
MINISTÈRES DU PROCUREUR GÉNÉRAL ET DE LA SÛRETÉ ET DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

4.03 – Projet d'intégration du système judiciaire

(Suivi de la section 3.03 du *Rapport annuel 2001*)

CONTEXTE

Après la publication de notre *Rapport annuel 2001*, le ministère des Services correctionnels a été regroupé avec celui du Solliciteur général en avril 2002 pour former le ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique. Le Projet d'intégration du système judiciaire a été mis sur pied en 1996 en tant qu'entreprise conjointe du ministère du Procureur général et de ce qu'on appelle maintenant le ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique (les Ministères). L'objectif du Projet était d'améliorer la circulation de l'information dans le système judiciaire au moyen de la rationalisation des processus en vigueur et du remplacement des anciens systèmes informatiques et des échanges de renseignements sur papier par de nouveaux systèmes et de nouvelles technologies compatibles. On prévoyait également de créer un système commun d'enquête pour permettre aux personnes autorisées d'un secteur judiciaire d'accéder aux dossiers détenus dans d'autres secteurs sur les causes, les victimes, les témoins, les suspects, les personnes inculpées et les personnes condamnées et d'établir ainsi un lien avec ces dossiers. Le Projet devait toucher environ 22 000 employés travaillant pour les Ministères dans 825 endroits répartis dans l'ensemble de la province, ainsi que les services de police municipaux, les juges, les avocats du secteur privé et le grand public.

Le Projet a été mis en oeuvre au moyen du processus d'achat commun, suivant lequel le gouvernement et des partenaires du secteur privé fournissent conjointement les ressources humaines et financières nécessaires à la réalisation d'un projet et partagent les risques et les bénéfices qui y sont associés.

Le Projet d'intégration du système judiciaire a subi des augmentations de coût et des retards importants. Alors que le coût estimatif établi en mars 1998 pour mener le Projet à bien était de 180 millions de dollars, ce coût avait grimpé à 359 millions de dollars en mars 2001. Au cours de la même période, les avantages financiers prévus de 326 millions de dollars avaient été ramenés à 238 millions de dollars. De plus, on prévoyait que les systèmes ne seraient pas tous implantés avant la date limite prévue dans le contrat, soit août 2002. Ces augmentations de coût et ces retards nous préoccupaient à plus d'un point de vue.

En 2001, nous sommes arrivés à la conclusion que l'exigence de la politique du processus d'achat commun voulant que l'on procède à une vérification diligente pour appuyer les

prévisions de coûts et d'avantages dans une analyse de rentabilisation n'avait pas été respectée dans le Projet d'intégration du système judiciaire. Nous avons constaté les lacunes suivantes dans l'analyse de rentabilisation initiale, sur laquelle était fondée l'approbation du Projet, et dans les analyses de rentabilisation subséquentes utilisées pour en surveiller la progression :

- Le calendrier présenté dans l'analyse de rentabilisation initiale était audacieux et fondé sur le scénario le plus favorable. Il ne tenait pas vraiment compte de l'ampleur des changements apportés par le Projet, de la complexité de l'administration de la justice, en particulier celle des tribunaux, ni de la capacité des fournisseurs de livrer en temps voulu les systèmes informatiques prévus.
- L'estimation des avantages, ramenée déjà à 238 millions de dollars dans la dernière analyse de rentabilisation, était encore surestimée de quelque 57 millions de dollars.

Par ailleurs, nous avons remarqué que la direction du Projet et la haute direction des tribunaux ne s'étaient pas encore entendues sur les possibilités de réalisation de tous les avantages prévus pour les tribunaux, lesquels s'élevaient à 172 millions de dollars, soit plus de 70 % des avantages financiers totaux du Projet.

Nous avons aussi conclu que certains aspects des ententes contractuelles faisaient que l'administration du Projet ne respectait pas le principe d'économie. Par exemple, les tarifs négociés pour le personnel du consortium étaient particulièrement élevés par rapport aux tarifs réclamés à d'autres ministères par le même fournisseur pour des travaux semblables, ce qui majorait de 25 millions de dollars le coût total du Projet. De plus, les taux de facturation du personnel du consortium travaillant au Projet étaient à peu près trois fois plus élevés que ceux du personnel des Ministères pour des travaux semblables.

