour leur permettre de fournir le meilleur service possible. Cependant, les résultats de l'enquête révèlent des différences selon le poste ou la classification de l'employé, les assistants juridiques et les parajuristes étant proportionnellement plus nombreux que les avocats à déclarer avoir accès aux outils et au soutien dont ils ont besoin.

Figure 11: Accès aux outils et soutien

En ce qui concerne votre travail de contentieux au cours de la dernière année, combien de fois avez-vous eu les outils et le soutien nécessaires pour vous permettre d'offrir le meilleur service possible?



Source : Enquête auprès du personnel du contentieux

L'évaluation a révélé que le personnel du contentieux est généralement satisfait des outils spécifiques (grille/matrice d'évaluation de la GRJ, directives de pratique, Justipedia, JUSnet, Ringtail et iCase/LEX) qui sont disponibles pour aider les employés à fournir des services de contentieux. Bien que plus de la moitié des répondants à l'enquête se disent satisfaits ou très satisfaits de ces outils, environ le tiers de ceux-ci en sont insatisfaits.

- Grille/matrice d'évaluation de la GRJ (44 %; n = 129/293 répondants à l'enquête se disent insatisfaits; voir la section 4.1.5 pour une explication plus détaillée).
- iCase/LEX³⁴ (40 %; n = 205/517 répondants à l'enquête se disent insatisfaits d'iCase et les informateurs clés disent espérer que LEX constituera une amélioration par rapport à iCase).
- Justipedia (36 %; n = 159/438 répondants à l'enquête se disent insatisfaits, tout comme de nombreux informateurs clés, qui affirment que ses fonctions de recherche sont difficiles à utiliser et que la base de données n'est pas bien tenue à jour ou conservée, de sorte que les documents qui ne sont plus exacts ou ne reflètent plus l'état actuel du droit demeurent dans la base de données).
- Ringtail (30 %; n = 120/399 répondants à l'enquête se disent insatisfaits).
- Directives de pratique (29 %; n = 81/284 répondants à l'enquête se disent insatisfaits).

De tous les outils énumérés, il semble que le personnel du contentieux exprime le plus de satisfaction à l'égard de JUSnet, les informateurs clés et plus des trois quarts des répondants à l'enquête (78 %; n = 363/468) indiquant qu'ils en sont satisfaits. Les informateurs clés espèrent que la mise en œuvre et l'utilisation de l'espace de travail numérique SharePoint seront élargies, ce qui devrait faciliter la mise en commun à jour des précédents et des pratiques exemplaires, et les efforts de collaboration.

Ces outils visent à favoriser l'efficacité ainsi que l'uniformité de la prestation des services de contentieux; tout outil jugé inutile peut entraîner l'adoption de pratiques inefficaces et incohérentes. Par exemple, les bureaux régionaux ont mis au point des systèmes distincts pour conserver leurs précédents parce que Justipedia est considéré comme encombrant et inutile. Cette pratique va à l'encontre de l'objectif de mise en commun des produits du travail et des connaissances à l'échelle du Ministère pour favoriser l'efficacité et l'adoption de pratiques exemplaires.

Le ministère de la Justice et le SNC, plus particulièrement, ont déployé beaucoup d'efforts pour mettre en place des outils et des ressources en vue d'appuyer la production de documents et l'administration de la preuve électronique afin de répondre au volume croissant de documents dans les dossiers de litige. L'évaluation a révélé que, dans l'ensemble, le SNC et le ministère de la Justice relèvent efficacement cette difficulté. Les investissements faits par le Ministère dans la mise sur pied du BNPEL et dans l'acquisition et le déploiement d'un logiciel d'administration de la preuve électronique ont aidé à contenir les coûts de l'administration de la preuve électronique. Le BNPEL a permis au Ministère de traiter et d'analyser les données recueillies à un coût moindre que s'il continuait d'impartir les services d'administration de la preuve électronique.³⁵

Toutefois, l'évaluation a permis de cerner plusieurs problèmes entourant la production de documents et l'administration de la preuve électronique qui ont une incidence sur l'efficacité. En particulier, les informateurs clés estiment que le personnel du BNPEL devrait être mieux intégré (physiquement) à l'équipe du contentieux afin d'évaluer correctement la pertinence des documents et de permettre à l'équipe du contentieux d'effectuer un contrôle de qualité. Certains problèmes de capacité à l'intérieur du ministère de la Justice et des ministères clients ont aussi une incidence sur l'efficacité du traitement

³⁴ Comme LEX vient tout juste d'entrer en service, ces constatations concernent probablement surtout iCase.

³⁵ Ministère de la Justice Canada (décembre 2018), *Audit de l'administration de la preuve électronique et de la préparation aux litiges*. Adresse : <https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/ver-aud/2018/edis/p1.html>.

des cas pour lesquels la preuve documentaire est substantielle. Certains informateurs clés font remarquer que l'Équipe de gestion des éléments de preuve du BNPESEL n'est pas toujours disponible sur demande, et que les ministères clients, en particulier ceux qui collaborent moins souvent avec le contentieux, ont de la difficulté à appuyer le contentieux en raison de problèmes de capacité et peuvent ne pas comprendre pleinement leur rôle.

Selon les résultats d'un récent audit, le BNPESEL gère efficacement la demande de services et optimise l'utilisation de ses ressources limitées en fonction de ses priorités. Toutefois, l'audit a également permis de constater que le Ministère n'a pas encore respecté l'engagement qu'il a pris d'élaborer la Norme nationale de préparation aux litiges. Il s'agit là d'un aspect à améliorer, car la « grande majorité » des ministères consultés dans le cadre de l'audit ont indiqué ne pas être suffisamment préparés aux litiges.³⁶

Enfin, les informateurs clés sont nombreux à souligner l'existence de problèmes de soutien technologique. En particulier, ils estiment qu'il faut une connectivité Internet plus fiable, des logiciels et du matériel à jour, et des améliorations dans les systèmes de gestion des documents et du courrier électronique. Toutefois, même s'il y a place à amélioration, la création du SNC a eu et continue d'avoir une incidence positive à ce chapitre, puisque les fonds excédentaires ont été utilisés et affectés à des investissements dans la technologie et les outils de règlement des litiges en ligne.

Le SNC a appuyé l'amélioration continue et l'innovation (l'un de ses résultats), comme en témoignent les ajouts et les investissements qu'il a faits dans des outils de règlement des litiges et des structures visant à appuyer les avocats, particulièrement en ce qui concerne la technologie et les outils de règlement des litiges en ligne. Bon nombre de ces améliorations sont récentes (survenues pendant l'évaluation ou à l'étape de sa planification), notamment :

- les investissements faits dans les logiciels de soutien aux litiges de nouvelle génération (dans le cadre du projet Nouvelle génération des logiciels de soutien aux litiges);
- l'acquisition de tablettes à l'intention des avocats de la SCAC et des bureaux régionaux pour utilisation en cour et dans les bureaux;
- les mises à niveau du logiciel d'administration de la preuve électronique Ringtail;
- la réalisation d'un essai pilote d'intelligence artificielle à utiliser dans les dossiers de litige fiscal.

4.2.3 Souplesse de l'utilisation des ressources de contentieux

La structure du SNC favorise la souplesse dans l'utilisation des ressources de contentieux.

La réorganisation des services de contentieux et la création du SNC devaient également accroître la souplesse de l'utilisation et de l'affectation des ressources du contentieux à l'échelle du ministère de la Justice.

Affecter du personnel pour répondre aux besoins de la prestation de services dans les bureaux régionaux

Le SNC a été mis sur pied comme un moyen d'appuyer la prestation efficace des services de contentieux en permettant au personnel de travailler à l'échelle des portefeuilles dans les bureaux régionaux. Selon les informateurs clés du SNC, cet objectif a été atteint, car les bureaux régionaux sont maintenant plus indépendants des portefeuilles en ce qui concerne l'affectation du personnel aux

³⁶ Ibid.

dossiers. Dans l'ancienne structure, les bureaux régionaux reproduisaient la structure des portefeuilles puisque les avocats étaient affectés à certains portefeuilles en particulier. Depuis la mise en place du SNC, certains bureaux abandonnent progressivement cette structure, et même ceux qui la maintiennent constatent une plus grande souplesse dans l'utilisation des ressources.³⁷

Assurer une collaboration interrégionale dans les dossiers de litige

Le SNC entend favoriser la collaboration des bureaux régionaux dans les dossiers, notamment en confiant à un bureau régional la responsabilité d'un dossier qui relève d'un autre bureau régional (p. ex. dossiers fiscaux du BRO et du BRCB menés par le BRA, dossiers du BRCB menés par le BRP) et en formant des équipes multirégionales du contentieux. Bien que quelques informateurs clés croient que cette pratique s'appliquait déjà avant la création du SNC, la plupart estiment qu'il s'agit là d'une incidence positive importante du SNC sur la gestion des services de contentieux.

