

Chapitre 3

Section 3.07

Ministère du Procureur général

Services aux tribunaux

Contexte

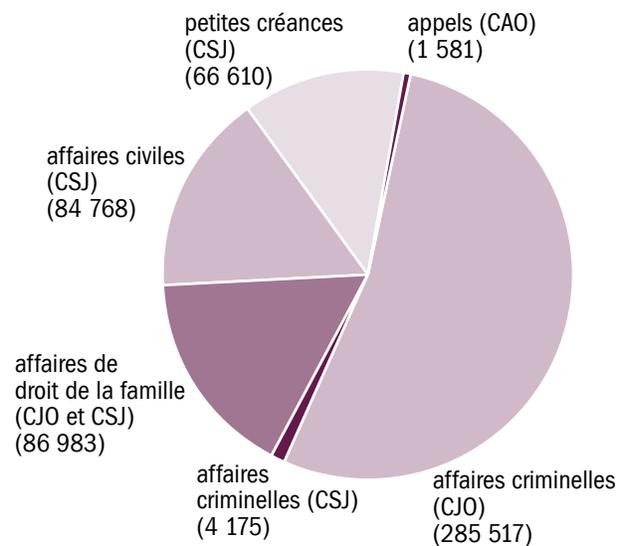
Le système judiciaire ontarien se compose de trois cours de justice distinctes et indépendantes : la Cour de justice de l'Ontario, la Cour supérieure de justice et la Cour d'appel de l'Ontario.

La Cour de justice de l'Ontario (CJO) entend environ 97 % des 620 000 actions intentées chaque année au pénal contre des adultes et des adolescents, dont des enquêtes sur le cautionnement, des enquêtes préliminaires et des procès. Elle peut aussi traiter certaines affaires intéressant le droit de la famille, comme la protection de l'enfance. La Cour supérieure de justice (CSJ), pour sa part, entend les causes de droit criminel plus graves; les affaires de droit de la famille liées au divorce, à la répartition des biens et à la protection de l'enfance; ainsi que toutes les affaires civiles, y compris les petites créances. Les juges de la CSJ peuvent aussi être appelés à entendre des appels de décisions rendues par la Cour de justice de l'Ontario. La Cour d'appel de l'Ontario (CAO), quant à elle, entend les appels de décisions rendues par la Cour de justice de l'Ontario et la Cour supérieure de justice. La Figure 1 indique le nombre de causes inscrites au rôle de chaque tribunal.

Les juges de la Cour supérieure de justice et de la Cour d'appel de l'Ontario sont nommés et

Figure 1 : Nombre de dossiers : Cour de justice de l'Ontario, Cour supérieure de justice et Cour d'appel de l'Ontario, 2007

Source des données : Ministère du Procureur général



rémunérés par le gouvernement fédéral, tandis que la nomination et la rémunération des juges et juges de paix de la Cour de justice de l'Ontario relèvent de la province. Lorsque nous faisons référence à l'ensemble des juges et juges de paix, nous parlons de la magistrature. En mars 2008, il y avait environ 285 juges et 345 juges de paix à la CJO, 300 juges à la CSJ et 24 juges à la CAO. Les juges de paix s'occupent principalement des affaires de droit pénal, notamment en présidant des enquêtes sur

le cautionnement et en délivrant des assignations ou des mandats de perquisition. Collectivement, ils passent environ 45 % de leur temps à présider des tribunaux municipaux appelés à juger des infractions provinciales, comme celles au *Code de la route*, et des infractions aux arrêtés municipaux, comme celles à la *Loi sur les permis d'alcool*.

La Division des services aux tribunaux (la Division) du ministère du Procureur général (le Ministère) assure le soutien des activités du système judiciaire par l'intermédiaire de plus de 225 palais de justice et bureaux et de 3 000 employés de soutien. Elle assume notamment les fonctions suivantes :

- fournir les greffiers, les interprètes et les sténographes judiciaires;
- rédiger les documents d'exécution et assurer la mise à exécution des ordonnances, tenir les archives et dossiers judiciaires, servir le public et les conseillers juridiques;
- fournir un personnel et des services administratifs et de soutien à la magistrature, dont la coordination des instructions, la tenue des statistiques sur les tribunaux, la gestion des rôles et la technologie de l'information;
- percevoir les amendes.

Les dépenses de la Division pour 2007-2008 s'élevaient à 405 millions de dollars : 156 millions pour la bonne marche des bureaux de la magistrature et pour les salaires et avantages sociaux des juges et juges de paix nommés par la province; et 249 millions pour les coûts reliés au personnel administratif et judiciaire et pour d'autres frais de soutien des activités des tribunaux. Le Ministère a en outre consacré environ 77 millions de dollars à des projets d'immobilisations visant à moderniser et améliorer les palais de justice. Les revenus tirés des services judiciaires, issus principalement des amendes et des frais judiciaires, atteignaient environ 124 millions de dollars.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si le Ministère, de concert avec la magistrature le cas échéant, avait mis en place des procédures et systèmes permettant :

- de garantir que les ressources de la Division pour les tribunaux sont gérées avec efficience;
- de mesurer l'efficacité avec laquelle les tribunaux contribuent à la prestation de services judiciaires équitables et accessibles, et d'en rendre compte.

La vérification comprenait des entrevues avec des fonctionnaires du Ministère, un examen des dossiers et de la documentation au bureau principal du Ministère ainsi que des visites à trois bureaux régionaux et à neuf palais de justice. Nous avons tenu compte des recommandations formulées au sujet des services aux tribunaux dans notre *Rapport annuel 2003* et notre rapport de suivi de 2005, de même que des recommandations présentées au Ministère par le Comité permanent des comptes publics à la suite de notre vérification de 2003.

Nous avons communiqué avec le juge en chef de l'Ontario, qui a parlé au nom de la Cour d'appel de l'Ontario; la juge en chef de la Cour supérieure de justice; et la juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario (appelés collectivement « juges en chef » dans le présent rapport). Les juges en chef ont formulé des commentaires judicieux et nous ont fait part de leur point de vue sur le système judiciaire et sur les services de soutien dispensés aux tribunaux par le Ministère.

Nous avons également contacté certains intervenants afin de connaître leur point de vue sur le fonctionnement des tribunaux. Ces intervenants comprenaient des représentants des tribunaux administrés par les municipalités, des services de police municipaux, de la Police provinciale de l'Ontario, des procureurs de la Couronne et d'Aide juridique Ontario. La vérification s'inspirait en outre des observations formulées lors de notre véri-

fication simultanée des Services en établissement pour adultes du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, qui assurent la gestion des établissements correctionnels pour adultes de l'Ontario. Nous avons également étudié le fonctionnement des tribunaux d'autres provinces et de plusieurs États américains à des fins de comparaison.

Notre vérification était conforme aux normes professionnelles de l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour l'évaluation de l'optimisation des ressources et de la conformité. Nous nous sommes fixé un objectif, puis nous avons établi des critères de vérification applicables aux systèmes, politiques et procédures clés qui devraient être en place et fonctionner de façon efficace. Nous avons discuté de ces critères avec la haute direction du Ministère, qui les a acceptés. Nous avons conçu et mis en œuvre des sondages et procédés afin de répondre à notre objectif et à nos critères de vérification.

Au cours des dernières années, la Division de vérification interne du Ministère a mené un certain nombre d'examen des activités de la Division, et notamment des contrôles internes financiers et opérationnels dans plusieurs palais de justice. Ces examens se sont avérés utiles et d'une qualité suffisante pour nous permettre de réduire l'étendue de notre travail à certains égards.

RETARDS DANS L'ACCÈS À L'INFORMATION

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général doit indiquer dans son rapport annuel s'il a reçu tous les renseignements et explications nécessaires pour faire son travail. L'article 10 de la *Loi sur le vérificateur général* se lit en partie comme suit : « Le vérificateur général a le droit d'avoir libre accès à tous les livres, comptes, registres financiers, fichiers informatiques, rapports, dossiers ainsi qu'à tout autre document, objet ou bien qui appartiennent aux ministères... »

En 2003, nous avons conclu avec le gouvernement un protocole formel régissant l'interaction

des ministères avec notre Bureau. Le *Handbook for Interaction with the Office of the Auditor General of Ontario*, préparé par la Division de la vérification interne de l'Ontario, Bureau du Conseil du Trésor, ministère des Finances à l'intention des ministères stipule ce qui suit :

[Traduction]

... les demandes de renseignements doivent être traitées de façon expéditive, et les documents doivent être remis en temps opportun [...] En outre, la procédure convenue à cette fin entre le Bureau du Conseil des ministres et d'autres organismes centraux, d'une part, et le Bureau du vérificateur général de l'Ontario, d'autre part, doit être suivie pour que le vérificateur général reçoive rapidement les renseignements voulus.

Au cours de cette vérification, certains documents clés du Ministère ont mis beaucoup de temps à nous parvenir. Le Ministère a mis entre trois et six mois après la réception de nos demandes initiales, en décembre 2007, pour nous transmettre plusieurs documents clés utilisés pour demander au Conseil de gestion du gouvernement d'approuver de nouvelles initiatives en matière d'immobilisations et de programmes au cours des cinq années précédentes.

Bien que le Ministère nous ait fourni d'autres documents concernant ces initiatives, les retards dans l'obtention de ces documents ont limité notre capacité à effectuer notre vérification avec efficacité. Par exemple, si nous avions reçu les présentations au Cabinet du Ministère sur les initiatives de réduction des arriérés dans un délai raisonnable, nous aurions planifié notre travail différemment sur le terrain. De même, les documents clés sur les grands projets d'immobilisations, comme l'analyse de rentabilisation et la justification des projets, faisaient partie des présentations au Conseil de gestion, qui n'ont pas été mises à notre disposition durant notre travail sur le terrain lorsque nous avons examiné la documentation sur les projets en question. Cette situation nous inquiète – d'autant

plus que nous avons rarement à attendre aussi longtemps pour obtenir les renseignements demandés à d'autres ministères.

Après notre travail sur le terrain, le Ministère nous a informés qu'il prendrait des mesures pour éviter que ce genre de chose se reproduise. Il prévoyait notamment de diffuser un protocole énonçant les attentes en matière de collaboration avec notre Bureau – y compris les délais de collecte, d'examen et d'approbation des documents requis conformément à d'autres protocoles établis – et précisant le rôle que les membres de la haute direction doivent jouer pour garantir une gestion proactive des futures demandes de documents.

Résumé

Dans nos vérifications de 1997 et de 2003, nous signalions que l'arriéré judiciaire était de plus en plus important – particulièrement dans le traitement des affaires criminelles à la Cour de justice de l'Ontario – et qu'il fallait trouver des solutions plus efficaces pour l'éliminer. Au cours des cinq dernières années, le Ministère a pris un certain nombre d'initiatives, travaillé en collaboration avec la magistrature et accru les fonds de fonctionnement pour les tribunaux de près de 100 millions de dollars – dont plus de la moitié au cours de l'exercice 2007-2008. Malgré ces efforts, l'arriéré continue de croître : au moment de notre vérification, l'arriéré était à son plus haut niveau en 15 ans.

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Au cours des cinq dernières années, à la Cour de justice de l'Ontario, le nombre d'accusations criminelles en instance a augmenté de 17 % pour atteindre plus de 275 000, le nombre d'accusations en instance depuis plus de huit mois a grimpé de 16 %, et il fallait en moyenne 15 jours de plus et près de deux comparutions additionnelles pour régler une affaire. L'arriéré des affaires de droit de la famille, y compris les affaires relatives à la protection de l'enfance, a également continué

de croître. Bien que le nombre moyen de jours requis pour régler une affaire civile ait légèrement diminué, cela prend encore plus d'un an et demi.

- Le Ministère a pris plusieurs initiatives clés pour réduire l'arriéré de causes criminelles dans certains palais de justice, notamment en améliorant la gestion des causes par les procureurs de la Couronne et en renforçant les ressources affectées aux décisions et aux poursuites judiciaires. Ces initiatives n'étaient toutefois pas suffisantes pour accroître le nombre d'affaires réglées et faire face à l'augmentation des accusations criminelles enregistrée au cours des cinq dernières années.
- La Cour de justice de l'Ontario pourrait ne pas avoir suffisamment de ressources judiciaires pour répondre à la demande accrue, même si le nombre d'heures de séance a augmenté de 10 % depuis 2003. Pour soutenir la comparaison avec les autres provinces, l'Ontario devrait engager beaucoup plus de juges et de juges de paix, en plus de fournir des installations et un personnel de soutien additionnels.
- En 2007, il fallait en moyenne 9,2 comparutions pour régler une affaire criminelle – soit 26 % et 56 % de plus que les 7,3 et 5,9 comparutions nécessaires en 2002 et 1997, respectivement. Malgré les efforts déployés pour améliorer l'information de gestion, le Ministère ne dispose pas encore de renseignements pouvant expliquer une hausse aussi importante. Nous avons également remarqué que le nombre moyen de comparutions requises pour fixer la date du procès allait de 0,2 dans la région de l'Est à 4,7 dans la région de Toronto. Le nouveau système de gestion des instances du Ministère ne permettait pas de déterminer si les affaires portant sur la protection de l'enfance étaient réglées dans un délai de 120 jours, comme l'exige la loi, ou si le juge avait décidé de proroger le délai, mais nous avons remarqué qu'il avait fallu plus de 120 jours pour régler près de la moitié des affaires.

- Nous avons été informés que les retards et la hausse du nombre de comparutions étaient attribuables en partie au fait que les accusés ne pouvaient pas faire appel à Aide juridique Ontario pour obtenir les services d'un avocat ou qu'ils devaient attendre leur tour. Le nombre de défendeurs à faible revenu jugés admissibles à une assistance financière d'Aide juridique Ontario n'a pas augmenté au même rythme que le nombre de causes entendues par les tribunaux et a même diminué depuis 2000-2001.