En outre, nous étions préoccupés par les mesures de sécurité du système qu'utilisaient déjà les services de police et celles du système qui serait installé pour les services correctionnels. Les renseignements confidentiels contenus dans ces systèmes, y compris les données sur les suspects, sur les victimes, sur les témoins, sur les personnes inculpées et sur les personnes condamnées, étaient susceptibles d'être consultés et manipulés par des personnes non autorisées.

Nous avons fait un certain nombre de recommandations à des fins d'amélioration et les Ministères concernés se sont engagés à apporter des mesures correctives.

ÉTAT ACTUEL DES RECOMMANDATIONS

Après 20 mois de négociations entre les Ministères et le consortium dirigé par EDS Canada Incorporated (EDS), les parties n'ont pu s'entendre sur de nouvelles modalités pour modifier et renouveler leur entente et poursuivre le Projet au moyen du processus d'achat commun. Le Projet a donc pris fin le 8 octobre 2002. À compter du mois d'avril 2003, la responsabilité des composantes individuelles du Projet, y compris la

gestion financière et les développements ou améliorations ultérieurs, a été confiée aux ministères qui sont les plus concernés par chaque composante.

Le montant total des investissements et des avantages du Projet en date du 8 octobre 2002 est indiqué dans le tableau suivant.

**Montant total des investissements et des avantages du
Projet d'intégration du système judiciaire en date du 8 octobre 2002
(en millions de dollars)**

| | Ministères liés à la justice | Consortium dirigé par EDS | Total |
|--------------------------------|---------------------------------|------------------------------|-------|
| Investissements | 110,2 | 154,8 | 265,0 |
| Avantages réalisés et/ou payés | 2,5 | 7,1 | 9,6 |

Source des données : Ministère du Procureur général

Nous avons été avisés que les Ministères et le consortium avaient en outre engagé des coûts de transition supplémentaires en rapport avec la fin du mandat. Il reste aux deux parties à s'entendre sur ces coûts.

EDS a déposé un Avis d'action contre la province de l'Ontario. De plus, au nom du Projet, le gouvernement a présenté une demande de dommages-intérêts contre un fabricant de logiciels pour les lacunes de rendement dues au défaut du fabricant de livrer la marchandise.

En nous fondant sur les renseignements obtenus des Ministères, nous avons constaté que des travaux supplémentaires s'imposaient pour garantir que l'on mettra en œuvre nos recommandations pouvant s'appliquer à des projets futurs semblables de façon que ces projets puissent profiter des enseignements tirés du Projet d'intégration du système judiciaire.

ANALYSE DE RENTABILISATION

Recommandation

Si les Ministères décident de poursuivre le Projet d'intégration du système judiciaire à la suite des négociations, ils doivent prendre les mesures qui s'imposent pour mener le Projet à bien de manière efficiente et dans les délais prévus. Les contrôles de la gestion du Projet doivent faire l'objet d'un examen pour définir des façons :

- de réduire au minimum le risque que le Projet ne soit pas terminé dans les nouveaux délais établis et que les coûts révisés soient dépassés;*
- de garantir que les avantages estimatifs sont bel et bien réalisables et qu'ils sont réalisés au bout du compte.*

État actuel

À la fin du Projet d'intégration du système judiciaire, les Ministères ont cherché à déterminer la meilleure façon de procéder dans ce nouveau contexte. La responsabilité des composantes individuelles du Projet, y compris leur gestion financière et leurs développements ou améliorations ultérieurs, relève maintenant des ministères concernés.

Nous avons été avisés que les versions initiales des systèmes de répartition assistée par ordinateur et de gestion des dossiers pour les services de police et du système de suivi et d'information sur les contrevenants pour les services correctionnels avaient été mises en œuvre avant la fin du Projet, sans la totalité des fonctionnalités prévues cependant, et qu'elles relèvent maintenant de la compétence du ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique. Les applications pour les tribunaux (enregistrement judiciaire audionumérique, dépôt électronique des documents et gestion des dossiers au civil et au criminel) et le système de gestion des dossiers des procureurs de la Couronne, qui relèvent tous du ministère du Procureur général, n'étaient pas terminés lorsque le Projet a pris fin et ne seront probablement pas achevés selon les plans initiaux. Par ailleurs, l'un des principaux objectifs du Projet, à savoir l'intégration ou le partage des données entre les différents systèmes des ministères liés à la justice, notamment l'instauration d'un système commun d'enquête, n'était pas atteint.