Dans l'ensemble, le nombre de dossiers de litige activement gérés qui font appel à la collaboration interrégionale a diminué, passant de 1 452 au cours de l'exercice 2014-2015 à 1 350 au cours de l'exercice 2017-2018.³⁸ L'évaluation n'a trouvé aucune donnée pour expliquer les raisons du déclin de la collaboration interrégionale, mais la motivation à collaborer entre les régions dépend d'autres facteurs, comme la disponibilité des ressources dans la région ou dans d'autres régions (avocats, parajuristes, assistants juridiques) possédant l'expertise appropriée.

La diminution du nombre de dossiers de litige activement gérés varie selon les régions. La plupart des bureaux régionaux (BRA, BRCB, BRN et BRP) et la SCAC ont connu une hausse de la participation d'autres bureaux régionaux à leurs dossiers, mais la collaboration interrégionale a diminué considérablement pour les deux plus grands bureaux régionaux (BRO et BRQ), où un moins grand nombre de dossiers sont gérés avec la collaboration d'autres bureaux.

Promouvoir et faciliter la collaboration à l'échelle nationale des équipes de contentieux dans le cas de dossiers portant sur des questions semblables

Selon la documentation disponible, les bureaux régionaux ont mis sur pied à l'échelle du pays des équipes de contentieux qui se concentrent sur diverses questions, dont les affaires concernant les LGBTQ2, les litiges en matière de diversité, le harcèlement sexuel à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et dans les Forces armées canadiennes et l'isolement préventif, afin d'accroître la collaboration nationale dans le cadre des dossiers soulevant ces questions.

Améliorer l'intégration des parajuristes dans les dossiers de litige

Le SNC travaille actuellement à l'élaboration d'une Stratégie pour les parajuristes qui s'harmonisera également avec la Stratégie ministérielle pour les parajuristes à l'échelle nationale. Grâce à la mise en œuvre de cette stratégie du SNC (approuvée par son CA en décembre 2017), le SNC travaille à accroître la participation des parajuristes aux dossiers de litige.

Quant à savoir si la création du SNC a eu une incidence sur la participation des parajuristes aux dossiers, les informateurs clés sont à peu près également divisés. Certains croient que la participation accrue des parajuristes aux dossiers de litige était déjà favorisée avant la création du SNC et que rien

³⁷ Il n'a pas été possible d'évaluer à l'aide de données administratives la mesure dans laquelle les avocats travaillent à l'échelle des portefeuilles dans les bureaux régionaux.

³⁸ Ces chiffres reposent sur le nombre de dossiers activement gérés par exercice financier pour lesquels il y avait des personnes comptabilisant leur temps provenant d'une autre région que celle ayant ouvert le dossier. Cette analyse ne tient pas compte des cas où un bureau régional s'occupe entièrement d'un dossier pour un autre bureau régional, car il n'y aurait pas de personnes comptabilisant leur temps provenant de plus d'un bureau régional dans ces dossiers.

n'a donc vraiment changé. D'autres croient qu'il y a eu des changements. Ils soulignent divers facteurs, comme la création du Groupe de travail sur la stratégie pour les parajuristes (GTSP)³⁹ du SNC, le recours accru aux parajuristes dans les sections ou divisions des bureaux régionaux (selon la région), les modifications apportées à la gestion des parajuristes dans certains bureaux régionaux, et le projet d'affectation des ressources, qui a amené certaines régions à embaucher davantage de parajuristes. Cependant, la plupart des répondants à l'enquête ne constatent aucun changement dans la répartition des tâches ou l'intégration des équipes (environ le tiers des répondants) ou ne peuvent donner d'opinion à ce sujet (environ la moitié ont répondu « ne s'applique pas à mon travail » ou « ne sais pas »).

Le SNC travaille à la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures approuvées dans le cadre de la stratégie, notamment :

- les régions et les unités ont élaboré ou sont à élaborer des politiques et des lignes directrices sur le financement des études parajuridiques;
- les régions et les unités ont atteint ou travaillent activement à atteindre le ratio recommandé d'un superviseur parajuridique pour 12 parajuristes;
- le SNC travaille à l'élaboration d'un plan ou programme d'apprentissage parajuridique continu afin d'offrir une formation interne aux parajuristes actuels;
- le SNC envisage d'offrir aux avocats des séances de formation ou de sensibilisation portant sur la façon de mieux inclure les parajuristes et les assistants juridiques au travail de règlement des dossiers.

Bien qu'on s'entende généralement pour dire que l'accent mis par le ministère de la Justice et le SNC sur l'amélioration de la participation des parajuristes est important pour accroître l'efficacité, les constatations de l'évaluation indiquent que les parajuristes participent de diverses façons dans les dossiers de litige à l'échelle du Ministère. Dans l'ensemble, les résultats de l'enquête indiquent que les avocats et les parajuristes sont relativement satisfaits de la façon dont le Ministère gère les équipes intégrées d'avocats et de parajuristes (71 %; n = 263/369). L'analyse révèle une légère différence entre les régions, le BRP et le BRQ faisant état de résultats inférieurs.⁴⁰

Les constatations de l'évaluation indiquent que les parajuristes pourraient être mieux utilisés dans les dossiers de litige. Une proportion relativement élevée (39 %; n = 144/367) des répondants à l'enquête estiment que le ministère de la Justice n'a pas réussi à gérer la répartition des tâches aux parajuristes. De plus, environ le tiers (31 %; n = 34/111) des parajuristes répondants disent que les tâches qu'on leur attribue dans les dossiers de litige ne correspondent pas souvent à leurs compétences et à leur expérience (un autre 4 % disent qu'elles n'y correspondent que rarement ou jamais). Lorsqu'on leur demande à quelle fréquence ils pensent travailler dans toute l'étendue de leur pratique, environ la moitié des parajuristes (54 %; n = 57/106) estiment le faire régulièrement ou fréquemment.

³⁹ Il existe à la fois un Groupe de travail sur la stratégie pour les parajuristes (GTSP) du SNC, formé de représentants de l'ensemble du SNC, et un Comité directeur ministériel sur l'excellence des parajuristes. Le GTSP du SNC s'efforce d'améliorer le recours aux parajuristes dans les dossiers de litige. Il collabore également avec le Comité directeur ministériel sur l'excellence des parajuristes à l'él. 2.1 la stratégie nationale pour les parajuristes.

⁴⁰ Près de la moitié (47 %; n = 22/47) des répondants au BRQ et 42 % (n = 30/71) des répondants aux BRP ont répondu « inefficace » ou « pas très efficace » comparativement à 33 % de l'ensemble des répondants.

4.2.4 Résolution des cas d'une manière appropriée, rapide et rentable

Le ministère de la Justice Canada continue d'appuyer les clients dans le règlement des dossiers au moyen de diverses approches, même s'il faudrait améliorer l'utilisation d'autres modes de règlement des différends.

Recours aux mécanismes de règlement des différends

Au cours de la période de quatre ans (de 2014-2015 à 2017-2018), 58 045 cas ont été résolus (par une décision rendue ou un règlement conclu). La plupart des dossiers (67 %) ont été jugés (par décision de la cour ou du tribunal), tandis qu'un tiers (33 %) de ceux-ci ont été réglés (par une entente négociée entre les parties pour résoudre l'affaire). La majorité des avocats qui ont répondu à l'enquête disent que, selon leur expérience, le ministère de la Justice fait habituellement ou toujours des recommandations au moment opportun pour tenter de négocier un règlement (80 %; n = 238/299) ou de porter une affaire devant un tribunal (77 %; n = 221/286).

Les résultats de l'évaluation indiquent qu'il est possible d'améliorer l'utilisation de certains modes de règlement des différends, comme la médiation, l'arbitrage et l'évaluation neutre, qui peuvent permettre d'éviter de longs procès devant les tribunaux ou de soutenir les efforts de négociation. Bien que la plupart des informateurs clés croient que le SNC et le ministère de la Justice en général explorent les mécanismes de règlement des différends lorsqu'il y a lieu dans les dossiers de litige, ils s'en remettent surtout aux règlements négociés entre les parties, et non à la médiation ni à l'arbitrage. Les données administratives confirment que ces autres modes de règlement des différends sont utilisés dans un faible pourcentage de dossiers. Le recours à la médiation volontaire dans les dossiers de litige fermés est passé de 2 % en 2014-2015 à 5 % en 2017-2018, mais le taux d'utilisation de la médiation obligatoire et de l'arbitrage est demeuré stable à 1 % et 3 %, respectivement.

Les intervenants de l'évaluation (informateurs clés, répondants à l'enquête) croient que le ministère de la Justice pourrait recourir plus souvent à ces modes de règlement des différends. La plupart des répondants (58 %; n = 142/247) disent que le Ministère recommande habituellement d'utiliser d'autres méthodes de règlement des différends (p. ex. médiation, arbitrage) quand cela convient, mais le sixième (16 %; n = 39) des avocats interrogés soutiennent que le Ministère n'utilise jamais ou pas souvent ces méthodes et que des améliorations importantes sont nécessaires à ce chapitre. Par ailleurs, plus du quart (27 %; n = 66) indiquent qu'une certaine amélioration est à tout le moins nécessaire.⁴¹ Les informateurs clés estiment que l'arbitrage est une option qui devrait être utilisée plus souvent, ou du moins explorée.

