

Poursuites criminelles

Contexte

La Division du droit criminel (la Division) du ministère du Procureur général (le Ministère) engage des poursuites pénales pour le compte de la Couronne devant les tribunaux provinciaux de l'Ontario. Elle se compose de procureurs, sous-procureurs et procureurs adjoints de la Couronne, qui sont nommés en vertu de la *Loi sur les procureurs de la Couronne* (la Loi) et d'avocats de la Couronne, qui sont nommés en vertu de la *Loi sur le ministère du Procureur général* (collectivement appelés procureurs de la Couronne ou poursuivants). La Loi énonce les fonctions des procureurs de la Couronne dans la poursuite des accusations portées par les services de police, comme assigner des témoins à comparaître, communiquer la preuve aux avocats de la défense, présenter des preuves en cour et traiter les demandes de cautionnement des accusés.

C'est à la Police provinciale de l'Ontario et aux services de police municipaux qu'il incombe de porter des accusations criminelles, en vertu du *Code criminel du Canada*, de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* de ressort fédéral et d'autres lois provinciales, pour des crimes tels que les voies de fait, les menaces, la conduite avec facultés affaiblies, les vols qualifiés et les homicides. Certaines accusations relèvent de la compétence

des poursuivants fédéraux, et les procureurs de la Couronne de l'Ontario ne s'occupent généralement pas des crimes liés aux drogues, au terrorisme, au droit fiscal et au blanchiment d'argent.

En outre, les procureurs de la Couronne de la Division représentent la Couronne dans les appels en matière criminelle; donnent des conseils juridiques à la police, au procureur général et à d'autres responsables de l'application de la loi; fournissent des services spéciaux, par exemple en présentant à un tribunal une demande d'autorisation de surveillance électronique, de mandat d'extradition ou de mandat de perquisition; et formulent des recommandations de politique en droit criminel à l'intention des autorités provinciales et fédérales. Par ailleurs, la Division participe avec d'autres intervenants à de grandes initiatives ciblant les activités criminelles liées aux armes à feu et aux bandes ainsi qu'à l'initiative Justice juste-à-temps du Ministère, qui vise à réduire le nombre moyen de comparutions devant les tribunaux et de jours requis pour statuer sur une accusation criminelle.

Chaque année, la Division reçoit environ 600 000 nouvelles accusations criminelles portées par plus de 60 services de police de l'Ontario. Le procureur de la Couronne ne doit tenter de poursuite à la suite d'une accusation criminelle que s'il peut raisonnablement s'attendre à une condamnation et s'il est dans l'intérêt public de le faire. Si,

à n'importe quelle étape de la cause, l'évolution des circonstances fait en sorte qu'une condamnation ne soit plus probable, le procureur de la Couronne a l'obligation de mettre fin à la poursuite.

Les accusations criminelles donnent lieu à des poursuites soit à la Cour de justice de l'Ontario soit à la Cour supérieure de justice. La vaste majorité des accusations sont traitées par la Cour de justice de l'Ontario, où les infractions moins graves sont généralement tranchées par un juge seul; les procès pour des infractions plus graves au *Code criminel* sont entendus à la Cour supérieure de justice par un juge seul ou par juge et jury.

La Division a son bureau principal à Toronto, 6 bureaux régionaux et 54 bureaux du procureur de la Couronne à l'échelle de la province. En 2011-2012, ses dépenses de fonctionnement totalisaient 256 millions de dollars, dont 84 % en frais de personnel. La Division emploie environ 1 500 personnes, dont près de 950 procureurs de la Couronne et 550 employés administratifs et de soutien. De plus, la Division engage environ 3,2 millions de dollars par année pour les services d'avocats contractuels travaillant à temps partiel sur une base quotidienne.

Objectif et portée de la vérification

L'objectif de notre vérification était de déterminer si la Division avait établi des politiques, procédures et systèmes adéquats pour instruire des affaires criminelles de façon efficace et en temps opportun au nom de la Couronne, et pour évaluer l'efficacité du programme et en rendre compte.

La haute direction a examiné et accepté notre objectif de vérification et les critères de vérification connexes.

Nous avons fait notre travail sur le terrain au bureau principal de la Division à Toronto et visité 5 des 6 bureaux régionaux et 11 des 54 bureaux du

procureur de la Couronne. Nous avons notamment interrogé des membres du personnel, dont des poursuivants affectés à l'Initiative de lutte contre les bandes et les armes à feu; passé en revue des études et rapports récents; et examiné des politiques, des registres, des dossiers et des systèmes. Nous avons également rencontré des membres du personnel responsable de l'initiative Justice juste-à-temps du Ministère.

Nous avons tenu des entrevues avec des représentants de cinq services de police de la province, d'Aide juridique Ontario, de la Criminal Lawyers Association et du secrétariat des Services aux victimes de l'Ontario pour discuter de leurs points de vue sur les poursuites et le système de justice pénale de l'Ontario.

Nous avons étudié les programmes de poursuites pénales d'autres administrations canadiennes et étrangères et rencontré des cadres supérieurs des services de procureurs du gouvernement fédéral et de trois autres provinces. Nous avons également engagé un expert indépendant ayant de l'expérience à titre de cadre supérieur de la prestation de programmes de poursuites pénales.

Nous avons tenu compte des recommandations formulées dans nos vérifications antérieures du Ministère, qui portaient notamment sur Aide juridique Ontario (2011) et la Division des services aux tribunaux (2008), et dans notre dernière vérification de la Division (1993). Nous avons également pris en considération plusieurs grands examens publics du système de justice pénale réalisés au cours de la dernière décennie.

Le vérificateur interne de la Division a mené plusieurs examens qui nous ont aidés dans notre vérification, dont les examens concernant l'utilisation des cartes de voyage et les dépenses des employés; les contrôles liés à l'administration des produits de la criminalité; et le projet de la Division de mettre en oeuvre le nouveau Système informatique de gestion pour les procureurs de la Couronne (SIGPC).

Résumé

Le nombre de procureurs de la Couronne et les coûts globaux de dotation de la Division ont plus que doublé depuis notre dernière vérification en 1993. Pourtant, le nombre d'accusations criminelles que tranchent chaque année les procureurs de la Couronne n'a pas beaucoup changé, passant de 572 000 en 1992 à 576 000 en 2011. En partie à cause de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de nombreuses causes sont plus complexes qu'avant, de sorte que leurs poursuites nécessitent plus de temps et de comparutions devant le tribunal. Un plus grand nombre de procureurs de la Couronne ont été chargés de s'occuper de certains crimes, dont ceux impliquant des bandes ou d'autres délinquants dangereux et à risque élevé.

Il est toutefois difficile d'évaluer l'impact réel de cette situation sur la charge de travail des poursuivants, surtout parce que la Division utilise peu de données numériques et statistiques pour analyser la charge de travail, l'efficacité et l'efficacité relatives de ses procureurs de la Couronne, et qu'elle compte davantage sur la surveillance sans formalité assurée par le personnel supérieur de chacun des 54 bureaux du procureur de la Couronne. Lors de notre dernière vérification de la Division en 1993, nous avons noté que « le système mettait l'accent sur le pouvoir discrétionnaire au niveau des poursuites » et que la surveillance était réalisée par « des moyens plus subjectifs, comme par exemple des informations non officielles et une connaissance personnelle des personnes impliquées ». Cette observation reste valable.

Nous continuons de croire que la Division aurait avantage à se doter de systèmes d'information renfermant des données sommaires fiables sur la charge de travail des poursuivants, l'issue des poursuites, le temps moyen consacré à régler les accusations et d'autres indicateurs clés du rendement, tant au niveau du bureau local que de chaque procureur de la Couronne. La Division peut aussi faire une

utilisation plus judicieuse de l'information sur les activités des tribunaux actuellement accessible au Ministère jusqu'à ce qu'elle ait terminé le développement de ses propres systèmes d'information.