Pour éliminer l'arriéré à long terme, il faudra apporter d'importantes améliorations aux systèmes d'information et aux pratiques des tribunaux afin de rationaliser et d'accélérer le règlement des affaires et de libérer ainsi des ressources judiciaires capables d'assumer une charge de travail additionnelle. Bien que le Ministère ait fait des progrès dans la résolution des problèmes soulevés dans nos vérifications antérieures, il lui reste du chemin à faire. Par exemple :

- En 2003, le Ministère a commencé à mettre en œuvre un nouveau système informatisé pour la gestion des instances, l'établissement des rôles et la déclaration des affaires de droit familial et de droit civil. Bien que cette initiative avance lentement, nous croyons comprendre que le Ministère prévoit implanter un système unique de gestion des instances et n'a pas encore de stratégie approuvée pour aller de l'avant. Il n'avait pas procédé à une évaluation systématique pour déterminer s'il existait des systèmes viables plus économiques dans d'autres provinces. Le nombre de comparutions par vidéo – qui pourraient réduire sensiblement les coûts, particulièrement pour les services de police, et améliorer la sécurité publique – n'a pas atteint le niveau désiré.
- Les coûts de fonctionnement des tribunaux variaient beaucoup selon la région. Par exemple, le coût moyen par heure de séance, à l'exclusion de la rémunération des juges, allait de 302 \$ à 582 \$ – une différence de 93 % – et il coûtait jusqu'à 43 % de plus pour régler une affaire dans la région de Toronto. La cause de ces écarts n'a pas fait l'objet d'une étude formelle, notamment parce que le système financier du Ministère ne permet pas de comparer les coûts par activité judiciaire entre les régions et les palais de justice.
- Des progrès ont été faits dans l'amélioration de la sécurité des tribunaux, car le Ministère avait effectué ou prévoyait effectuer des réparations dans les deux tiers des 21 palais de justice identifiés au cours des trois dernières années comme présentant de graves lacunes sur le plan de la sécurité. Cependant, il n'y a pas encore de norme minimale en matière de sécurité appliquée dans tous les tribunaux de la province.

Au cours de la présente vérification, nous avons également noté ce qui suit :

- L'Ontario a besoin de salles d'audience additionnelles. Un consultant engagé par le Ministère en 2007 estimait les besoins immédiats à 98 salles d'audience additionnelles. Le Ministère a depuis construit ou reçu l'autorisation de construire 38 nouvelles salles d'audience et 33 autres d'ici trois ans.
- Le Ministère avait instauré des processus adéquats pour s'assurer que les municipalités qui administrent des tribunaux en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* avaient établi les procédures requises et satisfaisaient aux normes applicables. Cependant, le Ministère n'avait pas nommé suffisamment de juges de paix pour présider les tribunaux sous administration municipale. Cela a obligé les municipalités à fermer des tribunaux et leur a fait perdre des revenus jusque vers la fin de 2007, lorsque des juges de paix additionnels ont été nommés.
- Bien que le rapport annuel du Ministère sur le fonctionnement des tribunaux figure parmi les plus complets des rapports provinciaux, il y manque plusieurs indicateurs clés, dont des statistiques sur les arriérés.

En juin 2008, après notre travail sur le terrain, le Ministère a annoncé qu'il comptait réduire de 30 % en quatre ans le nombre moyen de jours et de comparutions nécessaires pour régler une affaire pénale. C'était la première fois qu'il établissait de telles cibles à l'échelle de la province. Le Ministère a indiqué qu'il pourrait être nécessaire d'investir des ressources additionnelles pour réduire les arriérés et les retards, mais qu'il fallait d'abord, à son avis, apporter des changements fondamentaux au traitement des affaires pénales en Ontario. De toute évidence, le Ministère, la magistrature et le barreau devront travailler ensemble à réduire l'arriéré, car le problème est trop vaste pour être réglé par une seule partie.

Constatations détaillées de la vérification

ARRIÉRÉ JUDICIAIRE ET EFFICIENCE DES TRIBUNAUX

Le succès du système judiciaire se mesure à sa capacité à résoudre les différends de façon prompte et équitable. Dans nos rapports de vérification de 1993, de 1997 et de 2003 sur les services aux tribunaux, nous faisons état d'arriérés importants et en croissance, particulièrement dans le traitement des affaires criminelles, et signalions qu'il fallait trouver des moyens plus efficaces de réduire les arriérés. Malgré plusieurs initiatives continues et nouvelles à cet effet, la situation n'a guère changé. Les mesures mises en place pour réduire ou éliminer les arriérés n'ont pas suffi à renverser la tendance, et les arriérés continuent de croître, en grande partie parce que le nombre d'accusations portées a beaucoup augmenté et que les tribunaux n'ont pas pu suivre le rythme. Au moment de notre vérification, les arriérés étaient à leur plus haut niveau en 15 ans.

Le fait de ne pas remédier de façon adéquate aux arriérés des tribunaux a d'importantes conséquences : le public peut avoir l'impression que les tribunaux ne répondent pas à ses besoins; les

défendeurs peuvent tirer avantage des délais pour exiger le retrait de leur cause; les souvenirs des témoins peuvent s'estomper avec le temps. De plus, les retards causés par l'encombrement des rôles sont injustes pour les accusés, qui devraient pouvoir s'attendre à ce que les accusations criminelles qui pèsent contre eux soient réglées dans un délai raisonnable.

Les arriérés et l'inefficience consécutive des tribunaux font également augmenter les coûts pour les participants. Par exemple, plus il faut de comparutions pour régler une affaire, plus cela coûte cher pour le système judiciaire et les défendeurs. L'augmentation du nombre de comparutions met aussi à l'épreuve les services de police locaux ou l'OPP, dont les agents pourraient avoir à témoigner en cour, à transporter les défendeurs entre l'établissement correctionnel et le palais de justice et à assurer la garde des détenus au palais de justice.

Les cinq services de police municipaux à qui nous avons parlé ont confirmé qu'ils devaient assumer des coûts additionnels en raison des arriérés et des inefficiences. Quatre des cinq services estimaient que les agents qui étaient censés témoigner passaient entre 50 % et 95 % de leur temps en cour à attendre – et qu'il leur arrivait souvent de ne pas témoigner à la date prévue. Un des cinq services de police estimait que l'inefficience des tribunaux lui coûtait environ 3 millions de dollars par an en salaires pour les heures normales et les heures supplémentaires. Le Ministère n'a pas pu nous fournir une estimation du coût de l'inefficience des tribunaux pour lui-même, les défendeurs ou d'autres intervenants.

Affaires criminelles

En 1992, la Cour suprême du Canada a déclaré qu'un délai de huit à dix mois était raisonnable pour l'instruction des affaires. Le Ministère tient des statistiques sur le nombre d'accusations criminelles en souffrance depuis plus de huit mois, mais non sur le nombre d'affaires suspendues ou rejetées pour cause de retard indu. En mars 2008, la Cour

de justice de l'Ontario (CJO), qui traite la majorité des affaires criminelles, comptait plus de 275 000 accusations criminelles en attente de procès – dont 106 000 remontaient à plus de huit mois. Comme le montre la Figure 2, l'arriéré d'accusations criminelles en instance continue de croître.

Au cours de la période de cinq ans terminée en 2007-2008, le nombre total d'accusations criminelles en instance à la Cour de justice de l'Ontario a augmenté de 17 %, tandis que le nombre d'accusations criminelles en instance depuis plus de huit mois a grimpé de 14 500 ou 16 %. En 2007, la CJO a rendu une décision sur 585 000 accusations criminelles, dont le règlement a pris en moyenne 205 jours, soit 15 jours ou 8 % de plus qu'en 2002.

Outre l'augmentation du nombre moyen de jours requis pour régler une affaire, le nombre moyen de comparutions est passé de 5,9 en 1997 à 7,3 en 2002, puis à 9,2 en 2007, ce qui représente des hausses de 26 % et 56 % respectivement. Le nombre de jours et de comparutions nécessaires pour régler une affaire variait beaucoup à travers la province – de 176 jours et 6,5 comparutions dans la région du Nord-Ouest à 250 jours et 11,4 comparutions dans la région de Toronto. Les ressources judiciaires étaient particulièrement éprouvées dans les grands centres urbains, particulièrement dans la région du grand Toronto. Par comparaison, il fallait en moyenne 6,4 comparutions et 169 jours à la cour provinciale de la Colombie-Britannique pour régler une affaire criminelle en 2007.

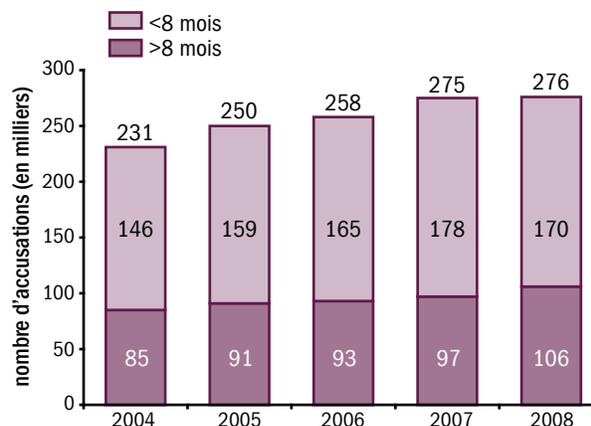
Comme le montre la Figure 3, bien que la CJO règle de plus en plus d'accusations criminelles chaque année, cela n'a pas aidé à réduire l'arriéré global en raison de l'augmentation générale du nombre d'accusations reçues chaque année.

Fréquence des comparutions

Les procureurs de la Couronne à qui nous avons parlé ont indiqué que, dans l'idéal, la personne accusée ne devrait pas comparaître plus de quatre fois avant que l'affaire soit instruite : pour la première comparution, l'enquête sur le cautionnement,

Figure 2 : Cour de justice de l'Ontario – Résumé sur cinq ans de l'âge moyen des accusations criminelles en instance, mars 2004 – mars 2008

Source des données : Ministère du Procureur général

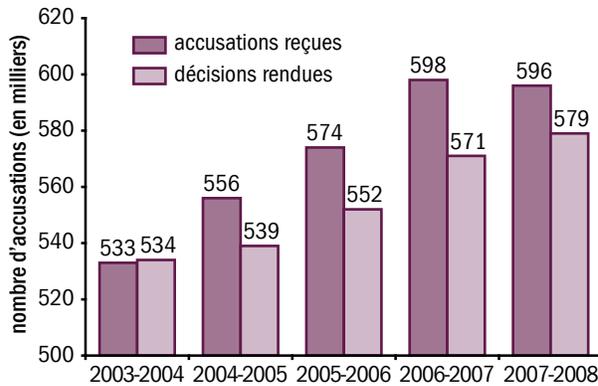


la demande de divulgation et la fixation de la date du procès. En outre, près de 93 % des affaires sont réglées par la CJO sans procès et 80 % sans qu'il soit nécessaire de prévoir un procès. D'après le protocole de gestion des dossiers criminels établi lors du Sommet de la justice de 2004, si le prévenu n'est pas prêt à fixer une date de procès ou d'audience préliminaire lors de sa troisième comparution, l'affaire doit être transférée d'un juge de paix à un juge pour que les motifs du délai puissent être traités de façon appropriée.

Étant donné l'augmentation constante du nombre moyen de comparutions – de 5,9 en 1997 à 9,2 en 2007 – il est important pour le Ministère de comprendre les raisons des délais. Depuis la publication de notre *Rapport annuel 2003*, le Ministère a pris des mesures pour recueillir plus de renseignements en demandant aux greffiers de consigner certaines données. Nous avons toutefois constaté que l'information recueillie n'était guère utile pour déterminer les facteurs précis qui faisaient augmenter le nombre de comparutions préalables à l'instruction. Par exemple, les 9,2 comparutions correspondant à la moyenne provinciale étaient codées comme suit : 3,6 « pour discussion »; 1,9 « date du procès »; 1,8 « enquête sur le cautionnement »; et le reste « première comparution », « plaider », « phase

Figure 3 : Cour de justice de l'Ontario – Résumé sur cinq ans des accusations criminelles reçues et des décisions rendues, 2003-2004–2007-2008

Source des données : Ministère du Procureur général



précédant l'instruction », « procès », « enquête préliminaire » et « autres événements ».

Le nombre moyen de comparutions codées « pour discussion » variait à travers la province, allant de 2,6 dans la région de l'Ouest à 5,2 dans la région de l'Est. Nous avons été informés que le code « pour discussion » pouvait désigner toute affaire où le tribunal avait ordonné la tenue d'une audience, mais que le Ministère ne connaissait ni la raison de l'audience ni l'étape à laquelle elle avait eu lieu. Le nombre moyen de comparutions requises pour fixer la date du procès variait elle aussi, passant de 0,2 dans la région de l'Est à 4,7 dans la région de Toronto. Le Ministère n'avait pas formellement cherché à connaître les raisons de cet écart considérable.

En 2002, la Division a pris des mesures pour améliorer les renseignements recueillis au sujet des motifs d'ajournement à la CJO. Elle a demandé au personnel de la Cour d'employer de nouveaux codes pour consigner les motifs d'ajournement et la partie qui a demandé l'ajournement dans le Réseau intégré d'information sur les infractions (RIII), qui est le système de suivi des affaires criminelles de la Division. Nous avons toutefois été informés qu'après plus de cinq ans, l'information n'était pas encore consignée de façon exacte ou uniforme. Le Ministère a attribué cet état de choses aux difficul-

tés endémiques dans un milieu judiciaire en évolution rapide. Nous avons examiné un échantillon de dossiers et conclu que, dans la majorité des cas, la documentation ne permettait pas de déterminer qui avait demandé l'ajournement.

Causes de l'arriéré d'affaires criminelles

Outre le volume croissant de causes et l'augmentation du nombre de jours et de comparutions nécessaires pour régler une affaire, nos discussions avec le Ministère, la magistrature et d'autres intervenants nous ont permis d'identifier de nombreux autres facteurs qui ont contribué à l'aggravation de l'arriéré d'affaires criminelles. Les juges en chef de la Cour de justice de l'Ontario et de la Cour supérieure de justice nous ont dit qu'elles étaient préoccupées par l'arriéré en question et qu'il leur semblait nécessaire de nommer d'autres juges pour le réduire. Nous avons constaté que le problème était particulièrement grave à la Cour de justice de l'Ontario.

Voici nos observations concernant certaines causes de l'arriéré :

- La Cour de justice de l'Ontario pourrait ne pas disposer des ressources judiciaires requises pour traiter les causes dont elle est actuellement saisie. Le nombre d'accusations reçues a augmenté d'environ 9 % en cinq ans (voir la Figure 3). Cette hausse reflète les initiatives annoncées par les gouvernements fédéral et provincial et les municipalités pour accroître les ressources policières et engager des poursuites vigoureuses contre les criminels violents, comme ceux qui utilisent des armes à feu ou qui font partie de gangs. Selon la Division, le nombre de postes de juge et de postes de juge de paix à temps plein ou à temps partiel à la Cour de justice de l'Ontario a augmenté de 24 et 73 respectivement entre 2003 et 2008.