Le ministère de la Justice reconnaît la nécessité de promouvoir et d'appuyer l'utilisation de méthodes de règlement des différends lorsqu'elles conviennent. La Division de la politique des pratiques juridiques entreprend un examen ministériel des besoins et des ressources en matière de prévention et de règlement des différends (PRD). L'examen servira à élaborer une stratégie de PRD visant à favoriser l'utilisation des autres modes de PRD et à s'assurer que les employés sont en mesure de prendre en considération et d'appliquer les principes de PRD avec efficacité et efficacité dans leur travail.

⁴¹ La mesure dans laquelle les répondants disent que le ministère de la Justice recommande des méthodes de règlement extrajudiciaire des différends lorsqu'elles conviennent varie quelque peu d'une région à l'autre.

Obstacles au règlement des dossiers

De tous les dossiers jugés (ayant fait l'objet d'une décision) au cours des exercices 2016-2017 et 2017-2018 (n = 15 772), rien n'a été tenté pour parvenir à un règlement dans plus de neuf dixièmes des cas.⁴² La nature de l'affaire est la raison la plus souvent invoquée pour expliquer l'absence de tentative de règlement dans les deux tiers des dossiers au cours des deux exercices financiers (65 % pour 2016-2017 et 69 % pour 2017-2018). Dans 8 % (2016-2017) à 12 % (2017-2018) des cas, le manque d'ouverture du client semble faire obstacle à toute possibilité de règlement. Pour environ un tiers (2016-2017) à un quart (2017-2018) des dossiers, aucun règlement n'est tenté pour d'autres raisons, le plus souvent non précisées.

Dans le cas des dossiers jugés et pour lesquels un règlement a été tenté sans succès (environ 3 % des dossiers dans chaque exercice), la raison la plus souvent invoquée est le refus de l'offre par l'autre partie (57 % pour 2016-2017 et 50 % pour 2017-2018). Dans quelques dossiers, la tentative de règlement a échoué en l'absence d'une réponse à la demande de directives de la part du client (7 % en 2016-2017, augmentant à 20 % en 2017-2018). Environ le tiers des dossiers jugés après l'échec des tentatives de règlement ne comportent aucune explication de cet échec.

Selon ces résultats, l'absence de toute tentative de règlement semble découler d'une décision bien réfléchie d'aller en procès. Les informateurs clés confirment que, dans de nombreux cas, aucun règlement n'est tenté en raison de la nature du cas. Même si les affaires délictuelles ou pécuniaires sont plus susceptibles d'être réglées, un règlement est moins envisageable dans les cas mettant en cause des questions liées à la Charte ou des considérations stratégiques plus vastes. Toutefois, comme le montrent les données sur le règlement hâtif ci-dessous, certaines des raisons ayant mené à la décision de ne pas tenter de règlement ne sont pas saisies dans les champs de données administratives actuels.

Rapidité du règlement

Le moment où le règlement de l'affaire survient dans le traitement du dossier en dit long sur la rapidité du règlement. Il y a presque autant de dossiers qui se règlent à un stade précoce (avant la communication préalable) qu'à un stade plus avancé (après la communication préalable).⁴³ La communication préalable, qui comprend l'identification, la production et l'examen des renseignements pertinents dans une affaire, exige beaucoup de temps et de ressources, et c'est pourquoi le taux de résolution avant et après la communication préalable a été analysé. Au cours des exercices 2016-2017 et 2017-2018, 45 % et 47 % des dossiers respectivement ont été réglés au début du processus, à la planification du dossier ou à l'étape des actes de procédure ou des mémoires (avant la communication préalable), comparativement à 46 % et 44 % des dossiers réglés à l'étape préliminaire, à la préparation au procès ou à l'étape de l'audience ou du procès (après la communication préalable). L'étape du traitement des dossiers qui se prête le moins à un règlement est celle de la communication préalable (9 % en 2016-2017 et 10 % en 2017-2018). Le processus de règlement peut s'avérer complexe dans les secteurs privés et publics de plusieurs pays. Par exemple, les résultats des États-Unis laissent entendre que le règlement ne survient souvent qu'à une période tardive de la communication préalable ou même à la veille du procès.⁴⁴

⁴² Au cours des exercices 2016-2017 et 2017-2018, 96 % (n = 8 207/8 506) et 97 % (n = 7 043/7 266), respectivement, des dossiers du SNC qui ont été jugés n'ont fait l'objet d'aucune tentative de règlement. Comme ce champ de données a été créé au cours de l'exercice 2016-2017, les résultats ne portent que sur deux exercices.

⁴³ Puisque le champ qui permet de consigner l'état d'avancement de l'affaire au moment du règlement a été introduit en février 2016, les données disponibles ne se rapportent qu'à deux exercices.

⁴⁴ Bernard Chao, Christopher Robertson & David Yokum (2018). *The New Settlement Tools* 102:3 *Judicature* 63.

En plus des données administratives, les résultats de l'enquête et des entrevues indiquent qu'il y a place à l'amélioration pour respecter la norme de service visant à recenser des moyens d'éviter et de régler les différends juridiques à la première occasion. Alors que plus des deux tiers (68 %; n = 195/289) des avocats interrogés s'entendent pour dire que leur bureau respecte cette norme, le quart (25 %; n = 73) d'entre eux disent que cette norme n'est que partiellement respectée dans leur bureau (certaines difficultés) et 7 % (n = 21), qu'elle n'est pas ou presque pas respectée (nombreuses difficultés). Les informateurs clés mentionnent également certains obstacles au règlement rapide des cas, en particulier :

- les efforts exigés des avocats pour suivre le rythme des litiges limitent leur capacité d'investir du temps en vue d'appuyer les efforts de règlement rapide des cas;
- la propension qu'ont certains avocats à examiner la totalité ou la plupart des éléments de preuve avant de conseiller aux clients d'envisager un règlement retarde l'examen des autres options de règlement des différends jusqu'à l'approche du procès;
- les retards et les obstacles à l'obtention de l'approbation des clients en vue d'un règlement.

Selon les informateurs clés, ces obstacles au règlement rapide des dossiers entraînent des problèmes d'efficacité. Ainsi, le processus d'approbation du client en vue d'un règlement, qui peut s'avérer long, quel que soit le montant en jeu, n'offre aucune souplesse. Les ressources du contentieux sont ainsi mobilisées en attendant l'approbation du client. Lorsque d'importantes sommes sont en jeu, il faut faire approuver le règlement par les organismes centraux, ce qui rallonge tout autant le processus. Quelques informateurs clés estiment également que certains facteurs dissuadent de tenter un règlement, notamment l'idée que l'obtention d'une forte somme en dommages-intérêts après une lutte acharnée devant les tribunaux sera moins contestée que l'obtention d'un montant de règlement élevé.

Il est possible de travailler avec les clients pour encourager un règlement plus rapide. Ainsi, la GRC mène un projet pilote concernant le règlement rapide des affaires. En collaboration avec les bureaux régionaux, les responsables de ce projet tentent de déterminer les cas qui se prêtent à une médiation précoce. D'autres SJM interrogés souhaitent également que le ministère de la Justice, en collaboration avec les clients, cherche plus activement des façons de régler les dossiers à l'amiable. Les informateurs clés des SJM ont l'impression que la proposition d'un règlement est plus souvent amenée par les SJM que les avocats plaidants, mais ces derniers sont prêts à envisager cette possibilité une fois proposée.