Nous avons également observé ce qui suit :

- La Division ne fait pas d'évaluation officielle de son rendement en matière de poursuites — par exemple, elle ne recueille pas de renseignements sur l'efficacité du filtrage des accusations; le temps de préparation; l'utilisation appropriée des programmes de déjudiciarisation pour les accusations criminelles mineures; le nombre de demandes de cautionnement, les conditions imposées et les résultats obtenus; ainsi que l'issue des causes. Par ailleurs, le taux de procès de certains bureaux du procureur de la Couronne était jusqu'à 20 fois plus élevé que celui d'autres bureaux, entraînant une hausse substantielle des coûts pour le système de justice. Nous avons remarqué qu'en 2010-2011, selon Statistique Canada, l'Ontario affichait le taux le plus élevé de retrait ou de suspension (par une cour) au Canada pour les accusations criminelles portées contre des adultes (43 % en Ontario par rapport à 26 % ailleurs au Canada) et le plus faible taux de verdicts de culpabilité (56 % en Ontario contre 69 % ailleurs au Canada). Or, la Division ne possède pas l'information requise pour expliquer cette situation ou si ces statistiques s'appliquent davantage à certaines régions ou à certains bureaux du procureur de la Couronne.
- Aucun modèle de dotation n'a été établi pour fixer le nombre de procureurs de la Couronne dans chaque bureau local, et il n'y a aucun point de référence pour déterminer la charge de travail raisonnable de chaque procureur de la Couronne. La charge de travail par procureur de la Couronne variait beaucoup entre les bureaux locaux et les régions. Par exemple, dans deux bureaux du procureur de la Couronne de taille similaire, la charge de travail moyenne au cours de la période de 12 mois

terminée le 31 mars 2012 était de 572 accusations par procureur dans un bureau et de 1 726 accusations par procureur dans l'autre. La Division ne fait pas d'analyse périodique pour déterminer :

- les raisons de la forte baisse du nombre moyen d'accusations réglées chaque année par un procureur de la Couronne au cours des deux dernières décennies;
- s'il faut procéder à une réaffectation des procureurs de la Couronne entre les bureaux du procureur de la Couronne afin d'équilibrer les charges de travail et de s'assurer que les accusations semblables sont traitées de manière uniforme partout en Ontario.
- Des six régions de la Division, celle de Toronto a tranché le plus grand nombre d'accusations mais au coût le plus élevé par accusation, soit 437 \$ comparativement à une moyenne de 268 \$ dans les autres régions. En outre, la région de Toronto tranchait en moyenne environ 40 % moins d'accusations par procureur de la Couronne que la moyenne des autres régions. Nous avons également remarqué que le recours à des programmes de déjudiciarisation pour les personnes faisant l'objet d'accusations criminelles mineures variait considérablement entre les bureaux du procureur de la Couronne — par exemple, un bureau a déclaré qu'il avait eu recours à ces programmes pour 11 % de ses accusations admissibles, tandis que ce chiffre était de 75 % dans un bureau de taille semblable. Les causes de ces différences importantes n'ont pas été analysées.
- La Division n'a pas mis en place de processus systématique pour s'assurer que les services offerts dans ses 54 bureaux du procureur de la Couronne répondent invariablement aux normes minimales de la profession et de la Division. Nous avons examiné les dossiers dans 11 bureaux du procureur de la Couronne et constaté qu'il n'existait aucune norme pour

l'enregistrement des décisions et des événements, qu'il manquait des formulaires ou qu'ils n'étaient pas utilisés, et qu'il manquait des dossiers.

- La mise en place du système électronique de gestion des cas, dont la Division a grandement besoin et qui, à l'origine, était censé coûter 7,9 millions de dollars et être opérationnel en mars 2010, a été considérablement retardée en raison des faiblesses au niveau de la gestion, de la surveillance et des rapports financiers et de l'insuffisance des ressources consacrées au projet. D'autres provinces, comme le Manitoba, ont déjà mis en place de tels systèmes, et nous avons appris qu'au lieu de développer un nouveau système, l'Alberta avait récemment payé un dollar pour obtenir le droit d'utiliser le système du Manitoba et de l'améliorer.
- Comme la Division ne mesure pas son rendement, le Ministère n'en fait pas mention dans ses rapports annuels. À cet égard, le Ministère diffère d'autres administrations, qui mesurent leurs activités liées aux poursuites criminelles et en font rapport.

Nous avons noté que la Division avait contribué à de récents progrès pour améliorer l'efficacité des tribunaux, comme mentionné dans un rapport sur l'initiative Justice juste-à-temps, notamment le renversement de la tendance de plusieurs décennies, soit l'augmentation du nombre de comparutions et de jours requis pour mener à terme une cause criminelle en cour.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

La Division est déterminée à continuer d'offrir à la population ontarienne des services de poursuites efficaces, efficients et de la plus haute qualité à l'appui de la sécurité publique. La Division apprécie grandement et s'efforce de mettre en oeuvre les observations et recommandations formulées par le vérificateur général afin de continuer d'améliorer sa prestation des services de poursuites en cette période de changement.

Le rapport de vérification confirme, à juste titre, que les causes sont plus complexes qu'il y a 20 ans. Outre la *Charte canadienne des droits et libertés*, d'autres facteurs ajoutent à la complexité des causes, ce qui oblige les procureurs de la Couronne à y consacrer plus de temps et nécessite l'embauche de poursuivants additionnels. Par exemple, l'introduction des peines minimales obligatoires a réduit substantiellement le nombre de reconnaissances de culpabilité et modifié de façon importante le moment choisi pour leur enregistrement, de sorte que la Couronne consacre plus de temps à chaque dossier. Prenons l'exemple d'un cas typique de conduite avec facultés affaiblies qui nécessite aujourd'hui deux jours en cour, alors qu'en 1992, de deux à quatre cas de ce genre étaient instruits par jour. En partie parce que les sanctions sont plus sévères, ces accusations font l'objet d'une défense vigoureuse et il arrive fréquemment que la défense demande l'exclusion de preuves clés que la police aurait, selon la défense, obtenues en violation des droits de l'accusé en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Division convient néanmoins avec le vérificateur général qu'elle doit trouver un moyen de mesurer l'impact de la complexité accrue des causes sur la charge de travail.

Nous convenons que la collecte et l'analyse de renseignements sont des outils décisionnels essentiels. Nous reconnaissons qu'un système électronique multifonction de gestion des cas est fondamental, non seulement pour recueillir et analyser l'information mais aussi pour automatiser certains des processus manuels sur papier. Nous sommes déçus des progrès réalisés jusqu'ici dans la mise en oeuvre projetée d'un tel système. Quoi qu'il en soit, nous restons déterminés à mettre en service un système ou groupe de systèmes de ce genre, et nous prenons des mesures pour revenir sur la bonne voie.

Entre-temps, la Division prend des mesures pour évaluer son effectif et sa charge de travail

de façon appropriée, comme elle doit le faire, au moyen des renseignements dont elle dispose déjà. Elle cerner les lacunes dans la collecte de données significatives et étudiera les paramètres et systèmes semblables utilisés pour évaluer les besoins en ressources des autres administrations mentionnées dans ce rapport.

Grâce aux mesures que nous prenons pour accroître notre efficacité et continuer de nous améliorer, nous honorerons notre engagement à assurer la sécurité publique pour la population ontarienne.

