

Programme d'administration des tribunaux

3.01

En Ontario, le système judiciaire se compose de la Division provinciale, de la Division générale et de la Cour d'appel de l'Ontario.

La plupart des affaires criminelles sont instruites par les tribunaux de la Division provinciale. Cette dernière s'occupe également d'infractions provinciales comme celles qui sont prévues au *Code de la route* et à la *Loi sur les permis d'alcool*, ainsi que de certaines questions relevant du droit de la famille. Les tribunaux de la Division générale instruisent les affaires criminelles plus graves, de même que des affaires civiles, notamment les petites créances. La Cour d'appel entend les appels en matière criminelle aussi bien que civile. Dans le présent chapitre, le terme «magistrature» désigne les responsables des tribunaux et l'expression «chefs des tribunaux» désigne les juges en chef.

Le programme d'administration des tribunaux dispense un soutien aux activités du système judiciaire dans un réseau d'environ 250 palais de justice. Ses fonctions principales sont les suivantes :

- fournir le personnel préposé aux audiences : greffiers, interprètes et sténographes;
- rédiger les documents d'exécution et assurer la mise à exécution des ordonnances, tenir les archives et dossiers judiciaires, ainsi que servir le public et le barreau;
- dispenser des services de soutien dans des domaines comme la coordination des rôles, les statistiques judiciaires, la gestion des dossiers judiciaires et la technologie de l'information aux membres de la magistrature nommés par le fédéral et la province;
- percevoir les amendes.

Pour l'année financière 1996-1997, les dépenses de programme totales s'élevaient à 252 millions de dollars, dont 188 millions de dollars étaient affectés à la rémunération et aux avantages sociaux de la magistrature (68 millions de dollars) et des employés du programme (120 millions de dollars). Les recettes perçues totalisaient 247 millions de dollars pour cette année financière.

OBJECTIFS ET PORTÉE

Notre vérification visait à déterminer si le ministère et, le cas échéant, le ministère de concert avec la magistrature avaient établi des méthodes satisfaisantes pour

- veiller à ce que la gestion des ressources du programme tienne dûment compte des principes d'économie et d'efficience;
- faire la mesure et rendre compte du degré d'efficacité avec lequel le programme contribue à atteindre l'objectif du ministère qui consiste à créer un système judiciaire moderne, plus accessible et plus efficace;
- exercer un contrôle adéquat sur la perception des amendes.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons procédé à des entrevues et à des enquêtes auprès des responsables du ministère et des membres de la magistrature; nous avons également examiné les dossiers et la documentation à l'administration centrale du ministère, ainsi que dans plusieurs bureaux régionaux et palais de justice. Nous avons examiné les récentes vérifications effectuées par la Direction des services de vérification du ministère et constaté que celle-ci n'avait pas récemment exécuté de travaux dans les domaines que nous avons vérifiés.

Nous avons en outre recueilli les commentaires des chefs des tribunaux, lesquels ont fait état de préoccupations communes envers l'administration des tribunaux dans des domaines comme l'imputabilité, les questions budgétaires, la disponibilité des juges, la technologie, les systèmes d'information et la formation. Nous avons pris leurs commentaires en considération pour ce qui est des domaines qui entraînent dans le cadre de notre vérification.

CONSTATATIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Nous avons procédé à notre vérification à une époque où l'appareil judiciaire faisait l'objet d'une vaste restructuration. Plusieurs initiatives importantes étaient déjà en cours et leur mise en oeuvre avec succès devrait avoir pour effet de résoudre bon nombre de nos préoccupations.

La structure actuelle du système d'administration des tribunaux est compliquée par l'absence d'un partage clair des pouvoirs et des responsabilités entre le ministère et la magistrature. Il faut mettre en place un cadre de responsabilisation plus clairement défini pour veiller à ce que les ressources du programme soient gérées dans le souci de l'économie et de l'efficience.

De nombreux tribunaux présentent encore un important arriéré dans le traitement des affaires criminelles. Bien que la plupart des facteurs qui empêchent le règlement rapide des affaires soient indépendants de la volonté des responsables du programme, ceux-ci pourraient aider la magistrature à réduire les arriérés en fournissant une meilleure information sur les causes des retards.

3.01

De plus, pour atteindre l'objectif de la création d'un système judiciaire moderne, plus accessible et plus efficace, le ministère et la magistrature doivent

- travailler ensemble afin d'améliorer la qualité de l'information produite par le programme pour la gestion des rôles et des causes;
- élaborer des indicateurs de rendement permettant de mesurer la contribution du programme à la réalisation de cet objectif.

En outre, il faut recueillir une meilleure information pour les fins de la planification financière et de la prise des décisions, afin de permettre au ministère d'évaluer si l'on obtient les résultats souhaités à des coûts appropriés.

Tant le ministère que la magistrature ont fait état de la nécessité d'utiliser une meilleure technologie et de moderniser l'équipement actuel; nous reconnaissons que ces transformations sont nécessaires.

Pour améliorer la fonction de perception des amendes, le ministère doit confier dans des délais opportuns les amendes en souffrance au Service central de recouvrement. Dans une large mesure, cependant, cela ne sera pas possible avant que le Secrétariat du Conseil de gestion ne mène à terme le processus de sélection des agences de recouvrement privées qui agiront en qualité de mandataires du Service central de recouvrement.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

Au cours de la vérification, les chefs des tribunaux nous ont fait des commentaires utiles et nous ont donné leur point de vue sur l'appareil judiciaire. Par exemple, le juge en chef de la Cour de l'Ontario (Division générale) a affirmé que, dans le cadre de tout examen ou toute vérification de l'administration de la justice, les éléments suivants devaient être pris en considération.

