

CONSEIL DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS
CANADIENS

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE 1999
VANCOUVER (COLOMBIE-BRITANNIQUE)

« LES MEILLEURES PRATIQUES DES TRIBUNAUX
ADMINISTRATIFS »

MISE AU CLAIR DES MEILLEURES PRATIQUES

PAR

PIERRE GOSSELIN

PRÉSIDENT

TRIBUNAL CANADIEN DU COMMERCE EXTÉRIEUR
OTTAWA (ONTARIO)

Octobre 1999

Il me fait plaisir de pouvoir discuter avec vous aujourd'hui de certaines des initiatives que le Tribunal canadien du commerce extérieur a entreprises, et entreprendra, pour se faciliter la tâche. Permettez-moi d'abord de vous dire qui nous sommes et ce que nous faisons.

Le commerce international fait de plus en plus partie de notre conscience nationale. Déjà, les échanges commerciaux sont à l'origine de plus de 30 p. 100 du produit national brut du Canada. La valeur des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis uniquement dépasse le milliard de dollars par jour, et devrait doubler d'ici quelques années. Les mécanismes destinés à garantir des échanges commerciaux fondés sur des règles loyales n'ont jamais été aussi nécessaires. Au plan mondial, l'Organisation mondiale du commerce occupe un rôle prédominant en tant que surveillant et arbitre des questions liées au commerce; au Canada, le Tribunal vient au premier rang des organes de règlement des différends commerciaux, et il a un mandat qui vise un éventail diversifié de questions liées au commerce.

Le Tribunal compte présentement sept membres à plein temps. À cause des problèmes de santé de certains membres au cours des deux dernières années, nous avons un nombre de membres encore plus réduit pour entendre les causes. Il nous a donc fallu faire preuve d'une efficacité et d'une efficacité encore plus grande. Le Tribunal compte sur l'aide d'un personnel de presque 85 personnes d'un grand professionnalisme, à savoir des économistes, des avocats, des statisticiens, des commis, des préposés au greffe et des experts en informatique. L'effort concerté des Membres et du personnel du Tribunal lui a permis de se bâtir une excellente réputation au sein de la collectivité des tribunaux, et de se gagner le respect des cours et des groupes spéciaux internationaux qui ont l'occasion d'examiner nos décisions est considérable.

Le Tribunal entend et tranche des causes portant sur le dumping ou le subventionnement des marchandises importées au Canada. La portée et la complexité de ces causes sont parfois renversantes. Le chiffre d'affaires de la branche de production nationale en cause dépasse parfois le milliard de dollars. Le résultat de nos délibérations peut avoir une incidence sur la vie de dizaines de milliers de personnes vivant au Canada ou même à l'étranger. À l'inverse, la branche de production peut n'être constituée que d'une petite entreprise familiale comptant moins de dix employés. Les causes importantes donnent lieu à des milliers de pages de documents et à des milliers de pages de transcription. Il est donc d'une importance capitale que nous travaillions avec efficacité et efficacité puisque nous devons enquêter et tenir une audience (pouvant durer jusqu'à 10 jours et mettre en présence jusqu'à 25 avocats et conseillers juridiques) dans le but de rendre une décision dans les 120 jours. Parce que les causes portent parfois sur les intérêts de petites compagnies et parfois sur les intérêts d'immenses groupes corporatifs, nos pratiques et procédures doivent être souples et adaptées aux besoins de toutes les parties.

Le Tribunal est aussi, au Canada, l'organe de règlement des différends liés aux marchés publics du gouvernement fédéral. Les fournisseurs potentiels de

marchandises et de services qui estiment qu'une procédure d'appel d'offres fédérale a été tenue d'une manière injuste ou déloyale peuvent, aux termes de l'*Accord de libre-échange nord-américain* (l'ALÉNA), de l'*Organisation mondiale du commerce* (l'OMC) ou de l'*Accord sur le commerce intérieur* (l'ACI), porter plainte auprès du Tribunal. Comme les affaires de dumping et de subventionnement, les causes en matière de marché public doivent faire l'objet d'une enquête et d'une décision rapide : le délai prescrit est de 90 jours dans ce cas. Cependant, contrairement aux causes de dumping et de subventionnement, nous ne tenons habituellement pas d'audience. Plutôt, nous recueillons les renseignements des parties au moyen de l'échange de documents écrits. Les parties qui comparaissent s'adressant au Tribunal peuvent être un géant corporatif qui conteste la perte d'un contrat d'informatique d'une valeur de plusieurs millions de dollars, ou le propriétaire unique d'une petite entreprise qui présente une plainte au sujet de la perte d'un petit, mais tout de même vital, contrat de traduction. Dans une année, le Tribunal est ainsi appelé à examiner des marchés publics qui peuvent représenter une valeur totale dépassant nettement le demi milliard de dollars.

