

Aide juridique Ontario

Contexte

La *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique* (la Loi), entrée en vigueur en avril 1999, a créé Aide juridique Ontario, une société autonome sous la direction du procureur général devant fournir de l'aide juridique aux personnes à faible revenu. Entre 1967 et 1999, le Régime d'aide juridique de l'Ontario, qui était administré par le Barreau du Haut-Canada (le Barreau), assumait une fonction similaire.

En vertu de la Loi, Aide juridique Ontario doit fournir, « d'une manière efficiente et efficace par rapport au coût, des services d'aide juridique de haute qualité » aux clients jugés admissibles, et elle doit encourager et favoriser la souplesse et l'innovation dans la prestation de ces services, tout en reconnaissant que les avocats du secteur privé jouent un rôle de premier plan dans la prestation de tels services dans les domaines du droit criminel et du droit de la famille, et que les cliniques jouent un rôle comparable dans leurs domaines de pratique.

Aide juridique Ontario fournit de l'aide de trois façons :

- La Société délivre plus de 100 000 certificats d'aide juridique annuellement à des personnes en cause dans des affaires relevant du droit criminel, familial et de l'immigration ou

des réfugiés, de même que certaines causes civiles. Les clients présentent des demandes de certificat principalement par l'entremise des bureaux d'Aide juridique Ontario dans les palais de justice ainsi que de son centre d'appels. Environ 99 % des clients qui obtiennent un certificat retiennent les services d'un avocat du secteur privé, dont les honoraires sont acquittés par Aide juridique Ontario. Environ 4 700 avocats du secteur privé participent au programme d'aide juridique. Aide juridique Ontario exploite également des bureaux d'avocats, dont le personnel fournit des services juridiques aux titulaires de certificat.

- La Société paie et gère environ 1 500 avocats salariés et contractuels qui fournissent des services d'avocats de service devant les tribunaux criminels et de la famille. Essentiellement, l'avocat de service offre une représentation et des conseils aux personnes qui se représentent elles-mêmes devant la cour.
- La Société finance et supervise 77 cliniques juridiques communautaires indépendantes, comptant près de 550 employés qui procurent de l'aide aux personnes à faible revenu relativement à des questions relevant de la pratique des cliniques, ce qui comprend l'aide de l'État et la représentation devant les tribunaux, notamment dans les litiges entre

propriétaires et locataires. Un financement est également accordé aux cliniques d'aide juridique associées aux programmes de droit de six universités.

En Ontario, le seuil du revenu aux fins de l'admissibilité aux certificats de l'aide juridique est très faible et est demeuré le même depuis 1996. Selon Aide juridique Ontario, environ 80 % des demandeurs approuvés ont un revenu annuel brut inférieur à 10 000 \$, et la majorité d'entre eux reçoivent une forme quelconque d'aide sociale ou ne déclarent aucun revenu.

Aide juridique Ontario compte environ 700 employés dans son bureau principal à Toronto, ses neuf bureaux de district, ses 70 palais de justice et ses 10 différents bureaux d'avocats. Comme le montre la Figure 1, Aide juridique Ontario a reçu des fonds de 354 millions de dollars au cours de l'exercice 2010-2011, dont 76 % provenaient du gouvernement provincial. D'autres fonds ont été versés par le gouvernement fédéral aux termes d'une entente de partage des coûts, la Fondation du droit de l'Ontario ainsi que des clients qui, en raison de leur revenu, doivent contribuer à supporter les coûts de l'aide juridique. Comme le montre la Figure 2, Aide juridique Ontario a engagé des frais

de fonctionnement de 362 millions de dollars, dont 315 millions ont été affectés aux programmes destinés à la clientèle et 47 millions, à l'administration et autres frais.

Objectifs et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si Aide juridique Ontario avait les systèmes, les processus et les procédures nécessaires en place pour :

- veiller à ce que des services d'aide juridique de haute qualité soient fournis aux particuliers à faible revenu de manière efficiente et rentable, conformément aux exigences de la Loi;
- évaluer son efficacité à cet égard et faire rapport.

Les cadres supérieurs ont examiné et approuvé l'objectif de vérification et les critères de vérification connexes.

Nous avons mené le travail sur le terrain au bureau principal d'Aide juridique Ontario à Toronto et nous avons visité cinq bureaux de district, cinq palais de justice et trois bureaux d'avocats. Notre

Figure 1 : Revenu selon la source de financement, 2010-2011 (en millions de dollars)

Source des données : Aide juridique Ontario

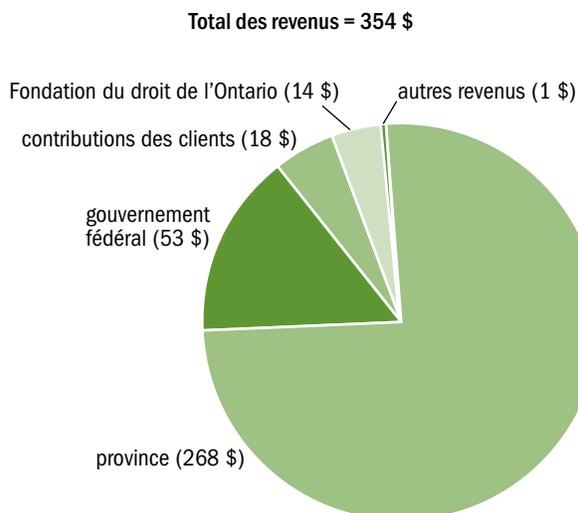
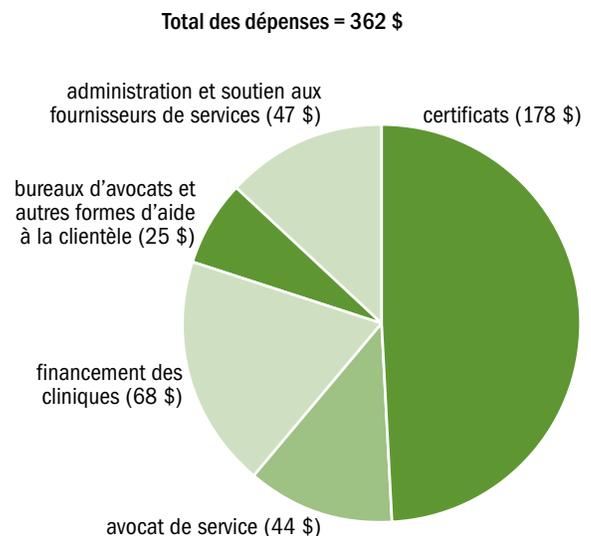


Figure 2 : Dépenses de programmes, 2010-2011 (en millions de dollars)

Source des données : Aide juridique Ontario



travail a consisté notamment à interroger le personnel, à examiner des rapports et études publiés récemment et à étudier les politiques, dossiers et systèmes. Nous avons également interrogé des représentants de huit cliniques juridiques communautaires ainsi que des associations d'avocats spécialisés en droit criminel, familial et des réfugiés, afin de discuter de leurs perspectives sur les services d'aide juridique fournis en Ontario. De plus, nous avons étudié les recommandations que nous avons formulées lors de notre dernière vérification d'Aide juridique Ontario, en 2001.

Nous avons étudié les programmes d'aide juridique existants dans d'autres administrations et nous avons rencontré les gestionnaires principaux de programmes de deux autres provinces. Nous avons également retenu les services d'un expert indépendant ayant de l'expérience dans la prestation de programmes publics d'aide juridique à titre de cadre supérieur.

Le vérificateur interne d'Aide juridique Ontario, ainsi que des consultants embauchés par la Société, a effectué récemment des examens qui ont été utiles pour la planification de notre vérification, ce qui comprend une évaluation de la suffisance ainsi que de l'efficacité et de l'efficience des contrôles internes de la facturation des avocats et du système de paiement, des examens d'environ la moitié des cliniques juridiques communautaires et de l'optimisation des ressources des services d'avocat de service offerts dans deux palais de justice.