Rentabilité

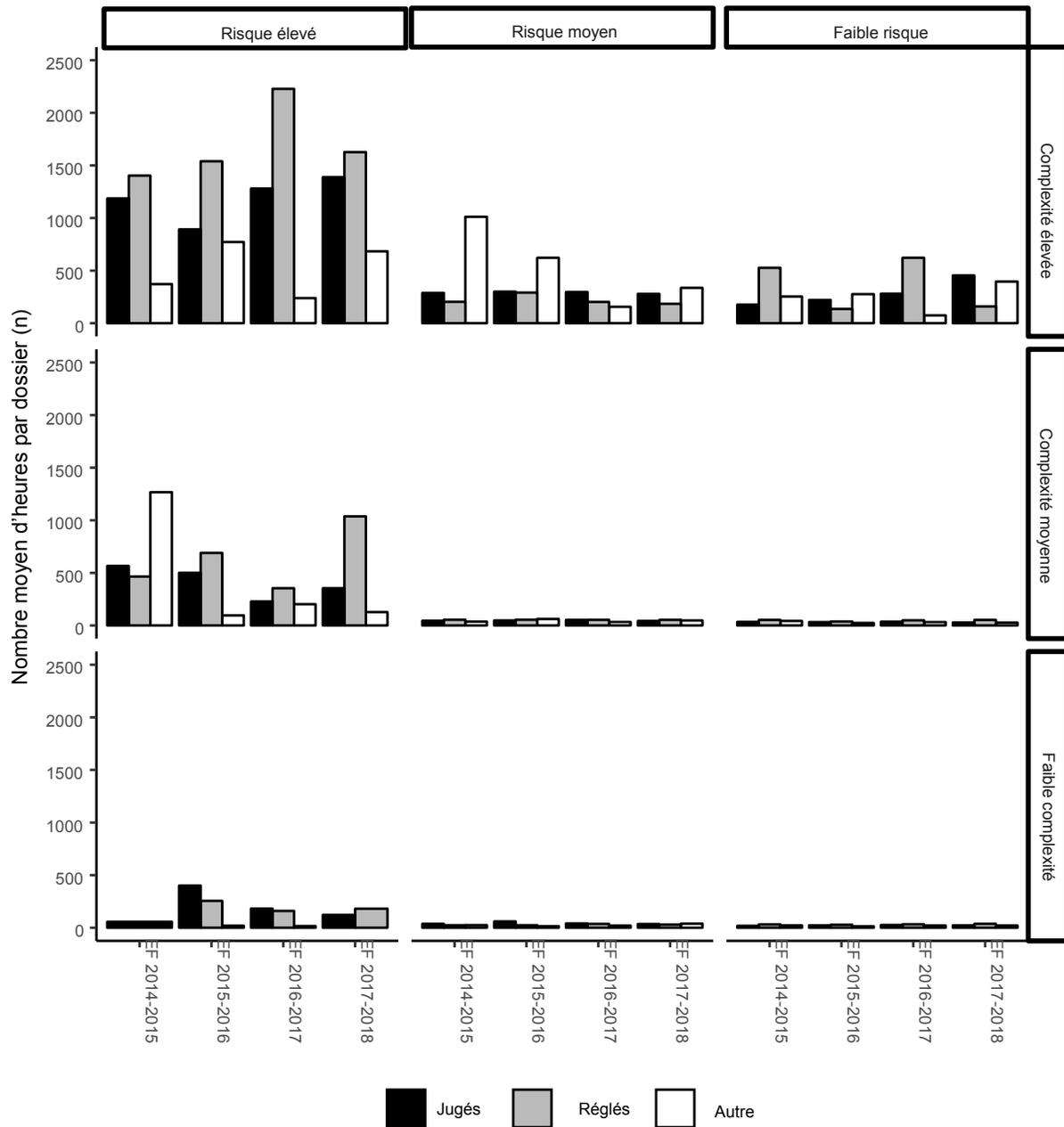
Les données administratives montrent que le ministère de la Justice consacre plus d'heures aux dossiers présentant un risque et une complexité plus élevés, ce qui appuie la conclusion que le Ministère règle les problèmes de façon rentable en concentrant ses ressources sur ses dossiers très médiatisés et sensibles. Comme le montre la figure 12 (page suivante), le nombre moyen d'heures par dossier diminue à mesure que le niveau de risque et de complexité diminue (comparaison entre les quadrants supérieur gauche et inférieur droit du graphique).

L'équipe d'évaluation s'est également attardée à la rentabilité des services de contentieux en analysant le temps consacré par le personnel aux dossiers de litige résolus (jugés ou réglés) afin de déterminer si le règlement d'un plus grand nombre de dossiers permettrait d'offrir des services de contentieux plus rentables. En fait, l'analyse montre que le règlement d'un plus grand nombre de dossiers ne mène pas nécessairement à un résultat plus rentable. Lorsqu'on analyse les données selon le niveau de risque et de complexité, on constate que les dossiers réglés peuvent prendre plus de temps que les dossiers jugés. Pour les dossiers très complexes ou à risque élevé, le temps moyen consacré par dossier réglé est plus long que pour les dossiers jugés à chacun des quatre exercices

analysés. Ainsi, en 2017-2018, il a fallu consacrer en moyenne 1 626 heures pour régler un dossier très complexe ou à risque élevé, alors qu'un dossier jugé n'a nécessité que 1 388 heures.

Le temps moyen consacré aux dossiers réglés pourrait être réduit si la possibilité de régler les dossiers aux premières étapes du processus judiciaire était explorée. Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, environ la moitié des dossiers sont réglés après la communication préalable, c'est-à-dire après avoir nécessité beaucoup de ressources, le règlement survenant bien souvent peu avant la tenue du procès. Toutefois, comme le font également remarquer certains informateurs clés, le règlement des différends n'est pas le seul moyen de résoudre une affaire rapidement et de façon rentable. Le recours aux procédures judiciaires pour déposer des requêtes en vue de réduire le nombre de questions en litige (et ainsi de suite) est également un moyen efficace pour les avocats plaidants de régler les causes plus rapidement, en utilisant moins de ressources.

Figure 12: Nombre moyen d'heures consacrées par le SNC à chaque dossier de litige résolu, selon la complexité, le risque, le résultat final et l'exercice



Source : Données administratives.

5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Conclusions

Les résultats de l'évaluation indiquent que les services de contentieux offerts par le ministère de la Justice Canada sont de grande qualité, donnent de bons résultats pour les dossiers de litige, et sont bien gérés.

Toutes les sources de données montrent que le ministère de la Justice offre des services de contentieux de grande qualité à ses clients. Les résultats de l'Enquête sur la satisfaction des clients illustrent leur satisfaction globale à l'égard des services de contentieux reçus, en particulier leur satisfaction à l'égard de la réactivité, de l'utilité et de la rapidité de ces services. Les autres avocats du ministère de la Justice (au sein des SJM et des portefeuilles) qui sont chargés d'assurer la liaison avec les clients et les avocats plaidants confirment que les services de contentieux offerts aux clients sont généralement de grande qualité.

De plus, au cours de la période visée par l'évaluation, le ministère de la Justice a constamment dépassé son objectif de rendement, qui est de régler avec succès 70 % des dossiers de litige qu'il gère.

En général, la réorganisation des services de contentieux et la création du SNC ont eu des répercussions positives sur la gestion des services de contentieux. Les structures de responsabilité des services de contentieux sont plus claires, particulièrement en ce qui concerne la production de rapports régionaux sur les dossiers de litige. La structure du SNC a facilité l'uniformité et la cohérence des services de contentieux en permettant des initiatives ayant mené à l'élaboration de cadres et de documents d'orientation, comme ceux liés aux recours collectifs et à la *Directive sur les litiges civils mettant en cause les peuples autochtones*. D'autres structures, comme le CNC, continuent de jouer un important rôle dans la capacité du Ministère de parler d'une seule voix des questions liées aux litiges.

La collaboration entre les secteurs du ministère de la Justice qui offrent directement des services de contentieux est efficace. Les DGR travaillent directement avec le SPGA SNC par l'entremise du CA pour gérer le travail de contentieux du Ministère. Les comités régionaux du contentieux se sont montrés plus actifs dans la mise en commun des pratiques exemplaires, et le Comité du contentieux de la RCN s'est avéré un lieu d'interaction et de collaboration efficace avec la SCAC et les autres unités du contentieux de la RCN qui ne font pas partie du SNC.

Comme tout le personnel relève dorénavant de la structure organisationnelle du SNC plutôt que de cinq portefeuilles, les bureaux régionaux et la SCAC disposent d'une plus grande souplesse pour affecter le personnel afin de répondre aux besoins de la prestation des services dans les bureaux régionaux et à la SCAC. La nouvelle structure facilite les initiatives sectorielles, comme le projet d'affectation des ressources, la Stratégie pour les parajuristes du SNC, et le Projet de la nouvelle génération de logiciels. Ces initiatives visent l'adoption d'approches plus uniformes dans l'ensemble des services de contentieux du SNC.

La structure du SNC a réduit le fardeau administratif en regroupant en un seul budget consolidé les 35 budgets distincts auparavant affectés aux services de contentieux, ce qui a simplifié l'élaboration du budget et a facilité la planification.

Le SNC règle les cas de manière rentable, car les dossiers plus risqués et plus complexes font l'objet d'une attention accrue de la part du personnel, qui leur consacre plus de temps. Toutefois, les données indiquent qu'il faut plus mettre plus d'efforts à ces dossiers lorsqu'ils sont réglés plutôt que jugés. Environ la moitié des dossiers qui sont réglés le sont après la communication préalable (c.-à-d. peu avant le procès). Il pourrait être utile pour le ministère de la Justice d'explorer la possibilité de régler les dossiers plus tôt dans le traitement du litige ou de recourir à d'autres modes de règlement des différends.

5.2 Recommandations

Bien que le SNC ait apporté de nombreuses améliorations profitables aux services de contentieux, certains points mériteraient une attention particulière à l'avenir.