Le nombre de juges requis pour administrer le système judiciaire d'une province de façon efficace dépend de plusieurs facteurs. Notre analyse comparative montre que, pour

disposer de ressources judiciaires comparables à celles d'autres provinces, l'Ontario devrait engager beaucoup plus de juges et de juges de paix, en plus de prévoir des salles d'audience et un personnel additionnels, pour faire face à l'augmentation du nombre d'affaires à traiter. Les données du Ministère montrent également que les juges ontariens entendent plus d'affaires criminelles que leurs homologues de n'importe quelle autre province et que l'Ontario a beaucoup moins de juges par personne que les autres provinces.

Pour faire face à la demande existante et croissante de décisions judiciaires, le Ministère dispose d'un nombre limité de solutions : obtenir des fonds additionnels afin de renforcer ses ressources judiciaires (ce qui pourrait ne pas être possible étant donné les exigences concurrentielles d'autres programmes gouvernementaux); travailler avec la magistrature et les usagers des tribunaux à rationaliser le fonctionnement des tribunaux pour que les affaires criminelles soient traitées de façon plus efficace et plus rapide; ou une combinaison des deux. Certaines autres possibilités, comme réduire le nombre de causes à traiter – qui dépend en grande partie du nombre d'accusations portées – échappent au contrôle du Ministère.

- La poursuite des affaires criminelles est de plus en plus complexe. Le nombre d'accu-

sations portées dans chaque cas, la quantité et le type de preuves présentées, et le grand nombre de personnes pouvant être impliquées dans un seul crime, sont autant de facteurs qui influent sur le nombre de comparutions et le temps requis pour régler une affaire. La magistrature a indiqué que l'incapacité de la police et de la Couronne à divulguer les renseignements pertinents en temps opportun, particulièrement en réponse à un suivi ou une demande supplémentaire, fait augmenter le nombre de comparutions et ralentit le processus.

- L'incapacité des accusés à obtenir les services d'un avocat en temps opportun – ou à n'importe quelle étape du processus – par l'entremise d'Aide juridique Ontario peut causer des retards et forcer des comparutions plus fréquentes parce que la magistrature peut reporter des instances pour donner à l'accusé le temps de prendre les dispositions nécessaires. La magistrature a ajouté qu'Aide juridique aidait à accélérer le traitement des accusations criminelles par les tribunaux. Nous avons remarqué qu'Aide juridique avait des représentants en mesure d'accepter des demandes dans seulement neuf des 60 tribunaux criminels. Comme le montre la Figure 4, le nombre de certificats délivrés par Aide juridique Ontario pour permettre aux défendeurs à faible revenu admissibles

Figure 4 : Nouvelles accusations criminelles reçues et certificats d'aide juridique délivrés, 2000-2001-2007-2008

Sources des données : Ministère du Procureur général et Aide juridique Ontario

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Variation sur 8 ans (%)
nouvelles accusations criminelles reçues	502 963	524 824	546 547	533 424	556 380	573 646	598 037	595 611	18,4
certificats d'aide juridique délivrés	65 279	63 023	61 074	60 735	61 666	65 510	65 784	64 335	-1,4
% des accusations criminelles couvertes par des certificats	13,0	12,0	11,2	11,4	11,1	11,4	11,0	10,8	-16,8

de payer un avocat n'a pas augmenté depuis 2000-2001, malgré la hausse substantielle du nombre d'accusations portées. En juillet 2007, le gouvernement a annoncé qu'il affecterait 51 millions de dollars additionnels sur trois ans à Aide juridique Ontario afin d'améliorer l'accès. En juillet 2008, l'auteur d'un examen indépendant du régime d'aide juridique a présenté ses conclusions sur le cadre légal, la gouvernance, l'administration et la prestation des services d'Aide juridique Ontario au procureur général.

- Dans le cas des personnes accusées au criminel qui sont mises en détention provisoire en attendant leur procès, les tribunaux réduisent généralement la peine infligée du double et même parfois du triple du temps d'incarcération précédant le prononcé de la sentence. Par exemple, outre la réduction méritée de peine – qui permet au détenu de réduire sa peine d'un tiers – la personne condamnée à un an de prison qui a déjà passé quatre mois en détention serait probablement libérée au moment du prononcé de la peine vu le temps déjà purgé. Des intervenants à qui nous avons parlé ont indiqué que beaucoup de comparutions en cour par des personnes en détention provisoire leur semblaient inutiles, car elles n'aident guère à faire avancer le dossier. Ces comparutions causent des délais, font augmenter les coûts et contribuent à l'arriéré. Nous avons été informés que, dans certains cas où un verdict de culpabilité est jugé probable, l'accusé a intérêt à retarder le procès de même que son plaidoyer de culpabilité afin de maximiser le temps passé en détention provisoire. Les représentants des tribunaux et des services correctionnels à qui nous avons parlé ont déclaré que le nombre de cas dans lesquels les accusés se voyaient créditer le double ou le triple du temps purgé en détention provisoire avait augmenté au cours des dix dernières années. Nous avons remarqué que le nombre total de détenus en Ontario avait augmenté

de seulement 10 % ou à peu près en dix ans, mais que la proportion d'accusés renvoyés en détention provisoire en attendant leur procès était passé de 40 % à près de 70 % durant cette période.

- Depuis dix ans, de plus en plus de détenus sont incarcérés dans des établissements correctionnels éloignés des palais de justice, en partie en raison de l'expansion des « superprisons » de la province, qui offrent un meilleur rapport coût-efficacité. Une conséquence involontaire de ce développement a été l'augmentation du temps de déplacement requis pour que les avocats de la défense puissent visiter leurs clients dans ces établissements plus éloignés. Durant notre vérification, différents membres de la collectivité juridique ont mentionné qu'il arrivait souvent aux avocats de la défense de prendre des dispositions pour que leurs clients soient amenés devant le tribunal – au lieu de comparaître par vidéo – parce qu'il est plus commode pour eux de rencontrer leurs clients au tribunal que de se déplacer jusqu'à l'établissement correctionnel. Les avocats de la défense peuvent aussi prendre des mesures qui entraînent des comparutions plus fréquentes de leurs clients, qui peuvent amener la direction des services correctionnels à incarcérer les accusés dans des établissements plus proches du tribunal.

Efforts déployés pour réduire l'arriéré des tribunaux criminels

Comme le montre la Figure 5, au cours des cinq dernières années, les dépenses de fonctionnement des tribunaux ont augmenté d'environ 33 %, passant de 302 à 400 millions de dollars, plus de la moitié de cette hausse étant survenue en 2007-2008. Nous avons appris qu'environ 35 millions de dollars en dépenses de fonctionnement additionnelles étaient attribuables à un paiement rétroactif effectué en 2007-2008 au titre de la rémunération des juges. Outre les ressources additionnelles que

Figure 5 : Résumé des coûts de fonctionnement annuels des services aux tribunaux, 2002-2003-2007-2008

Source des données : Comptes publics

	2002- 2003	2003- 2004	2004- 2005	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008	Augmentation sur 5 ans (%)
coûts de fonctionnement des tribunaux (en millions de dollars)	194,9	202,1	210,0	217,2	226,9	243,6	25,0
soutien judiciaire et rémunération des juges nommés par la province (en millions de dollars)	106,8	98,2	130,7	116,0	119,9	156,2	46,3
Total des coûts de fonctionnement (à l'exclusion des dépenses liées aux créances irrécouvrables) (en millions de dollars)	301,7	300,3	340,7	333,2	346,8	399,8	32,5
variation par rapport à l'année précédente (en millions de dollars)	10,8	-1,4	40,4	-7,5	13,6	53,0	
variation par rapport à l'année précédente (%)	3,7	-0,5	13,5	-2,2	4,1	15,3	

l'augmentation des dépenses de fonctionnement permettra d'acquiescer, nous avons vu des preuves que le Ministère et la magistrature travaillent ensemble à réduire les arriérés et partagent les pratiques exemplaires pour l'amélioration des procédures judiciaires.

Après la publication de notre *Rapport annuel 2003*, le Comité permanent des comptes publics a recommandé au Ministère de mesurer l'efficacité de différentes initiatives visant à réduire l'arriéré et d'en rendre compte. Nous avons vérifié où en étaient certaines de ces initiatives et constaté ce qui suit :

- En 2003, le Ministère a lancé le Projet de réduction des délais judiciaires (PRDJ), qui ciblait les 10 palais de justice de la CJO affichant les arriérés les plus critiques d'affaires criminelles en Ontario. Outre des dépenses ponctuelles de 28 millions de dollars effectuées pour améliorer ces installations, en 2004-2005, le Ministère a reçu des fonds annuels additionnels d'environ 22 millions de dollars pour engager environ 115 nouveaux employés de soutien, 15 nouveaux juges, 50 procureurs adjoints de la Couronne, 29 coordonnateurs administratifs et neuf employés de soutien juridique. Le PRDJ prévoyait éga-

lement un examen des procédures et goulots d'étranglement dans chaque palais de justice afin de trouver d'autres moyens d'améliorer l'efficacité. Au moment de la vérification cinq ans plus tard, le Ministère n'avait pas encore préparé une évaluation formelle de l'efficacité du PRDJ. Comme le montre la Figure 6, nous avons découvert qu'entre 2003 et 2007, les 10 palais de justice visés par le PRDJ avaient traité les accusations beaucoup plus rapidement que les 50 tribunaux qui ne faisaient pas partie du PRDJ. Cependant, malgré les progrès réalisés, en 2007, les palais de justice du PRDJ n'étaient pas encore capables de traiter toutes les accusations portées. Le nombre d'accusations reçues avait augmenté de 15 % depuis 2003, et leurs arriérés continuaient de croître, mais moins rapidement que dans les autres palais de justice. Les tribunaux du PRDJ ont aussi vu augmenter le nombre de jours et de comparutions nécessaires pour régler une affaire. L'augmentation du nombre de comparutions était même plus prononcée que pour les tribunaux non visés par le PRDJ.

- En février 2002, le Ministère a institué un projet pilote de gestion verticale des dossiers au palais de justice de Kitchener afin d'améliorer

Figure 6 : Résultats du Projet de réduction des délais judiciaires (PRDJ)

Source des données : Ministère du Procureur général

	Résultats combinés de 10 palais de justice visés par le PRDJ				50 palais de justice non visés par le PRDJ
	2003 (avant le PRDJ)	2007	Hausse (Nombre)	Hausse (%)	Hausse (%)
accusations reçues	217 657	250 966	33 309	15,3	8,5
accusations ayant fait l'objet d'une décision	214 133	245 261	31 128	14,5	4,7
augmentation de l'arriéré annuel d'accusations en instance	3 524	5 705	2 181	61,9	474,0
nombre moyen de jours pour rendre la décision	207,9	210,7	2,8	1,3	4,9
nombre moyen de comparutions avant la décision	7,8	9,6	1,9	24,1	17,0

la gestion des dossiers du procureur de la Couronne, dans l'espoir de réaliser des gains d'efficacité en réduisant le nombre de comparutions et le temps de traitement des affaires et en présentant des arguments plus solides aux tribunaux. Au moment de notre vérification, le Ministère n'avait procédé à aucun examen formel de ce projet pilote, qui se poursuivait. Nous avons fait notre propre évaluation en utilisant les données disponibles à ce jour et constaté que, entre 2001-2002 et 2007-2008, le nombre moyen de jours requis pour régler une affaire était passé de 160 à 138, tandis que le taux d'échec des procès – qui correspond au nombre d'accusations traitées à la date du procès mais sans procès – avait été ramené de 12 % à 7 %. Malgré ces améliorations, le nombre moyen de comparutions est passé de 6,2 à 8,2. En outre, le palais de justice de Kitchener était un des 10 inclus dans le PRDJ. Il a été impossible de déterminer dans quelle mesure le PRDJ avait contribué à l'amélioration au palais de justice de Kitchener. Au moment de notre vérification, le Ministère prévoyait d'étendre le projet de gestion des dossiers du procureur à 17 bureaux de la Couronne de grande taille ou de taille moyenne d'ici la fin de 2008.

- En novembre 2005, le Ministère s'est vu octroyer des fonds de 23,7 millions de dollars pour la mise en oeuvre du projet Optimisation du système de justice entre mai 2006 et mars 2008 dans certains palais de justice. Le projet comportait plusieurs volets distincts mais liés entre eux visant à réduire les délais aux premières étapes du traitement des affaires par les tribunaux. Ces volets incluaient l'établissement d'une équipe chargée d'intervenir dans les affaires concernant des personnes détenues pour assurer des comparutions plus productives et prévenir les ajournements inutiles; une initiative de justice communautaire visant à améliorer les programmes de déjudiciarisation comme solutions de rechange au traitement des affaires par les tribunaux; et des mesures pour améliorer la qualité des dossiers de la Couronne et la divulgation par le ministère public. Le Ministère a également engagé un consultant pour évaluer les programmes durant cette période. Dans un rapport daté de novembre 2007 – qui était le plus récent disponible au moment de notre vérification – le consultant a noté plusieurs résultats positifs, dont une augmentation des taux de règlement, une réduction du nombre d'ajournements, des pourcentages plus élevés

de plaidoyers de culpabilité avant le procès, un plus grand nombre de cas aiguillés vers les programmes de déjudiciarisation et l'amélioration des dossiers de la Couronne.

- Au cours des cinq dernières années, le Ministère a affecté environ 5,3 millions de dollars au financement des « tribunaux éclairs » – c'est-à-dire des tribunaux auxquels on fournit des ressources additionnelles ou réaffectées pour une période pouvant aller jusqu'à six mois pour les aider à réduire les arriérés. Le Ministère a eu recours à de tels tribunaux pour les palais de justice affichant d'importants arriérés criminels. En discutant de la question avec le Ministère et la magistrature, nous avons appris qu'en général, les tribunaux éclairs offraient seulement une aide à court terme aux palais de justice, et que les arriérés augmentaient lorsque les ressources additionnelles étaient retirées.

Dans notre *Rapport annuel 2003*, nous recommandions également au Ministère d'établir des objectifs et des échéanciers réalistes pour l'élimination des arriérés. En juin 2008, après notre travail de vérification sur le terrain pour le présent rapport, le Ministère a annoncé la stratégie Justice juste-à-temps, qui, pour la première fois, établit un objectif public : réduire de 30 % sur quatre ans la moyenne provinciale de jours et de comparutions nécessaires pour clore une affaire. Deux initiatives devant aider à atteindre cet objectif ont été annoncées à ce moment-là : améliorer l'accès à l'aide juridique et modifier la façon dont les procureurs de la Couronne gèrent les causes. Le Ministère a indiqué qu'il prévoyait d'annoncer d'autres initiatives dans l'avenir.