Résumé

Au cours de la dernière décennie, l'Ontario a dépensé plus que toute autre province pour le soutien à l'aide juridique par habitant, même si la province a les seuils d'admissibilité financière les plus faibles et qu'elle délivre moins de certificats d'admissibilité à l'aide juridique par habitant que la plupart des autres provinces. Aide juridique Ontario reconnaît qu'elle doit régler son déficit de

fonctionnement de longue date, améliorer l'efficacité par rapport au coût de ses activités, accroître l'accès à ses services et contribuer à améliorer l'efficience des tribunaux. Nous avons constaté que la Société est dotée d'une stratégie précise à long terme visant à régler ces problèmes et qu'elle a pris des mesures pour améliorer l'accès à l'aide juridique au-delà de la délivrance de certificats, notamment en recourant davantage aux avocats de service dans les palais de justice et à son nouveau centre d'appels.

À notre avis, sa stratégie pluriannuelle était dans la bonne voie. Cependant, les secteurs suivants du programme d'aide juridique devront être améliorés de façon à réaliser pleinement son mandat :

- Seules les personnes à très faible revenu ou sans revenu ont droit à des certificats d'aide juridique ou à l'aide des cliniques juridiques communautaires – les seuils d'admissibilité financière sont demeurés inchangés depuis 1996 et 1993, respectivement. Pour ce motif ainsi qu'en raison de la hausse des honoraires moyens pour chaque certificat délivré, au cours des dernières années, moins de personnes ont eu droit à un certificat et plus de clients ont dû faire appel aux avocats de service, aux conseils juridiques et au site Web d'Aide juridique Ontario pour obtenir de l'information sur les services juridiques.
- Bien que la Loi prévoit qu'Aide juridique Ontario doit établir, de concert avec le Barreau, un programme d'assurance de la qualité en ce qui concerne le travail effectué par les avocats, aucune vérification en ce sens n'a été effectuée depuis la création d'Aide juridique Ontario en 1999. Un solide programme d'assurance de la qualité garantirait la haute qualité des services juridiques fournis par les avocats salariés et contractuels aux clients à faible revenu et vulnérables. Puisque les avocats de l'aide juridique touchent généralement des honoraires inférieurs à ceux en pratique privée et qu'environ 11 % d'entre eux assument de lourdes charges de travail,

représentant près de la moitié des certificats délivrés, des vérifications de l'assurance de la qualité doivent être effectuées pour faire en sorte que les services juridiques respectent l'exigence législative que les services rendus par les avocats dans le cadre des certificats soient constamment de grande qualité.

- Au moment de notre vérification, Aide juridique Ontario apportait des améliorations pour combler les lacunes dans son système de paiement des avocats. Le plus important est qu'elle renforce ses contrôles pour assurer que les paiements, se chiffrant à 188 millions de dollars par année, sont justifiés.
- Les efforts déployés par Aide juridique Ontario pour accroître les gains d'efficacité dans ses cliniques juridiques communautaires ont mené à une détérioration des relations. Bien que la Loi confère techniquement des pouvoirs et des contrôles importants à Aide juridique Ontario en ce qui concerne les activités et les dépenses des cliniques, ces efforts se sont heurtés à la culture d'autonomie des cliniques et à la structure de gouvernance du conseil d'administration de chacune d'elles.
- Compte tenu de l'importante quantité d'information visée par le secret professionnel des avocats se trouvant dans ses systèmes informatiques, nous nous attendions à ce qu'Aide juridique Ontario ait effectué de récentes évaluations complètes des facteurs relatifs à la vie privée et des menaces et des risques dans ses bases de données informatisées. Cependant, la dernière évaluation de ces facteurs date de 2004, et ses systèmes ont changé considérablement depuis.

Comme ce fut le cas lors de notre vérification de 2001, nous avons constaté l'absence de mesures clés du rendement en ce qui concerne les services fournis aux clients et intervenants, et les rapports annuels tardaient de trois ans. De plus, la Société n'a pas présenté de rapports publics exhaustifs sur ses plans stratégiques et d'activités.

RÉPONSE GLOBALE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario souscrit à l'ensemble des recommandations du vérificateur général et accueille favorablement son observation selon laquelle la stratégie de modernisation d'Aide juridique Ontario est dans la bonne voie.

À titre d'institution publique indépendante déterminée à travailler avec ses clients, le ministère du Procureur général (le Ministère) et tous les intervenants du système de justice, Aide juridique Ontario cherche à améliorer continuellement le système d'aide juridique pour les Ontariens et les Ontariennes à faible revenu.

Constatations détaillées de la vérification

INITIATIVES RÉCENTES

Au cours des dernières années, Aide juridique Ontario a apporté d'importantes modifications à ses activités afin de contrôler les coûts et d'améliorer l'accessibilité pour ses clients. Plusieurs de ces changements étaient en cours au moment de notre vérification. Il a été établi que des changements s'imposaient lors des examens publics d'Aide juridique Ontario et de sa participation aux initiatives du Ministère visant à améliorer l'efficacité des tribunaux criminels et de la famille, de même que par la direction même d'Aide juridique Ontario dans le cadre de ses efforts pour améliorer l'efficacité et résorber les déficits de fonctionnement permanents.

Un rapport publié en juillet 2008, faisant suite à l'examen commandé par le procureur général, a relevé plusieurs thèmes qui ont depuis entraîné bon nombre des changements à Aide juridique Ontario. Selon le rapport, la réforme de l'aide juridique doit être perçue comme s'inscrivant dans la vaste réforme du système de justice, particulièrement en

ce qui concerne le règlement rapide des litiges; la hausse requise du seuil de revenu minimal aux fins de l'admissibilité aux services d'aide juridique de sorte à mieux concorder avec les circonstances réelles des personnes dans le besoin; et la prestation de différents niveaux de services en fonction d'une échelle d'admissibilité graduée. Il recommandait également d'augmenter les honoraires des avocats (appelés « tarifs ») et les salaires des avocats salariés, de fournir les services de manière intégrée en offrant notamment un guichet unique à ses clients, d'offrir plus d'information au public par voie électronique ainsi qu'une ligne de dépannage, et de verser un financement accru à Aide juridique Ontario.

D'autres examens ont révélé qu'Aide juridique Ontario doit verser des tarifs assez élevés pour amener plus d'avocats chevronnés à se charger des causes criminelles complexes de grande envergure que la Société est parfois appelée à défendre. Aide juridique Ontario engage en moyenne 20 millions de dollars par année ou 25 % de ses dépenses liées aux certificats en matière criminelle pour des causes importantes, mais ces causes ne représentent que 2 % des certificats en matière criminelle qui sont délivrés. En 2009-2010, le coût moyen pour une cause ne se classant pas parmi les plus importantes se chiffrait à 1 391 \$; le coût moyen des causes importantes était de 24 700 \$, soit 18 fois le coût d'un certificat normal. Au moment de ces examens, les criminalistes défendant des causes de l'aide juridique organisaient une manifestation contre les tarifs approuvés par le Ministère et boycottaient certaines causes.

Le gouvernement provincial a annoncé une augmentation du financement accordé à Aide juridique Ontario de 51 millions de dollars échelonnée sur trois ans, à compter de l'exercice 2007-2008, afin d'améliorer l'accès de la population ontarienne à faible revenu. Les dirigeants d'Aide juridique Ontario prévoyaient utiliser ces fonds pour augmenter de 5 % le tarif payé aux avocats, déduire la prestation universelle pour la garde d'enfant aux fins du calcul du revenu des demandeurs, élaborer un nouveau critère d'admissibilité financière, augmenter

le nombre de certificats pour les causes de droit familial, accroître le financement du programme de gestion de cas importants, et lancer des initiatives dans les cliniques juridiques communautaires visant à augmenter les salaires des employés et à améliorer les services.

En septembre 2009, le gouvernement provincial a également annoncé un plan de transformation pour Aide juridique Ontario, en accordant des fonds supplémentaires de 150 millions de dollars sur quatre ans, y compris une augmentation annuelle du financement de base, qui passera à 60 millions à compter de la quatrième année. Les objectifs étaient notamment d'élargir les services juridiques en clinique, de mettre au point un système plus rapide et plus simple pour régler les causes de droit familial, de promouvoir le projet Justice juste-à-temps du Ministère visant à régler les arriérés des tribunaux criminels, et de créer un bureau de gestion des cas importants.