Nous traitons aussi des appels interjetés aux termes de la *Loi sur les douanes* concernant les litiges sur le classement tarifaire ou la détermination de la valeur en douane de marchandises importées. Nous entendons aussi des appels interjetés aux termes de la *Loi sur la taxe d'accise*, bien que depuis la mise en œuvre de la TPS, ce volet de notre mandat soit en décroissance. Ces causes sont plutôt ce que les avocats appelleraient un *lis inter pares*, ou un litige entre des parties. Elles ont donc tendance à revêtir un caractère davantage quasi judiciaire. Elles aussi peuvent mettre en jeu des montants considérables. Par exemple, elles peuvent viser des marchandises utilisées dans la production et la distribution de l'électricité dans l'ensemble du Canada, tout comme elles peuvent porter sur une seule importation d'un téléphone sans fil, d'une valeur inférieure à cent dollars.

En plus des activités dont j'ai déjà parlé, le ministre des Finances nous a demandé d'examiner les demandes des fabricants canadiens qui souhaitent obtenir un allégement tarifaire ou la suppression des droits sur des textiles importés qu'ils utilisent dans la fabrication de marchandises comme des complets pour hommes, des maillots de bain pour femmes, ou du matériel pour fabriquer des tentes, pour ne donner que quelques exemples. Comme dans le cas des causes concernant les marchés publics, l'information est recueillie presque exclusivement au moyen d'échange de documents écrits.

Enfin, comme si tout ce qui précède n'était pas suffisant pour nous tenir occupés, de temps à autre, le gouverneur en conseil nous demande de mener des enquêtes économiques sur un aspect des échanges commerciaux ou du commerce du Canada. L'an dernier, par exemple, le Tribunal a été saisi d'une demande d'enquête et de rapport sur l'incidence de certaines importations de mélanges de sucre et de produits laitiers sur l'industrie laitière du Canada. Ces enquêtes, qui sont souvent délicates au plan politique, accaparent énormément de ressources et sont, elles aussi, tenues dans des délais très serrés.

Comme vous pouvez le voir, certains volets de notre mandat ont un caractère administratif, tandis que d'autres sont davantage quasi judiciaires. Étant donné une telle diversité, nous n'appliquons pas de procédures rigides et uniformes. Nous avons conçu des procédures différentes adaptées à chacun des volets de notre mandat, bien que dans toute la mesure du possible, nous veillons à ce qu'elles se ressemblent et se recoupent. Leur utilisation doit être aussi simple pour les parties qui disposent de peu de moyens, nous l'espérons, que pour les parties qui disposent de moyens importants.

Nous en sommes venus à accepter qu'une telle diversité exige que nous raffinions continuellement nos procédures. Nous tentons donc de prévoir les questions et de trouver des solutions pertinentes avant que les circonstances ne nous forcent à changer.

Pour aider le Tribunal à connaître l'opinion de nos intervenants, nous les rencontrons périodiquement durant l'année, dans le cadre de ce que nous appelons le Comité de la magistrature et du barreau. Ces rencontres, qui mettent en présence des avocats de pratique privée, d'autres du gouvernement et des experts-conseils non juridiques, sont une tribune utile où nous pouvons prendre connaissance de leurs préoccupations et leurs observations et de recevoir leurs commentaires sur les initiatives du Tribunal. Le Comité est devenu un moyen de communication qui permet aux conseillers juridiques et aux parties qui comparaissent régulièrement devant le Tribunal d'adresser leurs observations sur les projets de notes de procédure et de lignes directrices. Nous devons être prêts à tout dans ces rencontres, car elles peuvent être pleines de rebondissements et les commentaires ne sont pas toujours positifs, mais, selon mon expérience, tout ce qui s'y dit vaut la peine d'être entendu.

Les notes de procédure se sont révélées pour nous un moyen efficace d'attirer l'attention des conseillers juridiques et des parties sur les points de procédure qui doivent être modifiés ou précisés. Par exemple, après avoir vécu le bouleversement des calendriers d'audience à cause de multiples reports et suspensions, nous avons publié une note de procédure pour annoncer que, dorénavant, de tels reports ne seraient accordés que pour des motifs contraignants bien documentés. La note a permis d'appliquer une discipline dont nous avons grand besoin pour gérer la période préalable à l'audience. Nous nous sommes également servi des notes de procédure pour rappeler aux conseillers juridiques quelles sont leurs responsabilités quant au traitement des renseignements confidentiels et pour énoncer les conséquences du non-respect de leurs obligations dans ce domaine.