Processus opérationnels

Quoique la nouvelle structure favorise des relations plus étroites entre les unités du contentieux, y compris les bureaux régionaux, la SCAC et les autres unités du contentieux, il y a moins de communication et de collaboration entre eux, surtout entre les bureaux régionaux et les portefeuilles (y compris les SJM). De plus, l'approche de collaboration dans les dossiers de litige n'est pas uniforme dans l'ensemble du SNC et des portefeuilles (y compris les SJM). Par conséquent, l'évaluation a révélé la nécessité de clarifier les processus opérationnels quant aux rôles et aux responsabilités du SNC et des portefeuilles/SJM durant le traitement des litiges. Il est important de faciliter l'établissement d'une relation efficace entre le SNC et les portefeuilles/SJM, non seulement pour fournir aux avocats plaidants le point de vue du client, mais aussi pour que les avocats plaidants régionaux disposent d'un réseau d'avocats des portefeuilles/SJM à qui ils peuvent demander conseil pour des questions juridiques précises ou une décision stratégique pour le client.

Recommandation 1 : Le SNC, en consultation avec d'autres secteurs ou portefeuilles, devrait clarifier les processus opérationnels, notamment le rôle que certains groupes tels que les portefeuilles (y compris les SJM), les secteurs et les ministères clients devraient jouer aux diverses étapes des dossiers de litige et le moment de les faire participer.

Communication et mobilisation

La nécessité d'améliorer les communications entre la haute direction et le personnel du SNC est ressortie clairement de certaines constatations de l'évaluation. Par exemple, les avocats des SJM et du SNC ont soulevé la question de la participation du BSPGA aux dossiers de litige. Ils ont également exprimé le souhait de mieux comprendre les objectifs et les réalisations du SNC. Le personnel du ministère de la Justice a également laissé entendre que la création du SNC a eu comme conséquence imprévue de réduire la communication et la collaboration entre les unités du contentieux du SNC et les portefeuilles (y compris les SJM). La communication et la collaboration continues entre ces groupes sont pourtant jugées importantes pour comprendre les réalités et les objectifs stratégiques des ministères clients dans le contexte des dossiers de litige.

Recommandation 2 : Le SNC, en consultation avec d'autres secteurs ou portefeuilles, devrait offrir des occasions de réseautage et d'échange d'information entre les membres du personnel du SNC, des portefeuilles (y compris les SJM) et des secteurs, ainsi qu'à l'intérieur du SNC (p. ex. dans les régions).

Autres modes de résolution des différends

Bien que l'on ait recours à d'autres modes de règlement des différends, il est possible d'envisager des options pour régler les cas de façon plus rentable (c.-à-d. en cherchant à obtenir un règlement plus tôt dans le processus judiciaire).

Recommandation 3 : Le SNC devrait examiner plus à fond les occasions d'améliorer le recours à divers autres modes de règlement des différends, et la possibilité de parvenir à un règlement aux toutes premières étapes du traitement des dossiers de litige.

ANNEXE A : GLOSSAIRE

Glossaire

Arbitrage	Processus consensuel quasi judiciaire servant au règlement des différends. À l’instar du litige, l’arbitrage est un processus contradictoire qui exige qu’une tierce partie neutre se prononce et rende une décision. Bien que cet arbitrage prenne la forme d’un processus formel prévu par les lois fédérales et provinciales, les parties bénéficient d’une latitude leur permettant de choisir la plupart des éléments du cadre de l’arbitrage, notamment en ce qui concerne les règles de procédure, les délais et le nombre d’arbitres.
Communication préalable et communication de la preuve électronique	La communication préalable est une procédure précédant le procès qui permet aux parties à la poursuite de cerner les renseignements pertinents pour une affaire et de produire ou de présenter ces renseignements à la partie adverse. La communication de la preuve électronique est le processus par lequel l’information <i>électronique</i> est produite et présentée. La communication préalable sert à plusieurs fins : permettre à la partie adverse de connaître les charges retenues contre elle, aider à cerner et à résoudre les faits litigieux, et limiter les questions d’ordre juridique qui doivent être entendues au procès.
Complexité juridique	Méthode normalisée utilisée par le ministère de la Justice pour évaluer la complexité juridique, qui peut être élevée , moyenne ou faible en fonction de la présence d’un certain nombre de facteurs précis, comme une situation de fait ambiguë, au moins deux questions juridiques de fond, ou de courts délais.
Décision	Les parties présentent leur cas à une tierce partie neutre qui prend une décision exécutoire sur l’issue du différend. La décision judiciaire est le mécanisme de règlement des différends le plus structuré et le plus formel.
Gestion des risques juridiques (GRJ)	La gestion des risques juridiques est le processus de prise et d’exécution de décisions qui réduisent la fréquence et la gravité des problèmes juridiques susceptibles d’influer sur la capacité du gouvernement à atteindre ses objectifs avec succès. La GRJ constitue un aspect essentiel du travail du ministère de la Justice et est un exercice mené en partenariat avec les ministères et organismes, en tant que composante de la Gestion intégrée des risques.
Médiation	La médiation est « l’intervention dans un litige ou dans un processus de négociation d’une tierce partie neutre et impartial qui sans pouvoir décisionnel, peut quand même aider les parties en litige à s’entendre pour arriver à un règlement mutuel acceptable des questions en litige » (Définition de l’Association du Barreau canadien citée dans Justice Canada [1995], <i>Le manuel relatif au règlement des conflits</i>).
Recours collectif	Action en justice intentée par un ou plusieurs demandeurs en leur nom et au nom de toutes les autres personnes ayant un intérêt identique dans le préjudice allégué.
Règlement	Résolution par les parties à un différend d’une poursuite civile fondée en droit, survenue avant ou après le début de l’action en justice. En général, les avocats mandatés par le ministère de la Justice doivent s’assurer que les règlements servent l’intérêt public et ne mettent pas en cause des questions ou des politiques légitimes découlant de la Constitution, de la Charte ou du droit public qui doivent être examinées par les tribunaux. En particulier, l’avocat doit trouver un équilibre entre l’intérêt de la Couronne à réduire les frais de

	litige en tentant un règlement rapide et son intérêt à protéger les fonds publics contre tout règlement inapproprié.
Règlements des différends	Le règlement de différends s'entend de tout processus utilisé en vue de régler un conflit, notamment les processus informels et consensuels comme la négociation ainsi que les processus formels fondés sur les droits comme le litige. Ce terme englobe la prévention des différends et les autres méthodes de règlement des différends (qui comprennent des approches comme la médiation et l'arbitrage).
Risque juridique	Le risque juridique est un risque lié à une question ou à un évènement qui exige une intervention juridique. Il est constitué des menaces et des occasions associées à la gestion par une organisation de ses activités en matière de législation, de consultation et de contentieux, y compris l'élaboration et le renouvellement des lois, des règlements, des traités et accords internationaux et des politiques, et en conformité avec ceux-ci.

* La référence des termes est tirée en partie de plusieurs documents, dont les suivants :

- *Ministère de la Justice Canada (avril 2013). Renouvellement de la gestion des risques juridiques. Rapport et recommandations – Phase 1*
- *Ministère de la Justice Canada (avril 2013). Glossaire – Gestion du risque juridique.*
- *Ministère de la Justice Canada (2019). Protocole national pour une approche uniforme de gestion des dossiers.*
- *Ministère de la Justice Canada (juillet 2006). Le manuel relatif au règlement des conflits.*
- *Ministère de la Justice Canada (2017). Manuel du contentieux des affaires civiles*
- *Règles de procédure civile, Règles des Cours fédérales, partie 5.1 R. 334.*

ANNEXE B : PROFIL DES SERVICES DE CONTENTIEUX

Cette section fournit des détails supplémentaires sur les services de contentieux du ministère de la Justice Canada.

Aperçu des services de contentieux

Le Secteur national du contentieux

Le Secteur national du contentieux (SNC) est responsable des litiges impliquant le gouvernement du Canada dans l'ensemble du pays. Les ressources du contentieux sont gérées en fonction d'un seul budget consolidé et relèvent du SPGA SNC.

SPGA SNC

Le SPGA SNC est chargé de superviser le SNC et de donner des avis de fond et des conseils stratégiques au ministre, au SM et au Bureau du Conseil privé sur les questions découlant de la gestion du contentieux. Il voit aussi à coordonner les litiges impliquant la Couronne fédérale dans l'ensemble des provinces et des territoires. En assurant le leadership national et la gestion des services de contentieux du Ministère, le SPGA SNC est responsable de ce qui suit :

- gérer le traitement des litiges, ce qui comprend l'attribution des dossiers, l'approbation des positions en matière de litiges (conjointement avec les portefeuilles) et l'établissement de rapports;
- assurer la cohérence, l'uniformité et l'efficacité des services de contentieux en adoptant des stratégies, comme l'élaboration d'approches nationales dans des domaines particuliers du contentieux et de toutes les politiques et directives nationales en matière de contentieux, et la normalisation de l'utilisation des ressources;
- développer une capacité analytique et stratégique pour les services de contentieux, ce qui comprend la détermination des tendances et la prestation de conseils sur l'atténuation et la gestion des risques, y compris le recours aux règlements.