En vertu de la *Loi sur le Barreau*, le Barreau de l'Ontario doit verser à Aide juridique Ontario 75 % des intérêts sur les sommes détenues en fiducie par les avocats et les parajuristes servant à des transactions, telles que des achats de biens immobiliers. En raison du ralentissement économique et de la baisse des taux d'intérêt, les revenus d'Aide juridique Ontario provenant du Barreau ont chuté, passant du sommet de 56,4 millions de dollars en 2007-2008 à 4,8 millions en 2009-2010, soit une diminution de plus de 90 %. Cette diminution dépasse largement les augmentations annuelles du financement récemment annoncées par le gouvernement. Par conséquent, au cours des trois derniers exercices, de 2008-2009 à 2010-2011, Aide juridique Ontario a enregistré des déficits fonctionnels de 19,1 millions, de 27,7 millions et de 8,6 millions de dollars respectivement, malgré ses tentatives de gérer un revenu global inférieur à celui prévu et des frais de fonctionnement plus élevés qu'avant cette période.

La direction d'Aide juridique Ontario a mis en oeuvre des initiatives – notamment le programme de valeurs en 2007 et la stratégie de modernisation

en 2009 – afin de réduire les coûts de programmes et d'améliorer les services et l'efficacité. Les stratégies comprennent des plans visant à réduire le recours aux services juridiques traditionnels coûteux, principalement les certificats, qui font appel à une représentation individuelle, de sorte à favoriser l'utilisation des nouvelles technologies et d'autres modèles de prestation des services auprès des personnes dont les problèmes juridiques ne justifient pas la délivrance d'un certificat. On pense notamment aux services d'un avocat de service, aux conseils sommaires et à l'information fournie par son nouveau centre d'appels et le site Web amélioré. Un critère simplifié d'admissibilité financière a été établi pour réduire l'administration et les délais nécessaires à l'examen et à l'approbation d'une demande. Les initiatives visaient également à réduire les frais administratifs de 5 % sur cinq ans, notamment en réduisant le nombre de bureaux régionaux, qui passerait de 51 à 9; en restructurant les paiements et les procédures de paiement des avocats; en portant de 8 à 55 le nombre de bureaux d'aide juridique dans les palais de justice afin de traiter les demandes d'aide juridique; et en établissant un processus visant à accroître le rôle et l'efficacité des cliniques juridiques communautaires.

En vertu de la Loi, Aide juridique Ontario est tenue de présenter un rapport annuel au procureur général dans les quatre mois de la clôture de l'exercice (31 mars) et d'y inclure l'information importante sur ses activités et résultats. Lorsque le rapport est déposé par le procureur général devant l'Assemblée législative, il est accessible aux fins d'examen par le public. Cependant, au moment de notre vérification en août 2011, le rapport annuel le plus récent portait sur l'exercice clos le 31 mars 2008. Le rapport contenait des données assez complètes sur les certificats délivrés selon le domaine du droit et leurs coûts ainsi que sur le nombre de clients ayant reçu l'aide de l'avocat de service et des cliniques, mais il ne comportait pas de mesures de la qualité ou de l'efficacité des programmes ou des services à la clientèle en général.

Deux provinces canadiennes administrant d'importants régimes d'aide juridique visées par notre étude publient des plans stratégiques informant le public de leurs principales priorités pour les cinq années à venir et produisent annuellement des rapports sur les progrès. Par exemple, le Manitoba annonce les secteurs sur lesquels elle mettra l'accent et son plan d'action et précise les mesures qui seront prises, qui seront les responsables, la date de mise en oeuvre, les coûts et les résultats, et les mesures d'évaluation. Son rapport annuel fait état des réalisations, et son dernier rapport met l'accent sur les mesures prévues dans son plan stratégique afin d'améliorer la prestation des services à la clientèle et ses services de soutien interne du personnel et de mettre en oeuvre une nouvelle structure de gouvernance.

Dans une récente enquête menée par Aide juridique Ontario auprès des avocats acceptant des certificats, 31 % des répondants ont déclaré ne pas bien comprendre les orientations stratégiques de la Société. Nos discussions avec les intervenants, notamment des avocats et du personnel des cliniques, ont également confirmé une préoccupation à cet égard.

Même si elle a publié plusieurs documents sur son site Web décrivant les plans relatifs à sa stratégie de modernisation et que son rapport annuel 2008 renfermait des informations, compte tenu de l'ensemble des changements apportés et des initiatives lancées ces dernières années, Aide juridique Ontario doit faire davantage pour informer le public des changements, de leur exécution et s'ils produisent les résultats souhaités.

Par ailleurs, dans son rapport annuel 2007-2008, dernier rapport annuel accessible au public, Aide juridique Ontario a déclaré son intention d'élaborer un plan en vue de produire des rapports plus complets de mesure du rendement à l'échelle de l'organisation au cours des trois ou quatre années suivantes. Or, au moment de notre vérification, Aide juridique Ontario travaillait toujours à l'élaboration de mesures du rendement pour évaluer dans quelle mesure sa contribution était déterminante pour les clients et leur collectivité. Nous sommes

cependant préoccupés par la longue durée de la réalisation de ce travail.

RECOMMANDATION 1

Afin de mieux informer l'assemblée législative et le public de ses priorités stratégiques et de ses succès au chapitre de la réalisation de son mandat, à savoir la prestation d'aide juridique aux Ontariens et Ontariennes à faible revenu, Aide juridique Ontario devrait élaborer et mettre en oeuvre des mesures du rendement significatives relativement à ses principaux services et aux résultats des programmes et améliorer l'information contenue dans son rapport annuel et son site Web. La Société devrait également s'employer, en collaboration avec le ministère du Procureur général, à rendre son rapport annuel public plus rapidement.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario souscrit à la recommandation du vérificateur général et reconnaît l'importance d'informer le public et les intervenants de ses secteurs d'orientation stratégique et de ses plans d'action. Elle maintient un programme de communication proactif, et des changements ont récemment été apportés à la structure organisationnelle pour qu'elle mette davantage l'accent sur les politiques, la recherche et l'intervention. Aide juridique Ontario s'emploie à élaborer de nouvelles initiatives et politiques de communication avec les intervenants et le public et tentera d'actualiser son protocole d'entente à cet égard avec le Ministère.

Aide juridique Ontario est d'accord avec le vérificateur général sur l'importance des mesures du rendement utiles. Elle a élaboré des mesures pour suivre les progrès par rapport à sa stratégie de modernisation. Par exemple, des objectifs d'économies au titre de la productivité de 1 % par année sur trois ans ont été fixés et réalisés. Aide juridique Ontario a aussi mis au

point des indicateurs de rendement, qui ont été inclus dans son rapport au Ministère, et élabore présentement d'autres mesures ciblant les résultats des programmes.

À la suite de l'examen du vérificateur général, le Rapport annuel 2008-2009 d'Aide juridique Ontario a été déposé à l'Assemblée législative et il est maintenant affiché sur son site Web. Aide juridique Ontario a également soumis son Rapport annuel 2009-2010 au Ministère aux fins de dépôt à l'Assemblée législative, et elle soumettra sous peu son Rapport annuel 2010-2011.

RÉPONDRE À LA DEMANDE D'AIDE JURIDIQUE

En vertu de la Loi, Aide juridique Ontario doit faciliter l'accès à la justice, partout en Ontario, pour les particuliers à faible revenu « en définissant, en évaluant et en reconnaissant les divers besoins sur le plan juridique des particuliers à faible revenu et des collectivités défavorisées de l'Ontario », et ce, à l'aide des ressources financières dont elle dispose. La réglementation actuelle fournit des précisions notamment sur les demandes d'aide juridique, les appels des décisions relatives à l'admissibilité, le recouvrement des coûts liés à l'aide juridique, les fonctions de l'avocat de service et l'inscription sur les listes d'avocats fournissant des services, ainsi que sur les exigences de comptabilisation et de facturation des avocats et les barèmes de leurs honoraires et tarifs.

Les problèmes qui empêchent le système judiciaire de fonctionner efficacement en général nuisent également à la capacité d'Aide juridique Ontario à satisfaire aux besoins de ses clients. Ces problèmes sont imputables notamment à l'augmentation constante du nombre d'accusations criminelles et d'affaires de droit de la famille portées devant les tribunaux depuis les dix dernières années. Diverses questions ont contribué aux arriérés et aux retards, et les tribunaux instruisent des causes qui

durent plus longtemps et qui sont plus complexes. Les initiatives lancées par le Ministère, telles que Justice juste-à-temps, ont permis d'accomplir des progrès au cours de la dernière année au titre des arriérés et des retards.

