

---

# Comment utiliser les données et l'évaluation pour améliorer l'accès à la justice?

---

Le but de ce document est de proposer une approche qui privilégie l'utilisation des données et l'évaluation des programmes pour améliorer la conception des systèmes de justice administrative.

L'approche repose sur une prémisse simple : en tant que membres internes des tribunaux, nous ne pouvons pas supposer que nous savons ce dont les utilisateurs du système judiciaire ont besoin pour participer efficacement à ce dernier. Nous devons aller recueillir des données qui serviront à améliorer ce système en fonction des besoins des utilisateurs. Que nous révèlent les données recueillies? Permettent-elles de valider ou d'infirmer nos hypothèses?

Le présent document définit vaguement les données recueillies. Les plus fiables sont constituées d'indicateurs objectifs statistiquement importants. Toutefois, de nombreux tribunaux ne traitent pas un volume de cas suffisamment grand pour être en mesure de créer des ensembles de données solides.

De plus, pour certaines questions, la meilleure information ne se retrouve pas dans les chiffres. Elle consiste en une accumulation des réactions subjectives et anecdotiques des utilisateurs. Ces réactions peuvent être, par exemple, des commentaires libres en réponse à des questions d'une enquête. Dans de telles situations, il est nécessaire de rechercher des modèles récurrents dans les réactions anecdotiques, afin que la réaction d'une petite minorité d'utilisateurs ne soit pas confondue avec un problème systémique qui doit être résolu.

Une fois que nous commençons à utiliser des données pour guider les changements dans la conception du système judiciaire, comment pouvons-nous valider l'efficacité de ces améliorations? J'essaierai de démontrer comment l'utilisation d'évaluations structurées et neutres permet de déterminer si ces changements donnent les résultats escomptés.

Le document est divisé en trois parties. La première partie traite de l'importance des données pour rendre compte de la performance des tribunaux et pour permettre l'innovation. La deuxième partie porte sur la collecte des données. La troisième partie aborde l'importance de l'évaluation pour la responsabilité et l'innovation.

La plupart des exemples présentés dans les deuxième et troisième parties sont tirés de l'expérience du Tribunal de la sécurité sociale (TSS) au cours des trois dernières années. Ils ne reflètent l'expérience que d'un seul tribunal. Nous savons tous combien l'éventail des mandats des tribunaux est large. Par conséquent, ce que vous lisez dans le présent document pourrait trouver écho chez vous, ou non.

## 1. L'importance des données

Au Canada, nous savons que nous avons un problème d'accès au système judiciaire. L'[analyse](#) publiée récemment par Statistique Canada concernant l'Enquête canadienne sur les problèmes juridiques de 2021 le démontre en chiffres. Elle donne un portrait détaillé et actuel de l'étendue des situations judiciaires auxquelles la population a été confrontée. En voici quelques grandes lignes :

- Un peu moins de 1 personne sur 5 a connu un problème juridique grave au cours des trois dernières années.
- De ce nombre, 45 % ont déclaré avoir connu plus de un problème juridique grave.
- Parmi les répondants ayant fait face à des problèmes, 87 % ont pris des mesures pour résoudre ceux-ci, pour la plupart en dehors du système de justice.
- Parmi les personnes qui ont pris des mesures pour résoudre leur problème, 37 % ont dit qu'ils n'avaient pas les moyens de payer pour de l'aide juridique.
- Au moment de l'enquête, 21 % des problèmes graves signalés au cours des trois dernières années avaient été résolus.

L'analyse représente un diagnostic axé sur les personnes et fondé sur des données.

Où sont les solutions axées sur les personnes et fondées sur les données?

### **Notre tradition juridique ne favorise pas l'utilisation de données**

Historiquement, nos systèmes judiciaires n'ont pas beaucoup utilisé les données pour guider la prise de décisions. De par sa nature, le droit est fondé sur des valeurs et des règles. Cela nous amène à privilégier les valeurs et les règles lorsque nous diagnostiquons et traitons les problèmes, plutôt que de regarder ce que les données nous révèlent. En outre, la common law nous apprend à nous concentrer sur des cas individuels et à traiter les problèmes de manière progressive, plutôt que de chercher des solutions systémiques. Cette tradition a créé une base solide de principes, ce qui est excellent pour statuer sur des cas individuels. Toutefois, en fait, elle entrave la modernisation lorsqu'il s'agit de concevoir et d'innover le système judiciaire.

Comme l'observent Shannon Salter et Darrin Thompson :

Notre tradition de common law est fondée sur la notion que le précédent, ou ce qui a précédé, est intrinsèquement meilleur et plus fiable qu'une innovation future incertaine. [Elle] est à l'origine d'importants principes juridiques fondamentaux, mais elle est aussi devenue un obstacle à des changements de processus nécessaires à notre système juridique [traduction libre]<sup>1</sup>.