Constatations détaillées de la vérification

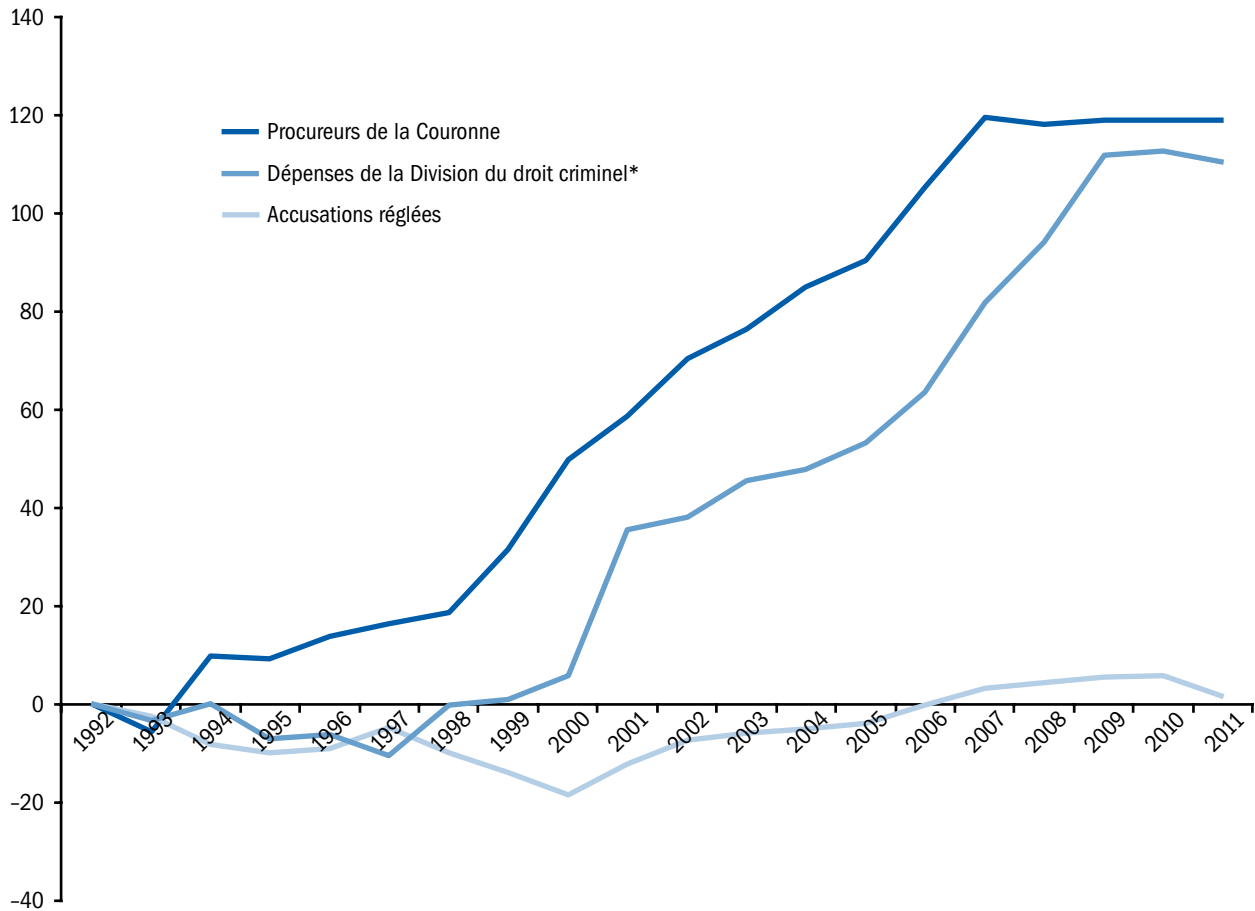
GESTION DES ACTIVITÉS

Le nombre d'accusations criminelles réglées en 2011 (576 000) est pratiquement inchangé par rapport à 1992 (572 000), année visée par notre dernière vérification en 1993. Or, comme le montre la Figure 1, le nombre de procureurs de la Couronne et d'employés de soutien ainsi que les coûts de dotation — même après prise en compte de l'inflation — ont doublé au cours de la même période. En Ontario, contrairement à certaines autres provinces que nous avons visitées, la surveillance de la gestion est de nature moins officielle afin de ne pas donner l'impression qu'elle nuit à l'indépendance des procureurs de la Couronne. De plus, on utilise moins l'information pour évaluer la charge de travail et l'efficacité relatives des procureurs de la Couronne de la Division. En particulier, la Division ne dispose pas de systèmes d'information à de nombreux niveaux pour évaluer les charges de travail et l'efficacité.

Nous comprenons pourquoi il faut plus de ressources aujourd'hui que par le passé pour trancher les accusations criminelles. Par exemple, des procureurs de la Couronne additionnels ont été affectés

Figure 1 : Variation annuelle en pourcentage du nombre de procureurs de la Couronne, du nombre d'accusations réglées et des dépenses de la Division du droit criminel, 1992–2011

Source des données : Ministère du Procureur général, Comptes publics



* La variation annuelle en pourcentage des dépenses se fondait sur les montants ajustés pour l'inflation aux niveaux de 2011 selon l'Indice des prix à la consommation de Statistique Canada.

en priorité aux affaires concernant la violence familiale et sexuelle, les armes à feu et les bandes, les délinquants dangereux et visés par une ordonnance de surveillance de longue durée, et l'exploitation d'enfants sur Internet. Les modifications des lois et de la jurisprudence survenues depuis 1982 en conséquence de la *Charte canadienne des droits et libertés* ont accru la complexité de nombreuses causes. Le temps moyen et le nombre de comparutions requis pour régler une accusation criminelle ont doublé depuis notre dernière vérification et ont constamment augmenté depuis 20 ans, sauf au cours de la dernière année. Les peines minimales obligatoires, les exigences en matière de divulgation et les preuves plus complexes, comme les preuves génétiques, la possibilité de tracer les appels

effectués par téléphone cellulaire et l'informatique judiciaire, ont aussi contribué à alourdir la charge de travail des procureurs de la Couronne.

Cependant, comme l'effectif a doublé alors que le nombre de cas est resté essentiellement le même, il est d'autant plus important de faire une évaluation objective de l'efficience et l'efficacité de la gestion des ressources dans la Division. Ce genre d'évaluation demande des renseignements et des analyses exactes, pertinentes et à jour. En particulier, la Division a besoin d'information concernant l'efficacité du filtrage des accusations; la durée de préparation des causes; l'utilisation appropriée des programmes de déjudiciarisation pour les accusations mineures; le nombre de demandes de cautionnement, les conditions imposées et les résultats

obtenus; ainsi que l'issue des causes. Cette information peut aider le personnel de gestion à affecter des poursuivants aux bureaux locaux du procureur de la Couronne de manière à équilibrer les charges de travail à l'échelle de la province et à surveiller les tendances dans le règlement des accusations afin de repérer les situations qui causent des pertes d'efficacité et des retards. Cependant, la Division n'a pas de système, manuel ou informatisé, pour recueillir l'information requise. Elle n'a pas non plus établi de points de référence par rapport auxquels évaluer certains aspects de son rendement.

L'information dont dispose la Division vient principalement de sources externes, particulièrement le Réseau intégré d'information sur les infractions (ICON) du Ministère, qui produit des rapports sur les accusations traitées par la Cour de justice de l'Ontario pour chaque palais de justice. La plupart des bureaux du procureur de la Couronne ne servant qu'un seul palais de justice, les rapports ICON aident à évaluer certains aspects du rendement de chaque bureau. Cependant, bien que cette information soit communiquée tous les mois aux gestionnaires régionaux et locaux des bureaux du procureur de la Couronne, rien n'indique que la Division se sert couramment de cette information pour analyser le rendement des bureaux régionaux et locaux du procureur de la Couronne et de chaque procureur. De plus, l'utilité de cette information pour la Division est limitée pour les raisons suivantes :

- L'ICON déclare l'information selon l'accusation criminelle plutôt que la cause ou la personne. Comme la plupart des causes comportent des accusations multiples et que toutes les accusations ne sont pas instruites, la direction n'a pu déterminer si des causes entières ont été déboutées ou si les accusations mineures seulement ont été retirées et les causes instruites relativement aux accusations graves.
- Les rapports ICON font une distinction entre le nombre d'accusations suspendues par le tribunal (c'est-à-dire qu'il est mis fin aux

poursuites contre un accusé avant qu'il soit acquitté ou condamné) et le nombre d'accusations retirées par les poursuivants, mais ils n'indiquent pas la cause de la suspension ou du retrait, information qui aiderait la Division à en réduire la fréquence. Les suspensions et les retraits peuvent être attribuables à de nombreuses raisons. Par exemple, l'accusé peut ne pas avoir eu accès à tous les renseignements, on pourrait lui avoir refusé le droit à l'assistance d'un avocat ou à être jugé dans un délai raisonnable; les preuves pourraient avoir été jugées inadmissibles; ou les témoins peuvent avoir refusé de témoigner. Dans certains de ces cas, la prévention de la suspension et du retrait est du ressort du poursuivant.

Les responsabilités de gestion de chaque bureau du procureur de la Couronne sont attribuées à un procureur principal de la Couronne qui, nous avons noté, s'acquitte en plus de sa charge de travail. Les procureurs principaux de la Couronne nous ont dit qu'ils comptaient beaucoup sur la rétroaction des poursuivants au sujet de leur propre charge de travail. Ils comptent aussi sur les informations anecdotiques, comme les observations de la magistrature, des avocats de la défense et du personnel du tribunal, pour s'informer des préoccupations relatives au rendement des poursuivants. Le cadre de gestion vise un équilibre entre l'indépendance des poursuivants dans leurs décisions quotidiennes sur les causes qui leur sont confiées et la nécessité pour les gestionnaires de la Division de tenir les poursuivants responsables de l'efficacité et de l'efficacité des poursuites et de leur conformité aux attentes et aux normes.