Affaires de droit de la famille

En général, la Cour de justice de l'Ontario entend les affaires de droit de la famille touchant la protection de l'enfance de même que les questions de garde, d'accès, de soutien et d'adoption, qui relèvent de la compétence provinciale, tandis que

la Cour supérieure de justice s'occupe des affaires de divorce et des réclamations fondées sur le droit des biens. Dans 17 tribunaux, il existe une Cour unifiée de la famille, où toutes les affaires de droit de la famille sont réglées par la Cour supérieure de justice. Les affaires de protection de l'enfance sont assujetties à des délais de prescription pour les comparutions et les audiences : dans la plupart des cas, il est jugé dans l'intérêt de l'enfant de régler l'affaire dans un délai de 120 jours, à moins que les tribunaux n'en aient statué autrement. En 2007-2008, les deux tribunaux ont été saisis d'un total d'environ 86 000 affaires de droit de la famille, dont 12 000, ou 14 %, se rapportaient à la protection de l'enfance.

Pour les affaires de droit de la famille et de droit civil, le Ministère a récemment commencé à compiler des statistiques additionnelles sur l'état d'avancement des affaires à l'aide de son système de suivi des causes, appelé « FRANK ». FRANK a été introduit dans les palais de justice sur une période de six ans, le processus devant prendre fin à l'automne 2008. Au moment de notre vérification, le Ministère nous a informés qu'il procédait à un examen d'assurance de la qualité afin de vérifier l'exactitude et la fiabilité des données du système FRANK. Cependant, nous avons remarqué, en consultant l'information consignée dans FRANK, qu'il existait des arriérés dans le règlement des affaires de droit de la famille, y compris celles qui se rapportent à la protection de l'enfance. Par exemple, des 11 400 affaires de protection de l'enfance réglées entre mars 2007 et février 2008, environ 47 % ont pris plus de 120 jours, et le nombre de causes pendantes depuis plus de 120 jours a augmenté de 38 %, passant de 4 700 en mars 2006 à 6 500 en février 2008.

En vertu des *Règles en matière de droit de la famille*, les audiences portant sur la protection d'un enfant ne doivent pas durer plus de 120 jours à compter de l'introduction de la cause, sous réserve de l'intérêt véritable de l'enfant. Cette période peut être prolongée par le juge pour tenir compte des circonstances familiales et établir un plan permanent pour les soins et l'éducation de l'enfant.

Nous avons remarqué que FRANK ne pouvait pas faire de distinction entre les affaires qui avaient dépassé le délai de prescription, par exemple les causes qui n'ont pas été entendues dans les 120 jours, et les affaires dont le délai avait été prorogé par le tribunal. Cette information aiderait à évaluer l'importance des arriérés. Le Ministère a reconnu que les affaires portant sur la protection d'un enfant accusaient des arriérés graves et observé que l'augmentation des fonds publics octroyés aux sociétés d'aide à l'enfance au cours des dernières années avait entraîné une hausse importante du nombre de causes portées devant les tribunaux.

En 2005, six juges additionnels du droit de la famille ont été nommés à la CJO et, en juillet 2008, le gouvernement fédéral s'est engagé à nommer huit autres juges à la CSJ, dont six seront affectés aux affaires de droit de la famille. Cependant, les dépenses au titre des ressources judiciaires n'ont pas été suffisantes pour faire face à l'augmentation du nombre d'affaires de protection de l'enfance soumises aux tribunaux.

Nous avons également remarqué des arriérés croissants dans les affaires de droit de la famille non liées à la protection de l'enfance. Le nombre de causes pendantes depuis plus de 200 jours a augmenté de 26 %, passant de 70 800 en mars 2006 à 88 900 en février 2008.

La juge en chef de la Cour supérieure de justice nous a dit ceci à propos des instances en matière familiale : « Dans l'ensemble, le problème d'arriéré est resté stable. Cependant, dans certains domaines et dans certaines régions, les arriérés posent un défi de taille, particulièrement en matière civile et familiale. En droit de la famille, la Cour accorde la priorité aux affaires de protection de l'enfance, dont l'arriéré reste inquiétant. »

La juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario, quant à elle, nous a informés que « la réduction des délais dans le traitement des affaires de protection de l'enfance est et restera une préoccupation centrale de la Cour. La Cour de justice de l'Ontario travaille en étroite collaboration avec le ministère du Procureur général, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse et les partenaires du sys-

tème judiciaire à réduire l'arriéré en protection de l'enfance dans le cadre du Sommet de la justice et de son comité directeur des tribunaux de la famille. Depuis que les effectifs dans ce domaine ont été renforcés en 2005, l'arriéré en droit de la famille a un peu diminué, particulièrement dans les affaires de protection de l'enfance. »

Nous avons remarqué que plusieurs initiatives avaient été prises pour améliorer le traitement des affaires de protection de l'enfance et de droit de la famille. Ces initiatives comprennent l'élaboration d'un protocole des meilleures pratiques en protection de l'enfance, l'établissement de groupes de travail et de comités à la suite du Sommet de la justice de 2002, ainsi qu'une enquête sur les causes des arriérés à certains endroits.

Affaires civiles

Les tribunaux civils sont saisis d'environ 85 000 nouvelles affaires chaque année, dont quelque 6 000 sont instruites et le reste est réglé sans qu'un procès soit nécessaire, que ce soit à la suite d'une décision par les parties en cause, d'une médiation avant procès ou de l'application des règles procédurales. Le Ministère surveille le temps requis pour traiter près de 50 000 causes instruites après le dépôt initial. Nous avons remarqué que le Ministère avait fait des progrès dans le traitement des affaires civiles. Par exemple, entre mars 2006 et février 2008, le pourcentage de causes en attente de procès depuis plus de 12 mois a baissé de 41 %. Cependant, le traitement des affaires civiles prenait encore beaucoup de temps. En 2007-2008, il fallait 581 jours en moyenne pour trancher une affaire civile et, en février 2008, il y avait 6 670 affaires civiles en attente de procès depuis 359 jours en moyenne.

Le Ministère a entrepris un projet de réforme du système de justice civil afin de recommander des moyens de le rendre plus expéditif, plus simple et plus efficace. Le rapport publié en novembre 2007 contenait plus de 80 recommandations que le Ministère, la magistrature et d'autres intervenants sont en train de mettre en oeuvre.

RECOMMANDATION 1

Le ministère du Procureur général doit travailler avec la magistrature et d'autres intervenants à concevoir des moyens plus efficaces et plus durables d'éliminer les arriérés d'affaires criminelles, familiales et civiles, notamment :

- créer de meilleurs outils pour déterminer l'origine et les raisons précises des délais et des comparutions plus fréquentes de façon à pouvoir prendre des mesures en temps plus opportun pour remédier aux problèmes susceptibles de se poser;
- évaluer les répercussions sur les ressources des interventions et des décisions des différentes parties à un procès de façon que les ressources affectées aux tribunaux puissent répondre à la demande accrue;
- établir des objectifs et des échéanciers réalistes pour éliminer les arriérés actuels.

Le Ministère doit également évaluer l'impact tant quantitatif que qualitatif des arriérés sur les tribunaux, les intervenants et le public et utiliser cette information pour établir des points de référence permettant de mesurer les améliorations.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera de répondre à la nécessité d'améliorer l'information de gestion, notamment en rassemblant des données significatives de qualité sur les ajournements. Dans la mesure du possible, il recueillera des données pour l'aider à évaluer les répercussions sur les ressources des mesures et des décisions prises par les différentes parties à un procès pour que les ressources allouées aux tribunaux puissent répondre à la demande accrue.

Le Ministère reconnaît les effets nuisibles de l'arriéré d'affaires criminelles sur le public et les autres intervenants du système judiciaire. C'est pourquoi il a élaboré la stratégie Justice juste-à-temps, qui est la première approche axée sur les résultats dans le domaine de la justice pénale en Ontario. Le procureur général s'est donné

comme objectif de réduire de 30 % en quatre ans la moyenne provinciale de jours et de comparutions nécessaires pour régler une affaire criminelle. Dans le cadre de cette stratégie, le Ministère travaille avec la magistrature et tous les autres intervenants à identifier les pratiques et procédures qui nuisent au fonctionnement efficace des tribunaux criminels et à concevoir des solutions qui lui permettront d'atteindre les objectifs fixés. Une fois que des pratiques efficaces de traitement des affaires auront été mises en place, le Ministère sera en mesure d'évaluer avec précision les ressources dont il a besoin.

Il importe de noter que la plupart des accusations dont les tribunaux sont saisis depuis huit mois ou plus ne risquent pas d'être suspendues ou rejetées pour cause de retard. La Cour suprême du Canada a statué que le retard devait être déraisonnable et attribuable à la Couronne. Très peu de causes sont suspendues ou rejetées pour cause de retard indu.

En ce qui concerne les affaires de droit de la famille et de droit civil, le Ministère continuera de travailler avec la magistrature et les partenaires du système judiciaire à identifier les causes des retards, particulièrement pour les affaires de protection de l'enfance, et à donner suite aux recommandations formulées dans le cadre du projet de réforme de 2007 visant à réduire au minimum les retards dans le système de justice civile.

STRUCTURE ADMINISTRATIVE DES TRIBUNAUX

Dans nos rapports annuels 1997 et 2003, nous avons recommandé au Ministère et à la magistrature de favoriser une plus grande collaboration et de remédier à des problèmes de longue date liés à l'administration des tribunaux. Nous avons noté qu'il fallait améliorer les méthodes d'administration et de gestion afin de renforcer l'imputabilité et de régler les problèmes graves, dont les arriérés. Lors de la vérification actuelle, nous avons été heureux de constater que le Ministère et la magistrature

avaient déployé d'importants efforts pour préciser leurs rôles et responsabilités respectifs, se consulter et collaborer à toutes les grandes décisions administratives. Malgré cette collaboration accrue, il reste plusieurs secteurs dans lesquels les progrès ont été minimes ou inexistants, notamment ceux de la réduction des arriérés, de la technologie de l'information et de la sécurité des tribunaux. Nous examinons ces enjeux dans d'autres sections du rapport.

La relation entre le Ministère et la magistrature est complexe. La magistrature est indépendante des branches administrative et législative du gouvernement. Dans le cadre de sa fonction décisionnelle, la magistrature est le seul responsable de la conduite des affaires instruites dans ses palais de justice. Elle dirige le fonctionnement des tribunaux, notamment en fixant les dates d'audience, en établissant les rôles et en assignant des salles d'audience, des affaires et des fonctions à chaque juge. Si la magistrature gère l'utilisation des ressources judiciaires, le Ministère pour sa part prend des décisions clés relatives à l'administration des tribunaux, notamment en ce qui concerne les budgets des tribunaux, la dotation en personnel, les projets d'immobilisations touchant les palais de justice et le nombre de juges et de juges de paix nommés par la province.

Tout le monde est conscient que l'efficacité de cette répartition des responsabilités nécessite une structure d'imputabilité clairement définie et un partage clair des pouvoirs et des responsabilités entre la magistrature et le Ministère. Ce partage des pouvoirs peut signifier que, dans certains cas, la participation de la magistrature dans les secteurs de responsabilité ministérielle se limite à être tenue au courant des activités. Dans d'autres cas, lorsque la magistrature le juge approprié, elle peut tenir des consultations directes avec le Ministère.

Depuis la publication de notre *Rapport annuel 2003*, le Ministère et la magistrature ont déployé de plus grands efforts de collaboration et mieux défini leurs rôles et responsabilités respectifs :

- Les représentants du Ministère, de la magistrature, du barreau et d'autres partenaires et intervenants assistent au « Sommet de la justice » tenu chaque année depuis 2002. Ces

sommets ont permis d'améliorer la discussion sur les enjeux clés touchant les tribunaux et d'établir plusieurs groupes de travail et comités mixtes pour répondre aux préoccupations cernées. Ces efforts ont notamment donné lieu à la mise en oeuvre en 2004 d'un protocole de gestion des dossiers criminels et à l'identification des pratiques exemplaires pour le traitement des affaires de protection de l'enfance.

- En 2004, le procureur général et le juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario ont signé un protocole d'entente (PE) renouvelé précisant et clarifiant les responsabilités et pouvoirs financiers et administratifs respectifs des deux parties dans la prestation des services aux tribunaux. En mai 2008, pour la première fois, un PE a été conclu entre le procureur général et le juge en chef de la Cour supérieure de justice.
- La Division des services aux tribunaux (la Division) du Ministère et la Cour de justice de l'Ontario ont commencé à publier des rapports annuels, quoique plutôt tardivement – au moment de notre vérification, les plus récents rapports visaient les exercices terminés le 31 mars 2005 et le 31 décembre 2005, respectivement. Ces rapports servent à préciser davantage les rôles et responsabilités des parties, à relever les problèmes touchant l'administration des tribunaux et à signaler les progrès réalisés dans la prestation plus efficace des services aux tribunaux.
- En 2006, le gouvernement a apporté plusieurs modifications à la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, qui régit la structure et l'administration des tribunaux. Ces modifications précisent les objectifs liés à l'administration des tribunaux, clarifient les rôles et responsabilités du Ministère et de la magistrature, reconnaissent les PE entre le Ministère et la magistrature, et exigent du Ministère qu'il publie un rapport annuel sur l'administration des tribunaux.

Au cours de notre vérification, les juges en chef nous ont dit qu'à leur avis, la relation avec le Ministère s'était améliorée. Les tribunaux nous ont aussi fait part de certaines préoccupations concernant la dotation en personnel, la sécurité et les installations, sur lesquelles le Ministère devra se pencher. Par exemple, la Cour d'appel nous a écrit ce qui suit : « La CAO est généralement satisfaite de l'administration des tribunaux en Ontario. Les services fournis par la Division des services aux tribunaux répondent aux besoins de la magistrature de la Cour d'appel de l'Ontario. »

De même, la juge en chef de la Cour supérieure de l'Ontario a déclaré :

Beaucoup des gains d'efficience judiciaires identifiés et réalisés au cours des dernières années découlent du constat, par le vérificateur général en 2003, que les responsabilités et rôles respectifs des branches judiciaire et exécutive du gouvernement continuaient de prêter à confusion. Pour dissiper la confusion, le Bureau du juge en chef de la Cour supérieure et le ministère du Procureur général ont collaboré à l'élaboration d'un cadre législatif approprié, en apportant des modifications à la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, afin d'adopter une définition commune des rôles respectifs de chaque branche du gouvernement et, en fin de compte, de conclure un protocole d'entente détaillé entre la juge en chef de la Cour supérieure et le procureur général de l'Ontario, qui est le premier protocole du genre pour l'étendue et la portée au Canada.