Par exemple, les retards sont endémiques dans les tribunaux civils et pénaux et les coûts des litiges sont prohibitifs. Pourtant, il existe très peu de mesures de performance opérationnelle dans le système judiciaire. Les tribunaux se concentrent sur le fond et la forme du droit, et beaucoup moins sur l'expérience des citoyens au sein de ce système. Les tribunaux ne tiennent pas compte des coûts, des délais ou de l'intelligibilité de leurs processus.

La décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Jordan* constitue une exception notable.<sup>2</sup> Cependant, la création de cette mesure de performance – un plafond présumé quant au temps maximal que cela devrait prendre pour traduire un inculpé en justice – découle de la violation d'un droit important inscrit dans la Charte, et non d'un intérêt nouvellement découvert pour la gestion des

<sup>1</sup> Shannon Salter et Darrin Thompson, « Public-Centered Civil Justice Redesign: a case study of the British Columbia Civil Resolution Tribunal », *Revue de règlement des différends de McGill*, vol. 3 (2016-2017), 113.

<sup>2</sup> *R. c. Jordan*, 2016 CSC 27 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/gsds4>>.

systèmes de la part des tribunaux. Et la [recommandation](#) faite par le Conseil canadien de la magistrature, qui fixe à six mois le délai des tribunaux pour rendre leurs jugements (commentaire 3.B.2), n'est que cela, une recommandation.

Les tribunaux commenceront peut-être à s'imposer des mesures de performance opérationnelle. La Cour provinciale de la Colombie-Britannique a pris cette décision<sup>3</sup>. Toutefois, jusqu'à présent, cela semble être l'exception, et non la règle. La mesure traditionnelle de la performance d'un tribunal est la responsabilité de ce dernier envers le tribunal qui le précède dans la hiérarchie judiciaire. Cette responsabilité ne concerne que la substance des décisions, et non la façon dont le tribunal sert les citoyens.

Bien entendu, il n'appartient pas à la législature ni à la direction de fixer des mesures de performance pour les tribunaux. Des principes constitutionnels interdisent cela, et à juste titre. Les tribunaux peuvent également craindre que l'accent mis sur les mesures de performance opérationnelle puisse inciter la direction à resserrer les boulons du financement du système judiciaire.

### **Nous sommes censés fonctionner différemment des tribunaux**

Cependant, pour nous, dans le monde de la justice administrative, il n'en va pas de même. Du moins, cela ne devrait pas être ainsi...

Les tribunaux ne sont pas constitutionnellement à l'abri des attentes en matière de performance opérationnelle et d'amélioration du système judiciaire. Nous faisons partie du pouvoir exécutif<sup>4</sup>. Cette réalité élargit la portée potentielle de notre responsabilité. C'est pourquoi, par exemple, un président de tribunal peut être appelé à témoigner devant un comité d'une législature.

Ce qui est peut-être plus important que la place des tribunaux dans la séparation constitutionnelle des pouvoirs, c'est que les législateurs n'ont jamais voulu que nous remplissions la même fonction que les tribunaux.

Lorne Sossin l'exprime ainsi :

Au-delà des objectifs politiques propres aux lois habilitant les tribunaux administratifs, tous les tribunaux administratifs reflètent des choix politiques importants de ne pas laisser certains types de litiges aux tribunaux, d'une part, ou au gouvernement lui-même, d'autre part. Les concepteurs de la justice administrative doivent également utiliser ces choix comme point de départ. Par exemple, si un tribunal est conçu pour refléter une cour à tous égards, on peut soutenir qu'il n'a pas réussi à refléter le choix du législateur de confier les différends au tribunal, et non à une cour en premier lieu. De même, si le tribunal est conçu avec les mêmes motivations politiques et le même pouvoir discrétionnaire qu'un ministère, alors il n'a pas réussi à refléter le choix de créer un organisme autre qu'un ministère pour régler les différends. **Ainsi, la question cruciale de la conception de chaque tribunal est de savoir à quel point le processus des**

<sup>3</sup> [AnnualReport2019-2020.pdf \(provinciacourt.bc.ca\)](#).

<sup>4</sup> *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, 2001 CSC 52 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/520s>>.

**tribunaux se distingue clairement de celui des cours et du gouvernement** [traduction libre]<sup>5</sup>.  
[C'est moi qui souligne ce dernier point.]

En d'autres mots, nous sommes tous censés pouvoir concevoir des services de justice administrative mieux adaptés au problème qui a précisément conduit à la création du tribunal en premier lieu. Afin de réaliser l'objectif du législateur en abordant un enjeu particulier de politique sociale, un tribunal jouit d'une plus grande souplesse et d'une plus grande liberté en vertu de la loi pour formuler des solutions judiciaires différentes de celles proposées par les cours.