Nous avons noté que les bureaux locaux du procureur de la Couronne avaient élaboré leurs propres pratiques opérationnelles et de gestion, dans certains cas à cause de légères différences régionales dans l'administration des services de police ou des tribunaux locaux ou encore de grandes différences de taille entre les 54 bureaux locaux du procureur de la Couronne (le plus petit emploie seulement un ou deux procureurs de la Couronne,

tandis que le bureau du centre-ville de Toronto en compte plus de 125). Dans les petits bureaux du procureur de la Couronne, une personne peut traiter toutes les causes reçues du début jusqu'à la fin, tandis que dans les grands bureaux il est courant que plusieurs poursuivants travaillent à une cause à différentes étapes et comparaissent devant le tribunal. Cependant, il n'existe pas de modèle de gestion principal provincial, et le bureau principal n'a pas fait d'analyse officielle des différentes approches dans les bureaux afin de relever les pratiques exemplaires dans les différents bureaux du procureur de la Couronne, où il pourrait être avantageux d'uniformiser les pratiques afin de réduire les coûts. Par exemple, nous n'avons pas constaté de cohérence dans le traitement des dossiers par les procureurs de la Couronne, notamment en ce qui concerne la responsabilité et la garde des dossiers entre les services de police et les bureaux du procureur de la Couronne, les normes de documentation des dossiers, et les normes de notation des décisions clés, comme le filtrage des accusations ou les recommandations touchant le cautionnement et la détermination de la peine.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que les décisions concernant l'utilisation des ressources humaines des services juridiques et de soutien et l'issue des poursuites sont étayées par des informations pertinentes, exactes et à jour, la Division du droit criminel du ministère du Procureur général doit déterminer les renseignements requis et développer des systèmes dans les meilleurs délais afin de communiquer cette information à la direction de ses bureaux régionaux et locaux du procureur de la Couronne. Le Ministère doit aussi utiliser cette information pour que la Division puisse démontrer qu'elle a fait une utilisation rentable de ses ressources. Jusqu'à ce que la Division puisse recueillir ses propres renseignements sur ses activités, elle doit faire une meilleure utilisation de l'information ministérielle disponible sur les

activités des palais de justice afin de surveiller ses opérations et de rendre compte de son utilisation des ressources de façon plus efficace.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Division reconnaît l'importance de disposer de système d'information de gestion fiable pour prendre des décisions éclairées à l'appui de la direction efficace de ses opérations.

La Division examine les systèmes existants et l'information sur son travail accessible dans le Ministère afin de cerner les lacunes actuelles dans l'analyse des informations, la production des rapports et leur utilisation. L'objectif à long terme de la Division est de s'assurer que les systèmes d'information futurs saisissent correctement et appuient les analyses requises pour mesurer l'utilisation rentable et optimale de ses ressources, y compris la mesure et l'évaluation de la charge de travail.

SURVEILLANCE DES POURSUIVANTS

La gestion des causes et leur progression opportune dans le système de justice font l'objet d'une attention particulière depuis octobre 1990, lorsque la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l'affaire *R. c. Askov*. En général, à cette époque, l'arrêt *Askov* et les décisions connexes ont fixé à huit ou dix mois le délai acceptable avant procès. En conséquence, des milliers d'accusations en attente partout au pays ont été rejetées au motif de retard indu dans les poursuites. D'autres décisions rendues depuis par les tribunaux ont limité les circonstances dans lesquelles un juge peut rejeter une accusation pour cause de retard indu attribuable aux poursuivants. Le Ministère a examiné ses processus afin de régler les accusations le plus tôt possible et de réduire ainsi les coûts et le risque de retards. Son initiative Justice juste-à-temps est une des stratégies adoptées à cette fin.

L'initiative Justice juste-à-temps visait à réduire de 30 %, sur une période de quatre ans terminée en juin 2012, le nombre de comparutions et de jours pour régler une accusation. Les responsables de l'initiative ont déclaré qu'au 31 mars 2012, ils avaient réussi à renverser les augmentations successives sur plusieurs décennies, sans toutefois être près d'atteindre les objectifs de réduction. En effet, le nombre de comparutions et de jours pour régler une accusation avait diminué de 7 % et de 2 %, respectivement. Comme intervenant clé dans l'initiative, la Division contribue aux réductions obtenues en poursuivant les possibilités d'accélérer le règlement des accusations.

Le personnel de gestion aux bureaux du procureur de la Couronne nous ont dit qu'ils prêtaient une attention particulière aux accusations arrivant au seuil des 8, 10 et 12 mois par crainte qu'elles ne soient suspendues à cause de retard. Comme le montre la Figure 2, l'arriéré d'accusations devant les tribunaux dont le règlement prend plus de 8, 10 ou 12 mois existe encore et n'a pas beaucoup changé, malgré certaines améliorations au cours du dernier exercice.

La Division ne fait pas de suivi pour savoir si les mesures particulières prises par les procureurs de la Couronne ont eu une incidence sur l'avancement

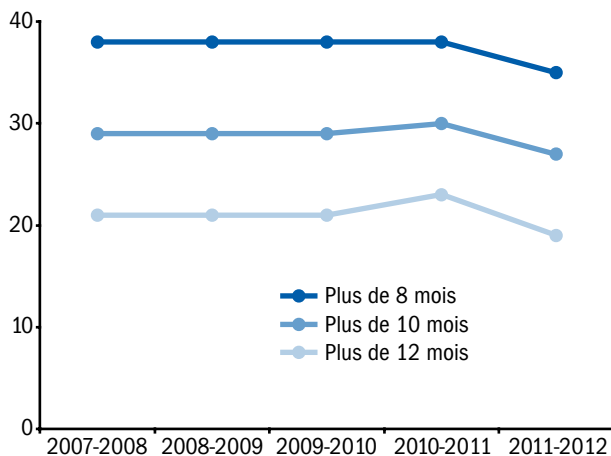
des affaires. Par exemple, les procureurs de la Couronne interrogés nous ont dit que seul un petit pourcentage des poursuivants étaient responsables des ajournements — une des principales causes de retard —, pourtant peu de données existent pour appuyer cette assertion car la Division ne surveille pas les retards causés par les ajournements ni les motifs sous-jacents. Par ailleurs, les données de l'ICON sur les causes des ajournements étaient incomplètes ou n'étaient pas utilisées par la Division.

Nous avons été surpris d'apprendre que la Division n'effectue pas de suivi officiel du nombre de requêtes que les avocats de la défense présentent au tribunal pour que les accusations soient suspendues pour cause de retard ni des raisons pour lesquelles les requêtes ont été accueillies. Le système de l'ICON contient des données sur les accusations en instance et la durée des retards, mais celles-ci ne permettent pas de déterminer les types d'accusations dans l'arriéré et les causes des retards. Il revient donc à la Division de recueillir des données sur les motifs des suspensions. L'inscription au rôle des procès est une autre fonction où la Division devrait examiner les incohérences afin de comprendre et de réduire les retards. Bien que les tribunaux contrôlent la progression des affaires, nous avons constaté dans plusieurs des bureaux du procureur de la Couronne visités que certains tribunaux avaient pour règle d'inscrire au rôle les audiences dans un délai de 90 jours, tandis que d'autres tribunaux n'avaient pas de règle en ce sens. Les poursuivants ont aussi un rôle important à jouer pour que les causes soient traitées en temps opportun, en portant tout retard indu à l'attention du tribunal pour qu'il y donne suite. Un procureur principal de la Couronne peut aussi signaler, dans les réunions périodiques sur l'administration du palais de justice avec la magistrature, les causes systématiques des retards dans un palais de justice particulier.

Statistique Canada rapporte qu'en 2010-2011, l'Ontario était l'administration canadienne affichant la plus faible proportion (56 %) de verdicts de culpabilité dans les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes au pays. La proportion

Figure 2 : Pourcentage d'accusations criminelles en instance à la Cour de justice de l'Ontario, 2007-2008-2011-2012

Source des données : Ministère du Procureur général



nationale, excluant l'Ontario, était de 69 %. La Division n'a pas analysé les résultats de ses poursuites pour déterminer la raison de cette situation.

La Division a dit qu'elle cherchait à réduire le nombre de procès abandonnés le jour où ils sont censés commencer, habituellement en raison de reconnaissances de culpabilité de dernière minute ou de retrait des accusations. Les procès abandonnés le premier jour d'audience entraînent des coûts qui auraient pu être évités parce qu'ils occupent inutilement les salles d'audience, le personnel des tribunaux, les juges, les témoins et les policiers, qui ont tous pris des arrangements des mois à l'avance. Le taux d'abandon des procès varie considérablement entre les bureaux du procureur de la Couronne, allant de 4 % à 22 %. La Division obtient ses renseignements sur le taux d'abandon des procès du système de l'ICON, mais ce système ne fournit pas suffisamment de détails pour permettre d'analyser ou de comparer les causes des abandons. Par exemple, l'ICON renferme des renseignements sur les accusations abandonnées, mais non sur leurs causes. Il arrive souvent que des accusations mineures soient retirées durant le procès, particulièrement lorsque des accusations multiples ont été portées, de sorte que les statistiques sur les accusations retirées ne permettent pas de déterminer le problème véritable, c'est-à-dire l'abandon de l'affaire au complet.