- L'administration de la justice ne se caractérise pas par la poursuite d'un objectif unique et il n'est pas facile de définir ni de mesurer les buts de l'appareil judiciaire. Obtenir justice consiste à parvenir à un résultat juste et équitable dans chaque affaire instruite.
- En matière d'administration de la justice, les principaux participants sont indépendants les uns des autres. Cette indépendance est la pierre d'assise de l'impartialité, laquelle constitue le premier principe de tout système judiciaire. Le principe de l'indépendance de la magistrature exige également que les juges soient indépendants du juge en chef et les uns des autres.

Le juge en chef a ajouté que les considérations qui précèdent ne donnaient pas à entendre que l'administration de la justice ne devrait pas rendre compte de son utilisation des ressources publiques, mais visaient plutôt à souligner que l'administration de la justice a besoin de ressources suffisantes pour atteindre son but et qu'il est impossible de mesurer l'efficacité du système uniquement selon les critères courants de gestion des affaires.

RESPONSABILITÉ

L'appareil judiciaire en Ontario est complexe et unique en son genre. Au sein du système, des juges nommés par le fédéral ou la province oeuvrent indépendamment des branches administrative et législative du gouvernement. Le ministère a la responsabilité de gérer le budget, d'embaucher et de licencier le personnel judiciaire et de dispenser les services de soutien à la magistrature. Dans le cadre de sa fonction décisionnelle, la magistrature a certaines responsabilités à l'égard de la direction des activités des tribunaux, notamment la détermination des dates d'audience et l'affectation des juges aux affaires.

Tant le ministère que la magistrature ont indiqué que le système était compliqué par l'absence d'une structure de responsabilité unique et d'un partage clair des pouvoirs et des responsabilités entre eux. La double structure de responsabilité a souvent engendré des difficultés dans la prise des décisions et des manques d'efficacité dans la prestation des services.

L'administration du budget du programme est l'un des secteurs où des difficultés se posent. Du point de vue de la magistrature, les juges sont le mieux à même de comprendre les besoins des tribunaux et ont la meilleure connaissance des rouages de l'appareil judiciaire, notamment en ce qui concerne le temps requis pour mener les affaires à terme et les besoins en ressources des tribunaux. Cependant, c'est essentiellement le ministère qui détermine les effectifs et prend les décisions d'embauchage et de formation, parfois sans consulter la magistrature. On s'est aussi montré préoccupé par un manque de célérité dans la réponse aux besoins de la magistrature pour des éléments comme les locaux, la formation du personnel et la modernisation de l'équipement des tribunaux, ainsi que par l'attention insuffisante portée aux besoins en information de la magistrature.

Toutefois, la gestion du budget incombe au ministère et celui-ci, de son point de vue, se heurte à une tâche difficile parce qu'il exerce peu de contrôle sur la plupart des dépenses. Pour l'année financière 1996-1997, les dépenses de fonctionnement du programme totalisaient environ 235 millions de dollars, dont 188 millions de dollars étaient affectés à la rémunération et aux avantages sociaux de la magistrature et du personnel judiciaire. Un montant additionnel de 17 millions de dollars a été consacré à des dépenses directement liées au fonctionnement des tribunaux comme la comparution des témoins, les services d'interprète à temps partiel et les transcriptions. Le ministère nous a indiqué qu'il n'exerçait guère de contrôle sur le coût de bon nombre de ces services, lesquels doivent être fournis à la demande de la magistrature ou de la Couronne. N'étant pas en mesure d'exercer un contrôle, le ministère ne peut assurer le respect des principes d'économie et d'efficacité.

Le ministère reconnaît et respecte la complexité et le caractère unique de l'administration du système judiciaire. Il est d'avis que le système judiciaire devrait être géré selon la formule d'un partenariat entre les participants, dans le souci de l'indépendance de la magistrature. Il croit qu'il faut élaborer une structure de régie qui établirait les responsabilités et les modalités de reddition de comptes des partenaires en ce qui concerne la gestion de l'appareil judiciaire. Ce cadre serait mis au point avec la participation de la magistrature, du barreau, du gouvernement et du public.

Le ministère croit que ce cadre assurera le respect de l'indépendance de la magistrature tout en améliorant le degré de consultation et de collaboration entre les partenaires. On prévoit en outre que le cadre définira les modalités de reddition de comptes et fixera des normes de rendement pour la prestation des services judiciaires.

La question de la reddition de comptes pour l'administration des tribunaux se pose de longue date, au Canada aussi bien qu'à l'étranger, et a fait l'objet de diverses études depuis au moins 1976. En 1995, le ministère a publié les résultats d'une étude présidée conjointement par le ministère et la magistrature de la Division générale, dans un document intitulé *Premier rapport du groupe de travail chargé de la Révision de la justice civile* où l'on examinait la question de la responsabilité dans le système d'administration des tribunaux.

3.01

Le rapport concluait que «le fonctionnement efficace du système de la justice en Ontario ne sera plus possible à moins que l'on n'établisse une autorité unique, dotée d'une structure de responsabilité et d'imputabilité très claire, pour s'occuper de toutes les questions financières, budgétaires et opérationnelles ayant trait à l'administration des tribunaux dans la province».

Le ministère a adopté un protocole d'entente (PE) avec la Division provinciale en juin 1993 (reconduit en janvier 1996) qui établit explicitement les responsabilités respectives du ministère et du Bureau du juge en chef dans des domaines définis. Le ministère a indiqué que le PE avait contribué à faire en sorte que les deux parties prennent au sérieux leurs responsabilités financières et administratives. Cependant, il reconnaît qu'il reste beaucoup à faire pour préciser la structure de reddition de comptes dans d'autres domaines non visés par le PE et avec d'autres tribunaux.

En novembre 1996, le ministère et les chefs des tribunaux ont conclu un accord-cadre sur l'élaboration d'un plan de réforme de la gestion des services judiciaires en Ontario. Ils entendaient examiner la question conjointement, dans un processus en deux étapes.