Pour être admissibles à l'aide juridique, les demandeurs doivent satisfaire aux conditions d'admissibilité financière et leurs litiges doivent s'inscrire dans la portée du programme. Le critère d'admissibilité financière tient compte du revenu brut, de la taille de la famille et des avoirs. Les demandeurs qui se situent sous le seuil de revenu fixé sont admissibles à un certificat d'aide juridique ou à des services juridiques gratuits, et ceux qui se situent au-dessus du seuil jusqu'à concurrence du maximum établi peuvent recevoir un certificat d'aide juridique s'ils acceptent de payer tout ou partie des services aux termes d'un accord de contribution. L'un des avantages de cet accord est que les services d'aide juridique sont offerts à un tarif habituellement inférieur et les clients peuvent rembourser Aide juridique Ontario sur une période donnée.

Comme mentionné précédemment, le seuil d'admissibilité pour les certificats n'a pas changé depuis 1996, et seules les personnes ayant un revenu très faible ou sans revenu y ont droit. Dans notre échantillon, seulement 8 % des clients détenant des certificats avaient un emploi rémunéré, 37 % étaient des prestataires du programme Ontario au travail ou du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, et 55 % ne déclaraient aucun revenu. Parmi ces derniers, plus de la moitié étaient incarcérés. Selon Aide juridique Ontario, 80 % des demandeurs approuvés ont un revenu brut inférieur à 10 000 \$, 73 % reçoivent de l'aide sociale ou ne déclarent pas de revenu, et 94 % des certificats n'étaient pas visés par un accord de contribution.

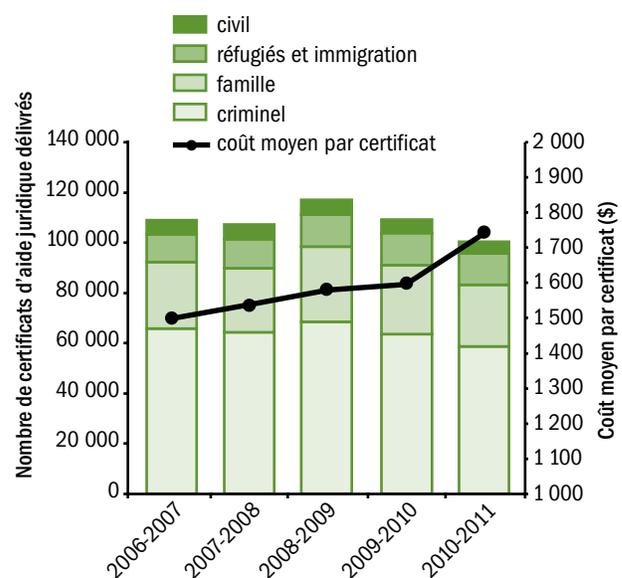
En 2001, Aide juridique Ontario a délivré près de 118 000 certificats à un coût moyen de 1 350 \$. Dans notre vérification de 2001, nous avons conclu qu'Aide juridique Ontario n'avait pas contrôlé le coût de ses certificats de manière efficace. Depuis, elle prend des mesures pour s'attaquer à ces coûts.

En 2010-2011, les certificats ont compté pour environ la moitié des dépenses d'Aide juridique Ontario. Comme le montre la Figure 3, un peu plus de 100 000 certificats ont été délivrés et le coût moyen du certificat est passé à 1 752 \$, soit une hausse d'environ 30 % en dix ans. La plus récente hausse des coûts de 2009-2010 à 2010-2011 s'explique surtout par le fait que les certificats sont plus fréquemment délivrés pour les causes complexes et coûteuses ainsi que par les augmentations des tarifs payés aux avocats; ces augmentations ont été accordées pour régler les conflits d'honoraires des criminalistes.

La stratégie de modernisation d'Aide juridique Ontario vise notamment à limiter le recours aux certificats lorsque d'autres formes d'aide moins coûteuses peuvent être fournies. La plupart des personnes qui ne sont pas représentées par un avocat peuvent obtenir de l'aide juridique pour des causes en matière de droit criminel, de la famille ou de l'immigration et des réfugiés auprès de l'avocat de service ou du centre d'appels. Cependant, en raison du seuil d'admissibilité qui est demeuré inchangé depuis 1996 et des effets de l'inflation, de moins en moins de personnes sont admissibles aux certificats. Un célibataire qui présente une demande

Figure 3 : Certificats d'aide juridique délivrés et coût moyen par certificat, 2006-2007 à 2010-2011

Source des données : Aide juridique Ontario



de certificat doit avoir un revenu annuel inférieur à 10 800 \$ – montant si faible qu'un travailleur à temps plein touchant le tarif horaire minimal gagnerait deux fois plus.

Comme le montre la Figure 4, le seuil d'admissibilité d'Aide juridique Ontario à un certificat entièrement gratuit pour un célibataire est le deuxième plus restrictif parmi les grandes provinces. Il en est de même du seuil auquel une personne doit

rembourser Aide juridique Ontario aux termes d'un accord de contribution.

Bien qu'Aide juridique Ontario ait cherché à contrôler ses coûts liés aux certificats, le soutien de l'aide juridique par personne en coûte toujours plus à l'Ontario par habitant qu'à toute autre province, même si elle compte parmi les provinces qui délivrent le moins de certificats par habitant (voir la Figure 5). Aide juridique Ontario fournit toutefois

Figure 4 : Comparaison entre les provinces au titre de l'admissibilité aux certificats d'aide juridique, septembre 2011

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario avec les données des bureaux d'aide juridique des provinces

Province	Seuil de revenu admissible*			
	Certificat gratuit		Avec accord de contribution	
	Famille de 1 personne	Famille de 5 personnes	Famille de 1 personne	Famille de 5 personnes
Saskatchewan	9 924	20 784	12 540	24 264
Ontario	10 800	26 714	12 500	33 960
Nouvelle-Écosse	12 804	25 872	s.o.	s.o.
Québec	13 007	21 328	18 535	30 393
Manitoba	14 000	31 000	23 000	37 000
Alberta	s.o.	s.o.	18 036	42 312
Colombie-Britannique	19 632	59 028	s.o.	s.o.

* Certains chiffres ont été rajustés aux fins de la comparaison afin de tenir compte du revenu net par rapport au revenu brut. De plus, la plupart des provinces, y compris l'Ontario, tiennent compte des avoirs des demandeurs pour déterminer l'admissibilité. Nous avons exclu de notre comparaison les évaluations des avoirs. En ce qui concerne les provinces marquées s.o. : l'Alberta exige de ses clients qu'ils remboursent une partie ou la totalité des factures d'aide juridique, mais détermine l'admissibilité et les contributions des clients de manière ponctuelle; la Colombie-Britannique ne recourt pas aux accords de contribution.

Figure 5 : Comparaison entre les provinces au titre du financement de l'aide juridique¹, des certificats et de l'aide de l'avocat de service, 2009-2010

Source des données : Statistique Canada

Province ²	Financement total de l'aide juridique par habitant (en dollars)	Certificats approuvés pour 1 000 habitants	Soutiens par avocat de service pour 1 000 habitants
Ontario	28,40	10	87
Manitoba	26,00	22	32
Nouvelle-Écosse	23,00	21	20
Terre-Neuve-et-Labrador	21,30	10	22
Saskatchewan	21,00	21	16
Alberta	20,90	10	44
Colombie-Britannique	17,80	6	27
Québec ³	17,30	29	0
Moyenne provinciale	22,00	16	31

1. La comparaison du financement total de l'aide juridique ne tient pas compte des différences entre les programmes des provinces, comme les domaines du droit couverts, les services fournis et l'admissibilité financière.
2. L'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick n'ont pas fourni de données à Statistique Canada.
3. Le Québec ne fournit pas de services d'avocat de service.

près de trois fois plus d'aide par l'intermédiaire de l'avocat de service par habitant que la moyenne des provinces. L'Ontario offre plus d'un million de soutiens par avocat de service par année à un coût moyen de 61 \$ chacun, et les personnes touchant un revenu plus élevé peuvent aussi y recourir. Le soutien judiciaire représente une stratégie rentable, particulièrement s'il peut régler une affaire sans certificat. De plus, les cliniques juridiques communautaires indépendantes, qui sont presque entièrement financées par Aide juridique Ontario, aident plus de 155 000 personnes à régler des questions de droit.