En outre, la Division n'a pas analysé les raisons pour lesquelles certaines régions et certains bureaux du procureur de la Couronne avaient des taux de procès plus élevés — le taux des bureaux locaux variait entre environ 1 % et 20 % du nombre total d'accusations portées chaque année, et la région affichant le taux le plus élevé était celle de Toronto. Il y aurait lieu de s'attarder aux incidences des coûts engagés par un bureau du procureur de la Couronne, dont le taux de procès est 20 fois plus élevé que celui d'un autre bureau, d'autant plus que la région de Toronto assume la plus lourde charge de travail de la province.

Divulgence et filtrage des accusations

Après avoir porté des accusations, la police présente un rapport, sous forme de dossier de la Couronne, au bureau du procureur de la Couronne. Les services de police veulent adopter un système de divulgation électronique pour améliorer l'efficacité, mais la Division a été lente à mettre en oeuvre son système électronique pour recevoir les dossiers de la Couronne. Au moment de notre vérification, seulement 5 des 54 bureaux du procureur de la Couronne recevaient électroniquement les dossiers de la Couronne présentés par les services de police.

Après avoir reçu un dossier de la Couronne de la police, les procureurs de la Couronne évaluent, ou filtrent, les accusations pour déterminer s'il y a lieu d'engager des poursuites — essentiellement, s'ils peuvent raisonnablement s'attendre à une condamnation et, dans l'affirmative, si la poursuite est dans l'intérêt public. Durant ce filtrage, les procureurs de la Couronne peuvent décider de ne pas procéder à la mise en accusation en retirant tout ou partie des accusations ou en réglant autrement les accusations sans tenter de procès en recommandant au tribunal d'avoir recours à des programmes de déjudiciarisation ou à d'autres options de peine. Subsidièrement, la police peut porter d'autres accusations à la recommandation du procureur de la Couronne.

Il peut y avoir sursis de l'instance lorsque le tribunal suspend ou retire les accusations, par exemple lorsqu'il a été porté atteinte aux droits d'un accusé ou que le procureur de la Couronne recommande que l'accusé participe à un programme de déjudiciarisation. À l'inverse, le procureur de la Couronne peut retirer les accusations lorsqu'il n'y a aucune chance raisonnable d'obtenir une condamnation ou qu'il n'est pas dans l'intérêt public d'engager des poursuites. Statistique Canada, qui reçoit les données de la Division des services aux tribunaux du Ministère, rapporte qu'en 2010-2011, 43 % des causes criminelles impliquant des adultes en Ontario avaient été réglées par suspension ou retrait des accusations, soit le pourcentage le plus

élevé au Canada. La moyenne des autres administrations provinciales et territoriales canadiennes s'établissait à 26 %. Le retrait des accusations peut être attribuable à de nombreux facteurs, dont la qualité des dossiers de la Couronne que la police envoie aux procureurs de la Couronne aux fins du filtrage des accusations, les négociations de plaidoyers, les témoins récalcitrants et le succès des programmes de déjudiciarisation. Une différence si importante pourrait aussi indiquer que l'Ontario dans son ensemble ou certains bureaux du procureur de la Couronne engagent des coûts inutiles parce que les accusations plus faibles ne sont pas éliminées avant le début des instances judiciaires. La Division ne recueille toutefois pas de données qui lui permettraient d'analyser le taux de retrait des accusations afin de repérer tout problème systématique à régler.

Programmes de déjudiciarisation

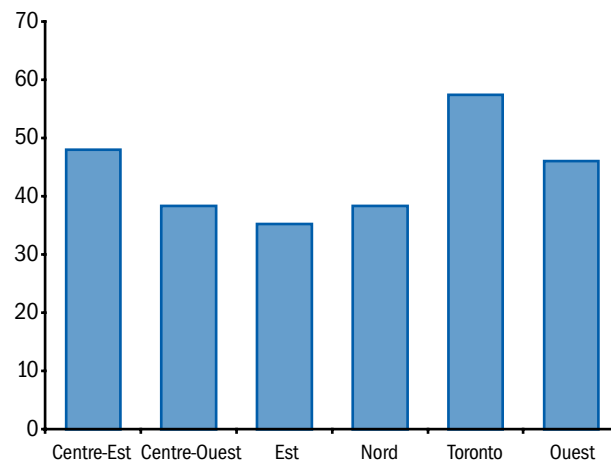
Le programme de déjudiciarisation volontaire du Ministère, appelé Programme de responsabilisation directe, est une option de rechange aux poursuites officielles contre les personnes accusées d'infractions criminelles mineures. Le programme est bénéfique pour l'accusé, les tribunaux et la collectivité. Il tient les accusés responsables de leurs actes en imposant des sanctions communautaires, telles que la restitution, le service communautaire, les dons de bienfaisance ou la participation à des programmes de gestion de la colère ou de sensibilisation à l'alcool et aux drogues. Les accusations peuvent être retirées ou suspendues si la personne remplit les conditions associées aux sanctions. Les stratégies de déjudiciarisation — utilisées pour les accusations jugées admissibles par les procureurs de la Couronne, comme les vols de biens — sont moins coûteuses que les poursuites officielles et accélèrent le règlement des accusations, ce qui permet de libérer des ressources judiciaires.

Des programmes de déjudiciarisation étaient en place dans presque tous les bureaux du procureur

de la Couronne. Cependant, comme le montre la Figure 3, les taux de renvoi par les procureurs de la Couronne, déclarés dans le cadre de l'initiative Justice juste-à-temps, variaient beaucoup entre les six régions. Par exemple, la région de Toronto enregistrait un taux de renvoi de 57 %, comparativement à 35 % pour la région de l'Est. Le taux de renvoi variait encore plus entre les bureaux du procureur de la Couronne. Par exemple, en 2011-2012, deux bureaux du procureur de la Couronne de la même région et à peu près de la même taille affichaient des taux de renvoi respectifs de 11 % et 75 %. Le processus mis en place par la Division pour surveiller et analyser son recours aux programmes et les résultats des renvois n'était pas suffisant pour expliquer les différents taux de renvoi ou assurer une plus grande uniformisation. Le Ministère ne peut donc pas déterminer si les programmes de déjudiciarisation sont utilisés de façon appropriée dans toute la mesure possible. En fait, les taux variés de recours aux programmes de déjudiciarisation par les bureaux du procureur de la Couronne et les procureurs de la Couronne pourraient entraîner un manque d'uniformité à l'échelle de la province dans l'approche adoptée concernant les infractions mineures et les casiers judiciaires des accusés non renvoyés à des programmes de déjudiciarisation.

Figure 3 : Taux de renvoi au Programme de responsabilisation directe (déjudiciarisation) par région, du 1^{er} mai 2011 au 30 avril 2012 (%)

Source des données : Ministère du Procureur général



RECOMMANDATION 2

Pour que la Division puisse surveiller ses poursuites et ses coûts et évaluer son rendement de façon adéquate, elle doit faire une analyse périodique des tendances, des taux de suspension et de retrait et de leurs causes, des ajournements, des taux de procès, des violations des conditions de la liberté sous caution, des plaidoyers et des verdicts de culpabilité, ainsi que du recours aux programmes de déjudiciarisation. La Division doit également comparer son rendement à celui des autres provinces et, lorsque les tendances globales en Ontario diffèrent de celles enregistrées dans les autres grandes provinces, déterminer les causes de ces différences.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Division reconnaît l'importance d'utiliser l'information pour évaluer la qualité et les résultats de son service des poursuites.

Le fait d'analyser et de chercher à comprendre les tendances, les taux et les raisons des résultats dans les instances criminelles nous aidera à surveiller nos poursuites. D'autres analyses et études sont requises pour déterminer comment cela nous aidera à surveiller les coûts engagés et le rendement de la Couronne dans la conduite des poursuites. La Division reconnaît la nécessité d'uniformiser les pratiques et approches dans ses régions et bureaux locaux en tenant compte des variables existantes, comme la taille du bureau, les réalités géographiques et démographiques, la taille du service de police et le nombre d'accusations. Il y a des leçons à tirer de chaque bureau, particulièrement par comparaison des bureaux semblables.

La Division bénéficiera également de l'expérience acquise par d'autres grands services de poursuites au Canada et s'efforcera de faire des comparaisons significatives des différentes administrations.

GESTION DE LA CHARGE DE TRAVAIL

Comme mentionné, le nombre de procureurs de la Couronne a doublé depuis 1992 malgré que le nombre d'accusations criminelles soit resté relativement constant. La Division ne peut déterminer si la hausse du nombre de procureurs de la Couronne est raisonnable parce qu'elle ne recueille pas les renseignements nécessaires pour juger si la complexité croissante des causes ou le temps additionnel requis pour régler les accusations justifient le doublement du personnel. La Division n'utilise pas de modèle de dotation pour fixer le nombre approprié de procureurs de la Couronne, et il n'y a aucun point de référence pour déterminer la charge de travail raisonnable de chaque procureur.