Pour informer le public sur la marche à suivre dans nos procédures, nous avons publié des lignes directrices. Celles-ci indiquent quelles sont les principales étapes de notre procédure, comment structurer les exposés et comment présenter des observations au Tribunal. Présentement, nous consultons nos intervenants au sujet d'un projet de ligne directrice sur la méthode que privilégiera le Tribunal pour décider du montant d'indemnité à verser en reconnaissance de la perte de profits et du manque à gagner de certains soumissionnaires qui ont déposé une plainte en matière de marchés publics. Le calcul de telles indemnités s'est révélé d'une très grande

complexité et nous avons voulu établir certains critères qui nous aideront à bien nous acquitter de cette fonction. Même s'il s'agit-là davantage d'une question de fond que d'une question de procédure, nous sommes d'avis qu'en obtenant des commentaires sur la méthode et les facteurs à considérer nous pourrions produire un meilleur instrument, qui soit plus transparent et utile au Tribunal et aux parties.

Ainsi que je l'ai déjà indiqué, les délais auxquels nous sommes confrontés sont souvent exigeants. Dans le but de tenir des audiences plus courtes, davantage axées sur leur objet véritable, nous avons pris les mesures nécessaires pour que les parties intéressées échangent et déposent tous les documents pertinents avant l'audience. Rien ne déraile plus une audience qu'une série de requêtes des avocats visant la production de documents des parties adverses. De telles requêtes empoisonnent l'atmosphère et les documents introduits aussi tardivement dans une affaire ne peuvent se prêter à un examen véritablement utile des parties ou du Tribunal. Nous avons donc informé les parties que, sauf dans des circonstances exceptionnelles, le Tribunal n'acceptera pas le dépôt, après le début de l'audience, de documents qui n'ont jamais encore été divulgués. Une telle décision a suscité des débats animés, mais nous avons tenté de nous en tenir à cette façon de faire pour éviter l'injustice créée à l'endroit du Tribunal et des parties adverses lorsque des documents sont produits à la dernière minute.

Certaines nouvelles méthodes prennent du temps à mettre au point. Par exemple, pour faciliter l'échange ordonné des renseignements et de la documentation avant une audience, nous avons élaboré une méthode qui permet aux parties d'interroger les parties adverses et de leur demander des renseignements. Nous avons élaboré cette méthode pour atténuer le climat de tension induite qui prévalait parfois en début d'audience lorsque les conseillers juridiques tentaient d'obtenir des renseignements du représentant de la partie adverse. Notre démarche d'élaboration a été un processus itératif. À l'origine, nous encourageons les parties à transmettre directement entre elles ces demandes bien avant l'audience et à ne s'adresser au Tribunal qu'en cas de problème. La nature humaine étant ce qu'elle est, cette méthode est devenue un outil stratégique bien commode pour occuper la partie adverse et l'empêcher de préparer sa cause. La situation en est devenue telle que les conseillers présentaient des douzaines, pour ne pas dire des centaines, de demandes aux parties adverses. De tels abus ont bloqué le système, et nous ont forcés à repenser notre méthode. Présentement, toutes les demandes nous sont d'abord transmises et nous pouvons déterminer si elles sont pertinentes, répétitives ou indûment onéreuses. Les litiges sur l'à-propos d'une demande ou d'une réponse sont tranchés avant l'audience. Bien sûr, une telle façon de faire exige que nous y mettions du temps, mais l'amélioration de la qualité et du déroulement ordonné des audiences nous est apparue évidente.

Étant donné la longueur et la complexité de certaines de nos audiences, nous avons tenté de limiter la durée des interrogatoires principaux et des contre-interrogatoires des conseillers juridiques. Un horaire d'audience équitable et bien structuré, qui fixe de tels délais constitue le premier pas vers le bon déroulement d'une

audience. Cependant, le membre président doit faire preuve de vigilance et veiller au meilleur respect possible de l'horaire d'audience, compte tenu des considérations d'équité. Je ne dis pas ici que nous devons respecter à tout prix les périodes de temps établies, mais plutôt qu'il faut que chaque intervenant soit très conscient de leur importance. Sinon, le Tribunal risque de ne plus pouvoir maîtriser la direction et le rythme de la procédure. Il est plus facile de parler de gestion de l'audience que de le faire, mais un fait demeure, ou bien le déroulement de la procédure est sous votre maîtrise, ou bien il ne l'est pas. Or, cette dernière option est totalement inacceptable.