- Au cours de la phase I, un petit groupe de travail mixte serait chargé de mener une étude de faisabilité concernant une structure nouvelle de gestion et de prestation des services judiciaires.
- Au cours de la phase II, le ministère et les chefs des tribunaux étudieraient la proposition issue de la phase I et, s'ils la jugeaient satisfaisante, ordonneraient au groupe de travail d'effectuer des travaux de recherche et d'élaboration en vue de la mise au point d'un plan de réforme.

Si ce processus actuellement en cours donne naissance à un plan viable de réforme de la gestion des services judiciaires, le ministère entend proposer ce plan par voie de présentation au Conseil des ministres. Le groupe de travail mixte avait pour mandat de présenter au plus tard le 31 janvier 1997 un rapport sur la phase I à un comité directeur présidé conjointement par le ministre et le juge en chef.

L'ébauche de rapport sur la phase I a été remise au comité directeur en février 1997; le groupe de travail y formulait certaines recommandations et demandait au comité de nouvelles directives dans divers domaines. Le comité directeur s'est réuni pour discuter de l'ébauche de rapport et, à la fin de notre vérification en mai 1997, on nous a affirmé qu'une décision concernant la faisabilité serait prise au cours des quelques mois à venir. Si la réforme structurelle est considérée comme réalisable, un plan détaillé sera élaboré.

Recommandation

Pour aider le système judiciaire à fonctionner plus efficacement, le ministère et la magistrature devraient veiller, dans le cadre de la réforme de la gestion des services judiciaires, à ce que l'on établisse clairement les modalités de reddition de comptes et les responsabilités concernant l'obtention des résultats souhaités.

Réponse du ministère

Comme le rapport l'indique, le ministère a créé, conjointement avec la magistrature, un groupe de travail mixte et un comité directeur ayant pour mandat d'examiner les recommandations faites par le groupe de travail chargé de la Révision de la justice civile en ce qui concerne le partage de la gestion et de la prestation des services judiciaires. Dans le cadre de cet examen, on étudie entre autres des options qui permettraient d'améliorer la reddition de comptes et de préciser les responsabilités vis-à-vis des résultats.

Le comité directeur examine actuellement l'ébauche de rapport du groupe de travail mixte, où des options possibles sont exposées, afin de donner à ce groupe des consignes sur les travaux additionnels à mener.

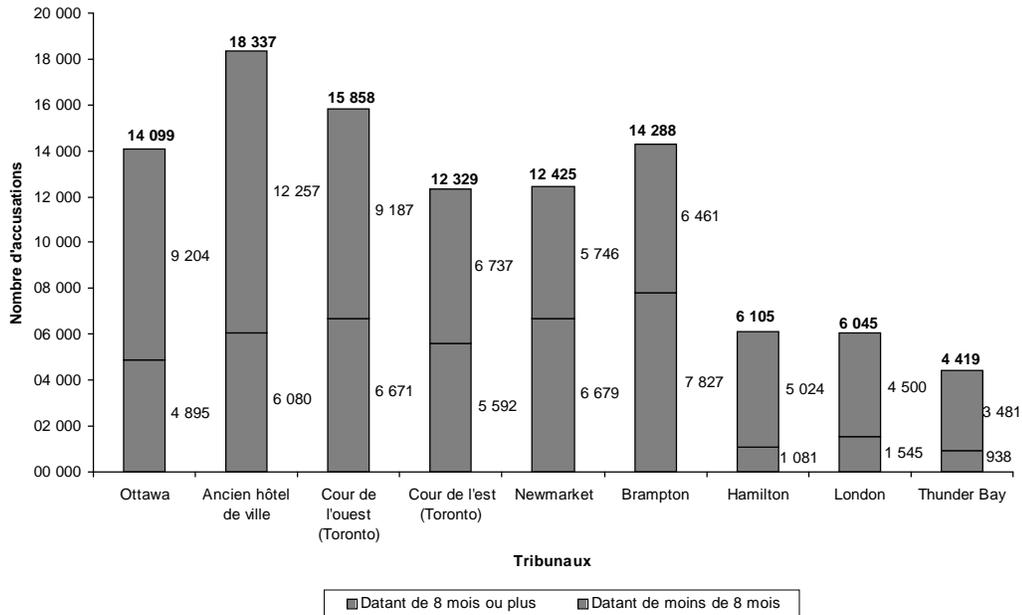
La Division de l'administration des tribunaux a désigné la magistrature comme intervenant clé pour la mise en oeuvre de son plan opérationnel de 1997-1998 et examinera de concert avec celle-ci les façons dont on pourra poursuivre les objectifs administratifs communs au cours de cette période.

ARRIÉRÉ

En octobre 1990, dans une décision connue sous le nom d'arrêt Askov, la Cour suprême du Canada a jugé que les accusés avaient le droit de subir leur procès dans un délai raisonnable. Dans cette décision, rendue sous le régime de la *Charte des droits et libertés*, la Cour affirmait que le délai acceptable pour un procès dans la Division générale était généralement de six à huit mois, et ce délai a été interprété comme s'appliquant également aux procès de la Division provinciale. Le précédent établi par cette décision a entraîné la suspension de plus de 50 000 accusations en Ontario dans les quelques mois qui ont suivi le prononcé de l'arrêt.

Au moment de notre vérification, nous avons constaté que de nombreux tribunaux affichaient encore un grave arriéré dans le traitement d'accusations criminelles datant de plus de huit mois, comme l'illustre le diagramme qui suit.

Accusations criminelles en instance devant certains tribunaux de la Division provinciale au 31 décembre 1996



3.01

Au 31 décembre 1996, la Division générale comptait environ 2 700 accusations criminelles en instance, dont 990 remontaient à huit mois ou plus. (Au 31 décembre 1995, environ 3 740 accusations étaient en instance, dont 1 540 remontaient à huit mois ou plus.)