D'après nos discussions avec les différents intervenants, nous estimons que la stratégie de réforme pluriannuelle d'Aide juridique Ontario est dans la bonne voie, étant donné qu'elle vise à améliorer l'efficacité de la prestation des services, à faire en sorte que plus de personnes aient accès à certain niveau de services, et à limiter les certificats de représentation juridique coûteux aux causes les plus graves et les plus complexes. Cette approche est compatible avec son mandat conféré par la Loi, les récentes études sur l'aide juridique et les autres réformes visant à améliorer l'efficacité des tribunaux. Cependant, les programmes d'Aide juridique Ontario demeurent plus coûteux que ceux des autres provinces, qui peuvent généralement délivrer des certificats à un plus grand nombre de personnes à faible revenu parce que leurs seuils d'admissibilité financière sont plus élevés.

Alors qu'Aide juridique Ontario met à exécution sa stratégie de modernisation afin d'offrir des services d'aide juridique moins coûteux en recourant aux avocats de service, aux conseils juridiques sommaires et à l'information fournie par son centre d'appels et sur son site Web, elle a intérêt à entreprendre une évaluation officielle des risques pour déterminer les répercussions sur le droit des personnes à faible revenu à la représentation d'un avocat et pour s'assurer que ces dernières reçoivent les services d'aide juridique appropriés à leur situation. Cette évaluation des risques devrait tenir compte de divers facteurs, notamment la capacité

d'une personne et ses connaissances nécessaires pour gérer son dossier dans le système judiciaire, les barrières linguistiques, les troubles de santé mentale et les connaissances informatiques. Nous avons toutefois constaté qu'Aide juridique Ontario prend des mesures pour atténuer ces risques.

RECOMMANDATION 2

Afin d'assurer que ses efforts pluriannuels en vue de moderniser ses services d'aide juridique permettent de fournir des services offrant un bon rapport coût-efficacité à ceux qui en ont besoin, Aide juridique Ontario, en collaboration avec le ministère du Procureur général, devrait :

- étudier l'incidence sur les personnes à faible revenu de son seuil d'admissibilité financière actuel, qui est demeuré le même depuis 1996, et du recours à des services de soutien à l'aide juridique moins coûteux;
- évaluer les programmes d'aide juridique des autres provinces afin de déterminer les facteurs et les pratiques exemplaires contribuant à réduire leurs coûts qui peuvent s'appliquer en Ontario;
- continuer à trouver de nouvelles façons de répondre aux besoins en matière juridique des personnes à faible revenu de manière efficace par rapport aux coûts.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario souscrit à la recommandation du vérificateur général. De fait, elle a réalisé des progrès notables et s'emploie à assurer que les clients à faible revenu reçoivent des services d'aide juridique rentables et adaptés à leurs besoins, tout en réservant les services les plus coûteux aux causes plus complexes et plus graves. Ainsi, Aide juridique Ontario peut desservir un plus grand nombre de clients avec les ressources dont elle dispose. Elle croit que la recommandation du vérificateur d'analyser l'incidence de cette approche sur les personnes

à faible revenu démontrera les avantages généraux associés à sa stratégie de modernisation, qui offre une plus vaste gamme de services d'aide juridique.

Les seuils d'admissibilité financière d'Aide juridique Ontario sont régis par le règlement d'application de la *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique*, et tout changement de celui-ci est du ressort du gouvernement provincial. Aide juridique Ontario est préoccupée par cette question et en a discuté avec des intervenants et le gouvernement provincial au fil des ans. La Société se fera un plaisir de collaborer avec le Ministère à l'examen continu de cette importante question.

Il est difficile de comparer avec précision les coûts des différents régimes d'aide juridique au Canada. Aide juridique Ontario estime que plusieurs restrictions importantes sont en cause et que le coût par service est une autre mesure valable.

Aide juridique Ontario maintient des liens étroits avec les régimes d'aide juridique des autres provinces et territoires par sa participation à l'Association of Legal Aid Plans of Canada, et elle continuera d'échanger de l'information dans les secteurs désignés par le vérificateur général.

QUALITÉ DES SERVICES JURIDIQUES

Gestion des listes d'avocats

En 2004, Aide juridique Ontario a commencé à adopter progressivement des normes exigeant des avocats qu'ils fassent état d'un niveau particulier de connaissances, de compétences et d'expérience dans leur domaine du droit. Ceux qui répondent aux exigences sont inscrits sur l'une ou plus des dix listes d'avocats qui fournissent des services dans un domaine du droit particulier : criminel, criminel concernant les causes extrêmement graves comme les meurtres et le terrorisme, familial, protection de l'enfance, réfugiés, consentement et aptitude (santé

mentale), avocats de service pour les tribunaux criminels; avocats de service pour les tribunaux de la famille, conseils d'un avocat de service et tribunaux *Gladue* (Autochtones). Aide juridique Ontario offre un soutien à ces avocats, sous forme de recherches, d'occasions d'apprentissage et de mentorat.

Les nouveaux avocats ou les avocats débutants dans un domaine particulier du droit et qui n'ont pas l'expérience requise peuvent être inscrits de manière conditionnelle sur une liste, s'ils s'engagent à atteindre le niveau d'expérience minimal dans une période de 24 mois. Les avocats qui sont admis de manière conditionnelle doivent suivre une formation et être encadrés, selon les instructions des directeurs régionaux. Ils sont autorisés à accepter des certificats.

Les directeurs régionaux d'Aide juridique Ontario sont responsables de l'évaluation des demandes et de l'inscription des avocats sur les listes dans leur région géographique. Ils doivent également s'assurer que les exigences relatives aux membres inscrits sur les listes sont respectées, superviser la correction du rendement non conforme ou insatisfaisant et, s'il y a lieu, prendre les mesures en vue de rayer des listes les avocats qui ne se conforment pas aux normes.

Aide juridique Ontario ne fixe pas le nombre d'avocats sur chaque liste, et le nombre total d'avocats inscrits sur les listes a augmenté en moyenne de 5 % par année au cours des cinq dernières années et se situe à 4 700.

Nous avons estimé que le nombre d'avocats inscrits de manière conditionnelle a augmenté au cours des cinq dernières années, passant de 16 % en 2007 à 23 % en 2011. Plus de 800 avocats avaient conservé leur statut conditionnel pendant trois ans ou plus ou au moins un an de plus que le maximum permis, et 27 d'entre eux avaient été admis de manière conditionnelle depuis 2004. De plus, nous avons appris que le processus de mentorat n'avait pas été évalué et que, par conséquent, Aide juridique Ontario ne savait pas si le nombre de mentors était suffisant, ni dans quelle mesure

la Société répondait aux besoins de mentorat à l'échelle de la province.

Depuis 2007, les avocats inscrits sur les listes doivent confirmer annuellement qu'ils satisfont aux exigences en matière d'expérience et d'apprentissage continu. Les exigences varient selon les listes, mais elles prévoient toutes six heures de formation juridique et le règlement d'un nombre minimal de dossiers au cours de l'année précédente dans le domaine visé du droit. Pour l'année civile 2009 (les statistiques et les données d'autodéclaration les plus récentes accessibles), près de 1 100 avocats n'avaient pas présenté de rapport sur leur expérience et leurs activités d'apprentissage à l'échéance de juin 2010. Nous avons appris qu'Aide juridique Ontario ne peut suspendre un avocat et l'empêcher de pratiquer le droit; seul le Barreau du Haut-Canada (le Barreau), qui est l'instance régissant les membres du barreau, peut le faire. Cependant, Aide juridique Ontario peut rayer de façon permanente le nom d'un avocat d'une liste. Entre 2006-2007 et 2010-2011, les noms de quatre avocats ont été supprimés des listes, deux en raison de fraude et de surfacturation et les deux autres pour des « motifs valables ».