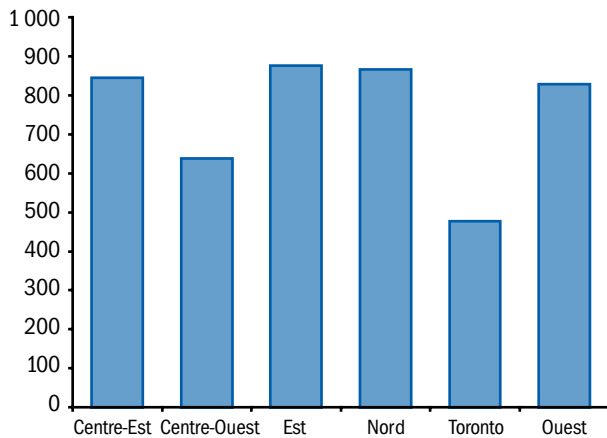
En nous fondant sur les données du système ICON du Ministère, nous avons calculé le nombre moyen d'accusations réglées par procureur de la Couronne et constaté une grande différence entre les bureaux. Par exemple, dans la moitié des 54 bureaux du procureur de la Couronne, le taux d'accusations réglées variait de plus de 25 % par rapport à la moyenne globale de 700 accusations. De plus, la charge de travail moyenne par procureur de la Couronne dans deux bureaux de taille semblable différait sensiblement pour la période de 12 mois terminée le 31 mars 2012 — le nombre d'accusations par procureur s'élevait à 572 dans un bureau et à 1 726 dans l'autre. De plus, comme le montre la Figure 4, deux régions ont réglé beaucoup moins d'accusations par procureur de la Couronne que les quatre autres.

Une des principales raisons pour lesquelles il faudrait s'assurer que la charge de travail des procureurs de la Couronne est relativement comparable entre les bureaux est que le temps consacré à des accusations de nature et de complexité semblables devrait être à peu près le même, quelle que soit la région de l'Ontario où l'accusation a été portée.

Les bureaux du procureur de la Couronne avaient aussi différentes façons d'organiser le personnel et d'attribuer les causes aux procureurs de la Couronne. Par exemple, dans un des bureaux que

Figure 4 : Nombre moyen d'accusations réglées par procureur de la Couronne et par région, 2011-2012

Source des données : Ministère du Procureur général



nous avons visités, des coordonnateurs de la gestion de cas s'occupaient des tâches administratives associées à l'enregistrement des accusations tandis que, dans un autre bureau, ces fonctions étaient remplies par des procureurs de la Couronne.

Au cours des dernières années, la Division a établi des plans d'activités demandant que des procureurs de la Couronne additionnels soient recrutés pour les initiatives telles que la lutte contre les armes à feu et les bandes, les délinquants à risque élevé et la violence familiale, mais ces plans ne précisent pas les résultats attendus ou les charges de travail appropriées. Il est donc difficile pour la Division de démontrer les résultats des coûts additionnels engagés ou d'expliquer pourquoi les ressources additionnelles en personnel étaient nécessaires, d'autant plus qu'elle n'a aucune mesure en place pour évaluer la charge de travail de ses procureurs.

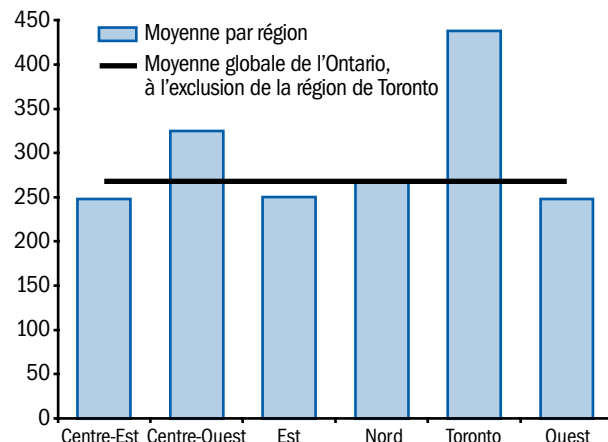
Nous avons noté que le Manitoba et le Service des poursuites pénales du Canada (poursuivants fédéraux) surveillent la charge de travail de chaque poursuivant. La Colombie-Britannique et le Manitoba, quant à eux, attribuent chaque cause à un procureur particulier, ce qui permet à leurs gestionnaires de suivre et d'évaluer les charges de travail. Cette pratique est inusitée en Ontario. Les poursuivants fédéraux et de ces autres provinces utilisent aussi des systèmes électroniques de gestion des causes pour surveiller les charges de travail.

Nous avons calculé le coût moyen engagé par la Division pour exercer des poursuites et noté d'importantes différences entre les régions, comme l'indique la Figure 5. Par exemple, la région de Toronto affichait le coût moyen le plus élevé de 437 \$ par accusation, comparativement à une moyenne de 268 \$ dans les autres régions. Comme on peut le voir dans la Figure 4, le nombre moyen d'accusations réglées par procureur de la Couronne était d'environ 40 % inférieur dans la région de Toronto que la moyenne des autres régions — 478 comparativement à 811. La Division n'avait pas effectué d'analyse officielle pour déterminer la cause de ces écarts.

Nos discussions avec la haute direction de la Division révélaient également que la convention collective négociée avec ses procureurs pourrait être interprétée de manière à restreindre la capacité de la Division à alléger les pressions découlant de la charge de travail, particulièrement sa capacité de réaffecter les poursuivants entre les bureaux du procureur de la Couronne. La convention collective limite également à un maximum de 30 par trimestre le nombre de jours où la Division peut recourir à des avocats contractuels pour alléger les pressions associées à la charge de travail. Cela pourrait aussi expliquer la réticence des gestionnaires à faire face à certaines différences dans les coûts et les charges de travail dans chaque bureau. Nous avons

Figure 5 : Coût moyen par accusation réglée et par région, 2011-2012 (\$)

Source des données : Ministère du Procureur général



remarqué durant notre travail sur le terrain que la Division avait évalué les services de soutien fournis par son bureau principal aux bureaux du procureur de la Couronne, ce qui lui a permis de retrancher 11 postes de l'effectif de son bureau principal.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que la charge de travail des procureurs de la Couronne leur donne la souplesse voulue pour consacrer à peu près le même temps aux accusations de nature semblable, la Division du droit criminel doit :

- établir des points de référence permettant de déterminer ce qui devrait être une charge de travail raisonnable pour chaque procureur de la Couronne;
- recueillir et analyser l'information sur les écarts entre les régions et les bureaux du procureur de la Couronne sur le plan de la charge de travail et des coûts afin de déterminer les possibilités d'utiliser les ressources le plus efficacement possible et de corriger les incohérences;
- s'assurer que la direction possède la capacité et la souplesse voulues pour faire face aux pressions temporaires et permanentes associées à la charge de travail, par exemple en réaffectant les poursuivants et le personnel de soutien entre les bureaux du procureur de la Couronne et en faisant appel à des avocats contractuels dans les circonstances appropriées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Division reconnaît la nécessité et l'exigence opérationnelle croissante d'établir des moyens de mesurer la charge de travail.

La définition de la charge de travail est un défi et doit dépasser le nombre de cas par procureur de la Couronne. La charge de travail dépend d'un certain nombre de facteurs. Par exemple, un important procès de meurtre pourrait prendre trois ans à deux procureurs de

la Couronne, ce qui équivaldrait à une fraction de cas par année. Par ailleurs, dans un petit bureau, deux poursuivants pourraient assumer une charge de travail de 1 500 accusations par année et remplir toutes les obligations associées à ces accusations, depuis le filtrage et le contrôle jusqu'au règlement des affaires. Ils pourraient aussi devoir faire trois heures de route pour traiter certaines des accusations. Il est difficile de déterminer le poids relatif de la charge de travail dans ces deux exemples.

La Division examinera les efforts d'autres administrations pour évaluer la charge de travail et elle adoptera une approche répondant à ses besoins. En se fondant sur les données accessibles, la Division examinera ensuite la charge de travail et élaborera des processus de comparaison. Elle utilisera également l'information pour analyser les différences entre les régions et les bureaux locaux afin de déterminer la meilleure façon possible d'utiliser les ressources. Cela favorisera le bien-être du personnel de la Division en fournissant des renseignements supplémentaires pouvant servir aux décisions touchant la répartition de la charge de travail.