Source : Données du ministère du Procureur général

Selon le ministère et la magistrature, les causes des retards comprennent les suivantes : parties non prêtes; juges et salles d'audience non disponibles; temps nécessité en raison de la complexité du processus de préparation des causes par les parties et leurs conseillers juridiques; longs procès; complexité croissante des règles de procédure et des questions de droit; enfin, nombre croissant de personnes comparissant devant les tribunaux sans être représentées par un avocat. En outre, de par la nature même du processus judiciaire, les participants à une affaire – juges, fonctionnaires du tribunal, avocats, policiers et accusés – ont des intérêts divergents, ce qui peut contribuer à des retards additionnels. La plupart des facteurs qui empêchent le règlement rapide des affaires sont indépendants de la volonté des responsables du programme d'administration des tribunaux.

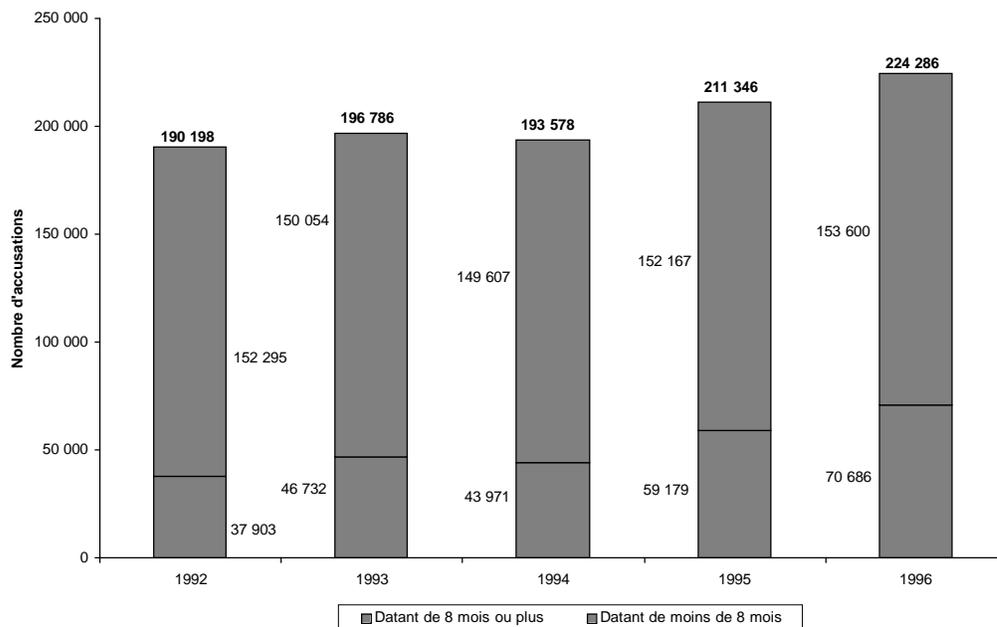
Depuis l'arrêt Askov, le ministère a tenté de régler le problème de l'arriéré des affaires criminelles en lançant diverses initiatives, dont les suivantes :

- le Projet de révision de l'administration de la justice, qui vise à assurer une utilisation plus efficace du système de justice pénale et à raffermir les partenariats au sein de l'appareil judiciaire;
- le comité Martin, chargé d'étudier la gestion des causes et les politiques et procédures régissant les poursuites, et de faire des recommandations au ministère dans ce domaine;
- la stratégie d'investissement du ministère, destinée à améliorer l'efficacité et l'efficience générales du système judiciaire.

Parmi les initiatives plus récentes, on compte une opération éclair qui vise les tribunaux dont l'arriéré est important et qui consiste en la nomination et la réaffectation de juges et de procureurs de la Couronne. À long terme, le plan d'activités du ministère donne un aperçu de plusieurs changements fondamentaux à apporter, notamment : gérer les ressources de manière à mettre l'accent sur des affaires criminelles graves; procéder à un tri des accusations en vue de supprimer celles qui ne sont pas nécessaires ou soutenables; enfin, inciter les parties à des litiges civils à résoudre leurs différends plus tôt, par exemple, par la négociation, afin d'éviter de coûteux et longs procès.

En dépit des initiatives prises jusqu'à présent, le diagramme qui suit indique que l'arriéré augmente depuis 1994 et pourrait fort bien dégénérer en une situation analogue à celle qui a occasionné l'arrêt Askov.

**Nombre total d'accusations criminelles en instance dans la Division provinciale
Du 31 décembre 1992 jusqu'à 1996**



Source : Données du ministère du Procureur général

Même si la plupart des facteurs qui contribuent aux retards dans l'audition des affaires sont indépendants de la volonté des responsables du programme, ceux-ci peuvent exercer un contrôle considérable en veillant à la disponibilité des salles d'audience et en fournissant une information adéquate à la magistrature et aux procureurs de la Couronne. Nous avons observé qu'exception faite de quelques tribunaux, la disponibilité des salles d'audience n'était pas un facteur contributif notable de l'arriéré.

Cependant, nous avons constaté que l'information sur les raisons et la durée des retards n'était pas systématiquement recueillie. Comme nous l'avons indiqué plus haut, les parties à une affaire ont des intérêts divergents. Par exemple, des types d'intervention

3.01

comme les pratiques de mise en accusation par la police et les reports par les avocats de la Couronne et de la défense contribuent tous aux retards. Pour que l'on puisse s'occuper plus efficacement de l'arriéré, il serait important de disposer d'une information qui permettrait de déterminer les parties, le temps écoulé et les raisons de tout retard à chaque étape de traitement d'une affaire. Cette information aiderait à assurer la reddition de comptes, fournirait un mécanisme de pré-alerte lorsque les accusations risquent d'être suspendues et pourrait servir de fondement à l'amélioration des délais de traitement. Elle serait également utile pour la planification des ressources et l'élaboration de stratégies en vue de supprimer toute cause fréquente ou persistante de retards.