Le Bureau du SPGA se compose du SPGA, du SPGA délégué, de conseillers spéciaux, d'adjoints de direction, du directeur général des stratégies d'affaires, et d'une équipe de gestion opérationnelle.

Six DGR et le directeur général de la SCAC relèvent du SPGA SNC. Par ailleurs, le directeur général du Service d'entraide internationale, qui ne fait pas partie de cette évaluation, rend également compte au SPGA SNC.

Les directeurs du BNPEL relèvent du SPGA délégué du SNC; les autres secteurs qui ne sont pas visés par la présente évaluation (mais qui relèvent du SPGA délégué du SNC) comprennent le Centre de gestion de la pratique du contentieux des affaires civiles, le Groupe de révision des condamnations criminelles et le Groupe sur la sécurité nationale.

Le reste de la présente section porte sur les secteurs du SNC visés par la présente évaluation.

Conseil d'administration (CA)

Le SNC est régi par un CA, qui supervise les décisions à prendre concernant les responsabilités de gestion importantes, les projets nationaux, la gestion des talents et les initiatives de changement. Les

membres du CA du SCN comprennent le SPGA du SCN (président), le SPGA délégué du SCN (coprésident), les DGR des six bureaux régionaux, les directeurs généraux et directeurs de la RCN, un conseiller en gestion financière et le directeur des Services à la clientèle des ressources humaines.

Services de contentieux (bureaux régionaux, SCAC)

La responsabilité d'offrir des services de contentieux au gouvernement fédéral est partagée entre la SCAC et les avocats plaidants régionaux. Les bureaux régionaux voient surtout à gérer les litiges dans leur propre région,⁴⁵ tandis que la SCAC s'occupe des litiges relevant de sa région géographique (la région d'Ottawa, qui comprend l'est et le nord-est de l'Ontario). Les avocats plaidants du SNC travaillent avec les avocats des SJM sur les questions de contentieux.

Soutien au contentieux (BNPESL)

Le BNPESL est une division du SNC créée à l'origine en 2014. Il participe aux activités d'administration de la preuve électronique et de préparation aux litiges relevant de la responsabilité du Ministère.

Le BNPESL offre une gamme de services de soutien aux équipes juridiques de toutes les régions en matière de contentieux et d'utilisation de la technologie. Les services comprennent l'aide à la planification de la communication préalable, à la réception des documents, à l'administration de la preuve électronique et à l'examen juridique. En outre :

- l'Équipe de gestion des éléments de preuve est une équipe permanente composée de parajuristes et d'avocats expérimentés qui peuvent aider à la gestion et à l'évaluation des éléments de preuve. Il s'agit d'un service à recouvrement de coûts qui vise à assurer la gestion efficace et rentable des éléments de preuve pour les dossiers comportant une grande quantité de documents à examiner;
- les membres des centres régionaux de soutien au contentieux offrent également des services d'aide à la production et à l'échange de documents et à l'accès à distance aux documents.

Comités du contentieux

Le SNC compte également divers comités, ou relève de divers comités, ce qui appuie l'approche nationale des services de contentieux qui sont décrits ci-dessous.

Comité national du contentieux

Le CNC est un comité consultatif permanent du SM et sous-procureur général du Canada qui offre une tribune aux cadres supérieurs pour qu'ils prennent part à tous les litiges importants (devant tous les types de tribunaux). Son mandat est de veiller à ce que les intérêts du gouvernement du Canada soient bien représentés dans le cadre d'actions en justice, à ce que des positions uniformes soient adoptées à l'échelle nationale, à ce que le procureur général agisse en qualité de plaideur modèle, à ce que les consultations nécessaires soient menées à l'échelle du gouvernement, à ce que les risques juridiques soient gérés adéquatement, et à ce que le ministre et le SM reçoivent des conseils judicieux dans les litiges importants. Le CNC fait des recommandations au ministre et au SM au sujet des

⁴⁵ Les avocats des bureaux régionaux acceptent également de travailler à l'extérieur de leur région afin d'apporter une expertise et une expérience particulières ou d'accroître les ressources disponibles.

positions juridiques dans les litiges importants, et donne des avis juridiques, des conseils, des directives et des lignes directrices en matière de pratique et d'autres questions ayant trait aux litiges.

Comités régionaux du contentieux

Les comités régionaux du contentieux ont pour but de surveiller les litiges importants qui surviennent dans la région. Bien que les avocats et leurs gestionnaires directs soient responsables de la gestion quotidienne des dossiers de litige et des dossiers consultatifs, les comités régionaux du contentieux apportent une perspective entre les portefeuilles et contribuent à assurer que des positions uniformes sont prises dans les litiges, que les questions de droit ou de politique ont été cernées et que des consultations ont lieu au besoin, et que le procureur général agit comme un plaideur modèle. Les comités régionaux du contentieux fournissent des conseils et des avis aux avocats pour les aider à fournir des services juridiques de grande qualité. De plus, ces comités assurent la liaison entre les régions et le CNC.⁴⁶

Les comités régionaux du contentieux sont les suivants :

- Comité du contentieux de la région de la capitale nationale
- Comité du droit et du contentieux de la région du Nord
- Comité du droit et du contentieux du Bureau régional de l'Atlantique
- Comité du droit et du contentieux du Bureau régional de la Colombie-Britannique
- Comité du contentieux du Bureau régional de l'Ontario
- Comité du droit et du contentieux du Bureau régional des Prairies
- Comité des affaires juridiques du Bureau régional du Québec

Autres comités adoptant une approche nationale du contentieux

Parmi les autres comités qui appuient une approche nationale en matière de contentieux, mentionnons les suivants:

- Le Comité des sous-ministres sur la gestion du contentieux est coprésidé par le SPGA SNC et le Bureau du Conseil privé. Ce comité examine les renseignements sur les litiges qui sont soumis aux comités du Cabinet, y compris les positions juridiques prises et les demandes de financement pour les règlements importants.
- Les comités de recours collectifs sont devenus des éléments clés du Cadre national des recours collectifs (qui a été officiellement lancé par le SNC en mars 2019). Il s'agit notamment du Comité directeur des recours collectifs (qui assure la surveillance et l'orientation de haut niveau du SPGA SNC sur les recours collectifs) et du Comité de surveillance des recours collectifs (qui contribue à la prestation de conseils juridiques cohérents et à l'élaboration d'une orientation stratégique en ce qui a trait à la mise en œuvre du Cadre national de gestion des recours collectifs).
- Des comités directeurs des SMA sont également mis sur pied au besoin pour les litiges importants, comme les recours collectifs.

⁴⁶ Les comités régionaux du contentieux peuvent recommander que le procureur général intervienne dans les procédures devant tout tribunal. Ces recommandations doivent être examinées par le CNC.

Autres secteurs du ministère de la Justice prenant part aux services de contentieux

Portefeuilles et SJM

Le rôle des portefeuilles dans la prestation des services de contentieux a changé sous la nouvelle structure du SNC. Les portefeuilles ne gèrent plus les litiges, mais ils continuent d'être responsables de la gestion du droit, ainsi que de la liaison et des relations avec les ministères clients. En plus de sa structure de gestion à l'administration centrale, chaque portefeuille compte des SJM qui travaillent dans les bureaux des ministères et organismes clients.

Plus précisément, les portefeuilles (et leurs SJM) sont responsables de ce qui suit :

- demander des instructions aux ministères clients;
- élaborer des positions stratégiques à adopter dans les litiges pour faire avancer le droit et tenir compte à la fois des intérêts du client et de ceux du gouvernement en général;
- veiller à l'intégration et à la cohérence des avis juridiques, et des conseils stratégiques en matière de politiques et de litiges dans les domaines d'expertise juridique du portefeuille, ce qui comprend la détermination des tendances du contentieux ayant une incidence sur les ministères clients;
- analyser les tendances du contentieux et élaborer des stratégies pour réagir à ces tendances (en consultation avec le SNC);
- prévoir les besoins et les coûts des services de consultation et de contentieux pour les ministères clients, notamment en s'assurant que les services fournis demeurent conformes aux ententes de financement et aux niveaux de ressources négociés.

Bien que le SPGA SNC et les SMA des portefeuilles soient responsables de l'élaboration des positions du ministère de la Justice en matière de litiges, la nature de leur participation respective à l'élaboration de ces positions dépend du type de litige. Pour les litiges à volume élevé et à faible complexité, le SNC est responsable du traitement et de la gestion des activités quotidiennes. La participation des portefeuilles à l'élaboration de positions en matière de litiges peu complexes se situe surtout au niveau stratégique (par exemple, la prestation de conseils sur l'élaboration d'approches nationales en matière de litiges dans un domaine particulier du droit). Les portefeuilles participent davantage à l'élaboration de positions pour les litiges délicats et très médiatisés, car leurs commentaires sont sollicités à chaque étape du processus à mesure que les positions se précisent.