Cette souplesse et cette liberté d'innover viennent avec la responsabilité. Une culture de la responsabilité envers les utilisateurs du système d'un tribunal et les citoyens en général va au-delà des exigences énoncées dans l'affaire *Canada c. Vavilov*<sup>6</sup>. Ce que *Vavilov* exige – des raisons claires dans des cas individuels à la fin du processus – est une condition nécessaire, mais non suffisante, de la responsabilité du tribunal.

La responsabilité exige également la transparence sur le fonctionnement d'un tribunal afin que les citoyens puissent recourir efficacement au système du tribunal en amont du processus. Cette exigence permet aussi à toute personne, qu'elle soit partie à un litige ou non, d'évaluer de manière significative si un tribunal remplit son mandat juridique à un niveau systémique.

Comment les données et l'évaluation peuvent-elles contribuer à aborder cet enjeu?

Cette question comporte deux facettes.

### **Des données pour rendre compte des performances quotidiennes**

D'abord, et sur le plan le plus élémentaire, tout tribunal qui prétend fonctionner de manière simple, rapide et équitable doit le prouver aux utilisateurs et aux contribuables.

Les citoyens attendent de chaque organisme du pouvoir exécutif du gouvernement qu'il prenne la responsabilité d'optimiser les ressources. Les tribunaux ne sont pas dispensés de cette attente. De plus, répondre à cette attente ne porte en aucun cas atteinte à l'indépendance institutionnelle d'un tribunal ou à l'indépendance juridictionnelle de ses membres.

La fonction principale des tribunaux juridictionnels est d'entendre des affaires et de rendre des jugements. Cela fait de nous des organismes opérationnels. Les affaires sont des petits gadgets sur une chaîne de montage. Certains de ces gadgets sont très complexes. L'assemblage de chacun est en partie personnalisé. Mais, comme dans toute chaîne de montage, il y a un flux continu qui doit être maintenu pour assurer l'efficacité.

En tant qu'organismes opérationnels, nous tenons tous un compte des affaires. Chaque tribunal dispose de chiffres sur le nombre d'affaires à venir ou en cours et d'affaires closes, probablement réparties par types. De même, nous calculons tous les délais de traitement, comme le temps nécessaire pour planifier

<sup>5</sup> Lorne Sossin, « Designing Administrative Justice ». Recueil annuel de Windsor d'accès à la justice (2017), vol. 34, no 1, p. 93-94.

<sup>6</sup> *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/j46kc>>.

une procédure, le temps entre l'audience et la décision, et le temps global – depuis le dépôt jusqu'à la fin de l'affaire. Ces délais aussi sont probablement répartis par types d'affaires.

Les personnes qui recourent au système le savent-elles? Peuvent-elles savoir combien de temps elles attendront avant la tenue d'une audience? De plus, si ces personnes connaissent la norme d'un service donné, savent-elles aussi combien de fois le tribunal atteint réellement cette norme? Sont-elles informées de ce à quoi elles peuvent s'attendre de leur affaire, ou d'affaires similaires?

La première fonction des données est donc de permettre au tribunal de rendre compte au public de ce qu'il fait au quotidien. Et de le faire d'une manière qui est significative. Les mesures publiques de la performance d'un tribunal doivent être celles qui comptent le plus pour les utilisateurs. Autrement, le tribunal risque de diffuser des mesures empreintes de complaisance. Celles-ci peuvent donner une bonne image du tribunal, mais elles ne disent pas vraiment aux utilisateurs ce à quoi ils peuvent s'attendre de leur affaire.

### **Des données au service de l'innovation**

La deuxième fonction consiste à permettre au système judiciaire d'être amélioré. Presque tous les tribunaux ont été conçus dans le cadre d'un exercice de haut en bas qui commence par le mandat statutaire du tribunal, les principes généraux du droit administratif, ainsi que les pouvoirs et les règles du tribunal. Les décisions concernant la conception de la procédure et les ressources du tribunal découlent de ces premiers principes. Cette approche nous a légué l'enjeu de l'accès à la justice auquel nous sommes tous confrontés aujourd'hui.

En revanche, la conception d'un tribunal axée sur les utilisateurs se fait de bas en haut. La législature fixe le mandat du tribunal, mais la façon dont ce mandat est exécuté doit s'accorder avec les besoins réels des personnes qui recourent aux services judiciaires du tribunal.

Du moins, c'est ainsi que cela devrait fonctionner si nous partions de zéro.