La surveillance insuffisante des listes nous préoccupe, car elle pourrait avoir pour conséquence de priver les clients des services d'aide juridique de qualité auxquels ils s'attendent et amener les avocats inscrits sur les listes à conclure que les normes et les exigences en matière de rapport sont sans importance si peu est fait pour les mettre à exécution.

Assurance de la qualité

Le Bureau de la qualité des services (le Bureau) d'Aide juridique Ontario s'emploie, avec les bureaux de district, les cliniques, l'avocat de service et d'autres intervenants externes du secteur de justice, à améliorer la qualité des services fournis aux clients. Le Bureau doit notamment élaborer et surveiller les normes relatives aux listes d'avocats, offrir des séminaires et du matériel de formation aux avocats, visiter les cliniques, mesurer le niveau de satisfaction de la clientèle et des fournisseurs de

services, et élaborer un cadre de mesure du rendement pour Aide juridique Ontario.

La Loi exige qu'Aide juridique Ontario mette en oeuvre un programme d'assurance de la qualité afin de fournir, de manière efficiente et rentable, des services d'aide juridique de haute qualité. La Loi dispose également qu'Aide juridique Ontario effectue des vérifications d'assurance de la qualité auprès des fournisseurs de services d'aide juridique. Cependant, la Société ne doit pas elle-même procéder à des vérifications d'assurance de la qualité auprès des avocats, mais plutôt demander au Barreau de le faire. Bien que les avocats soient tenus par leurs normes de déontologie et de conduite de fournir des services de qualité, il existe un risque élevé que les services d'aide juridique ne soient pas toujours de haute qualité en raison des honoraires inférieurs des avocats de l'aide juridique à ceux en pratique privée. De plus, la clientèle de l'aide juridique est généralement vulnérable et peut ne pas connaître le niveau de service auquel elle peut s'attendre.

Lors de notre vérification de 2001, nous avons signalé l'absence de programme d'assurance de la qualité pour évaluer le Programme des certificats d'aide juridique. Au moment de notre suivi en 2003, Aide juridique Ontario avait indiqué qu'elle avait entamé des discussions avec le Barreau au sujet d'approches et d'objectifs communs pour leurs programmes d'assurance de la qualité respectifs et qu'ils avaient arrêté des secteurs où coordonner leurs efforts et appuyer leurs initiatives respectives. Cependant, outre ces discussions initiales, peu de mesures ont été prises, Aide juridique Ontario et le Barreau n'ont pas conclu d'entente ou de protocole d'entente et aucun effort n'était en cours à cet égard. De plus, Aide juridique Ontario n'a présenté aucune demande au Barreau relativement à la tenue d'examen d'assurance de la qualité des avocats et elle n'effectue pas de vérifications d'assurance de la qualité auprès de ses propres avocats.

En janvier 2010, Aide juridique Ontario, conjointement avec le Ministère, a conclu un protocole d'entente avec la Criminal Lawyers' Association,

où elle s'est engagée à élaborer et à établir de nouvelles exigences pour l'inscription sur les listes d'avocats. Aide juridique Ontario n'a pas conclu de protocole d'entente avec d'autres associations d'avocats, mais elle a accepté de les consulter aux fins de l'élaboration des exigences relatives aux listes, notamment en ce qui a trait à l'assurance de la qualité et aux inspections professionnelles, ce qui comprend les examens au terme des instances. Cependant, au moment de notre vérification, aucun progrès n'avait été réalisé dans ces consultations.

Aide juridique Ontario impose un plafond annuel de 2 350 heures pour la facturation afin de s'assurer que les avocats ne surfacturent pas et qu'ils ne se surmènent pas en acceptant une charge de travail trop lourde. Ce plafond correspond à des semaines de travail de 45 heures au cours des 52 semaines de l'année. Nous avons constaté qu'au cours des trois dernières années, environ 11 % des avocats inscrits sur les listes avaient exécuté environ 48 % des certificats, ce qui signifie qu'ils travaillaient pratiquement le nombre maximal d'heures chaque année pour mener à bien ces dossiers. Aide juridique Ontario a mis en place un système pour signaler quand un avocat est près du plafond de facturation et pour l'en informer. Un bon point de départ pour un programme d'assurance de la qualité serait de cibler les avocats ayant une lourde charge de travail.

Notre recherche sur l'aide juridique dans d'autres administrations a révélé qu'au Royaume-Uni, les contrôles officiels par les pairs sont effectués par des évaluateurs indépendants financés par la Legal Services Commission of England and Wales. Les évaluateurs attribuent des notes sur une échelle de cinq. À l'attribution de la plus faible note, il est recommandé de résilier le contrat entre la Legal Services Commission et l'avocat ou le cabinet d'avocats. L'avant-dernière note sur l'échelle de cinq donne lieu à une réévaluation dans les six mois. Il serait peut-être indiqué d'envisager une telle approche en Ontario.

RECOMMANDATION 3

Afin de renforcer sa capacité de fournir des services d'aide juridique de haute qualité, comme le prévoit la loi, Aide juridique Ontario devrait :

- évaluer les raisons expliquant pourquoi un grand nombre d'avocats sont inscrits aux listes de manière conditionnelle au-delà de la période maximum permise de deux ans et prendre des mesures pour assurer un suivi adéquat des avocats qui ne satisfont pas aux exigences;
- soit régler les obstacles de longue date à l'établissement d'un programme de vérification d'assurance de la qualité avec le Barreau du Haut-Canada, soit demander des modifications à sa loi constitutive afin de prévoir d'autres moyens d'élaborer et de mettre en oeuvre un programme de vérification d'assurance de la qualité qui permettrait de superviser les avocats, notamment en examinant les pratiques exemplaires d'autres administrations.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario souscrit à la recommandation du vérificateur général.

Aide juridique Ontario s'est engagée à s'assurer que les avocats fournissent des services d'aide juridique de grande qualité et à revoir son processus d'inscription conditionnelle sur les listes d'avocats.

Aide juridique Ontario entend aussi formuler des propositions afin d'améliorer son programme d'assurance de la qualité, conformément aux recommandations du vérificateur général.

FACTURATION DES AVOCATS

Systèmes de paiement et structures

Tous les avocats du secteur privé qui acceptent des certificats d'aide juridique ainsi que les avocats de service dans les palais de justice rémunérés sur une base journalière présentent leurs factures aux fins de paiement au moyen du système de facturation et de paiement sur Internet. Ce système, en place depuis 2005, traite les paiements de manière plus efficace et aide à verser rapidement les honoraires aux avocats. Le système a été actualisé en 2007 pour permettre aux avocats d'accepter des certificats et de fournir une confirmation en ligne. En 2010-2011, le système a été modifié de nouveau afin de permettre la facturation des honoraires forfaitaires pour les certificats en matière criminelle, de façon à payer des honoraires fixes aux criminalistes pour les procédures juridiques les plus communes. Aide juridique Ontario s'attend à ce que la nouvelle facturation des honoraires forfaitaires contribue au contrôle des coûts et à la réduction des risques financiers. Elle est aussi plus facile à administrer.

En 2010-2011, le système de facturation et de paiement des avocats a traité 215 000 factures totalisant 188 millions de dollars en honoraires liés aux certificats et honoraires journaliers pour les avocats de service.

En avril 2010, de concert avec des consultants, Aide juridique Ontario a déterminé que les contrôles automatisés du système de facturation n'étaient pas suffisants pour assurer la conformité aux règles et politiques établies. Il a également été déterminé qu'il fallait faire le suivi de factures d'avocats se chiffrant à 17,5 millions de dollars payées au cours des trois années précédentes. Au nombre des problèmes soulevés, mentionnons les infractions possibles aux règles interdisant aux avocats sous le coup d'une suspension de produire des factures, les factures en double, les factures pour des coûts discrétionnaires déraisonnables et les journées de travail de plus de dix heures. L'examen a également conclu à l'insuffisance des mécanismes de supervision et du nombre d'employés ayant la formation

nécessaire pour faire en sorte que les avocats se conforment aux règles. De plus, les avocats n'étaient pas tenus de soumettre des registres de la cour contenant les renseignements dont le personnel d'Aide juridique Ontario avait besoin pour vérifier le travail visé par les factures. Au total, 21 recommandations ont été formulées pour régler les problèmes touchant à l'harmonisation stratégique et organisationnelle, aux compétences et capacités du personnel, aux activités et à la technologie.