Obtenir un meilleur contrôle du déroulement de la procédure n'a pas été facile. Tout comme le système de justice civil, il nous a fallu faire évoluer les mentalités pour regagner une telle maîtrise. Nous avons peut-être parfois fait trop attention à l'horloge ou refuser trop catégoriquement d'accepter le dépôt des documents à la dernière minute. Nous avons vite appris, cependant, qu'en plus de fermeté, il faut de la souplesse pour préserver l'équité. Alors même que nous continuons d'améliorer nos procédures, nous pouvons déjà constater une évolution des mentalités et, d'une façon générale, nos intervenants et le Tribunal sont heureux des résultats.

Le Tribunal a mis en place un programme régulier de perfectionnement professionnel à l'intention des Membres dans le but de promouvoir la formation permanente et le perfectionnement des habiletés. Comme dans beaucoup d'autres tribunaux, les nouveaux membres du Tribunal participent au programme de formation très populaire mis sur pied par le Centre canadien de gestion, à Ottawa. Les nouveaux membres reçoivent également une formation axée spécifiquement sur leur mandat, qui traite des lois, des pratiques et des politiques pertinentes. Un « mentor », c'est-à-dire un Membre d'expérience, est aussi assigné à chaque nouveau membre pour veiller à ce qu'il participe à des réunions sur des causes et à des audiences à titre d'observateur. Bien que nous ne disposions pas des ressources des tribunaux de plus grande taille pour le perfectionnement professionnel permanent, notre personnel rencontre périodiquement les Membres pour discuter de questions de fond et de procédure. Il s'agit-là d'une tâche exigeante pour notre personnel, mais nous savons qu'un Membre mieux informé est un Membre qui donne un meilleur rendement, qui fait sa part de travail.

Notre façon d'aborder la gestion des causes exige que chaque équipe, composée de Membres et des employés affectés à une cause, fonctionne harmonieusement, d'une façon collégiale. Chaque membre d'équipe sait ce que l'on attend de lui. Bien qu'il incombe au membre président de veiller à ce qu'une cause soit tenue de façon équitable et efficiente, il ou elle ne peut le faire sans la collaboration des employés de la Recherche, du Bureau du greffe ou du Service juridique. Ainsi, dès le moment où des Membres et du personnel sont affectés à une cause et jusqu'à la publication des motifs, chacun des membres de l'équipe doit mettre l'épaule à la roue. Enfin, en théorie!... En pratique, le travail d'équipe est parfois une tâche difficile et il faut, périodiquement, en rappeler les principes pour faire en sorte que tous les acteurs se souviennent de leur rôle et du rôle des autres membres de l'équipe. On ne

souignera jamais trop l'importance du travail d'équipe, ni la nécessité de respecter la contribution de tous les autres Membres et employés, et d'en reconnaître la valeur.

Le Tribunal recourt abondamment à la technologie. Nous avons un excellent site Web où vous trouverez toutes les décisions rendues par le Tribunal depuis environ dix ans. On y trouve aussi des guides qui expliquent, clairement et en langage courant, les divers volets de notre mandat. Notre site Web offre les documents en format Adobe Acrobat, ce qui permet une concordance parfaite entre les versions originales et les versions électroniques des décisions du Tribunal. Le travail des conseillers juridiques et des parties s'en trouve ainsi facilité, puisqu'ils peuvent se servir du site Web pour repérer et télécharger les décisions du Tribunal à leur gré.

Le site Web du Tribunal est dans les deux langues officielles et dispose d'un puissant engin de recherche, capable de fonctionner dans les deux langues officielles.

Nous nous servons aussi de «push technologie». Ainsi, nous pouvons informer les intervenants intéressés automatiquement par courrier électronique chaque fois que de nouveaux documents du Tribunal, c'est-à-dire des notes, des décisions, des exposés des motifs, des lignes directrices, des notes de procédure, etc. sont affichés sur le site Web.

Tous les employés et la plupart des membres sont non seulement capables de se servir de l'ordinateur, ils en sont dépendants. Dans un travail d'équipe, comme le nôtre, l'information est souvent transmise par voie électronique. À l'instar des autres tribunaux, notre personnel, après avoir reçu les directives des membres du jury, aide souvent à la rédaction des projets d'exposés des motifs. Ces projets sont ensuite transmis aux membres qui les relisent. Il est possible d'attribuer une couleur différente à chaque membre de sorte que tout le monde sait quelles révisions sont proposées par quel membre. Avant d'accepter les révisions, les membres les examinent et décident de celles qu'il convient de retenir dans le texte final.