Les représentants de la Cour de justice de l'Ontario, qui a conclu un PE avec le Ministère en 1993, ont également déclaré : « Le PE a grandement aidé la Cour et le Ministère à mieux comprendre leur relation complexe et leurs responsabilités administratives respectives. Il y aurait d'autres améliorations à apporter au PE en ce qui concerne le soutien financier des services de bibliothèque et

de TI, ainsi que la reconnaissance formelle du droit de propriété de la Cour sur ses propres données statistiques. »

Les représentants de la CJO ont toutefois mentionné plusieurs cas dans lesquels les services de soutien du Ministère ne répondaient pas aux besoins de la Cour, dont un personnel de soutien insuffisant dans les salles d'audience et les bureaux des juges de paix, ainsi que des lacunes dans les services au public dans les tribunaux de la famille de l'Ontario, pour lesquels il faudrait augmenter le nombre de juges et prévoir plus de locaux en conséquence.

RECOMMANDATION 2

Pour aider à assurer le fonctionnement efficace des tribunaux et améliorer la gestion des fonds affectés aux tribunaux, le ministère du Procureur général et la magistrature doivent profiter au maximum de leur relation améliorée pour perfectionner leurs méthodes d'administration et de gestion en établissant :

- un processus qui leur permet d'évaluer régulièrement la structure administrative des tribunaux ainsi que leur relation par rapport aux résultats désirés;
- des objectifs, des plans et des échéanciers réalistes pour le règlement efficace en temps opportun des problèmes liés au fonctionnement des tribunaux, notamment en réduisant les arriérés et en améliorant la technologie, les systèmes d'information et la sécurité des tribunaux.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Division des services aux tribunaux du Ministère a conclu des protocoles d'entente avec la Cour de justice de l'Ontario et la Cour supérieure de justice. Ces protocoles soutiennent un dialogue continu visant à maximiser la collaboration dans l'administration des tribunaux tout en préservant l'indépendance de la magistrature. Le personnel de la Division rencontre

régulièrement des représentants de la magistrature, dans les bureaux des juges en chef et au niveau local, afin de cerner les nouveaux besoins et les nouvelles priorités et d'y répondre. Le plan quinquennal de la Division, publié dans son rapport annuel, établit les objectifs, les plans et les échéanciers à respecter pour répondre aux besoins prioritaires identifiés par le Ministère et la magistrature.

La stratégie Justice juste-à-temps est un bon exemple d'efforts de collaboration déployés par le Ministère et la magistrature afin d'atteindre des objectifs concrets pour le fonctionnement efficace des tribunaux. L'initiative est codirigée par un juge de la Cour supérieure de justice et la Division du droit criminel du Ministère. Nous continuerons de consulter la magistrature, dans le cadre de l'initiative Justice juste-à-temps, pour trouver des moyens d'améliorer le fonctionnement des tribunaux et de réduire les arriérés.

SYSTÈMES D'INFORMATION ET UTILISATION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES

La Division utilise deux grands systèmes informatisés pour fournir des renseignements à la magistrature et aux procureurs de la Couronne et pour assurer le suivi des causes devant les tribunaux.

Le Réseau intégré d'information sur les infractions (RIII), mis en place en 1989, est un système central d'exploitation en ligne qui stocke de l'information sur toutes les affaires criminelles. Il conserve des données sur les affaires en instance et produit les registres des tribunaux ainsi que des rapports statistiques mensuels. Le RIII assure aussi le suivi des infractions, des amendes imposées et des paiements effectués.

En 2003, le Ministère a commencé la mise en oeuvre par étapes d'un nouveau système de TI – appelé « FRANK » – pour la gestion des dossiers, l'établissement des rôles et la production des rapports sur les affaires de droit civil et de droit de

la famille. FRANK a remplacé plusieurs systèmes manuels et systèmes informatiques autonomes utilisés à différents endroits. Nous avons été informés qu'en raison de complexités inattendues, la pleine mise en oeuvre a pris trois ans de plus que prévu. Le dernier palais de justice à se convertir au système devrait être en ligne à l'automne 2008. FRANK assure aussi la gestion d'environ 75 % des instances criminelles à la Cour supérieure de justice.

En 1996, le Ministère, avec d'autres ministères et un consortium de partenaires du secteur privé, a lancé le Projet d'intégration du système judiciaire (Projet ISJ) pour que les tribunaux aient accès à de nouveaux systèmes d'information intégrés avec d'autres partenaires du système judiciaire, comme la Couronne, la police et les services correctionnels. Le projet avait pour but de moderniser l'administration de la justice et d'accroître l'efficacité et l'accessibilité du système judiciaire. Le Projet ISJ a toutefois été abandonné en 2002 à cause de l'augmentation considérable des coûts et des délais.

En conséquence de l'échec du Projet ISJ, l'approche favorisée par le Ministère depuis 2002 pour la mise en oeuvre à moyen terme de nouvelles technologies de l'information dans les tribunaux a été d'avancer progressivement, par petites étapes, afin d'assurer la maintenance et la mise à niveau des systèmes existants de gestion des dossiers. À plus long terme, le Ministère prévoit de combiner les systèmes de gestion des affaires de droit civil et de droit de la famille et les systèmes de gestion des affaires criminelles en un seul système de gestion des instances.

Nous avons constaté que, depuis la publication de notre *Rapport annuel 2003*, peu de progrès avait été fait dans la mise en oeuvre de nouvelles technologies visant à améliorer l'efficacité des tribunaux, particulièrement pour le traitement des affaires criminelles. Les sections qui suivent examinent les récents efforts déployés par le Ministère pour introduire des systèmes d'information et de nouvelles technologies.

Système unique de gestion des dossiers

En octobre 2004, le Conseil de gestion du gouvernement (CGG) a autorisé le Ministère à entreprendre le travail requis pour le soutien critique, la maintenance et les mises à niveau essentielles du RIII et de FRANK afin d'appuyer le traitement des causes et de mettre les deux systèmes en position favorable pour leur intégration prévue dans un système unique de gestion des dossiers. Le Ministère en est à l'étape de la planification détaillée d'un tel système. Entre 2004-2005 et 2007-2008, le Ministère a affecté environ 3 millions de dollars par an au soutien critique, à la maintenance et aux mises à niveau essentielles du RIII et de FRANK, conformément aux directives émises par le CGG en octobre 2004.

En 2007, la Division a mené une évaluation des besoins et une étude de recherche afin d'examiner et d'évaluer les technologies disponibles à l'appui du développement d'un système unique de gestion des dossiers. Au moment de notre vérification, le rapport sur les résultats de l'évaluation des besoins était en voie de rédaction, et la Division était en train de préparer une analyse de rentabilisation énonçant les objectifs, l'approche et le coût estimatif du projet. Le Ministère nous a dit qu'il s'attendait à soumettre une présentation formelle au Cabinet avant la fin de 2008 et que, si la présentation était approuvée, la date cible pour la mise en oeuvre d'un nouveau système unique de gestion des dossiers serait 2009-2010.

Nous avons remarqué qu'en 2001, la Colombie-Britannique avait pleinement mis en oeuvre un système intégré de gestion des dossiers appelé JUSTIN, à un coût total d'environ 15 millions de dollars. JUSTIN contient les rapports de police aux avocats de la Couronne, les calendriers établis pour la police, l'évaluation et l'approbation des preuves du ministère public, les notifications aux victimes et aux témoins de la Couronne, l'établissement des rôles et le calendrier des procès. Le système est intégré, ce qui signifie que l'information sur un dossier donné est saisie seulement une fois et que

les différents intervenants réutilisent l'information au fur et à mesure que l'affaire avance de l'introduction de l'instance à la notification de la décision. Comme c'était l'intention du Projet ISJ de l'Ontario, la réutilisation des données dans tout le système permet au personnel de passer moins de temps à consigner et à traiter les données et réduit au minimum les erreurs attribuables à la réintroduction des données. JUSTIN est aussi intégré à des applications liées aux affaires de droit civil et de droit de la famille. En février 2008, le Québec a accepté d'acheter la suite d'applications en justice pénale et civile de la Colombie-Britannique, qu'il prévoit mettre en oeuvre à l'échelle de la province.

Le Ministère nous a dit qu'il avait examiné la possibilité d'adopter JUSTIN comme plateforme du système unique de l'Ontario mais qu'il avait décidé de ne pas poursuivre cette option, principalement parce que le système judiciaire de la Colombie-Britannique diffère de celui de l'Ontario et que cela pourrait coûter plus cher que l'approche progressive actuelle. Le Ministère a toutefois été incapable de nous fournir une évaluation formelle du système de la Colombie-Britannique et de nous expliquer pourquoi il ne pouvait pas s'appliquer à l'Ontario.

Ordinateurs dans les salles d'audience

L'abandon du papier au profit d'un système de documents judiciaires électroniques permettrait de réaliser des économies et des gains d'efficacité considérables. Malgré le volume d'affaires et le grand nombre de documents que le personnel des tribunaux doit gérer chaque année, les transactions sont généralement encore traitées manuellement sur papier, ce qui demande beaucoup de travail administratif pour prévoir, consigner, classer et suivre les instances et transactions judiciaires. Dans les trois régions que nous avons visitées, nous avons été informés que plus des trois quarts de leurs palais de justice avaient utilisé des ordinateurs dans au moins une salle d'audience pour les tâches administratives, comme la saisie ou la mise à jour

des données dans le RIII ou dans FRANK durant les audiences. L'utilisation d'ordinateurs dans les salles d'audience n'est toutefois pas une pratique courante à l'échelle de la province : la saisie des données et le traitement des formulaires se font à l'extérieur de la salle d'audience. Nous avons remarqué que, pour élargir l'utilisation des ordinateurs dans les salles d'audience, le Ministère devrait composer avec les limitations techniques de certaines salles d'audience, apporter des changements aux procédures et aux responsabilités des greffiers et, peut-être aussi, faire face à la résistance des intervenants à la modification des procédures judiciaires et des exigences en matière de documentation.

Dépôt électronique des documents

En attendant le développement d'un système unique de gestion des dossiers, il ne servirait pas à grand-chose pour le Ministère de demander au public de remplir certains formulaires par voie électronique, car ses systèmes ne pourraient pas les traiter. En 2004, le Ministère a abandonné son projet pilote de dépôt électronique des documents parce que son matériel était désuet et tombait souvent en panne, que son système manquait de capacité, que les formulaires étaient complexes, et que les investissements nécessaires étaient jugés trop importants.

Nous avons remarqué qu'en Colombie-Britannique, les règles législatives facilitant le dépôt électronique sont entrées en vigueur en juillet 2005. Depuis ce temps, la Colombie-Britannique a introduit le dépôt électronique dans sept palais de justice et elle compte l'étendre peu à peu à toute la province. Le projet de dépôt électronique de la Colombie-Britannique a permis à des cabinets d'avocats, des agents d'enregistrement et les personnes qui se représentent elles-mêmes devant les tribunaux de soumettre des documents par voie électronique. Les propres recherches du Ministère indiquent que le dépôt électronique a été largement adopté dans diverses juridictions des États-Unis, de

l'Europe et de l'Asie du Sud-Est. Dans les tribunaux américains fédéraux et d'État qui disposent de cette capacité, entre 40 % et 90 % des documents sont déposés par voie électronique.

Enregistrement audionumérique

Dans le passé, les délibérations judiciaires étaient transcrites manuellement par des sténographes assistant aux audiences et enregistrées à l'aide de dispositifs d'enregistrement analogique de faible qualité. Les améliorations apportées au matériel d'enregistrement audionumérique au cours des dernières années permettent aujourd'hui aux tribunaux d'obtenir des enregistrements efficaces et de haute qualité et de réduire ainsi les frais de sténographie. L'Alberta et la Colombie-Britannique ont assuré la conversion de leurs tribunaux à des systèmes audionumériques en 2001-2002 et 2006-2007, respectivement. En Ontario, pour des raisons techniques et de qualité, le Ministère a abandonné en 2004-2005 un projet pilote hérité de l'ancien Projet ISJ qui avait coûté plus de 17 millions de dollars.

En juin 2007, le Ministère a conclu une nouvelle entente avec son fournisseur pour la mise à l'essai de dispositifs d'enregistrement numérique dans six palais de justice. En juillet 2007, le Ministère a fait une évaluation du projet pilote et décidé de faire appel au même fournisseur pour l'introduction graduelle des dispositifs d'enregistrement numérique dans les tribunaux de l'Ontario. En mars 2008, un total de 16 palais de justice avaient réussi la transition à un système numérique à un coût de 750 000 \$. Le Ministère nous a informés qu'il faudrait deux ou trois ans pour assurer la conversion des 146 palais de justice restants. Cependant, au moment de notre vérification, le Ministère n'avait pas établi de plan formel spécifiant la portée et les objectifs opérationnels de la mise en oeuvre, y compris les coûts projetés, l'approbation de gestion et les plans élaborés pour faire face aux problèmes de compatibilité et à d'autres questions techniques.

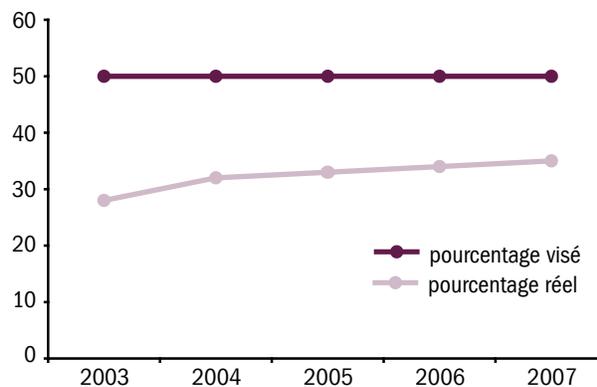
Comparutions par vidéo

Dans notre *Rapport annuel 2003*, nous notions que les tribunaux commençaient à tirer parti des nouvelles technologies vidéo, qui permettent à l'accusé de comparaître en cour par vidéoconférence depuis un établissement correctionnel ou un poste de police. La plupart des comparutions en cour pénale concernent des audiences préliminaires ou des renvois, qui ne durent généralement que quelques minutes, après quoi l'accusé est mis en détention provisoire en attendant son procès. La technologie vidéo élimine la nécessité d'amener le prisonnier au tribunal et les frais connexes. Le nombre de palais de justice, d'établissements correctionnels, de postes de police et de bureaux de l'aide juridique dotés d'une technologie vidéo a plus que doublé depuis 2003 et s'élève aujourd'hui à environ 230. La technologie vidéo sert aussi à d'autres fins, dont les témoignages à distance et les procès sous haute sécurité. Cependant, en nous fondant sur l'information examinée ci-après, nous avons conclu que la technologie vidéo en salle d'audience était sous-utilisée et que l'expansion de son utilisation présenterait de grands avantages.