Au moment de notre vérification, 8 recommandations avaient été mises en oeuvre et 12 autres devaient l'être dans les trois à six prochains mois. Au terme de notre travail sur le terrain, nous avons été informés que la modification du système en réponse à la dernière recommandation, afin d'améliorer l'exactitude, la rapidité et l'exhaustivité des bases de données d'avocats, était en cours.

D'avril 2010 à mars 2011, Aide juridique Ontario a suspendu les examens subséquents au paiement des factures, alors qu'était mis en place un nouveau processus axé sur le risque visant à examiner les factures des avocats. Les factures payées pendant cette période se sont chiffrées à 179 millions de dollars. Les comptes non examinés entre avril 2010 et mars 2011 seront soumis au nouveau processus d'examen régi par le nouveau cadre de conformité et de gestion des risques. Cependant, nous croyons que certains paiements préalables à avril 2010, y compris les factures douteuses de 17,5 millions de dollars, devraient être inclus dans l'examen des comptes réglés.

Supervision et vérification de la facturation

Le Service des enquêtes d'Aide juridique Ontario compte six employés à temps plein. Il assure la protection contre la fraude et les erreurs de facturation des avocats, d'autres fournisseurs de services externes ou des clients de l'aide juridique. Il enquête sur les violations présumées à la Loi, en plus de recouvrer les paiements versés en trop aux avocats ou autres fournisseurs de services ainsi que les montants facturés au titre des certificats auxquels les clients n'étaient pas admissibles.

Le personnel d'enquête effectue des analyses informatiques des factures et paiements des avocats pour relever les irrégularités, sur lesquelles portent ensuite les enquêtes. Pour ces enquêtes, le personnel doit obtenir des documents auprès des avocats pour vérifier leur travail. Les avocats prennent souvent beaucoup de temps à produire ces documents et dans certains cas ne le font pas. En 2010-2011, le personnel d'enquête a terminé l'examen de 250 dossiers, mais a recouvré seulement 193 000 \$. Le montant recouvré pour 2009-2010 s'élevait à 110 000 \$. Même si les sommes recouvrées ne sont pas importantes, Aide juridique Ontario estime que l'existence du service agit comme facteur de dissuasion contre la facturation abusive.

Le 1^{er} janvier 2011, une nouvelle politique est entrée en vigueur qui exige des avocats qu'ils soumettent ces documents avec leurs factures, à l'exception des factures d'honoraires forfaitaires pour les certificats en matière criminelle. Le personnel disposera dorénavant de l'information voulue, ce qui devrait améliorer le processus d'enquête. En ce qui concerne la facturation des honoraires forfaitaires pour des affaires criminelles, s'il le juge nécessaire, le personnel devra toujours demander aux avocats de présenter les documents à l'appui de leur travail.

Le personnel d'enquête doit également obtenir de l'information de la cour relativement à des procédures particulières et à leur issue, afin de vérifier les factures des avocats faisant l'objet d'une enquête. Bien qu'elle demande l'accès en ligne au Réseau intégré d'information sur les infractions (ICON) du Ministère depuis plusieurs années, Aide juridique Ontario s'est toujours heurtée à une fin de non-recevoir. Le Ministère a plutôt nommé un agent de liaison pour traiter les demandes. Le personnel nous a dit que les délais sont souvent longs et que certains documents reçus sont de piètre qualité, de sorte qu'il doit renouveler sa demande. Notre analyse a révélé que dans 20 % des cas, il a fallu plus de 30 jours pour obtenir des réponses aux demandes d'information de la cour. Lors de nos visites au Québec et au Manitoba, nous avons constaté que le personnel de l'aide juridique a un accès en ligne à l'information de la cour de cette nature.

À la suite de notre travail sur le terrain, Aide juridique Ontario a conclu une entente avec le Ministère afin de recevoir des rapports mensuels sur les renseignements demandés concernant les causes. Cependant, l'entente ne garantit pas à Aide juridique Ontario l'accès en ligne à ICON.

RECOMMANDATION 4

Afin de s'assurer d'avoir des contrôles internes adéquats aux fins du traitement des factures et des paiements des avocats, Aide juridique Ontario devrait :

- évaluer les recouvrements effectués des factures des dernières années en utilisant une nouvelle approche ciblée axée sur le risque, et décider ensuite s'il est indiqué d'examiner d'autres périodes de facturation antérieures;
- déterminer si les activités d'enquête offrent un bon rapport coût-efficacité et poursuivre le travail auprès du ministère du Procureur général en vue d'obtenir un accès rapide à l'information de la cour aux fins de la vérification des factures d'avocats.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario souscrit à la recommandation du vérificateur général.

Elle a élaboré un plan de conformité complet qui cernera les secteurs de risque au titre des paiements pour l'organisation et convient d'envisager la probabilité des recouvrements dans le cadre de cette évaluation.

Aide juridique Ontario est en voie d'améliorer l'efficacité de son groupe d'enquête en mettant en place un programme automatisé de gestion des cas. Le Ministère a récemment accordé l'accès à de l'information de la cour, et Aide juridique Ontario poursuit son travail auprès du Ministère en vue d'améliorer son accès à cette information afin de pouvoir vérifier les factures des avocats.

CLINIQUES JURIDIQUES COMMUNAUTAIRES

En application de la Loi, les cliniques juridiques communautaires sont des sociétés indépendantes régies et gérées par des conseils d'administration et doivent rendre compte à Aide juridique Ontario. Dans sa décision d'accorder ou non des fonds à une clinique, Aide juridique Ontario est tenue par la Loi d'évaluer les besoins juridiques des particuliers ou des collectivités desservis par la clinique, la rentabilité et l'efficacité des services d'aide juridique offerts par la clinique et son rendement passé, de même que si les fonds peuvent provenir de ses ressources financières et s'ils s'inscrivent dans ses priorités. En 2010-2011, Aide juridique Ontario a versé 65 millions de dollars à 77 cliniques juridiques communautaires, ce qui a permis d'aider plus de 155 000 personnes à faible revenu. Les salaires représentent plus de 85 % des dépenses des cliniques.

Nous estimons que des améliorations pourraient être apportées dans les secteurs suivants :

- Les 77 cliniques qui ont touché des fonds en 2010-2011 avaient toutes, à l'exception de deux, soumis leur budget à l'approbation avant l'échéance fixée au 1^{er} février 2010. Cependant, nous avons constaté qu'Aide juridique Ontario n'avait approuvé aucun budget six mois après le début de l'exercice (le 30 septembre 2010). Au 31 mars 2011, 18 budgets n'avaient toujours pas été approuvés, bien que les cliniques avaient reçu le financement prévu. Nous nous inquiétons que la valeur de l'effort administratif consenti pour produire les budgets diminue lorsqu'ils ne sont pas analysés et approuvés dans un délai raisonnable.
- Le seuil d'admissibilité financière pour les clients desservis par les cliniques juridiques communautaires, qui diffère de celui pour les certificats d'Aide juridique Ontario, n'a pas été modifié depuis 1993 en fonction de l'inflation générale. Les cliniques ne sont pas tenues d'assurer le suivi des clients refusés ni des

raisons de ces refus ou de savoir si les clients refusés ont trouvé d'autres formes d'aide; ces renseignements seraient utiles à la détermination des besoins non comblés.

- Actuellement, les cliniques mesurent leurs extrants, tels que le nombre de causes, de séances de formation publiques tenues et de renvois, et présentent des rapports à cet égard. Cependant, rien ne permet de savoir si ces extrants donnent les résultats de programme souhaités pour les questions liées à la pratique des cliniques, telles que les appels accueillis dans les affaires relatives aux prestations d'invalidité ou de litiges entre locataires et propriétaires. Des consultants retenus par Aide juridique Ontario ont également soulevé cette question dans une évaluation des cliniques menée en 2004. La question a été soulignée de nouveau en 2008. Aide juridique Ontario se préoccupait aussi de l'exactitude des statistiques sur la productivité des cliniques, particulièrement en ce concerne la comptabilisation adéquate de l'aide offerte aux clients et de l'ouverture et de la fermeture des dossiers des clients. Nous avons été informés qu'Aide juridique Ontario prévoit régler cette question en élaborant et en mettant en oeuvre un système de gestion de l'information des cliniques, comme en fait état son plan d'activités pour 2011-2012.
- Les vérificateurs internes d'Aide juridique Ontario ont lancé un programme d'examen des cliniques en 2009. Jusqu'ici, 42 cliniques ont été évaluées. Au cours de notre vérification, nous avons appris que l'examen avait été suspendu en attendant l'issue de l'étude du cadre d'évaluation des programmes et qu'aucune date n'avait été fixée pour sa reprise.