Recommandation

Afin de s'occuper plus efficacement de l'arriéré, le ministère devrait travailler en collaboration avec la magistrature pour

- **recueillir et analyser systématiquement de l'information sur l'état d'avancement des affaires en instance et, notamment, sur le temps nécessité par chaque étape de traitement d'une affaire ainsi que les raisons de tout retard;**
- **mettre au point des méthodes en vue d'utiliser cette information à des fins de surveillance et de prévention des retards.**

Réponse du ministère

En novembre 1996, le ministère a lancé une opération éclair visant à réduire l'arriéré dans les six tribunaux provinciaux dont le rôle était le plus chargé (Barrie, Brampton, Etobicoke, Newmarket, North York et Scarborough).

Les résultats obtenus jusqu'à présent indiquent que nous enregistrons des progrès et que nous nous sommes engagés dans la bonne voie. L'opération éclair n'est qu'une première étape dans nos efforts de résolution des problèmes systémiques liés à un arriéré accumulé de longue date. Nous avons entrepris un examen du système de justice pénale en vue de formuler des solutions viables à long terme qui permettront d'accroître l'efficacité et d'empêcher l'accumulation des affaires en instance dans l'avenir.

Le ministère continuera d'améliorer le suivi et l'analyse de l'information sur l'état d'avancement des affaires en instance afin de mieux comprendre les causes et les tendances en la matière. Cela devrait permettre la planification proactive et l'élaboration de mesures préventives pour faire en sorte que le problème de l'arriéré s'atténue.

SYSTÈMES D'INFORMATION

Le programme fait appel à deux principaux systèmes informatiques pour fournir de l'information à la magistrature et aux procureurs de la Couronne. Le Réseau intégré d'information sur les infractions (RIII) est un système de macroordinateur à exploitation en ligne qui stocke de l'information ventilée selon le tribunal dans la Division provinciale. Il conserve des données sur les affaires en instance et produit les registres des tribunaux ainsi que des rapports statistiques mensuels. Dans la Division générale, le Système d'information statistique des tribunaux (SIST) produit des rapports statistiques mensuels à partir de l'information recueillie par chaque tribunal, manuellement ou à l'aide de systèmes informatiques autonomes.

INFORMATION SUR LES AFFAIRES EN INSTANCE

Le personnel de la Division provinciale a signalé que le RIII était désuet et ne permettait pas de saisir toute l'information nécessaire ni de produire les rapports requis.

Le système d'information de la Division générale présentait des problèmes d'incohérence dans le classement des données, ainsi que des problèmes d'exactitude et d'opportunité de l'information, en raison d'un manque d'accès en direct et de l'incapacité de produire des rapports à l'échelon local.

Le RIII et le SIST produisent tous deux des statistiques et de l'information sur les activités ventilées selon le tribunal et selon le type d'accusation, notamment : le nombre d'accusations reçues, en instance et ayant fait l'objet d'une décision; les heures d'utilisation des salles d'audience; le nombre de conférences préparatoires tenues; les instances introduites; les requêtes entendues. Cependant, ces renseignements n'étaient disponibles que sous forme de données globales. Ni le RIII ni le SIST ne pouvaient produire de l'information sur une affaire en particulier. Une information de cette nature serait utile pour la gestion des rôles et des causes. Il serait possible de l'obtenir à partir des dossiers des procureurs de la Couronne, mais pour y avoir accès, il faudrait procéder à un volume indu de traitement manuel, ce qui exigerait énormément de temps.

Comme nous le mentionnions dans la section portant sur l'arriéré, la tenue à jour d'une information ventilée selon l'affaire en instance, indiquant notamment le temps nécessité par chaque étape de traitement et les raisons de tout retard, permettrait une meilleure gestion de l'arriéré.

Au moment de notre vérification, les tribunaux de la Division générale et, dans une moindre mesure, ceux de la Division provinciale utilisaient divers systèmes informatiques locaux en sus du RIII et du SIST pour leurs besoins en matière de bases de données et d'information. Même si le personnel des tribunaux a affirmé que certains de ces systèmes étaient utiles, nous avons constaté le besoin d'adopter une démarche plus coordonnée en ce qui concerne l'élaboration des systèmes et la gestion de l'information.

En outre, tant le ministère que la magistrature ont fait état de la nécessité d'utiliser une technologie efficace et moderne dans les tribunaux. Dans leurs réponses à notre enquête, ils se sont montrés généralement préoccupés par le fait que le système en usage dans les tribunaux continue d'être essentiellement non informatisé et a manifestement besoin d'automatisation. Plus précisément, ils ont mentionné le besoin d'outils technologiques

3.01

comme les ordinateurs modernes, le courrier électronique, le matériel de téléconférence, l'archivage électronique et la transcription assistée par ordinateur.

À la fin de 1994, le ministère du Procureur général et le ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels ont lancé conjointement le Projet des stratégies d'intégration du système judiciaire en vue de contribuer à la création d'un système judiciaire moderne et plus efficace.

L'un des résultats de cette initiative a été le lancement du projet de Système informatique intégré d'administration de la justice et l'émission en août 1996 d'une demande de propositions visant la mise sur pied du système. Le fournisseur retenu aura à travailler en collaboration avec les ministères pour redéfinir les méthodes administratives de prestation des services judiciaires et élaborer des solutions technologiques. Les résultats souhaités par le ministère du Procureur général pour le programme d'administration des tribunaux sont les suivants :

- prestation de services économiques de soutien technique et d'entretien pour les systèmes vétustes comme le RIII, le SIST, ainsi que d'autres;
- élaboration d'une solution technologique entièrement intégrée pour les responsabilités administratives et judiciaires, permettant l'échange de données entre les utilisateurs internes et externes pour une vaste gamme d'applications;
- mise sur pied d'un système exhaustif de données statistiques et d'information produisant une information de gestion opportune, exacte et utile.