En 2003, le Ministère s'est donné pour objectif de faire appel à la technologie vidéo dans 50 % des cas de comparution d'une personne sous garde. Le Ministère n'a pas atteint cet objectif et, comme le montre la Figure 7, le taux d'utilisation de la technologie vidéo augmente lentement et semble s'être stabilisé autour de 35 %. En 2007, le Ministère a demandé à un consultant indépendant d'examiner l'utilisation de la technologie vidéo dans le secteur de la justice. Le consultant a conclu que cette utilisation s'était stabilisée faute de fonds, d'un modèle de gouvernance responsable, d'une orientation stratégique et d'une planification appropriée auprès des intervenants. Le *Code criminel* du Canada permet aux accusés de comparaître par vidéo dans certaines circonstances sur ordre de la magistrature. Les tribunaux de l'Ontario ne sont pas tenus de faire davantage appel à l'équipement vidéo pour les comparutions, et le consentement de la Couronne et de la défense est parfois requis. Comme il

Figure 7 : Comparutions vidéo en pourcentage du nombre total de comparutions par des personnes sous garde, 2003-2007 (%)

Sources des données : Ministère du Procureur général et ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels



est mentionné plus tôt dans ce rapport, nous avons appris qu'un autre facteur limitant l'utilisation de la technologie vidéo était le fait que les avocats de la défense préféraient rencontrer les détenus en cour pour éviter d'avoir à se rendre jusqu'aux établissements correctionnels.

Dans son rapport, le consultant estimait que, si 50 % des détenus avaient pu comparaître par vidéo en 2006-2007 conformément à l'objectif fixé, le secteur de la justice aurait économisé environ 10 millions de dollars. En réduisant le nombre de prisonniers transportés entre les tribunaux et les établissements correctionnels, on pourrait réduire les délais attribuables aux problèmes de circulation et faire une utilisation plus efficace des ressources policières affectées au transport des prisonniers, en plus d'améliorer la sécurité pour le public et l'accès à la justice, particulièrement dans les régions éloignées.

Le consultant pourrait même avoir sous-estimé les économies possibles. Dans une étude réalisée en février 2008 sur les services aux tribunaux fournis par le service de police de Toronto, qui assure la sécurité des tribunaux et le transport des prisonniers jusqu'aux tribunaux de Toronto et assume lui-même les coûts annuels connexes d'environ 44 millions de dollars, le vérificateur général de la Ville de Toronto estimait que l'augmentation à 40 % du taux d'utilisation de la technologie vidéo, qui

s'élevait à environ 21 % 2006, permettrait à cette seule ville d'économiser 5 millions de dollars. Nous avons constaté qu'un plus grand recours aux comparutions par vidéo permettrait aux établissements correctionnels visités de réduire leurs besoins en dotation en réduisant le nombre d'entrées et de sorties des détenus. Nous avons également été informés que cela donnerait aux détenus moins d'occasions d'introduire des articles de contrebande en prison.

Nous avons remarqué au cours de nos recherches qu'une plus grande utilisation de la technologie vidéo était possible et offrirait un bon rapport coût-efficacité avec des protocoles appropriés assurant l'utilité de ces comparutions. Nous avons notamment constaté que l'Alberta faisait davantage appel à la technologie vidéo que l'Ontario pour les comparutions des accusés sous garde. Cette province est d'ailleurs tenue d'utiliser la technologie vidéo pour plusieurs types de comparutions préalables à l'instruction, à moins que l'accusé n'ait une raison valable de comparaître en personne. En 2007, le pourcentage de comparutions préalables par vidéo de personnes sous garde était de 65 % dans les établissements correctionnels d'Edmonton et de 80 % dans ceux de Calgary. Ces pourcentages étaient sensiblement plus élevés que la moyenne à Toronto.

Nous avons également noté que le protocole d'entente sur le projet original de mise en oeuvre d'un système de renvois par vidéo, qui régissait la portée du projet et les rôles et responsabilités respectives du ministère du Procureur général et de l'ancien ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique, était venu à expiration en mars 2003 et qu'il n'avait pas été renouvelé.

RECOMMANDATION 3

Afin de moderniser le fonctionnement des tribunaux, de réaliser des économies et des gains d'efficacité pour l'administration des tribunaux et d'autres intervenants – dont la police et les services correctionnels – et d'améliorer la sécurité publique, le ministère du Procureur général doit accélérer ses efforts et établir des plans et des échéanciers en vue de l'introduction de

diverses technologies éprouvées et de la mise à niveau des systèmes d'information. Il doit notamment :

- veiller à ce que son analyse des technologies applicables utilisées dans d'autres provinces soit suffisamment approfondie;
- utiliser la technologie vidéo pour les comparutions en cour, à moins que l'accusé ne présente des arguments valables justifiant la nécessité de comparaître en personne.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera de travailler avec la magistrature et ses partenaires à améliorer l'efficacité du système judiciaire en tirant parti de la technologie. En restant un membre actif du Centre canadien de technologie judiciaire et du Comité des technologies de l'information de l'Association des administrateurs judiciaires du Canada, le Ministère continuera d'évaluer les technologies disponibles dans d'autres administrations canadiennes et américaines et d'identifier les possibilités d'importer ces technologies et de les adapter aux besoins de l'Ontario.

Le Ministère reconnaît l'importance non seulement de faire l'utilisation la plus productive possible de la technologie vidéo, mais aussi de mettre en place des processus pour s'assurer que les comparutions par vidéo contribuent au traitement efficace des affaires. Pour ce faire, le Ministère continuera de travailler avec la magistrature à l'utilisation efficace des vidéoconférences dans les tribunaux de l'Ontario.

INFORMATION FINANCIÈRE

Le Ministère a besoin d'informations financières appropriées et fiables pour évaluer de manière adéquate la justification des dépenses et pour déterminer si la prestation des services judiciaires est assurée de façon économique et efficiente.

Dans nos rapports annuels de 1997 et de 2003, nous avons indiqué que le Ministère n'avait pas fait beaucoup d'efforts pour évaluer ses coûts, à

part compiler des renseignements sur les dépenses réelles par rapport aux dépenses budgétaires par région et par palais de justice. Nous avons également mentionné qu'il n'avait pas de système de rapports de gestion réguliers qui permettrait à la direction de surveiller l'efficacité de la prestation des services judiciaires. Au cours de la présente vérification, nous avons constaté que l'information disponible sur les coûts de fonctionnement restait fragmentaire.

En particulier, les systèmes financiers du Ministère ne permettaient pas de comparer les coûts entre les régions et les palais de justice par activité judiciaire, comme le type de tribunal (civil, pénal ou de la famille) et par activité clé, comme le soutien judiciaire et le suivi des dossiers. Dans notre *Rapport annuel 2003*, nous notions qu'en janvier 2002, le Ministère avait fait des efforts préliminaires pour comparer divers coûts et activités judiciaires par région et avec d'autres provinces. Il n'a toutefois pas essayé d'établir des coûts repères depuis. En outre, contrairement à l'information reçue lors de notre suivi en 2005 des mesures prises par le Ministère pour mettre en oeuvre nos recommandations de 2003, la Division n'a pas donné suite à son intention d'utiliser ce qui était, en octobre 2004, son nouveau Système intégré de gestion de l'information financière (SIGIF) pour consigner et déclarer les coûts par domaine de pratique avant l'exercice 2006-2007.

Nous avons toutefois noté que la Division avait commencé, il y a quelques années, à surveiller la répartition du budget de fonctionnement des tribunaux – à l'exclusion de la rémunération des juges – entre les régions en fonction de deux grands facteurs liés à la charge de travail : le nombre de nouvelles instances reçues et le nombre d'heures de séance des tribunaux. Cela a amené le Ministère à modifier à deux reprises la répartition du budget entre les régions. Il reste cependant d'assez grandes différences entre les régions. Par exemple, comme le montre la Figure 8, la moyenne estimative des coûts de fonctionnement par affaire jugée et par région en 2006-2007 allait de 389 \$ dans la région de l'Est à 558 \$ dans la région de Toronto – une

différence de 43 %. Comme le montre la Figure 9, la moyenne estimative des coûts de fonctionnement horaires par palais de justice et par région variait entre 302 \$ dans une région et 582 \$ dans une autre – une différence de 93 %. Le Ministère nous a informés que les coûts de fonctionnement étaient substantiellement plus élevés pour certains palais de justice situés dans les régions éloignées, mais qu'il n'avait pas fait d'analyse formelle pour essayer d'expliquer les écarts.

Figure 8 : Moyenne du total des coûts de fonctionnement des tribunaux par affaire jugée (à l'exclusion de la rémunération des juges), par région, 2006-2007 (en dollars)

Source des données : Ministère du Procureur général

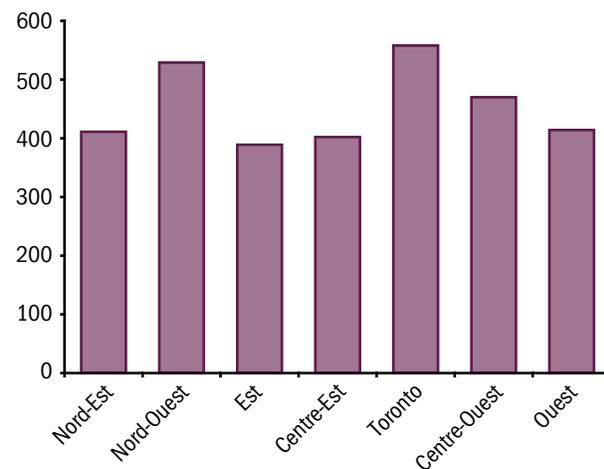
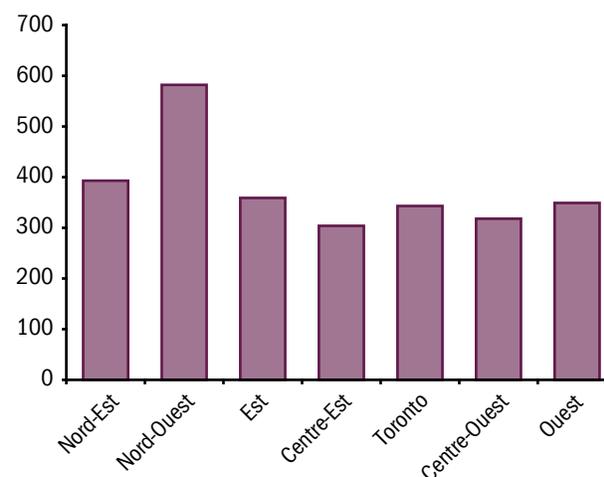


Figure 9 : Moyenne des coûts de fonctionnement horaires par tribunal (à l'exclusion de la rémunération des juges), par région, 2006-2007 (en dollars)

Source des données : Ministère du Procureur général



RECOMMANDATION 4

Pour gérer les ressources financières des tribunaux de façon efficace, le ministère du Procureur général doit :

- identifier et recueillir les données requises sur ses activités judiciaires et celles d'autres provinces pour lui permettre de comparer et d'évaluer le coût de la prestation des services aux tribunaux dans les différentes régions de la province;
- établir des coûts repères appropriés pour assurer le fonctionnement des tribunaux;
- utiliser l'information recueillie pour s'assurer que les ressources financières sont affectées aux tribunaux en fonction de leurs besoins respectifs.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Division des services aux tribunaux du Ministère réussit à gérer ses coûts annuels dans les limites du budget approuvé en surveillant ses dépenses mensuelles.

Les dépenses d'une année à l'autre et d'une région à l'autre sont comparées au moment d'allouer de nouveaux fonds aux dépenses salariales, de déterminer les besoins financiers ponctuels liés à la charge de travail et de redistribuer les fonds entre les régions.

La Division reconnaît la nécessité de recueillir de meilleurs renseignements qui lui permettront de comparer et d'évaluer les coûts de la prestation des services aux tribunaux dans les différentes régions de la province. Ce travail, qui est en cours, nécessitera des modifications importantes au suivi des traitements et salaires dans chaque palais de justice. Une fois les rapports sur les coûts révisés, des données repères seront établies afin de déterminer les coûts appropriés à engager pour assurer le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario et les comparer aux coûts équivalents assumés par d'autres provinces.

PROJETS D'IMMOBILISATIONS

Au cours des cinq dernières années, le Ministère a affecté environ 116 millions de dollars à de grands projets d'immobilisations, dont les deux tiers ont été dépensés en 2007-2008.

Dans notre *Rapport annuel 2003*, nous faisons remarquer que les activités de planification, la sélection des entrepreneurs et la gestion des projets d'immobilisations ne faisaient pas l'objet de contrôles adéquats. Dans notre rapport de suivi de 2005, nous avons indiqué que le Ministère, de concert avec la Société immobilière de l'Ontario (SIO) – son fournisseur obligatoire pour les services de construction et de gestion des projets d'immobilisations – avait apporté un certain nombre d'améliorations à ses procédures, à la formation de son personnel et à ses rapports sur les projets d'immobilisations afin d'assurer une planification et une gestion adéquates des projets. Au cours de la présente vérification, nous avons confirmé auprès du personnel du Ministère et en vérifiant certains projets que ces nouveaux contrôles étaient encore en place.

Au moment de notre vérification, la Direction de la gestion des installations du Ministère continuait de travailler avec la SIO à l'élaboration d'un plan de gestion des biens afin de mieux gérer les installations judiciaires, par exemple en cernant les besoins et en établissant les plans et priorités stratégiques à long terme. Le Ministère nous a informés qu'il s'attendait à terminer l'élaboration du plan dans environ deux ans.

Besoin de salles d'audience additionnelles

Le besoin de salles d'audience additionnelles est particulièrement prononcé à la Cour de justice de l'Ontario, qui connaît de graves arriérés. La juge en chef de la Cour de justice de l'Ontario a répondu comme suit à nos questions sur le nombre de salles d'audience disponibles :

Il n'y a pas de salles d'audience excédentaires où que ce soit dans la province. Il y a au contraire de nombreux endroits où le nombre de salles d'audience est à peine suffisant pour le nombre de juges affectés. Le manque de salles d'audience et de bureaux appropriés pour les juges dans les palais de justice existants est considéré comme un obstacle majeur à l'affectation d'un plus grand nombre de juges aux endroits qui connaissent des arriérés chroniques. De plus, le récent ajout de 1 000 agents aux forces policières de la province et la création des groupes de travail de la police et de la Couronne sur les armes à feu et les gangs criminels ont et continueront d'avoir un impact très prévisible sur la charge de travail de la Cour, particulièrement dans le cas des grandes poursuites qui monopolisent le temps des tribunaux. En l'absence d'une augmentation correspondante des ressources et des installations judiciaires, l'arriéré et les délais d'instruction continueront de s'aggraver aux endroits touchés.