En mai 2010, Aide juridique Ontario a produit un document de travail à l'intention des cliniques contenant des propositions visant à réduire les frais généraux, tels que le loyer et l'administration, afin de libérer des ressources au profit du service à la

clientèle. Les possibilités envisagées étaient la coordination régionale des services entre les cliniques; le partage de locaux entre les cliniques ou avec des organismes communautaires; la mise en commun des services, tels que les ressources humaines, la gestion des connaissances et les finances; la fusion de cliniques et la mise à profit des technologies, notamment la prestation de services aux clients par Internet. Au terme de notre travail sur le terrain, Aide juridique Ontario et les cliniques en étaient toujours à évaluer leurs options.

De manière générale, le personnel des cliniques à qui nous avons parlé a exprimé des inquiétudes à l'égard des demandes récentes d'Aide juridique Ontario pour des gains d'efficacité plus importants ainsi que du soutien et des communications que les cliniques reçoivent d'Aide juridique Ontario. Bien qu'elles soient légalement indépendantes, les cliniques dépendent presque entièrement du financement et du soutien d'Aide juridique Ontario, notamment en matière de technologie de l'information. Par exemple, Aide juridique Ontario approuve les seuils d'admissibilité financière des clients, les budgets, les salaires, le loyer et les exigences en matière de rapports des cliniques.

Essentiellement, les cliniques doivent rendre des comptes à Aide juridique Ontario, même si, pour ce qui est de leurs activités quotidiennes, elles relèvent de leurs conseils d'administration. Il est donc difficile de proposer et d'apporter des changements parce que, même si Aide juridique Ontario accorde le financement, il n'est pas toujours facile d'obtenir l'acceptation au niveau local des changements proposés.

RECOMMANDATION 5

Afin de satisfaire aux besoins en matière juridique des personnes à faible revenu desservies par les cliniques juridiques communautaires, Aide juridique Ontario devrait :

- évaluer l'incidence de ne pas augmenter le seuil de revenu pour l'admissibilité aux services des cliniques qui est le même depuis 1993;

- envisager de demander aux cliniques de tenir le compte des demandeurs n'ayant pas pu obtenir de l'aide et des motifs du refus, et de soumettre un rapport à cet égard;
- améliorer la rapidité de l'examen des budgets des cliniques et du processus d'approbation;
- élaborer et mettre en oeuvre des mesures du rendement pour les cliniques qui correspondent aux résultats atteints, ainsi qu'un programme d'assurance de la qualité qui englobe la qualité des conseils juridiques et des services fournis aux clients des cliniques. Conjointement avec les représentants des cliniques juridiques communautaires, Aide juridique Ontario devrait évaluer l'efficacité globale de la structure locale des cliniques et déterminer s'il est possible d'apporter des changements qui permettraient de desservir un plus grand nombre de clients à l'aide des fonds disponibles.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario souscrit à la recommandation du vérificateur général et reconnaît qu'elle doit accélérer son processus d'approbation des budgets des cliniques.

En ce qui concerne l'admissibilité financière aux services juridiques des cliniques, Aide juridique Ontario s'engage à évaluer cette question de la façon que recommande le vérificateur général.

En juillet 2011, Aide juridique Ontario et l'Association des cliniques juridiques communautaires de l'Ontario (ACJCO) se sont entendues sur une approche pour que le système des cliniques puisse réaliser des économies administratives annualisées de 5,5 millions de dollars d'ici 2015. L'ACJCO mène également une initiative de planification stratégique pour les futurs services juridiques des cliniques. À l'invitation de l'ACJCO, Aide juridique Ontario participera au processus. Dans les discussions,

Aide juridique Ontario entend soulever les observations du vérificateur général relatives à la modification possible de la structure locale des cliniques, de sorte à desservir un plus grand nombre de clients avec les fonds disponibles.

Par ailleurs, Aide juridique Ontario s'emploie actuellement, en collaboration avec les cliniques, à élaborer et à mettre en oeuvre un système de gestion de l'information pour celles-ci, système qui comblera les lacunes dont a fait état le vérificateur général. En outre, des mesures du rendement sont élaborées dans le cadre de ce projet.

TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION

Le service de la technologie de l'information d'Aide juridique Ontario est responsable de la stratégie et de l'architecture, du développement des systèmes et de la gestion de projets pour l'organisation, de même que du soutien d'environ 1 500 utilisateurs dans plus de 200 emplacements à l'échelle de la province et d'environ 4 700 avocats inscrits. Il compte 41 employés et 5 gestionnaires, et son budget de fonctionnement se chiffrait à 6,5 millions de dollars pour l'exercice 2010-2011. Un budget d'environ 8 millions de dollars sera affecté à la mise à niveau de l'infrastructure et des systèmes d'application pour les deux prochaines années.

En conformité aux normes gouvernementales de l'Ontario, les ministères doivent évaluer les menaces et les risques auxquels sont exposés l'information sensible, les biens et les employés, choisir des options pour éviter les risques, mettre en oeuvre des mesures de protection assurant la rentabilité et élaborer des plans détaillés de continuité des opérations et de reprise après sinistre. L'information sur les clients d'Aide juridique Ontario est généralement considérée comme assujettie au secret professionnel de l'avocat, ce qui signifie que les clients doivent donner leur permission avant qu'elle soit communiquée. Nous avons constaté que même si Aide juridique Ontario met l'accent sur la sécurité de la technologie de l'information et la gestion

de la protection de la vie privée dans ses activités de dotation, ses politiques et procédures et ses contrôles informatiques, elle n'a pas mis en place de processus pour évaluer officiellement les menaces et les risques associés à l'information sensible, aux biens et aux employés. Aide juridique Ontario a indiqué que sa dernière évaluation des facteurs relatifs à la vie privée a été effectuée en 2004, soit avant l'instauration de ses nombreux nouveaux systèmes Web et la réinstallation de son bureau principal et de la plupart de ses bureaux dans la province. Sans une évaluation périodique, la direction n'a pas d'assurance objective que les services de technologie de l'information fournis comportent des protections suffisantes pour réagir aux menaces à la vie privée, à la sécurité et à la disponibilité.

Les mesures du rendement sont des points repères permettant de déterminer comment améliorer l'efficacité et l'efficacités des investissements en technologie de l'information. Actuellement, le service de la technologie de l'information ne soumet pas de rapports sur les mesures du rendement importants pour ses activités et ses intervenants. De telles mesures portent généralement sur la disponibilité des systèmes, les délais d'exécution des demandes opérationnelles, les changements apportés aux systèmes pour répondre aux besoins des utilisateurs et les coûts de la prestation des services. Le service de la technologie de l'information n'a toujours pas mis au point ces mesures du rendement et objectifs, en consultation avec ses intervenants internes et externes, afin de tenir compte des besoins des utilisateurs.

RECOMMANDATION 6

Afin d'assurer que les systèmes de technologie de l'information se conforment aux normes en matière de protection de la vie privée, de sécurité et de niveaux de services, Aide juridique Ontario devrait :

- évaluer périodiquement les menaces et les risques associés à l'information sensible et aux biens et prendre les mesures qui s'imposent pour gérer les problèmes constatés;
- faire participer les utilisateurs des services de technologie de l'information à l'élaboration des principales mesures du rendement pour fournir à la direction de l'information sur les progrès réalisés en vue de répondre aux besoins des utilisateurs.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario souscrit à la recommandation du vérificateur général.

Elle a effectué une évaluation des menaces et des risques et une évaluation des facteurs relatifs à la vie privée avant de mettre en service ses nouveaux systèmes Web en 2005 et n'a relevé aucune preuve d'atteinte à la vie privée qui serait imputable à ses systèmes de technologie de l'information.