Le délai dans lequel les besoins du programme d'administration des tribunaux seront entièrement satisfaits est d'environ cinq ans. À la fin de notre vérification, en mai 1997, les ministères étaient en train de négocier un marché avec le fournisseur retenu.

Recommandation

Puisqu'on prévoit que plusieurs années s'écouleront avant que le Système informatique intégré d'administration de la justice puisse produire une meilleure information, le ministère devrait entre-temps travailler en collaboration avec la magistrature pour déterminer quelle information est nécessaire et peut être fournie aux tribunaux afin d'améliorer la gestion des rôles et des causes.

Réponse du ministère

Le ministère a constaté le besoin d'améliorer la gestion des rôles et des causes dans le système judiciaire. À cet égard, le ministère a réalisé trois projets pilotes dans les tribunaux civils et a observé que les affaires étaient traitées plus rapidement par le système et étaient menées à terme plus tôt comparativement aux tribunaux où il n'y avait pas de gestion des causes.

Le ministère et la magistrature ont désigné la gestion des causes comme initiative hautement prioritaire et en ont avisé l'équipe du projet de Système informatique intégré d'administration de la justice pour faire en sorte que le futur système de gestion des causes fournisse l'information stratégique dont l'appareil judiciaire a besoin.

Entre-temps, cependant, le ministère travaillera en collaboration avec la magistrature afin d'élaborer des mécanismes qui permettront de fournir une meilleure information et de meilleures analyses à l'appui de la prise des décisions. En outre, on continue de tenir à jour et d'améliorer le Réseau intégré d'information sur les infractions, lequel est un système vétuste, afin de fournir tant à la magistrature qu'au ministère l'information de gestion servant à la prise des décisions.

INFORMATION FINANCIÈRE

On a besoin d'information financière pour pouvoir évaluer adéquatement la justification des dépenses, vérifier si les principes d'économie et d'efficacité sont respectés et déterminer si les résultats sont atteints à un coût approprié. Cette information est également essentielle pour la gestion des ressources, la planification et la prise des décisions.

Les responsables du programme disposaient de données sur les dépenses réelles comparativement aux dépenses budgétées, ventilées selon la région et selon le tribunal. Cette information confirmait que les dépenses ne dépassaient pas les budgets.

Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, les responsables du programme disposaient de renseignements statistiques sur des activités comme le nombre d'accusation portées, résolues et en instance ainsi que le nombre de procès instruits. La direction avait à sa disposition une information suffisante pour évaluer la charge de travail et le niveau des services fournis. Cependant, ces renseignements ne sont pas suffisants pour permettre d'évaluer si les services sont d'un niveau adéquat et s'ils sont dispensés de façon efficace par rapport à leur coût.

Par exemple, l'information sur le nombre de procès ne serait pas suffisante à elle seule pour permettre aux décideurs d'évaluer si l'on consacre des ressources financières appropriées à la tenue des procès. Des coûts de référence et des comparaisons des coûts (par exemple, le coût à l'heure du temps d'audience selon le type de procès et le tribunal) fourniraient à la direction une information plus utile pour l'évaluation de l'efficacité du fonctionnement.

De plus, les responsables du programme ne disposaient pas d'une information suffisante sur le degré de réalisation des résultats souhaités ni sur le coût de cette réalisation. Cette information a de l'importance car elle aide le ministère à déterminer si divers programmes ou activités doivent être maintenus ou s'il existe d'autres solutions permettant d'atteindre les mêmes résultats à un moindre coût.

3.01

Par exemple, le règlement rapide des affaires est l'un des résultats souhaités concernant le programme et le risque de suspension des accusations est l'une des considérations fondamentales qui influent sur l'obtention de ce résultat. Cependant, lorsqu'on évalue l'affectation de ressources à la réduction de l'arriéré d'affaires criminelles, il est également important de connaître les coûts additionnels que les retards occasionnent au ministère et aux autres parties en cause, notamment le coût de la détention préventive des inculpés, afin qu'un niveau approprié de ressources puisse être affecté à la réduction de l'arriéré.

Le rapport de 1995 intitulé *Révision de la justice civile*, publié par le ministère, se penchait sur la question du coût du système de justice civile; il indiquait que l'on disposait de données insuffisantes sur le coût des programmes et que peu d'analyses avaient été effectuées. Sans cette information, il est difficile d'évaluer si les coûts du système sont raisonnables et acceptables et si le public et les parties aux litiges obtiennent le meilleur rapport qualité-prix pour l'argent qu'ils dépensent. Le rapport recommandait que le ministère travaille en collaboration avec les autres intervenants du processus judiciaire en vue de mener une étude sur le coût de la justice civile. Cependant, nous avons constaté qu'à la fin de notre vérification, aucune étude de cet ordre n'avait été amorcée. En outre, dans le cadre du projet de Système informatique intégré d'administration de la justice, pour lequel on a récemment lancé une demande de propositions visant la mise en place d'une nouvelle technologie pour le système judiciaire, il n'y avait aucune composante portant sur l'établissement du coût des services et des activités.

Recommandations

Pour améliorer l'information financière servant à la gestion des ressources, à la planification et à la prise des décisions, le ministère devrait

- **établir des coûts de référence et recueillir de l'information en vue d'évaluer l'économie et l'efficacité de ses services et activités;**
- **travailler en collaboration avec les intervenants du système judiciaire afin de déterminer la nature de l'information requise pour évaluer le coût de l'obtention des résultats souhaités, ainsi que la méthode de collecte de cette information.**

De plus, le ministère devrait intégrer une composante de collecte d'information sur les coûts à ses initiatives d'élaboration de systèmes.

Réponse du ministère

Le ministère projette d'élaborer une politique sur l'information qui définira plus précisément nos besoins collectifs en information pour les fins de l'accomplissement des fonctions et de la planification des programmes. On est également en train de mettre au point un système d'information de haute gestion qui donnera aux cadres supérieurs une idée plus précise des tendances dans le domaine de la prestation des services ministériels.