Malheureusement, nous ne sommes presque jamais en mesure de concevoir la procédure à partir de zéro. Pour améliorer l'accès à la justice, nous devons plutôt adapter des éléments au fur et à mesure d'une conception de haut en bas. Compte tenu de ces limites, quelle est la meilleure façon d'apporter des changements progressifs, axés sur les utilisateurs?

Comme nous l'avons vu dans d'autres présentations de Shannon Salter et d'Emily Drown dans le cadre de cette série, en tant que membres internes du système judiciaire, nous faisons souvent des suppositions sur ce qui pourrait améliorer nos systèmes ou sur ce que les utilisateurs veulent vraiment, et nos hypothèses peuvent être erronées.

Les données permettent de fonder les améliorations du système judiciaire sur des preuves empiriques. Lorsque l'objectif est de faire progresser l'accès à la justice grâce à une conception axée sur les utilisateurs, la collecte de données est plus restreinte. Avec une base empirique, nous pouvons commencer la refonte de la procédure.

Une fois que nous avons remodelé une procédure, une approche empirique exige que nous vérifiions si l'amélioration fait le travail attendu. Il s'agit du but de l'évaluation.

Nous avons vu suffisamment de théorie. Peut-être devrions-nous maintenant passer à la pratique?

## 2. La voie des progrès fondés sur des données

Par où commencer? Il n’y a pas de réponse parfaite à cette question. Dans cette partie, je propose quelques façons d’aborder cette question – rien de scientifique. La séquence que j’avance peut ne pas fonctionner pour tous les tribunaux.

Le plus souvent, le choix du domaine sur lequel se concentrer est motivé par une priorité organisationnelle, qui est déjà évidente pour le tribunal.

Par exemple, précédemment dans cette série, la Commission de l’immigration et du statut de réfugié (CISR) a parlé de l’importance qu’elle accorde à une approche systémique pour assurer la qualité de ses décisions. Pourquoi se concentrer sur cet aspect? La CISR a pour mandat statutaire de rendre des décisions concernant les droits de la personne dans des cas qui sont délicats ou dont les enjeux sont élevés. Elle compte des centaines d’arbitres qui traitent des dizaines de milliers d’affaires chaque année. Elle est observée méticuleusement par une vaste communauté exigeante et bien organisée d’avocats et d’avocates. Un tribunal qui opère à cette échelle et dans ce contexte ne peut pas fermer les yeux sur des cas et espérer que tout aille pour le mieux en ce qui a trait à la qualité et à la cohérence des décisions.

Dans le cas du TSS, nous appliquons des lois très complexes et archaïques. Environ 70 % des personnes qui comparaissent devant le tribunal se représentent elles-mêmes. Elles font partie des Canadiens et Canadiennes les plus vulnérables. À ses débuts, le tribunal avait été fortement critiqué pour son approche légaliste et son manque de réceptivité à l’égard des intervenants. Nos priorités au cours des trois dernières années ont donc été de simplifier la procédure du tribunal, et ce, en impliquant les utilisateurs dans ces changements. L’objectif principal est de permettre aux gens de participer de manière significative à leurs propres audiences sans l’aide d’un avocat ou d’une avocate.

Cependant, même si le domaine d’intérêt général ne fait aucun doute, il reste des choix à faire. Dans le cadre de l’objectif général visant à permettre aux parties non représentées de prendre part efficacement à l’audience, le tribunal peut avoir à répondre parmi une douzaine d’initiatives différentes. Laquelle choisir en premier? Quelle sera la séquence par la suite?

Avant de se décider à agir, votre tribunal pourrait profiter d’un autodiagnostic sur la manière dont il fait progresser l’accès à la justice.

### Relever le défi de l’Indice de Justice Canada

Le ministère fédéral de la Justice a créé un outil d’autoévaluation utile. L’[Indice de l’accès à la justice](#) est conçu pour servir à tout tribunal canadien. Il ne coûte rien au tribunal, si ce n’est le temps pris par le personnel pour remplir un questionnaire et envoyer ce dernier à Justice Canada. Les chercheurs fournissent ensuite au tribunal un rapport confidentiel évaluant sa performance et ciblant les domaines qui laissent à désirer.

Le TSS a relevé le défi de l’Indice. Les [résultats](#) sont accessibles sur notre site Web. Ils valident certaines de nos hypothèses sur les domaines à revoir, mais ils abordent aussi certains points que nous ne considérons pas comme étant prioritaires, tels que le contrôle de la cohérence des décisions rendues.

La force de l'indice réside dans son approche holistique de l'accès à la justice. Des questions traduisent le point de vue des utilisateurs, alors que d'autres s'attardent à la justice procédurale, ou encore, à la réactivité du système. De plus, les résultats peuvent demeurer confidentiels si le tribunal ne souhaite pas les communiquer.