ASSURANCE DE LA QUALITÉ

Selon le style de gestion de la Division, les procureurs principaux de la Couronne fournissent une rétroaction et un soutien périodiques aux poursuivants dans une collaboration continue. Cependant, la Division ne fait pas d'examen périodique du travail effectué par chacun de ses procureurs de la Couronne, particulièrement ses plus de 750 procureurs adjoints de la Couronne, afin de déterminer s'ils répondent généralement aux attentes et aux normes de la profession et de la Division. Nous avons appris que le système de justice pénale constitue lui-même une mesure externe de contrôle de la qualité, en ce sens que le travail des poursuivants est examiné par les services de

police, les juges et les avocats de la défense durant chaque poursuite. En règle générale cependant, les procureurs principaux de la Couronne obtiennent seulement de l'information sur la qualité du travail en cours effectué par les procureurs qu'ils supervisent s'ils en sont avisés par le personnel du tribunal ou, périodiquement, s'ils observent les instances de leurs collègues lorsqu'ils se trouvent dans la salle d'audience.

Sans de tels contrôles ponctuels périodiques, les cadres de la Division auront du mal à assurer la qualité et l'uniformité des services de poursuites offerts dans toute la province. Des examens périodiques aideraient à déterminer si les dossiers sont traités en temps opportun, si les normes professionnelles sont respectées, si les politiques touchant le cautionnement et le filtrage des accusations sont appliquées et s'il est fait une utilisation appropriée et cohérente des initiatives visant à accroître l'efficacité telles que les programmes de déjudiciarisation.

Les procureurs de la Couronne prennent des décisions indépendantes, mais ils sont tenus de suivre l'orientation stratégique établie dans le Manuel des politiques de la Couronne de la Division. Le manuel regroupe des politiques en matière de poursuites, des conseils juridiques détaillés, des notes de service pratiques et des lignes directrices visant à uniformiser l'approche adoptée à l'échelle de la province en matière de poursuites. Par exemple, le manuel couvre les politiques procédurales sur le filtrage des accusations, la communication de la preuve, le traitement des victimes et la détermination de la peine, ainsi que les pratiques généralement reconnues pour des types particuliers de poursuites, dont la justice autochtone, la violence faite aux enfants, la conduite avec facultés affaiblies et les questions relevant de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

Notre examen des dossiers aux 11 bureaux du procureur de la Couronne que nous avons visités révélait un nombre de pratiques incohérentes. Par exemple, les modalités de responsabilité et de garde des dossiers clos n'étaient pas cohérentes,

certaines des dossiers que nous avons demandés étaient introuvables et il manquait des formulaires normalisés, comme pour le filtrage des accusations, ou ceux-ci n'étaient pas utilisés par le bureau du procureur de la Couronne. Il n'y avait pas non plus de normes pour l'enregistrement des décisions et des événements, qui n'étaient donc pas consignés de manière uniforme dans différents bureaux et à l'intérieur du même bureau.

Par ailleurs, les bureaux du procureur de la Couronne ont leurs propres processus de surveillance par la direction, appuyés par des évaluations semestrielles du rendement des employés faites par le procureur principal de la Couronne à l'échelon local. Cependant, ces évaluations n'incluaient pas d'examen des dossiers récemment réglés par le poursuivant. Une vérification ponctuelle d'un échantillon de dossiers dans le cadre du processus d'évaluation des employés ferait ressortir l'importance de la conformité de la documentation aux normes de la Division.

Nous avons remarqué que les procureurs principaux de la Couronne examinaient les dossiers dans certaines circonstances, mais ces processus étaient improvisés et n'étaient pas fondés sur une liste de vérification exhaustive ou officielle permettant d'évaluer la conformité aux normes de la profession et de la Division. Par exemple, la qualité du traitement des dossiers est évaluée si l'appel est accueilli par un tribunal, ce qui se produit dans moins d'un quart de 1 % des dossiers clos. Nous avons également noté que la Division avait institué une bonne pratique, soit examiner périodiquement certaines affaires très médiatisées traitées par les unités de la Division responsables de la gestion des dossiers importants et de la lutte contre les armes à feu et les bandes afin d'évaluer les processus ou pratiques efficaces et qui pourraient être améliorés.

Dans le cadre de nos recherches, nous avons appris qu'une autre province examinait les dossiers des poursuivants et que les poursuivants fédéraux avaient récemment lancé un projet pilote en ce sens. Nous avons aussi noté que le service des poursuites de la Couronne de l'Angleterre et du pays

de Galles (CPS) avait mis en place un programme d'assurance de la qualité robuste et public pour évaluer son travail. Le CPS évaluait notamment le traitement des dossiers clos par rapport aux normes de qualité fondamentales du CPS et au code définissant les fonctions de ses procureurs, comment ils prennent leurs décisions et le niveau de service qu'ils s'engagent à offrir dans des aspects clés de leur travail. Dans sa dernière évaluation de plus de 10 000 dossiers clos, le CPS a conclu que les engagements liés aux dossiers avaient été pleinement respectés dans 78 % des cas, partiellement dans 11,5 % des cas et rompus dans 10,5 % des cas.

RECOMMANDATION 4

Pour que les cadres de la région et de la Division aient une assurance raisonnable que les causes sont poursuivies de manière uniforme et efficace, en temps opportun et conformément aux normes établies, la Division du droit criminel doit intégrer un examen objectif périodique d'un échantillon de dossiers sur les poursuites menées durant l'année par chaque procureur de la Couronne.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Division compilera une liste de pratiques pour appuyer l'engagement de la direction à revoir le processus de planification et de rétroaction en matière de rendement, y compris une rétroaction plus constructive qui différencie le rendement, la présence du procureur principal de la Couronne aux poursuites et la vérification ponctuelle des dossiers. Cette information complétera les pratiques existantes de contrôle de la qualité associées à l'examen périodique des dossiers. Les procureurs surveillants de la Couronne seront consultés avant la mise en oeuvre des points inscrits sur la liste. La Division prévoit qu'elle pourra ainsi assurer le perfectionnement continu de son personnel et permettre aux décideurs d'uniformiser les modalités de poursuite au niveau local, régional et provincial. Même si

les bureaux locaux ont adopté ces pratiques il y a un certain temps, la Division bénéficiera d'une approche plus uniforme dans tous les bureaux.

SYSTÈME INFORMATIQUE DE GESTION POUR LES PROCUREURS DE LA COURONNE

De nombreux services de poursuites de la Couronne — par exemple, le Manitoba en 1999, la Colombie-Britannique en 2002 et le Service des poursuites pénales du Canada en 2002 — ont adopté des systèmes électroniques qui, pour l'essentiel, assurent la gestion et le suivi des causes et de l'utilisation des ressources dans la poursuite de ces causes.

Les bureaux du procureur de la Couronne de l'Ontario dépendent encore en grande partie des processus manuels sur papier pour gérer leur charge de travail. À la fin de notre travail sur le terrain en juillet 2012, la mise en oeuvre projetée par la Division d'un système électronique de gestion des cas, appelé Système informatique de gestion pour les procureurs de la Couronne (SIGPC), accusait un retard considérable et un dépassement du budget était attendu.

L'analyse de rentabilisation originale pour le SIGPC, soumise à l'approbation du Conseil du Trésor en décembre 2006, estimait que le projet coûterait 7,9 millions de dollars et serait terminé avant mars 2010. Le SIGPC permettrait aux 54 bureaux du procureur de la Couronne de la Division de recevoir, suivre, stocker, modifier et partager des documents électroniques et d'automatiser plusieurs processus, dont la mise au rôle, la gestion de causes criminelles et la veille économique. En outre, le nouveau système permettrait à la Division de recevoir des documents électroniques des services de police, y compris les dossiers de la Couronne et les documents de communication de la preuve avant procès. La Division des services technologiques pour la justice du Ministère devait travailler avec la Division à fournir l'expertise en TI et à gérer le projet.

En 2010, la Division a engagé un consultant pour évaluer les raisons du retard dans le projet du SIGPC. Le consultant a recommandé à la Division de constituer une équipe de projet comptant des spécialistes de la gestion du changement, des communications et de la mise en oeuvre. Il a aussi recommandé que l'application logicielle choisie à l'origine pour le projet soit remplacée par un logiciel convivial plus robuste soutenu par le fournisseur. L'échéance du projet a été reportée à mars 2012, et le Ministère a établi une nouvelle équipe de projet.

En septembre 2011, le nouveau chef de l'équipe de projet faisait état d'un nouveau retard. En novembre 2011, le Ministère a élaboré une nouvelle stratégie provisoire prévoyant trois ans de plus pour achever le projet, ce qui reporterait la date d'achèvement à mars 2015 et porterait le coût projeté à 11,5 millions de dollars. En mai 2012, il a été décidé que le projet serait examiné par les vérificateurs internes du Ministère.