Des indicateurs-repères permettant de mesurer le rendement selon les critères d'économie et d'efficacité ont été définis, dans le cadre du processus de changement, pour la plupart des initiatives de projet qui figurent dans le plan d'activités et qui sont actuellement en cours (par exemple, pour la gestion des causes).

De plus, le ministère est en train d'élaborer un schéma directeur pour le calcul du coût total de la propriété de nos ressources en matière de systèmes, ce qui devrait nous aider à évaluer les dépenses effectuées au titre des initiatives technologiques.

MESURE ET COMPTE RENDU DE L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME

Au cours de l'année financière 1996-1997, le ministère a réalisé un examen de ses activités dans la perspective de son objectif de création d'un système judiciaire moderne, plus accessible et plus efficace; les résultats de cet examen ont été intégrés à son plan d'activités. Le plan définissait les activités de base du ministère; l'une de ces activités consiste à mettre en place des tribunaux qui soient justes, rapides et accessibles. La définition de ces activités de base a donné lieu à diverses nouvelles initiatives de politique et démarches en ce qui concerne la prestation des services existants. Les stratégies de changement du ministère peuvent être regroupées en trois grands thèmes :

- la gestion des ressources de manière à mettre l'accent sur les affaires civiles et criminelles graves;
- les modes différents de prestation des services;
- l'amélioration de la gestion.

De plus, le ministère prévoyait mesurer ses succès en fonction des indicateurs de rendement suivants :

- aptitude à répondre aux besoins des activités de base;
- obtention des résultats souhaités;
- répercussions secondaires;
- coûts et productivité;
- résultats financiers;
- satisfaction des clients et des intervenants;
- confiance du public envers le système judiciaire.

On devait assurer en permanence la mesure du rendement afin d'obtenir l'information voulue pour gérer le changement et de déterminer les secteurs où il faudrait procéder à des évaluations additionnelles avant d'apporter des transformations. Le ministère reconnaissait que les indicateurs de rendement changent avec le temps et qu'il faudrait probablement adapter ultérieurement les indicateurs actuels.

3.01

L'initiative qu'a prise le ministère en vue de mesurer le rendement et le succès du programme est un important premier pas. Néanmoins, nous avons constaté que les indicateurs de rendement susmentionnés n'étaient que des attributs généraux et que l'on n'avait pas mis au point d'indicateurs précis permettant de mesurer les résultats en fonction de niveaux de référence établis. En outre, le ministère n'a pas déterminé quels attributs étaient les plus pertinents relativement à l'exécution du programme d'administration des tribunaux.

L'une des activités clés du programme consiste à dispenser des services de soutien à la magistrature. Cependant, nous avons constaté qu'il n'existait aucune structure officielle permettant à la magistrature de participer à l'élaboration des indicateurs de rendement.

Recommandation

Le ministère, en collaboration avec la magistrature, devrait améliorer les méthodes de mesure de l'efficacité qui contribuent à la création d'un système judiciaire moderne, plus accessible et plus efficace :

- **en déterminant quels attributs de l'efficacité sont les plus pertinents relativement à ses activités;**
- **en élaborant des indicateurs et des objectifs de rendement expressément conçus pour le programme et permettant de mesurer le degré d'obtention des résultats.**

Réponse du ministère

Le ministère a établi des mesures du rendement globales, accompagnées de normes et d'objectifs. Ces mesures seront publiées dans le plan d'activités de 1997-1998 du ministère.

La prochaine étape du processus consiste à élaborer des mesures à l'échelon des programmes afin d'établir des indicateurs et des objectifs de rendement plus précis qui permettront de mesurer le degré d'obtention des résultats.

DÉPENSES DE PROGRAMME

Dépenses des trois dernières années financières (en millions de dollars)

	1994-1995	1995-1996	1996-1997
Fonctionnement	258	243	235
Immobilisations	*	*	17
Total	258	243	252

* Le montant des dépenses en immobilisations n'est pas disponible pour les années financières 1994-1995 et 1995-1996; ces dépenses étaient alors intégrées à celles de la Société immobilière de l'Ontario.

Source : Ministère du Procureur général

Ces dernières années, le ministère a lancé diverses initiatives afin de réduire les dépenses de programme et de fournir un système judiciaire plus efficace, notamment :

- le regroupement de la structure de gestion et des greffes à l'échelle régionale;
- la restructuration des méthodes administratives en vue d'éliminer les étapes inutiles dans la prestation des services liés aux programmes;
- des projets de gestion des causes civiles destinés à favoriser le règlement plus rapide des affaires et l'expansion des modes différents de prestation des services afin de réduire le nombre d'affaires devant être tranchées par les tribunaux.

PROJETS D'IMMOBILISATIONS

Le ministère classe par ordre de priorité les projets de construction et de rénovation des palais de justice en fonction de critères comme les besoins prévus en salles d'audience, les besoins de financement, les occasions de réaliser des économies, les répercussions sur les effectifs et les considérations d'hygiène et de sécurité du travail. Après l'examen d'un projet et son approbation par la haute direction du ministère, on prépare et on présente au Conseil de gestion du gouvernement une analyse de rentabilisation justifiant la pertinence du projet. Après l'approbation du Conseil de gestion, la Société immobilière de l'Ontario gère le projet pour le compte du ministère.

Nous avons constaté qu'avant l'année financière 1996-1997, aucun nouveau palais de justice n'avait été construit dans la province depuis une décennie. En 1996-1997, le Conseil de gestion a approuvé le financement de six projets touchant les palais de justice, d'une valeur estimative de 265,7 millions de dollars sur une période de cinq ans. À la fin de notre vérification sur place, un projet de rénovation avait été terminé et les travaux de construction de deux nouveaux palais de justice avaient débuté.