### **Établir des profils démographiques des utilisateurs**

Un autre moyen pouvant aider à déterminer par où commencer les améliorations consiste à s'appuyer sur des données afin de cibler les utilisateurs du tribunal.

Ce n'est pas forcément quelque chose que tous les tribunaux doivent faire. La nature du mandat de certains tribunaux indique clairement les utilisateurs du service. Néanmoins, la communauté d'utilisateurs de nombreux tribunaux, en particulier ceux qui ont un volume important d'affaires, peut être constituée de divers sous-groupes avec des capacités de participation différentes et des besoins tout aussi différents. C'est là qu'une analyse approfondie peut aider un tribunal à mieux comprendre les besoins de ces divers sous-groupes et à concevoir des solutions axées sur les utilisateurs.

Pour de nombreux tribunaux, les données brutes permettant d'établir des profils démographiques sont accessibles à même le système de gestion des affaires du tribunal. Il peut également être utile de comparer les données propres au tribunal à des données de contextes plus larges. À cet effet, Statistique Canada présente une grande diversité de [communiqués répartis par sujet](#) des données.

Le TSS a donc établi des [profils démographiques](#) en explorant les données de la clientèle dans notre système de gestion des cas. Il traite d'appels relativement à l'assurance-emploi ainsi qu'au Régime de pensions du Canada et à la Sécurité de la vieillesse (sécurité de revenu). Les sources de données en matière d'assurance-emploi diffèrent de celles de la sécurité de revenu; les dossiers sont beaucoup plus petits et sont traités beaucoup plus rapidement. Par conséquent, nous disposons d'informations plus détaillées concernant l'éducation et l'âge des appelants en matière de sécurité de revenu. Néanmoins, pour les deux volets, nous disposons d'une ventilation fiable quant au genre, au lieu de résidence, à la région (rurale ou urbaine), à la langue, au type de représentation, et à l'accès à un ordinateur.

Les profils démographiques servent à évaluer l'incidence de tout changement potentiel à la procédure sur les utilisateurs du tribunal. Ils sont aussi très utiles pour effectuer une analyse des besoins des utilisateurs, sujet que j'aborde plus loin dans le document.

### **Commencer petit sans viser la perfection**

La plupart des tribunaux ont une idée claire de ce qu'ils doivent améliorer. Il suffit pour cela de comprendre les activités quotidiennes du tribunal et de savoir où se situent les irritants des utilisateurs. Il y a trois ans, le TSS a commencé à remédier à l'enjeu de l'accès à la justice. Mais dans le cadre général de ce travail, il existe plusieurs façons d'apporter des améliorations.

Selon moi, l'étape la plus importante ne consiste pas à se démener pour trouver l'initiative parfaite ou pour déterminer celle à utiliser parmi plusieurs au moyen d'une analyse empirique rigoureuse. Il s'agit plutôt de partir d'informations contextuelles (telles que les profils démographiques ou les résultats de

l'Indice de l'accès à la justice) et de les combiner avec les renseignements fournis par les intervenants, les décideurs et le personnel du greffe du tribunal sur les parties de la procédure qui doivent clairement être améliorées.

Par exemple, la première chose sur laquelle s'est penché le TSS est un important goulot d'étranglement au début de la procédure d'appel.

Selon le [Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale](#) (article 24), un appelant doit avoir huit éléments d'information pour présenter un appel. Au moment de la rédaction du règlement, les intervenants et les appelants n'ont pas été consultés sur la manière dont ce dernier s'appliquerait. L'exigence était onéreuse. Le TSS a appliqué le règlement tel qu'il est rédigé. En d'autres mots, nous ne pouvions pas commencer à traiter un appel avant d'avoir reçu les huit éléments d'information de l'appelant. Les appels restaient donc longtemps bloqués au début de la procédure.

Cependant, le ministère de l'Emploi et du Développement social, qui avait refusé la demande initiale de prestations de l'appelant, avait déjà en sa possession la plupart de ces informations. Ainsi, plutôt que d'appliquer le règlement à la lettre et d'exiger ces dernières, le TSS a commencé à obtenir quatre des huit éléments directement auprès du Ministère. La durée moyenne pour entamer un appel est alors passée de plus de 30 jours à 1,6 jour.

Le changement n'était pas conforme aux points établis dans le règlement, mais il était primordial que personne ne nous poursuive. La solution était donc simple. Elle comportait un risque juridique, mais ce risque était faible, et la décision de partir de ce point n'a pas nécessité une analyse complexe.

### **Commencer petit fait naître une culture de l'innovation**

Le fait de choisir de miser sur une seule initiative est le point de départ d'une approche [agile](#) pour améliorer la procédure. La méthode agile trouve son origine dans le développement logiciel. Elle a évolué en réponse aux dépassements de coûts et aux retards qui résultaient de la tentative de développer des solutions complètes et parfaites. Une approche agile est progressive et se concentre sur l'amélioration continue en mettant en œuvre les leçons apprises par étapes. Il est préférable d'apporter rapidement des changements valables que de trouver lentement des solutions parfaites. L'approche agile s'implante dans la conception d'un large éventail de systèmes, dont les systèmes juridiques.