SJM offrant des services directs de contentieux

En plus du SNC, les services de contentieux sont également fournis directement par des secteurs à l'extérieur de la SNC, à savoir :

- l'unité des Services du droit fiscal de la RCN, qui fait partie du Portefeuille des services du droit fiscal;
- les SJM du Groupe litiges et conseils en sécurité nationale, qui fait partie du Portefeuille de la sécurité publique, de la défense et de l'immigration;
- les SJM du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui fait partie du Portefeuille des organismes centraux;

- les avocats plaidants des Services juridiques du Bureau de la concurrence, des SJM d'Emploi et Développement social Canada/ACC⁴⁷ et des SJM de TC, qui font partie du Portefeuille du droit des affaires et du droit réglementaire, relèvent des chefs des SJM, mais les SJM reçoivent des directives opérationnelles du SNC.

Les services de contentieux fournis par ces entités relèvent de leur portefeuille.

Unités spécialisées et centres d'expertise

Certains secteurs du ministère de la Justice Canada comptent des avocats qui sont des experts dans des domaines particuliers du droit. À la demande des avocats plaidants, les avocats du Secteur du droit public et des services législatifs et les centres d'expertise donnent des conseils juridiques dans les domaines du droit relevant de leur spécialité.

⁴⁷ Les SJM d'EDSC/ACC fournissent des services juridiques à deux ministères fédéraux. Cependant, tous les travaux de contentieux menés par les SJM d'EDSC/ACC sont entrepris pour le compte d'EDSC.

ANNEXE C : MÉTHODOLOGIE

L'évaluation s'est fondée sur plusieurs sources de données, notamment un examen des documents, des entrevues avec des informateurs clés, un examen des données administratives, et une enquête menée auprès du personnel du contentieux. Chacune de ces méthodes est décrite ci-dessous.

Examen des documents

L'examen des documents a fourni des renseignements descriptifs sur les activités du contentieux, et des renseignements répondant à la plupart des questions d'évaluation. L'examen s'est poursuivi pendant toute la durée du projet et a porté sur les types de documents suivants :

- **Documents de programme.** Une grande variété de documents administratifs et internes touchant la fonction du SCN et la prestation de services de contentieux par le Ministère étaient disponibles pour l'évaluation.
- **Documents ministériels et autres documents gouvernementaux accessibles au public.** L'examen des documents comprenait l'examen des rapports ministériels sur le rendement et les résultats, des rapports sur les plans et les priorités, des rapports sur la Rétrospective annuelle sur les litiges, et d'autres documents accessibles au public contenant des renseignements pertinents sur les priorités fédérales en matière de contentieux.
- **Résultats obtenus aux questions pertinentes de l'Enquête sur la satisfaction des clients du ministère de la Justice Canada.** Ce questionnaire est distribué par la Division de la planification ministérielle, des rapports et des risques dans le cadre de son programme global de gestion du rendement. Il a pour but d'obtenir une rétroaction sur la mesure dans laquelle les services juridiques du ministère de la Justice répondent aux besoins des ministères et organismes fédéraux. Les questions visent à déterminer dans quelle mesure le Ministère respecte les normes de service énoncées dans les protocoles d'entente conclus avec les ministères et organismes clients. L'évaluation a tenu compte des résultats disponibles pour le cycle III (2016-2019) de l'enquête.
- **Résultats obtenus aux questions pertinentes du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux (SAFF) de 2017.** Le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines du Conseil du Trésor du Canada mène le SAFF pour recueillir l'opinion des fonctionnaires fédéraux sur divers aspects de leur expérience de travail. Les résultats du SAFF de 2017 (propres à l'ensemble du SNC et aux bureaux régionaux du SNC) étaient disponibles pour l'évaluation.

Entrevues auprès d'informateurs clés

Des entrevues ont été menées auprès d'informateurs clés qui connaissent les services de contentieux du Ministère et le SNC en vue d'obtenir leurs opinions, leurs perceptions et leurs expériences. Les entrevues se sont déroulées auprès de divers groupes du ministère de la Justice, y compris le personnel du SNC, et de représentants d'autres secteurs du Ministère qui participent aux activités de contentieux, soit directement (par la prestation directe de services de contentieux) ou indirectement (par la prestation de soutien ou de conseils aux avocats plaidants du Ministère).

Les entrevues ont été menées à l'aide de guides d'entrevue structurés adaptés aux groupes particuliers et comportant des questions conçues pour répondre aux enjeux de l'évaluation. Des entrevues en petits groupes (et non des entrevues individuelles) ont été tenues dans le but de maximiser le nombre de groupes et de personnes rencontrés. Les cadres supérieurs ont été choisis parmi les secteurs du ministère de la Justice associés à la prestation des services de contentieux ou de soutien au contentieux et ont été invités à participer à ces entrevues en petits groupes avec d'autres cadres supérieurs de leur secteur. Au total, 49 entrevues ont été menées auprès de 122 personnes. D'une durée allant de 75 à 90 minutes, les entrevues ont été menées par téléphone ou en personne dans la langue officielle de choix des informateurs clés.

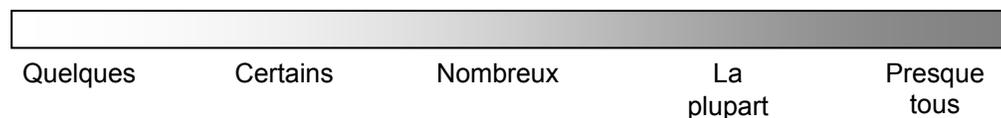
Le tableau 4 ci-dessous présente une ventilation plus détaillée des informateurs clés et des groupes qui ont participé aux entrevues.

Tableau 4. Informateurs clés

Organisation	Secteur	Nombre d'entrevues	Nombre de personnes
Justice — SNC	AC du SNC (BSPGA, SPGA délégué, Direction générale de l'intégration et des stratégies des affaires, Direction de la gestion financière et de l'administration, BNPEL)	6	11
	Bureaux régionaux (cadres supérieurs et avocats plaidants) (deux entrevues en petits groupes dans chaque région)	12	27
	SCAC	2	6
	Parajuristes dans l'ensemble du ministère de la Justice (SCAC, bureaux régionaux)	3	8
	Total — Justice, SNC	23	52
Justice — autres secteurs qui fournissent directement des services de contentieux	Secteurs du ministère de la Justice à l'extérieur du SNC qui offrent également des services de contentieux (entrevues en petits groupes avec des membres du Comité du contentieux de la RCN et/ou d'autres représentants) : SDF de la RCN; SJM du SCT; SJM d'EDSC/ACC; ⁴⁸ SJBC, et SJM du Groupe litiges et conseils en sécurité nationale.	5	16
Justice — secteurs participant au soutien au contentieux ou à la prestation de conseils aux avocats plaidants	Autres secteurs (Droit public et services législatifs, Secteur des politiques, Secteur de la gestion)	6	14
	Représentants des portefeuilles (sous-ministres adjoints et/ou autres cadres supérieurs compétents) (petit groupe)	6	13
	SJM (ceux qui travaillent pour des clients à forte demande de services de contentieux ou dont les litiges sont très médiatisés ou à risque élevé)	9	27
	Total — Justice, autres secteurs	26	70
	TOTAL	49	122

⁴⁸ Seul EDSC a affecté des avocats plaidants aux SJM.

L'échelle descriptive suivante a servi à rendre compte de certains aspects des entrevues avec les informateurs clés : le terme « quelques » désigne d'environ 10 % à 15 % ou moins des répondants, le terme « certains », plus de 15 % à environ 40 % des répondants, le terme « nombreux », plus de 40 % à environ 60 % des répondants, le terme « la plupart », plus de 60 % à environ 80 %, et le terme « presque tous » désigne plus de 80 % des répondants.



Examen des données administratives

Les données administratives proviennent du Système d'analyse des activités du ministère de la Justice Canada (Explore). Les données ont été extraites de l'entrepôt de données d'Explore par Tableau, qui comprend des données d'iCase, du SIFM et du SGRH. Les données ont été extraites entre mars et juin 2019.

L'examen des données a porté sur les dossiers de litiges gérés par le SNC ou par l'une des autres unités de contentieux entre les exercices 2014-2015 et 2017-2018. Les données administratives des autres unités du contentieux ont porté sur le nombre de dossiers de litige ouverts et fermés et activement gérés. TC, en raison du petit nombre de dossiers de contentieux traités, et le GLCSN, en raison de la nature délicate de ses dossiers de litige, n'ont pas été inclus dans l'examen des données administratives. L'examen des données pour le SNC était plus exhaustif et tenait également compte du volume par type de client, des données sur les résultats, des notes de risque juridique et de complexité, et du niveau d'effort (heures). L'examen des données pour les autres services de contentieux était plus limité et portait sur le nombre de dossiers de litige ouverts, fermés et activement gérés.