Il ne sera pas facile d'aménager des salles d'audience et des installations judiciaires additionnelles et cela ne se fera pas du jour au lendemain, mais il faut le faire pour suivre l'augmentation du nombre d'instances à traiter et pour éviter que le manque d'installations disponibles ne devienne la principale cause d'arriérés inacceptables.

En 2007, un consultant engagé par le Ministère a estimé qu'il manquait 98 salles d'audience à la province à ce moment-là, et qu'il lui en manquerait 169 d'ici 2017 et 210 d'ici 2031 selon l'utilisation projetée des tribunaux. En nous fondant sur les coûts engagés par le Ministère en 2006 pour construire de nouveaux palais de justice, nous estimons que le manque de salles d'audience aura d'importantes répercussions sur le Ministère en ce qui concerne le financement des immobilisa-

tions. En effet, il pourrait avoir à affecter jusqu'à 430 millions de dollars à la construction des nouveaux palais de justice nécessaires pour combler les lacunes existantes et 500 millions de dollars additionnels pour répondre aux besoins à long terme. Depuis 2007, le Ministère a construit ou reçu l'autorisation de construire 38 nouvelles salles d'audience et 33 salles d'audience additionnelles au cours des trois prochaines années. Nous avons également appris qu'il travaillait à un plan de gestion des biens sur 25 ans, dont il devrait achever l'élaboration au cours du prochain exercice.

RECOMMANDATION 5

Pour que les installations judiciaires répondent aux besoins immédiats et à long terme et n'empêchent pas d'éliminer les arriérés chroniques, le ministère du Procureur général, en consultation avec la magistrature, doit établir des plans et des échéanciers définitifs pour combler les lacunes existantes et répondre à la demande prévue.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera de s'efforcer de combler le manque de salles d'audience dans le cadre du processus de planification de l'infrastructure. Il révisera le modèle de prévision des besoins en salles d'audience une fois l'an et achèvera l'élaboration de son plan de gestion des biens au cours du prochain exercice. Le Ministère continuera de consulter la magistrature par l'entremise du comité de conception des tribunaux de l'Ontario et du comité des installations des cours supérieures.

SÉCURITÉ DES TRIBUNAUX

En vertu de la *Loi sur les services policiers*, c'est aux commissions des services policiers des municipalités qu'il incombe de déterminer les degrés appropriés de sécurité dans les palais de justice pour assurer la sécurité des juges et des personnes qui prennent part ou qui assistent au déroulement des

instances. Les services policiers locaux contribuent à la sécurité des tribunaux principalement en fournissant et en rémunérant des agents compétents, chargés de gérer et d'instaurer des mesures de sécurité et d'appliquer des dispositifs de sécurité. Pour sa part, le Ministère assume les frais de sécurité des tribunaux qui sont reliés aux immobilisations plutôt qu'à la dotation. Il doit notamment veiller à ce que les palais de justice soient conçus et entretenus de façon à offrir des degrés appropriés de sécurité, par exemple grâce à des corridors et des cellules de détention sécurisés, et installer des dispositifs de sécurité tels que des détecteurs de métal aux entrées et des caméras de vidéosurveillance. Les services policiers peuvent aussi établir, dans chaque palais de justice, un comité de sécurité local composé de représentants du Ministère, de la magistrature, de la police et des procureurs de la Couronne, pour qu'il donne des conseils sur les questions de sécurité.

Les *Normes de conception architecturale pour les palais de justice de l'Ontario*, dont la dernière révision remonte à 1999, établissent des normes de construction en matière de sécurité. Ces normes prévoient notamment des entrées grillagées sécurisées pour le public, des entrées sécurisées distinctes pour la magistrature, et des corridors séparés pour la magistrature, les accusés et le public. Le Ministère nous a informés que ces normes ont été appliquées pour les palais de justice nouveaux ou rénovés, mais que les exigences en matière de sécurité pouvaient poser un problème dans les installations existantes en raison des coûts prohibitifs ou des restrictions associées à l'utilisation des locaux loués, des édifices à valeur patrimoniale et des vieux immeubles.

Comme durant notre vérification de 2003, il n'y a pas encore de norme de sécurité minimale appliquée à l'échelle de la province pour les palais de justice. Les trois juges en chef ont réitéré leurs préoccupations à cet égard, citant l'application disparate des mesures, pratiques et procédures en matière de sécurité et de dotation dans les palais de justice de la province, qui pourrait exposer les usagers des tribunaux à des risques inutiles. Les

juges en chef ont proposé certaines améliorations, dont l'uniformisation des normes de sécurité et des protocoles d'intervention pour les palais de justice et les salles d'audience de toute la province, ainsi qu'un examen des responsabilités législatives liées à la sécurité des tribunaux.

Entre 2004 et 2007, la Direction de la gestion des installations du Ministère (la Direction) a engagé des consultants qui ont évalué toutes les installations judiciaires de la province, notamment en matière de sécurité. Les consultants ont identifié des risques de sécurité communs, dont l'absence ou le manque de corridors séparés et sécurisés, de places de stationnement sécurisées pour les juges, d'aires d'attente, de contrôles de sécurité aux entrées publiques ou aux entrées non surveillées et non dotées de contrôles électroniques d'accès, de caméras de vidéosurveillance, de boutons d'alarme ou de surveillance des boutons d'alarme par la police locale ou le personnel du tribunal. Nous avons remarqué que le Ministère avait fait certains progrès pour ce qui est de combler ces lacunes au cours des cinq dernières années. Par ailleurs, 14 des 21 palais de justice identifiés par les consultants comme présentant d'importantes lacunes sur le plan de la sécurité ont été partiellement modernisés, ou des fonds ont été mis de côté à cette fin dans le plan de financement des immobilisations à court terme. Il n'était toutefois pas prévu de corriger les lacunes en matière de sécurité dans les sept autres palais de justice.

Nous avons également examiné les dispositifs de sécurité de sept palais de justice qui avaient entre cinq et plus de 100 ans. Tous les palais de justice comportaient des tribunaux de juridiction criminelle pour adultes et la plupart abritaient aussi des tribunaux de juridiction criminelle pour adolescents, des tribunaux de la famille et des tribunaux civils. Comme le montre la Figure 10, les mesures de sécurité variaient beaucoup d'un établissement à l'autre et aucun palais de justice n'avait adopté toutes les pratiques exemplaires. Même les palais de justice construits il y a seulement cinq ans connaissaient des problèmes de sécurité.

Figure 10 : Mesures de sécurité dans sept tribunaux criminels

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	Palais de justice						
	1	2	3	4	5	6	7
âge du palais de justice (en années)	30	30	34	108	5	25	30
nombre de salles d'audience	13	22	23	2	5	15	10
détecteurs de métal installés et utilisés à l'entrée publique	installés mais non utilisés	oui	oui	non	installés mais non utilisés	oui	oui
appareil de détection à rayon X à l'entrée publique	non	oui	non	non	non	non	non
caméras de vidéosurveillance surveillées dans les corridors publics	non	non	non	non	oui	oui	oui
boutons d'alarme dans les salles d'audience et les lieux à risque élevé	non	oui	oui	non	oui	oui	oui
corridors sécurisés séparés pour les juges, les accusés et le public	non	non	non	non	oui	non	non
stationnement sécurisé pour les juges	non	oui	oui	non	oui	non	non

Dans certains palais de justice, le matériel de sécurité était en place, mais il n'y avait pas d'agents de police locaux pour en assurer le fonctionnement. Par exemple, deux des palais de justice visités avaient des détecteurs de métal à l'entrée publique, mais ils n'étaient pas utilisés faute de personnel. Comme nous l'avons d'ailleurs noté dans notre *Rapport annuel 2003*, un de ces palais de justice n'utilisait pas non plus ses détecteurs à ce moment-là. Dans deux autres palais de justice, des caméras de vidéosurveillance étaient installées, mais il n'y avait pas de policiers chargés de surveiller les moniteurs et il n'y avait pas d'enregistrement vidéo à vérifier en cas d'incident. Dans un des palais de justice visités, le Ministère avait annoncé en février 2007 que des fonds de 252 000 \$ seraient dépensés pour regrouper de multiples entrées publiques en une seule entrée contrôlée par la police et détecter les articles interdits tels que les armes. Cependant, au moment de notre vérification, aucune modification n'avait été apportée parce que le Ministère et les services policiers locaux n'étaient pas arrivés à s'entendre sur la nécessité du projet et les répercussions en matière de dotation et de financement pour la police.

Le gouvernement a indiqué que la sécurité des tribunaux serait passée en revue dans le cadre de l'Examen provincial-municipal du financement

et du mode de prestation des services, entamé à l'automne 2006, qui est censé donner lieu à des recommandations en 2008.

En avril 2008, la Direction a entrepris une étude sur la sécurité des tribunaux afin d'élaborer des lignes directrices régissant les périmètres de sécurité et les espaces publics des palais de justice, une méthodologie d'évaluation des menaces et des risques, ainsi qu'un aperçu des technologies à utiliser dans les palais de justice. Le Ministère nous a également informés que le plan d'immobilisations sur 25 ans auquel il travaille tiendrait compte de la sécurité dans les palais de justice.

RECOMMANDATION 6

Pour assurer la sécurité de la magistrature et des personnes qui prennent part au déroulement des instances, le ministère du Procureur général doit établir des priorités et des échéanciers pour la correction des lacunes en matière de sécurité dans la conception des palais de justice existants, en plus d'évaluer et d'éliminer avec ses partenaires municipaux les obstacles à l'atteinte d'un degré de sécurité approprié et uniforme dans tous les palais de justice.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera de travailler avec des ministères partenaires clés, dont le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et le ministère des Affaires municipales et du Logement, au règlement des problèmes de sécurité dans le cadre de l'Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services. Cet examen est censé donner lieu à la publication d'un rapport final avant la fin de 2008.

Le Ministère continuera de travailler en collaboration avec les commissions des services policiers des municipalités au règlement des problèmes de sécurité propres à chaque installation. Il continuera également d'investir des fonds d'immobilisations dans des projets liés à la sécurité des palais de justice de l'Ontario dans le cadre du processus annuel de planification de l'infrastructure.

Le Ministère évaluera les menaces et les risques et élaborera des plans de sécurité physique conformément à la directive gouvernementale connexe.

PERCEPTION DES AMENDES

Il est essentiel d'obtenir le paiement des amendes pour assurer l'intégrité du système judiciaire et dissuader les contrevenants de récidiver. En février 2002, le gouvernement a transféré aux municipalités les responsabilités en matière d'administration et de poursuite pour la plupart des accusations relevant de la *Loi sur les infractions provinciales*, dont celles qui découlent d'infractions au *Code de la route*. Le Ministère reste responsable de la perception des amendes imposées pour les infractions à d'autres lois et principalement au *Code criminel*. S'agissant de ces infractions, le Ministère impose des amendes totalisant environ 16,6 millions de dollars par année, dont environ 70 % sont payées volontairement ou à la suite d'efforts de recouvrement. En mars 2008, les amendes impayées s'élevaient à environ 35,9 millions de dollars.

Le Ministère fait appel à l'Unité de gestion des services de recouvrement (UGSR) du ministère des Services gouvernementaux pour percevoir les amendes impayées. L'UGSR, à son tour, impartit les services de recouvrement à des agences privées. Dans notre *Rapport annuel 2003*, nous signalions que le Ministère devait faire de plus grands efforts pour percevoir les amendes. À cet égard, le Ministère envoie chaque jour une liste des amendes impayées à l'UGSR afin d'accélérer le recouvrement. L'UGSR, pour sa part, prépare des rapports réguliers sur les efforts de recouvrement.

En ce qui concerne d'autres améliorations recommandées en 2003, nous avons pris note de ce qui suit :

- En 2007, l'UGSR a perçu en moyenne 43 % du total des amendes impayées. Cependant, en 2004, 2006 et 2007, le Ministère a radié un total d'environ 57 millions de dollars en amendes impayées et jugées irrécouvrables. Le Ministère n'a pas établi d'objectifs ou de repères en matière de rendement, par exemple les taux de recouvrement d'autres provinces, pour évaluer le rendement de l'UGSR, et il se contente de comparer les résultats à ceux des années antérieures.
- Selon l'entente conclue avec l'UGSR, le Ministère doit autoriser les différentes mesures d'exécution utilisées par les agences de recouvrement privées. Les mesures d'exécution prises par le Ministère afin de percevoir les amendes imposées en vertu du *Code criminel* sont beaucoup plus timides que celles utilisées par d'autres ministères et par certaines provinces. Depuis la publication de notre *Rapport annuel 2003*, le Ministère n'a pas introduit de mesures d'exécution plus vigoureuses pour percevoir les amendes impayées, par exemple en suspendant le permis de conduire, en facturant des frais d'intérêt et de perception, ou en retenant les remboursements d'impôt sur le revenu. Nous avons remarqué que la plupart des provinces, dont l'Ontario, avaient conclu des ententes avec l'Agence du revenu du Canada pour qu'elle refuse de verser des

paiements au titre de l'impôt fédéral sur le revenu et de la TPS aux personnes qui doivent de l'argent à la Couronne, et nous croyons que le Ministère devrait envisager cette option pour percevoir les amendes imposées par un tribunal qui n'ont pas été payées.

RECOMMANDATION 7

Pour améliorer la perception des amendes impayées et accroître l'effet dissuasif des amendes, le ministère du Procureur général doit :

- procéder à une évaluation formelle des mesures d'exécution plus vigoureuses et mettre en oeuvre celles qui peuvent aider à faire payer les amendes imposées par un tribunal;
- établir des données repères qui lui permettent de comparer son taux de perception à ceux d'administrations semblables.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fait des recherches sur les pratiques exemplaires de perception des amendes en vigueur dans différentes administrations afin d'éclairer ses discussions avec les municipalités partenaires et d'autres ministères sur les moyens à prendre pour rationaliser l'application de la *Loi sur les infractions provinciales*. Le Ministère continuera d'explorer la possibilité d'avoir recours à ces moyens et à d'autres mécanismes de perception des amendes, dont certains pourraient aussi s'appliquer aux amendes prévues par le *Code criminel*. Le groupe de travail sur la rationalisation de la *Loi sur les infractions provinciales* est censé finaliser ses recommandations au procureur général après les consultations avec les intervenants prévues pour l'automne 2008.