Pour les tribunaux, cela signifie se concentrer sur un problème distinct, élaborer une solution qui n'est peut-être pas parfaite, mais qui peut être mise en œuvre rapidement, valider ou infirmer l'amélioration attendue, et modifier l'initiative, s'il y a lieu.

L'adoption d'une approche progressive présente quelques avantages :

- Premièrement, les tribunaux étant des organismes fondamentalement opérationnels, leur activité principale consiste à opérer la chaîne de montage et à traiter les affaires. Cela ne laisse pas beaucoup de capacité résiduelle pour améliorer la procédure.



- Deuxièmement, le fait d’arriver à plusieurs petites initiatives permet au tribunal d’établir progressivement une culture et une capacité d’innovation durables.

Le passage à une approche agile a été un changement difficile de culture au sein du TSS. Bien que nous ayons fait des progrès en revoyant notre façon de travailler, une culture de perfectionnisme persiste. Selon moi, elle est profondément ancrée dans les organismes juridiques, et dans le gouvernement en général. Les organismes publics, en particulier celles qui œuvrent dans le domaine juridique, entretiennent une aversion pour le risque.

Le site Web du [Stanford Legal Design Lab](#) propose une ressource gratuite très intéressante sur la méthode agile dont les tribunaux peuvent s’inspirer. Bien qu’il porte sur le droit aux États-Unis, il fournit des [outils génériques](#) que tout tribunal canadien peut utiliser pour améliorer ses propres procédures.

### **Effectuer une analyse des besoins des utilisateurs**

Une autre possibilité quant à l’approche non structurée que j’ai proposée ci-dessus consiste à analyser méthodiquement les besoins des utilisateurs. Au cours des trois dernières années, le TSS a mis en œuvre plusieurs initiatives d’accès à la justice. Celles-ci misent sur la simplification de la procédure d’appel dans trois grandes catégories :

- des changements à la procédure qui sont axés sur les utilisateurs;
- des communications accessibles, grâce à un langage simple et à des aides visuelles plus nombreuses; et
- une assistance directe aux appelants non représentés au moyen de notre service d’accompagnement et de la prise de décision active.

Jusqu’à maintenant, ces initiatives ont été ponctuelles et progressives, et reposent sur l’approche décrite dans la partie précédente. Il est donc question d’une approche planifiée.

Deux raisons ont motivé ce changement :

- Premièrement, le TSS n’avait pas la maturité organisationnelle nécessaire pour adopter dès le départ une approche méthodique de l’innovation des procédures. Trois années d’initiatives ponctuelles ont permis au tribunal de développer une approche plus méthodique en toute confiance.
- Deuxièmement, il nous a fallu du temps pour obtenir les sources de données nécessaires pour adopter une approche plus méthodique. En 2020, nous avons commencé à réaliser des enquêtes auprès des appelants et à mettre sur pied des tables rondes d’intervenants. Ces activités, ainsi que les consultations sur des initiatives précises et les évaluations de programmes, ont produit les données nécessaires à une approche plus méthodique.

Le fondement d’une approche planifiée est une analyse des besoins des utilisateurs. Nous avons d’abord analysé l’expérience utilisateur actuelle. Cette analyse s’est appuyée sur les sources de données suivantes :

- les réponses aux enquêtes menées auprès des appelants après leur audience et avant que la décision soit rendue;

- les commentaires et questions des appelants à notre greffe et à notre centre d'appels;
- les tests utilisateurs de notre site Web; et
- les commentaires des intervenants (représentants, organismes communautaires juridiques, syndicats et groupes de revendication).

L'approche non structurée que nous avons utilisée jusqu'à maintenant a amélioré l'accès à la justice au TSS. Malgré ces efforts, une analyse méthodique montre des obstacles importants et persistants auxquels les appelants sont confrontés :

- les appelants sont nombreux à ne pas comprendre la procédure d'appel;
- ils n'ont pas le sentiment d'être préparés pour une audience;
- ils se sentent dépassés par la quantité de documents et d'informations contenues dans leur dossier; et
- ils font face à des défis personnels ou sociodémographiques, comme l'accès aux technologies.

Les résultats de cette analyse nous fournissent une feuille de route des changements à apporter en matière d'accès à la justice et sur lesquels le tribunal se concentrera au cours des deux prochaines années.