Les audiences du Tribunal sont transcrites par des sténographes judiciaires. Pour aider les membres et le personnel à effectuer des recherches parmi des milliers de pages d'une transcription, ces pages sont chargées dans le réseau interne du Tribunal dans un programme appelé Folio Views, un progiciel de recherche documentaire. Les membres et les employés peuvent ainsi effectuer des recherches par mot-clé ou par sujet. Il s'agit d'un outil qui a considérablement réduit le temps consacré par le personnel et par les membres à la recherche dans les transcriptions.

Le Tribunal étudie la faisabilité de l'automatisation des dossiers administratifs par l'application des technologies de lecture optique et d'imagerie qui, associés à un moteur de recherche, pourraient permettre d'effectuer des recherches dans l'ensemble du dossier administratif. À plus long terme, nous avons l'intention d'utiliser le dossier administratif électronique en salle d'audience. Il faudrait que toutes les parties disposent d'un ordinateur et qu'un réseau local soit établi pour la salle d'audience de

façon à ce que tous les participants soient reliés entre eux. Le Tribunal effectuera quelques projets pilotes en ce sens au début de l'an 2000.

Étant donné que nous traitons tant de renseignements commerciaux de nature délicate, les questions d'écrans de sécurité convenables et de chiffage revêtiront un caractère crucial dans l'élaboration de cet outil, et de toutes les autres solutions fondées sur la technologie de l'information. J'ai personnellement utilisé la technologie du chiffage pour recevoir des renseignements confidentiels qui m'ont été transmis pendant que j'étais en congé. Étant donné les délais serrés auxquels nous sommes soumis, une telle technologie donne aux membres un peu plus de latitude et me donne un plus grand choix lorsque vient le temps d'affecter des membres à une affaire. Je suis convaincu que les mesures de sauvegarde appliquées protégeront les importants renseignements que les parties intéressées nous confient.

Nos audiences se tiennent à Ottawa, bien que, dans le passé, nous ayons parfois tenu audience dans différentes régions. Étant donné les restrictions budgétaires imposées au fil des ans, nous avons pratiquement éliminé de tels déplacements, bien que beaucoup de cas proviennent encore de l'extérieur de la région de la capitale nationale. Pour compenser, nous avons tenu beaucoup d'audiences par voie de vidéoconférence lorsque qu'une cause revêtait un caractère régional. Les progrès technologiques ont éliminé en grande partie les irritants comme le décalage acoustique et le découpage du mouvement. Ce n'est pas comme si nous étions sur place, mais il s'agit d'une solution de rechange très économique et efficace. Certains conseillers ont d'abord pensé que la vidéoconférence ne fonctionnerait, ou ne pourrait pas être utile, lorsque la crédibilité d'un témoin était contestée. Notre expérience nous a appris le contraire. Des conseillers qui, à l'origine, étaient réticents à participer à cause de cette préoccupation sont maintenant en grande partie convaincus que les audiences par voie de vidéoconférence n'empêchent pas la recherche de la vérité.

Les audiences par voie de vidéoconférence présentent certains inconvénients évidents. Ce n'est pas très commode d'accepter les dépôts le jour de l'audience, bien que, dans les circonstances où il convient de le faire, les documents peuvent être télécopiés à l'autre emplacement durant l'audience. Nous avons la chance d'avoir accès aux installations du ministère du Développement des ressources humaines pour les vidéoconférences à travers le Canada, des installations qui sont peut-être disponibles aux autres organismes fédéraux.

Toutes les initiatives que je viens de décrire ont contribué de façon positive à l'accomplissement de notre mandat. Les choses continueront de changer au fur et à mesure que nous nous efforçons d'améliorer nos méthodes et notre façon d'accomplir notre mandat. Il importe de maîtriser le plus possible le processus de changement. Pour cela, il faut être aux aguets et déceler quelles pratiques et procédures doivent être modifiées. Il faut être proactifs. On ne peut attendre que les problèmes arrivent avant d'entreprendre des changements. Le changement a quelque chose d'inquiétant pour tous, particulièrement lorsqu'il comporte un changement des mentalités, mais

nous avons constaté que les résultats des changements que nous avons effectués étaient des plus satisfaisants. Merci.