Nous avons été informés que les Ministères avaient toujours l'intention de moderniser le système judiciaire pour accroître la sécurité du public, améliorer les services et rendre le système plus accessible. Les nouveaux développements ou les améliorations des systèmes qui seront apportées, le cas échéant, par les ministères reposeront sur des analyses de rentabilisation économiques, progressives et efficaces, comportant des délais réalistes.

ÉCHÉANCIER DU PROJET

Recommandation

Afin d'améliorer les contrôles des échéanciers et des coûts tant pour ce projet que pour les projets futurs entrepris dans le cadre du processus d'achat commun, les Ministères doivent collaborer avec le Conseil de gestion du gouvernement à la révision des lignes directrices du processus d'achat commun pour exiger :

- *que l'on utilise dans l'analyse de rentabilisation des renseignements fiables que l'on validera le plus tôt possible;*
- *que dans les cas où il faut poser des hypothèses importantes, il faille aussi présenter dans l'analyse de rentabilisation plusieurs scénarios exposant clairement les risques financiers associés à chacun.*

État actuel

Nous avons été informés que le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) passait en revue les politiques du gouvernement pour le processus d'achat commun et qu'il examinait

notamment l'expérience qu'a le gouvernement des contrats vastes et complexes, y compris le Projet d'intégration du système judiciaire, ainsi que les expériences d'autres territoires et les recommandations pertinentes formulées dans les rapports du vérificateur provincial. Lorsque le SCG aura terminé l'examen du processus d'achat commun, le gouvernement prévoit de définir des façons d'améliorer ses politiques et ses lignes directrices relatives aux achats pour tenir compte des pratiques exemplaires observées dans les partenariats entre les secteurs public et privé afin d'assurer la prestation des services au public.

AVANTAGES DU PROJET

Recommandation

Pour faire en sorte que les avantages définis dans l'analyse de rentabilisation du Projet d'intégration du système judiciaire et de tout projet futur soient présentés de façon objective et réaliste, les Ministères doivent :

- *inclure dans l'analyse de rentabilisation des détails précis sur les économies de coûts et les nouvelles recettes;*
- *veiller à ne présenter dans l'analyse de rentabilisation que des économies de coûts et des nouvelles recettes qui ont fait l'objet d'une étude approfondie et qui sont imputables au Projet.*

ENTENTES CONTRACTUELLES

Recommandation

Pour faire en sorte que la rétribution future des fournisseurs qui participent aux projets entrepris dans le cadre du processus d'achat commun soit raisonnable et équitable, les Ministères doivent élaborer, de concert avec le Conseil de gestion du gouvernement, des lignes directrices pertinentes pour la négociation des contrats, qui exigeraient notamment que les Ministères étudient des façons de réduire le besoin d'offrir des encouragements importants.

Recommandation

Afin de garantir que les tarifs facturés par le fournisseur au Projet d'intégration du système judiciaire sont comparables à ceux offerts aux autres ministères du gouvernement de l'Ontario et respectent les ententes contractuelles, les Ministères doivent renégocier les tarifs du fournisseur.

Pour les projets futurs entrepris dans le cadre du processus d'achat commun, il faut prévoir dans tous les contrats des dispositions permettant de vérifier le bien-fondé des tarifs réclamés.

Recommandation

Pour assurer une distribution équitable des économies réalisées dans les projets futurs entrepris dans le cadre du processus d'achat commun, les Ministères doivent s'assurer que les tarifs établis pour leur personnel sont comparables à ceux utilisés par les fournisseurs dans tous les cas où c'est

possible. Lorsque les tarifs ne sont pas comparables, les Ministères doivent documenter la justification de l'écart.

Les Ministères doivent également apporter des mesures correctives pour s'assurer que les coûts de dotation en personnel qu'ils imputeront au Projet d'intégration du système judiciaire à l'avenir sont calculés correctement.