L'une des priorités consiste à améliorer l'accès par la technologie. Cela comprend la création d'un portail permettant le dépôt électronique des appels et des preuves, ainsi qu'une collaboration avec l'organisme Éducation juridique communautaire Ontario afin de mettre en place des parcours guidés, de sorte que les appelants souhaitant s'engager par eux-mêmes dans la procédure d'appel puissent le faire sans avoir à s'adresser directement au personnel du tribunal.

L'accent n'est pas mis seulement sur des solutions technologiques.

L'analyse des besoins des utilisateurs montre qu'un nombre important d'appelants du TSS n'ont pas les technologies nécessaires pour procéder en ligne, ou la capacité ou l'envie de le faire. Quoique 90 % des appelants communiquent avec le tribunal par courrier électronique, de 40 à 50 % d'entre eux affirment ne pas visiter le site Web du TSS.

Nos conclusions quant aux obstacles à l'utilisation des technologies numériques dans le cadre d'appels au TSS concordent avec celles d'études plus vastes sur cette question. Legal Aid BC a commandité un examen du fossé numérique et de l'incidence de ce dernier sur l'accès à la justice. Le rapport [Achieving Digital Equity in Access to Justice](#) établit formellement les obstacles auxquels les personnes à faible revenu sont confrontées pour utiliser des moyens technologiques pour résoudre des problèmes juridiques. Ces obstacles ne se limitent pas aux coûts des services Internet ou à l'utilisation d'un appareil numérique. La confiance, la santé et à l'alphabétisation aussi entrent en ligne de compte. Les données nous indiquent clairement qu'il ne suffit pas de se concentrer exclusivement sur la technologie si nous voulons promouvoir un accès équitable aux services des tribunaux.

Notre deuxième domaine d'intervention sera donc la communication avec les appelants par des moyens traditionnels. Le TSS a collaboré avec des organismes communautaires juridiques de facultés de droit au Canada pour promouvoir une meilleure représentation des appelants. Néanmoins, cette initiative ne couvre qu'une petite partie de la question.

Afin d'élargir la portée de son action, le TSS travaillera avec des organismes communautaires qui soutiennent les personnes correspondant à ses profils démographiques, mais qui ne les représentent pas dans le cadre de procédures judiciaires. Le but est de permettre aux organismes communautaires qui ne font pas partie du secteur juridique de fournir un soutien plus efficace aux appelants qui ne sont pas à l'aise avec la technologie. Il s'agit aussi d'imprimer des infographies et des guides sur la procédure d'appel qui sont offerts en ligne par le TSS.

Une courte présentation de trois diapositives se trouve en annexe. La première diapositive est générale. Il s'agit d'une infographie présentant la méthodologie suivie par le TSS pour réaliser l'analyse des besoins des utilisateurs. Tout tribunal peut utiliser cette méthodologie ou l'adapter à sa propre situation. La deuxième diapositive démontre l'application de la méthodologie au sein du TSS. La dernière diapositive explique les acronymes utilisés.

### 3. Réaliser une évaluation

Traditionnellement, et encore aujourd'hui, la réussite du droit administratif découle de la façon dont un tribunal traite les résultats ultimes des affaires. Selon le type de contrôle auquel il est soumis, le tribunal arrive-t-il à des décisions raisonnables ou correctes? Cet aspect est mesuré en fonction des résultats de la révision judiciaire ou de l'appel prévu par la loi.

L'impact de la gestion des affaires et du traitement des parties par le tribunal obtient beaucoup moins d'attention. Cependant, il est à la fois légitime et approprié pour le tribunal, en sa qualité de membre du pouvoir exécutif, d'évaluer méthodiquement la pertinence et l'efficacité de son service judiciaire. D'ailleurs, cela est essentiel pour une approche fondée sur les données, car les évaluations permettent de valider ou d'infirmer la réussite des aspects et de la méthodologie d'une initiative.

#### Les tribunaux doivent contrôler les évaluations de leurs services

L'indépendance institutionnelle d'un tribunal est pertinente pour la manière dont une évaluation est menée. La manière la plus efficace d'aborder cette question est de s'assurer que le tribunal décide lui-même de procéder ou non à une évaluation. Dans l'affirmative, il doit définir le mandat de l'évaluation et désigner un évaluateur.

Il n'est pas approprié pour un vérificateur général, un organisme central de l'État ou le ministère d'accueil d'un tribunal de dicter le mandat de l'évaluation ni de désigner la personne qui mènera cette dernière. Cela est particulièrement vrai si l'évaluation porte sur le contenu d'une décision du tribunal ou sur la façon dont celui-ci traite les affaires. En effet, le contenu d'une décision et la façon dont le tribunal travaille peuvent difficilement être dissociés.

Ron Ellis explique ce point d'une manière beaucoup plus convaincante dans son article [The Provincial Auditor and the Administrative Justice System](#) qui porte sur le système de vérification provinciale et le droit administratif.