Dans leur rapport de juin 2012, les vérificateurs internes du Ministère soulevaient un certain nombre de préoccupations touchant la gestion du projet. Ils ont noté que les consultants en TI engagés pour développer le SIGPC, à un coût de 1,3 million de dollars à cette date, ne faisaient pas l'objet d'une gestion efficace et qu'ils facturaient en fonction des heures consacrées au lieu des produits livrés et des résultats obtenus.

Outre les conclusions des vérificateurs internes sur les retards du projet, nous nous sommes demandé pourquoi un projet entièrement nouveau avait été lancé et élaboré sans avoir examiné de plus près les systèmes existants dans d'autres provinces ainsi que les économies de temps et de coûts possibles en utilisant un système éprouvé. Nous avons noté que le Ministère avait étudié les systèmes existants en 2005, mais qu'il n'avait pas envisagé, par exemple, d'utiliser le système du Manitoba. Or, nous avons remarqué que ce système offre des fonctionnalités utiles pour suivre les causes et les charges de travail, ce qui répondrait à bon nombre des préoccupations soulevées dans le présent rapport concernant le manque d'infor-

mation sur les activités de la Division (quoique le système du Manitoba ne stocke pas électroniquement les dossiers, fonctionnalité spécifiée par la Division pour son nouveau système). Nous avons été informés que le nouveau système de gestion de cas de l'Alberta serait modelé sur le système du Manitoba, qui a été fourni à l'Alberta au coût de 1 \$. L'Alberta prévoit d'améliorer le système de manière à permettre le stockage électronique des dossiers. Aux termes de l'entente conclue entre les deux provinces, l'Alberta doit partager avec le Manitoba toute modification ou amélioration apportée au système de gestion de cas, ce que nous considérons comme une entente de collaboration avantageuse pour les deux parties.

En juillet 2012, le SIGPC était encore en voie de développement et, au total, environ 5,2 millions de dollars avaient été engagés. Le Ministère devra obtenir l'approbation du Conseil du Trésor s'il révisé son budget et les délais d'exécution du projet.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que les processus administrativement lourds actuellement utilisés par la Division du droit criminel sont remplacés par un système électronique de gestion des cas pour mieux gérer et suivre les poursuites et les ressources en personnel, le ministère du Procureur général doit renforcer sensiblement la gestion de projet afin d'atténuer les défis posés par son Système informatique de gestion pour les procureurs de la Couronne (SIGPC). De plus, le Ministère doit formellement évaluer les systèmes de gestion de cas utilisés dans d'autres administrations afin de cerner les possibilités de réaliser des économies et d'accélérer la mise en place du système requis.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Division souscrit à la recommandation du vérificateur général selon laquelle la mise en place d'un système robuste de gestion de l'information devrait l'aider à poursuivre les causes et à utiliser les ressources de façon plus efficace et

plus efficiente. Elle a déjà pris des mesures pour améliorer sa gestion de projet et sa surveillance du projet du SIGPC. Au lieu de mettre en oeuvre la stratégie provisoire de 11,5 millions de dollars, la Division évalue présentement les systèmes de gestion de cas en place dans d'autres administrations, ainsi que les systèmes utilisés par les services de police, et elle continuera de le faire. En particulier, elle réexaminera les systèmes afin d'établir les composants particuliers d'un système au lieu de chercher un système idéal pour le service de poursuites de l'Ontario. Par exemple, la Division réexamine actuellement le système de gestion de cas du Manitoba afin de déterminer s'il pourrait répondre à certains des besoins de l'Ontario.

MESURE DU RENDEMENT ET RAPPORTS PUBLICS

Nous avons constaté que le Ministère ne fait pas d'efforts substantiels pour mesurer le rendement de la Division ou en rendre compte. En fait, la Division n'est pas mentionnée dans les rapports annuels du Ministère.

Comme nous le mentionnons tout au long de ce rapport, la Division recueille peu de données de sa propre initiative. Par exemple, elle n'a pas d'indicateurs de rendement pour les charges de travail des procureurs de la Couronne, les accusations traitées par chaque procureur de la Couronne, le coût par cause, le coût moyen des procès et les résultats des poursuites, comme le taux de condamnation et le recours à des programmes de déjudiciarisation. La Division n'assure pas non plus le suivi de certains résultats clés des procès, comme le taux d'abandon des procès, le taux de retrait des accusations, le nombre de suspensions et d'ajournements, les crimes commis par des accusés libérés sous caution et le taux de comparution des témoins.

D'autres administrations examinées, dont la Colombie-Britannique, le Manitoba, le Service

des poursuites pénales du Canada et le service des poursuites de la Couronne de l'Angleterre et du pays de Galles (CPS), mesuraient leurs résultats et en rendaient compte. Par exemple, le service des poursuites de la Colombie-Britannique présente un rapport public sur son plan stratégique, qui précise ses priorités et ses grands projets, ainsi que les délais fixés pour leur mise en oeuvre. Le CPS, pour sa part, présente des rapports détaillés sur la planification de ses activités et la gestion de son rendement, en plus d'analyser les efforts déployés pour atteindre ses objectifs stratégiques. Il fait état de l'issue des affaires criminelles dans chacun de ses districts, du taux de comparution des témoins et des coûts moyens par cause.

Dans son rapport annuel, le ministère de la Justice de l'Alberta rend compte de la perception, par le public, de l'équité de son service de poursuites — c'est-à-dire le pourcentage d'Albertains qui estiment que le ministère de la Justice de l'Alberta poursuit les personnes accusées de crimes de façon équitable et impartiale.

Les administrations telles que le Royaume-Uni et les États-Unis rendent publics les taux de succès des procureurs dans l'obtention de condamnations, mais nous reconnaissons qu'il ne s'agit pas d'une pratique courante au Canada. Le personnel de la Division et les procureurs d'autres administrations canadiennes nous ont dit que mesurer le « succès » en calculant et en soulignant le taux de condamnation ne cadrerait pas avec le rôle établi du procureur de la Couronne : simplement exposer les faits et laisser un juge et/ou un jury déterminer si l'accusé est coupable ou non coupable. Cependant, cette opinion ne tient pas compte du fait que les procureurs de la Couronne se fondent sur ce qu'ils considèrent comme la probabilité d'une déclaration de culpabilité pour décider s'il y a lieu d'intenter ou non des poursuites. Par exemple, des taux de condamnation remarquablement élevés pourraient indiquer un conservatisme indu dans la poursuite des accusations, tandis qu'un taux faible pourrait souligner la nécessité d'accroître la surveillance et l'orientation au niveau de la haute direction.

Comme il est noté plus haut, les données de Statistique Canada montrent que, parmi les administrations canadiennes en 2010-2011, l'Ontario affichait la plus faible proportion de verdicts de culpabilité dans les causes criminelles impliquant des adultes ainsi que la plus forte proportion de cas de suspension ou de retrait des accusations. En l'absence d'analyse plus approfondie, ces statistiques pourraient indiquer que, dans l'ensemble, les procureurs de la Couronne de l'Ontario connaissent moins de succès que leurs homologues d'autres provinces. D'un autre côté, elles pourraient signifier que l'Ontario réussit à réorienter une plus grande proportion de cas vers ses programmes de déjudiciarisation et qu'il trouve des moyens plus économiques de traiter les accusations relativement mineures. À moins d'analyser les raisons de ces écarts, la Division et le Ministère ne peuvent pas prendre de décision éclairée sur les questions de ce genre. Nous avons été informés que le Ministère ne comparait pas ses mesures de rendement clés avec celles des autres provinces, parce que les différents services de poursuites n'avaient pas réussi à s'entendre sur des mesures de rendement appropriées, uniformes et significatives.

RECOMMANDATION 6

Vu l'importance de la Division du droit criminel pour le mandat du ministère du Procureur général, le Ministère doit élaborer des indicateurs de rendement spécifiques à la Division et rendre publics les progrès réalisés par la Division vers ces indicateurs. Il doit aussi envisager d'assurer la liaison avec les services de poursuites d'autres provinces afin d'élaborer des mesures de rendement communes qui permettraient de faire des comparaisons, d'établir des points de référence et d'identifier les pratiques exemplaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Comme ce qui se mesure se réalise, la Division reconnaît l'importance de continuer d'améliorer ses indicateurs de rendement clés et de mesurer les résultats à l'appui de son mandat fondamental de contribuer à la sécurité publique pour la population de l'Ontario. La Division continuera d'examiner d'autres indicateurs de rendement qualitatifs et quantitatifs au sein du Ministère et avec d'autres services de poursuites. La vérification expose précisément notre hésitation à définir le succès en mesurant les taux de déclaration de culpabilité. Une fois les indicateurs définis, la Division compte rendre publics les résultats associés à ces indicateurs de rendement.