État actuel

Les principes sur lesquels reposent nos recommandations demeurent valables. À la suite de l'abandon du Projet d'intégration du système judiciaire, les ministères sont devenus responsables des nouveaux développements ou des améliorations des systèmes dans leurs ministères respectifs et mettront en application les politiques de justification et d'approbation des nouveaux projets de technologie de l'information, y compris pour le perfectionnement d'anciennes composantes du Projet.

Nous croyons comprendre que le Secrétariat du Conseil de gestion tiendra compte des recommandations susmentionnées dans son examen du processus d'achat commun pour s'assurer d'inclure les pratiques exemplaires dans les lignes directrices connexes et de définir de meilleures procédures. Celles-ci pourraient être intégrées aux nouvelles lignes directrices à l'intention des gestionnaires de projet qui envisagent de recourir ultérieurement au processus d'achat commun.

ADMINISTRATION DU PROJET

Recommandation

Pour garantir que l'administration du Projet d'intégration du système judiciaire est assujettie à l'avenir à des contrôles internes adéquats et respecte le principe d'économie, les Ministères doivent :

- *s'assurer de bien vérifier les frais imputés au compte des investissements en commun avec les documents à l'appui, conformément aux modalités du contrat et aux approbations, et veiller à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour éliminer l'imputation en double de frais et les paiements excessifs;*
- *exercer des contrôles appropriés sur le matériel informatique;*
- *s'assurer de pouvoir démontrer que les services de conseils et les services connexes ont été acquis dans le cadre d'un concours et que les paiements sont conformes aux modalités des contrats.*

État actuel

Pendant que les négociations étaient en cours, les Ministères ont pris des mesures provisoires respectant les paramètres des ententes en vigueur pour améliorer les contrôles internes, comme assurer un meilleur suivi du paiement des factures et améliorer le processus de validation du paiement des factures par le Bureau de gestion du Projet.

À l'expiration du Projet, les Ministères ont confié à un cabinet externe la mission de vérifier les investissements et les avantages pour évaluer le bien-fondé des frais et l'existence de justificatifs pertinents. La vérification n'était pas terminée au moment de notre suivi.

Depuis l'abandon du Projet, les Ministères ont pris des mesures pour renforcer encore davantage la gestion des contrats de technologie de l'information en confiant le contrôle de ces contrats à leurs Services technologiques pour la justice. Un gestionnaire a été nommé pour superviser le processus afin d'assurer le respect des politiques et des procédures du gouvernement et des pouvoirs délégués aux ministères et de veiller à ce que les paiements soient effectués conformément aux modalités des contrats.

SÉCURITÉ DES SYSTÈMES

Recommandation

Pour faire en sorte que les données confidentielles contenues dans les systèmes du Projet d'intégration du système judiciaire soient protégées contre les accès non autorisés et contre la falsification des données, les Ministères doivent :

- *accélérer les plans de mise en oeuvre de l'application de cryptographie et d'autres mécanismes de contrôle pour protéger les données transmises dans le réseau à grande portée;*
- *instaurer des contrôles par mot de passe plus rigoureux pour les comptes des utilisateurs.*

État actuel

Les ministères nous ont informés qu'ils ont instauré des contrôles par mot de passe plus rigoureux pour le système de gestion des dossiers des services de police et le système de suivi et d'information sur les contrevenants des services correctionnels afin d'assurer la protection et la confidentialité des données.

Des mesures de sécurité supplémentaires, telles que la cryptographie, étaient censées être déployées pour le système de gestion des dossiers des services de police à l'automne 2003.

De plus, des évaluations indépendantes des menaces et des risques ont été effectuées pour les systèmes des services de police et des services correctionnels afin de repérer les points vulnérables et tout ce qui peut présenter une menace, le cas échéant, et de définir des stratégies d'atténuation. La sécurité du centre de données, qui abrite les systèmes des services de police et des services correctionnels, a aussi été évaluée. Le ministère nous a informés que des modifications visant à remédier aux préoccupations découlant des évaluations des menaces et des risques avaient été apportées ou qu'elles étaient censées être mises en oeuvre au cours de l'exercice 2003-2004.