Dans la mesure du possible, l'examen des données administratives a tenu compte des tendances dans le temps, des diverses situations avant et après la création du SNC, et des tendances régionales, selon le cas et la pertinence. Toutefois, comme les données ont été fournies principalement sous forme agrégée (p. ex. résumées à l'échelon des unités du SNC), l'analyse statistique n'a généralement pas été possible en raison des degrés de liberté et de la puissance statistique moindres associés aux données sommaires. Les tendances ont donc été examinées graphiquement.

Enquête auprès du personnel du contentieux

Afin de recueillir les commentaires du personnel du contentieux, l'équipe d'évaluation a eu recours à un questionnaire anonyme et confidentiel bilingue sur le Web. La population sondée comprenait tout le personnel du contentieux (y compris les avocats, les parajuristes et les assistants juridiques) du SNC, ainsi que le personnel à l'extérieur du SNC qui fournit des services de contentieux.⁴⁹

Avant de faire passer le sondage, la société PRA et la Direction de l'évaluation ont élaboré et mis à l'essai un questionnaire bilingue pour s'assurer du bon fonctionnement de l'enchaînement logique et

⁴⁹ Le personnel à l'extérieur du SNC invité à participer à l'enquête comprenait des employés de l'unité spécialisée des Services du droit fiscal (SDF) dans la RCN (Portefeuille des services du droit fiscal), des SJM du Groupe litiges et conseils en sécurité nationale (Portefeuille de la sécurité publique, de la défense et de l'immigration), des Services juridiques du Bureau de la concurrence, des SJM d'EDSC/ACC (Portefeuille du droit des affaires et du droit réglementaire), et des SJM du Secrétariat du Conseil du Trésor (Portefeuille des organismes centraux).

de l'absence de problème technique. Des sauts de question ont été utilisés de manière à ce que seules les questions pertinentes soient posées à chaque répondant.

Le questionnaire a été en ligne pendant un peu plus de trois semaines, soit du 1^{er} au 20 mars 2019. Au cours de cette période, trois rappels ont été envoyés aux éventuels participants pour augmenter le taux de réponse. Des invitations à participer à l'enquête ont été envoyées à 1 615 personnes. De ce nombre, 99 répondants ont été exclus (parce qu'ils ne travaillaient pas dans un secteur ciblé du ministère de la Justice ou parce qu'ils n'étaient pas principalement concernés par le contentieux). Au total, 530 personnes ont répondu au questionnaire, ce qui donne un taux de réponse de 35 %.⁵⁰ Une fois l'enquête terminée, les questions ouvertes ont été codées, et les données de l'enquête ont été analysées à l'aide du logiciel statistique SPSS.

Le tableau 5 présente le profil des répondants au questionnaire. La grande majorité (93 %) des répondants proviennent du SNC plutôt que des SJM ou d'autres secteurs directement concernés par le contentieux (7 %).

Tableau 5: Caractéristiques des répondants à l'enquête

Caractéristiques	Réponses (n = 530)	
	Nombre	Pourcentage
Quel est le niveau de classification du poste que vous occupez actuellement?		
Assistants juridiques (CR)	96	18 %
Parajuristes (EC)	117	22 %
Avocats (LP et LC)		
LP-01	61	12 %
LP-02	180	34 %
LP-03	36	7 %
LP-04 et LP-05	20	4 %
LC-01 à 04	20	4 %
Nombre total d'avocats	317	60 %
Où travaillez-vous?		
SNC – Bureaux du SPGA ou du SPGA délégué	12	2 %
SNC – Bureau régional		
Bureau régional de l'Ontario	95	18 %
Bureau régional des Prairies	93	18 %
Bureau régional de la Colombie-Britannique	91	17 %
Bureau régional du Québec	75	14 %
Bureau régional de l'Atlantique	19	4 %
Région du Nord	5	1 %
SNC – SCAC	67	13 %
SNC – BNPEL	38	7 %
Autre unité du contentieux (SJM ou autre unité)	35	7 %
Depuis combien de temps êtes-vous affectés à des dossiers de litige pour le ministère de la Justice?		
Moins de 1 an	52	10 %
Entre 1 et 2 ans	58	11 %

⁵⁰ Des questions de présélection ont été posées pour s'assurer que seules les personnes qui travaillaient principalement à des dossiers de litige prenaient part à l'enquête. Sur l'échantillon total de 1 615 répondants, 99 ont été éliminés à la présélection. Le taux de réponse est calculé en fonction des répondants admissibles (530/1 516).

Caractéristiques	Réponses (n = 530)	
Entre 3 et 4 ans	57	11 %
Entre 5 et 6 ans	18	3 %
Plus de 6 ans	345	65 %
Langue utilisée pour répondre à l'enquête		
Anglais	443	84 %
Français	87	16 %
Remarque : Les chiffres ayant été arrondis, les totaux de chaque ligne pourraient ne pas donner 100 %.		

Limites, difficultés et stratégies d'atténuation

Entrevues et enquête. Une limite importante était la possibilité d'introduire un biais en raison de l'approche d'échantillonnage utilisée pour l'enquête et les entrevues avec les informateurs clés, et de la nature volontaire de la participation à ces méthodes de collecte de données. Dans le cas de l'enquête auprès du personnel du contentieux (avocats et parajuristes), ce risque a été quelque peu atténué par l'adoption d'une méthode de recensement (tout le personnel du contentieux a été invité à participer). Bien que cette approche n'élimine pas toutes les formes de biais (plus particulièrement le biais d'autosélection parmi ceux qui choisissent de répondre à l'enquête), elle élimine la possibilité d'introduire un biais au stade de l'élaboration de l'échantillon. Les entrevues avec les informateurs clés et l'enquête auprès du personnel du contentieux risquaient également d'introduire un biais d'autosélection et un biais de réponse stratégique. Le biais d'autosélection se produit lorsque les personnes rendent compte de leurs propres activités et peuvent donc vouloir se présenter sous leur meilleur jour. Quant au biais de réponse stratégique, il se produit lorsque les participants répondent aux questions avec le désir d'influer sur les résultats.

Le risque de biais a été atténué par l'utilisation de plusieurs sources de données, notamment des sources de données objectives, comme des documents et des données administratives (dans la mesure de leur disponibilité), pour arriver à tirer des constatations générales de l'évaluation.

L'enquête a aussi été compliquée par la participation de plusieurs catégories de personnel (avocats, parajuristes, assistants juridiques) et secteurs du ministère de la Justice (bureaux régionaux, SCAC, BNPEL, BSPGA, autres unités du contentieux à l'extérieur de SNC). L'élaboration du questionnaire d'enquête visait à s'assurer que les personnes répondent à des questions qui seraient pertinentes pour elles. La rétroaction du groupe de travail sur l'évaluation et l'utilisation d'un enchaînement logique complexe ont permis d'orienter les répondants vers les questions appropriées.

Examen des données administratives. L'un des objectifs de l'évaluation était d'examiner les premières répercussions que le SNC avait eues sur l'efficacité et l'efficience des services de contentieux. La période d'évaluation couvrait deux ans avant la création du SNC (2014-2015 et 2015-2016) et deux ans après son lancement (2016-2017 et 2017-2018). La courte période qui s'est écoulée depuis la création du SNC a limité la capacité d'effectuer une analyse préalable et postérieure à l'aide de données administratives. Par conséquent, ce type de comparaison s'appuie en grande partie sur les données qualitatives recueillies lors des entrevues. En outre, comme un certain nombre de fichiers de données ont changé au cours de la période, certains n'étaient parfois pas disponibles avant ou même après les deux années suivant la création du SNC. L'évaluation s'est appuyée sur le SNC pour déterminer le moment où ce changement s'était produit et le moment où il était possible d'établir une correspondance entre les données antérieures et celles des nouveaux champs, ce qui a permis d'obtenir des résultats fiables.

Les données financières du ministère de la Justice Canada étaient auparavant tenues à jour en fonction des unités organisationnelles du Ministère, mais depuis l'exercice 2018-2019, elles sont conservées par secteur d'activité. Puisque la présente évaluation porte sur le secteur d'activité des services de contentieux, l'équipe d'évaluation a collaboré avec les Services de gestion financière à l'élaboration de données financières pour les services de contentieux. Le fait que le SNC n'existait pas pendant les deux premières années de l'évaluation, que toutes les unités du SNC n'ont pas été incluses dans l'évaluation, et que les unités du SNC participent à la fois aux litiges et à des activités de conseil est également venu compliquer la tâche.

Le coût des services juridiques par rapport à l'issue des dossiers est un indicateur de l'efficacité des services de contentieux. Vu la difficulté d'obtenir des coûts exacts au fil du temps, l'évaluation s'est appuyée sur le niveau d'effort (heures consignées au dossier) pour évaluer les coûts.