En ce qui concerne les données repères, le Ministère en établira afin de pouvoir comparer son taux de perception des amendes imposées à la suite d'infractions au *Code criminel* à ceux d'administrations semblables.

SURVEILLANCE DES TRIBUNAUX SOUS ADMINISTRATION MUNICIPALE

Comme il est mentionné plus haut, en 1999, le gouvernement a commencé à transférer aux 52 municipalités participantes les responsabilités en matière d'administration et de poursuite pour la plupart des accusations relevant de la *Loi sur les infractions provinciales* (LIP), dont la perception et la conservation des amendes connexes. La plupart des amendes transférées se rapportaient à des infractions au *Code de la route*, qui tombe sous le coup de la LIP. Depuis le transfert de ces responsabilités, les municipalités doivent payer les coûts liés à l'administration des tribunaux, aux poursuites et à la perception des amendes, et rembourser à la province les coûts associés, dont le coût des juges de paix qui président les tribunaux sous administration municipale et le coût de l'utilisation du RIII par les municipalités pour le suivi des infractions et des paiements. Aux termes des ententes de transfert conclues avec ces municipalités, le Ministère établit les normes de rendement pour les poursuites, l'administration des tribunaux et la prestation des services de soutien aux tribunaux.

Nous avons constaté qu'en général, le Ministère avait établi des procédures et des normes adéquates pour la prestation des services aux tribunaux par les municipalités et la surveillance de la conformité des municipalités à ces normes. Les contrôles comprenaient des vérifications par le Ministère et des rapports périodiques par les municipalités. Par exemple, au cours des quatre dernières années, le Ministère a vérifié les pratiques financières et opérationnelles d'environ 70 % des municipalités qui administrent des tribunaux.

Vers la fin de 2004, le Ministère a établi un Comité à représentation provinciale, municipale et judiciaire pour qu'il discute des questions liées aux tribunaux sous administration municipale. Nous avons remarqué que le Comité avait discuté de plusieurs questions liées à l'amélioration du soutien à ces tribunaux :

- En 2002, la province a transféré aux municipalités le droit de percevoir 485 millions de dollars en amendes que le Ministère n'avait pas perçues à ce moment-là et dont la plupart étaient en souffrance depuis plusieurs années. Le montant des amendes impayées a augmenté depuis. Par exemple, en 2007, les municipalités ont imposé des amendes totalisant 289 millions de dollars et perçu environ 215 millions de dollars. En décembre 2007, le total des amendes dues aux municipalités avait grimpé à plus de 900 millions de dollars.

Les tribunaux municipaux ne peuvent appliquer que les mesures d'exécution autorisées par le Ministère. Ces mesures comprennent le recours à des agences de recouvrement et, dans le cas des amendes impayées faisant suite à des infractions au *Code de la route* – qui représentent environ 75 % des amendes impayées – la suspension du permis de conduire ou le refus de renouveler les plaques d'immatriculation du véhicule. Les municipalités se plaignent qu'il faut des mesures d'exécution plus vigoureuses pour percevoir les amendes en souffrance. Or, pour que le Ministère puisse autoriser d'autres mesures, il pourrait être nécessaire de modifier la loi et d'obtenir la collaboration d'autres ministères, dont le ministère des Transports.

- Les arriérés des tribunaux sous administration municipale découlent de l'augmentation du nombre d'accusations portées par les municipalités et du manque de juges de paix disponibles pour faire face à cette augmentation. Le nombre d'accusations en instance s'est accru de 34 % entre 2005 et la fin de 2007, pour atteindre plus de 380 000. En 2007, le Ministère a nommé 45 juges de paix additionnels à temps plein et 28 à temps partiel, et converti 19 postes de juges de paix non-présidents à des postes de juges de paix présidents à temps plein. Ces nominations ont aidé à réduire l'arriéré. Les municipalités nous ont toutefois fait savoir que le retard du Ministère à se pen-

cher sur le problème avait eu d'importantes conséquences. Les représentants des municipalités nous ont dit qu'ils avaient dû fermer des salles d'audience et rejeter des accusations parce qu'il n'y avait pas suffisamment de ressources judiciaires pour traiter les affaires dans des délais raisonnables. Par exemple, une municipalité a indiqué qu'elle avait perdu près de 40 % du temps d'audience disponible en 2007, surtout parce qu'il n'y avait pas suffisamment de juges de paix. Une autre municipalité estimait avoir dû abandonner quelque 10 000 accusations en 2006 et 2 900 autres en 2007, les pertes de revenus potentiels s'élevant à près de 700 000 \$.

Nous avons en outre constaté que le rôle de surveillance que le Ministère était censé assumer à l'égard des tribunaux sous administration municipale se limitait à la prestation des services aux tribunaux par les municipalités et aux questions financières et opérationnelles connexes. Cette surveillance ne s'étendait toutefois pas aux incidences stratégiques globales, comme l'impact de permettre aux municipalités de conserver les amendes perçues en vertu du *Code de la route* et de la LIP. Nous avons observé, par exemple, que le nombre d'accusations portées par la plupart des municipalités avait substantiellement augmenté après le transfert aux municipalités des responsabilités d'administration et de poursuite pour la plupart des accusations qui tombent sous le coup de la LIP. Nous avons notamment comparé le nombre d'accusations portées en vertu de la LIP par chaque municipalité participante, avant et après la conclusion des ententes de transfert, au nombre d'accusations portées par la Police provinciale de l'Ontario (OPP) afin de déterminer si l'introduction de nouveaux pouvoirs générateurs de revenus pourrait avoir influencé les pratiques des municipalités.

Comme le montre la Figure 11, le nombre d'accusations a augmenté de plus de 100 % dans certaines municipalités alors qu'il n'a pratiquement pas changé dans d'autres. Dans

Figure 11 : Comparaison des accusations portées par les municipalités* et l'OPP en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales*, 1999 et 2007

Source des données : Ministère du Procureur général

Lieu	1999	2007	Augmentation %
Ville de Toronto	381 756	680 297	78
Municipalité régionale de York	71 360	138 922	95
Ville d'Ottawa	49 715	126 794	155
Ville de Brampton	53 038	73 022	38
Ville de Mississauga	60 870	61 788	2
Ville de Hamilton	39 711	56 460	42
Municipalité régionale de Durham	36 211	54 166	50
Municipalité régionale de Waterloo	40 889	51 596	26
Autres municipalités	282 855	357 526	26
Total - Municipalités*	1 016 405	1 600 571	57
OPP - Toute la province	428 182	515 940	20

* 52 municipalités qui administrent des tribunaux de la LIP

l'ensemble, le nombre d'accusations portées par les municipalités en vertu de la LIP a grimpé de 57 %. Par comparaison, le nombre d'accusations portées par l'OPP en vertu de la LIP a connu une hausse de seulement 20 % durant la même période. Le montant total des amendes imposées par les municipalités de toute la province a progressé de 32 %, passant de 219 millions de dollars en 1999 à 289 millions de dollars en 2007. Au moment de notre vérification, le Ministère n'avait pas fait d'analyse formelle afin de déterminer si sa décision stratégique avait substantiellement modifié les pratiques d'accusation des municipalités.

RECOMMANDATION 8

Pour aider les municipalités à administrer les tribunaux et à percevoir les amendes prévues par la *Loi sur les infractions provinciales*, le ministre du Procureur général doit s'assurer qu'un nombre suffisant de juges de paix sont nommés en temps opportun et envisager de permettre aux municipalités d'appliquer des mesures d'exécution plus vigoureuses. Dans le cadre de son rôle de surveillance, le Ministère doit aussi surveiller l'impact sur les pratiques d'accusation des municipalités de sa décision de permettre

à celles-ci de conserver les revenus provenant des amendes imposées en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* et du *Code de la route*.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Comme l'a fait remarquer le vérificateur général, le Ministère a répondu aux besoins des municipalités en nommant un nombre substantiellement plus élevé de juges de paix. En 2007, pour aider à alléger les pressions sur les tribunaux de la *Loi sur les infractions provinciales*, il a aussi autorisé les municipalités à établir des régimes de sanctions administratives pécuniaires pour les infractions de stationnement.

Depuis le transfert des responsabilités associées à la *Loi sur les infractions provinciales* aux municipalités partenaires en 2002, le Ministère a lancé de nombreuses initiatives pour aider les municipalités à percevoir les amendes prévues par la *Loi sur les infractions provinciales*, notamment en contribuant à la mise au point de systèmes municipaux de paiement électronique des amendes et en permettant aux municipalités de récupérer les coûts des agences de perception. Le Ministère

continuera d'examiner la possibilité d'appliquer d'autres mécanismes d'exécution des amendes, en plus de recueillir et d'analyser les données sur les activités des tribunaux de la *Loi sur les infractions provinciales*, y compris les données sur le nombre d'accusations reçues.

Le Ministère surveille le nombre d'accusations portées chaque mois en vertu de la *Loi sur les infractions provinciales* devant des tribunaux municipaux de l'Ontario. La décision de porter une accusation est prise à la seule discrétion d'un agent d'exécution de la loi, et le nombre d'accusations portées dépend de beaucoup de facteurs, dont la croissance de la population, les habitudes de transport et la création de nouvelles infractions.

RAPPORTS SUR LE RENDEMENT

Les rapports adéquats sur le rendement se caractérisent par : des objectifs clairs; des mesures du rendement complètes et pertinentes; des normes et des cibles appropriées pour mesurer les résultats; des systèmes fiables pour rassembler l'information nécessaire; un mécanisme de rapport visant à communiquer à intervalles réguliers les réalisations et les aspects à corriger. Comme la responsabilité relative aux tribunaux est partagée entre la Division et la magistrature, les deux parties doivent prendre part à la production de rapports efficaces sur le rendement.

Depuis la publication de notre *Rapport annuel 2003*, la Division a fait des progrès substantiels dans la communication au public de renseignements plus significatifs et plus complets sur les tribunaux. Le rapport annuel du Ministère contient des détails sur les ressources, les activités et les initiatives des tribunaux, des statistiques pluriannuelles sur le nombre d'affaires traitées par les tribunaux et les tendances dans le nombre d'affaires reçues et réglées et les heures de séance, ainsi que les détails de son plan quinquennal visant à accroître l'efficacité, l'efficience et l'accessibilité

des tribunaux. Le plan, qui est mis à jour chaque année, établit des objectifs opérationnels et des initiatives clés pour l'atteinte de chaque but.

Le Ministère fournit aussi sur son site Web des renseignements additionnels sur les activités et initiatives des tribunaux. Par exemple, dans le cadre de sa récente stratégie Justice juste-à-temps visant à réduire l'arriéré d'affaires criminelles, il a publié des données sur les tendances dans le nombre de comparutions et le nombre de jours requis pour régler une affaire dans les palais de justice de la CJO.

En décembre 2006, la CJO a publié son premier rapport annuel pour l'année terminée le 31 décembre 2005. Le rapport annuel contient de nombreux détails sur la composition, les activités et la charge de travail de la Cour.

Notre comparaison des rapports annuels des tribunaux de l'Ontario avec ceux d'autres provinces indiquait que les rapports de l'Ontario figurent parmi les plus complets. Il est toutefois possible d'améliorer certains points pour garantir la communication au public de renseignements plus à jour et plus pertinents sur l'efficacité et l'efficacité des tribunaux :

- Les modifications à la *Loi sur les tribunaux judiciaires* (la Loi), entrées en vigueur en janvier 2007, exigent du Ministère qu'il publie un rapport annuel sur les tribunaux dans les six mois suivant la fin de chaque exercice. Nous avons remarqué que le dernier rapport annuel publié par la Division portait sur l'exercice 2004-2005, terminé le 31 mars 2005. Nous avons reçu un rapport annuel provisoire pour 2005-2006 et 2006-2007, mais il n'avait pas encore été publié au 31 mars 2008. Les données du rapport provisoire étaient conformes à celles du dernier rapport publié.
- Les modifications à la Loi fixaient cinq objectifs précis pour l'administration des tribunaux. La Division avait établi cinq objectifs opérationnels internes en 2002-2003, mais seulement trois d'entre eux étaient assimilables aux

objectifs législatifs. La Division devrait réaligner ses objectifs sur ceux prescrits par la Loi.

- Comme il est mentionné plus haut, en juin 2008, le Ministère a, dans le cadre de sa stratégie Justice juste-à-temps, établi pour la première fois des objectifs publics de réduction de l'arriéré d'affaires criminelles dans les tribunaux de l'Ontario. Dans les rapports annuels du Ministère, ni le Ministère ni la Division n'incluent les arriérés comme mesure du rendement du Ministère par rapport à son objectif opérationnel de « traitement rapide et efficient des causes » ou de « services accessibles », et les rapports annuels restent muets sur l'importance des arriérés. Le rapport annuel 2005 de la Cour de justice de l'Ontario incluait une description et une évaluation de la tendance à la hausse du nombre d'accusations criminelles en instance et des délais moyens de traitement. Notre recherche indiquait que plusieurs États américains fournissaient eux aussi des renseignements au public sur les arriérés de leurs tribunaux.

RECOMMANDATION 9

Pour répondre aux exigences législatives et faire fond sur les progrès réalisés à ce jour dans la production de rapports publics significatifs et à jour sur le succès de son programme d'administration des tribunaux, le ministère du Procureur général doit :

- définir des indicateurs de rendement pour tous ses objectifs et toutes ses normes opérationnelles prescrits dans la loi et établis à l'interne, dont les délais d'instruction, les arriérés et les coûts de fonctionnement;
- publier son rapport annuel au public dans les six mois suivant la fin de l'exercice, comme l'exige la loi.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La Division étudie les mesures du rendement établies par le National Center for State Courts, un organisme américain qui possède une vaste expertise en administration des tribunaux. Le Centre a développé 10 « CourTools » (outils judiciaires) à l'intention des tribunaux d'État, dont des mesures pour les délais d'instruction et les coûts de fonctionnement. La Division est à examiner ces outils afin de déterminer s'ils pourraient s'appliquer aux tribunaux de l'Ontario.

Le Ministère continuera de travailler avec la magistrature à élaborer des indicateurs de délais dans le traitement des affaires de protection de l'enfance.

Comme l'exigent les modifications à la *Loi de 2007 sur les tribunaux judiciaires*, la Division honorera son engagement à publier un rapport annuel dans les six mois suivant la fin de chaque exercice.