À l'inverse, l'initiative d'un tribunal d'effectuer lui-même l'évaluation du contenu de sa prise de décision peut devenir un outil puissant en ce qui a trait à la responsabilité publique et à l'innovation. En 2017, le président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) de l'époque a commandé [un](#)

[rapport de vérification externe des contrôles des motifs de détention](#). Dans une série de décisions de contrôle judiciaire, la Cour fédérale s'est montrée très critique à l'égard de la manière dont la Section de l'immigration de la CISR procédait aux contrôles des motifs de longues détentions d'immigrants.

À la lumière des commentaires de la Cour, la CISR a retenu les services d'un expert externe en droit administratif pour effectuer une vérification complète de la façon dont la Section de l'immigration traite ces affaires. Alors que le contrôle judiciaire, de par sa nature, porte sur la façon dont les affaires individuelles sont traitées, cette vérification avait une portée beaucoup plus grande. Elle a abordé des problèmes systémiques qui ne pourraient jamais l'être par le processus de contrôle judiciaire, tels que la culture décisionnelle du tribunal, les besoins en matière de perfectionnement professionnel et les changements à la procédure.

Il s'agit d'un exemple rare d'un tribunal qui analyse de façon critique le contenu de sa décision et diffuse publiquement les résultats et d'un exemple remarquable de responsabilité du tribunal envers la population. Cet exemple a aussi servi de catalyseur pour changer la façon dont la CISR aborde son mandat. La vérification a mené à la publication d'une nouvelle Directive sur la détention de la part du président, à la révision des procédures concernant les affaires de détention de longue durée, et à la formation des arbitres et du personnel.

Il s'agit donc de l'exemple d'un tribunal qui utilise un outil de responsabilité publique pour prendre en charge et régler un problème de son propre chef, plutôt que de se voir imposer une solution par le ministre responsable ou la législature.

### **La voie par où commencer**

Les évaluations requièrent une expertise, une rigueur méthodologique et du temps. Les tribunaux de petite taille n'ont peut-être pas les ressources suffisantes pour une capacité d'évaluation interne. Aussi, certaines possibilités s'offrent aux tribunaux qui ont peu d'expérience dans l'évaluation de programmes :

- Mettre sous contrat des évaluateurs professionnels. Lors de l'établissement du mandat d'un entrepreneur externe, les organismes centraux de l'État peuvent fournir des conseils qui peuvent être adaptés au contexte d'un tribunal. Par exemple, le gouvernement fédéral propose des outils utiles et des [normes minimales](#) pratiques pour les évaluations.
- Collaborer avec des universitaires. Cette possibilité est peu coûteuse pour le tribunal, dans la mesure où les universitaires sont souvent motivés à publier leurs recherches et à démontrer la mise en pratique de ces dernières. Le TSS a eu des expériences très positives avec des universitaires évaluant certains aspects de son travail :
  - [Améliorer l'accessibilité des communications écrites : un examen des formulaires et des lettres pour le Tribunal de la sécurité sociale](#), par le Projet national des plaideurs non représentés;
  - [Examining the Social Security Tribunal's Navigator Service: Access to Justice for Marginalized Communities](#), un examen mené par les professeures

Laverne Jacobs et Sule Tomkinson sur le service d'accompagnement du TSS utilisé par les communautés marginalisées.

Cependant, une telle collaboration peut comporter certains risques. En effet, les recherches d'universitaires peuvent être axées sur la défense d'intérêts particuliers, ce qui peut être contraire au statut impartial d'un tribunal. Aussi, les recommandations peuvent ne pas être fondées sur les réalités pratiques auxquelles les tribunaux sont confrontés dans leurs activités quotidiennes.

### **Conclusion**

En mettant l'accent sur les données et l'évaluation des programmes, il est possible d'améliorer la responsabilité et de favoriser l'innovation en ce qui a trait aux services offerts par les tribunaux à la population canadienne. Les décisions fondées sur des données peuvent permettre à un tribunal d'adapter ses services aux exigences particulières du mandat que lui confère la loi et aux besoins particuliers des personnes qui recourent à ses services. De cette façon – pour paraphraser les propos de la CSC dans l'affaire *Vavilov* –, le droit administratif commence à se distinguer du droit judiciaire.

Cela nécessite un changement de culture qui élargit le champ d'action traditionnel des tribunaux au-delà des principes et des valeurs juridiques pour que la prise de décision sur la conception des services des tribunaux comporte des données et une évaluation neutre. La meilleure façon d'y parvenir consiste à adopter une approche progressive et itérative de l'amélioration de l'accès à la justice et à accroître la tolérance au risque pour les nouvelles méthodes de prestation des services judiciaires.