D'après les résultats de notre vérification, nous avons conclu que les projets de construction de palais de justice, y compris les projets de rénovation, étaient classés par ordre de priorité en fonction des besoins, étaient sous-traités selon le régime de la concurrence et faisaient l'objet d'une surveillance adéquate.

PERCEPTION DES AMENDES

La perception des amendes dues à la province par suite d'infractions aux lois provinciales ou au *Code criminel* relève du programme d'administration des tribunaux. La plupart des amendes perçues ont trait à des infractions relevant du *Code de la route*. Les amendes liées aux interdictions de stationnement sont généralement perçues par les administrations municipales.

La méthode de perception des amendes du ministère consiste à aviser les contrevenants du montant dû trois semaines après l'émission d'une contravention. Si un contrevenant choisit de contester l'infraction ou les infractions devant le tribunal et est par la suite déclaré coupable, il doit payer l'amende dans les 30 jours qui suivent. Le ministère considère les amendes comme étant en souffrance 45 jours après la déclaration de culpabilité, délai après lequel une pénalité est ajoutée et les amendes en souffrance doivent être transférées au Service central de recouvrement (SCR) du gouvernement. On transmet également au ministère des Transports le dossier de toute personne déclarée coupable d'une infraction au *Code de la route*. Le ministère des Transports expédie à ces personnes une lettre les avisant que leur permis de conduire sera suspendu si les paiements ne sont pas reçus dans les trois semaines qui suivent.

En janvier 1997, le gouvernement a annoncé qu'il avait l'intention de transférer aux municipalités les fonctions d'administration et de poursuite relatives aux crimes moins graves et, notamment, la perception des amendes pour les infractions donnant lieu à des contraventions en vertu du *Code de la route*. La province continuera de se charger des poursuites dans le cas des infractions plus graves, qui sont souvent plus complexes et peuvent entraîner des peines d'emprisonnement.

RAPIDITÉ DE LA COLLECTE

Total des amendes impayés au 31 mars 1997

	Millions de dollars	%
Depuis moins d'un an	72,2	23
Depuis un à deux ans	43,9	14
Depuis plus de deux ans	200,4	63
Total	316,5	100

Source : Données du ministère du Procureur général

Nous avons constaté qu'aucun compte n'avait été transmis au SCR à des fins de recouvrement entre février 1995 et février 1997. On nous a appris que le retard était essentiellement attribuable à une incompatibilité entre le système informatique du ministère et celui du SCR, ainsi qu'à une réduction des effectifs au SCR, facteurs qui avaient empêché le transfert des comptes. À ce sujet, nous avons constaté que le protocole d'entente entre le ministère et le SCR n'établissait pas clairement le rôle de chacun en matière de surveillance du transfert des comptes et de la perception des amendes.

De plus, le ministère ne disposait guère de renseignements permettant de surveiller le succès des activités de perception. Il serait utile pour le ministère d'obtenir des rapports d'étape mensuels sur les activités de recouvrement du SCR et sur les résultats obtenus, de sorte qu'il puisse évaluer le succès de la perception.

En mars 1997, les employés du programme nous ont avisés que le Conseil de gestion avait approuvé le choix de trois agences de recouvrement privées et que l'on avait commencé à transférer au SCR les amendes qui étaient devenues en souffrance avant mars 1996. Selon les employés, le transfert des amendes devenues en souffrance après mars 1996 débiterait lorsque le Secrétariat du Conseil de gestion aurait mené à terme le processus de sélection d'agences privées additionnelles auxquelles le SCR pourrait faire appel pour le recouvrement des comptes en souffrance.

En moyenne, chaque mois, des amendes d'une valeur d'environ 4 millions de dollars deviennent en souffrance. Plus le compte est en souffrance depuis longtemps, plus il est difficile de recouvrer les sommes dues. En conséquence, les retards dans la perception engendrent une importante perte de recettes pour la province. Nous avons constaté que plus de 75 pour cent des amendes en souffrance remontaient à plus d'un an.

Recommandation

Pour contribuer à faire en sorte que les amendes soient perçues avec promptitude, le ministère devrait travailler en collaboration avec le Service central de recouvrement en vue

- **d'établir clairement les rôles et les responsabilités en matière de surveillance de la perception des amendes dans le protocole d'entente qu'il a conclu avec le Service central de recouvrement;**
- **d'améliorer les méthodes administratives afin de transférer plus rapidement les amendes en souffrance.**

Réponse du ministère

Le ministère entreprendra un examen du protocole d'entente qui précise les rôles et les responsabilités respectifs du ministère et du Service central de recouvrement. Le ministère des Finances a amorcé un examen des politiques globales visant les comptes débiteurs; cet examen portera notamment sur des mesures de reddition de comptes et établira un schéma directeur qui guidera le ministère dans ses discussions.

Le Service central de recouvrement est en train de réexaminer ses méthodes en vue de permettre l'échange électronique d'information entre lui-même et ses ministères clients. La Division de l'administration des tribunaux prend part à ces discussions afin de cerner les changements qui s'imposent. Entre autres questions, on discute de la façon de mieux utiliser la technologie afin de gérer l'information relative aux comptes débiteurs.

3.01

INFORMATION SUR LES COMPTES EN SOUFFRANCE

Dans son système informatique, le ministère fait le suivi des renseignements sur les comptes en fonction du numéro de cas uniquement et non pas en fonction de la personne. Cette façon de procéder pourrait donner lieu à l'envoi de plusieurs avis de recouvrement distincts à des personnes qui ont de multiples amendes à payer. En outre, puisque diverses agences de recouvrement s'occupent de la perception des comptes en souffrance, plusieurs d'entre elles pourraient tenter de recouvrer des amendes auprès de la même personne.

Recommandation

Afin d'améliorer l'efficacité de la perception des amendes, le ministère devrait modifier son système de suivi de sorte que les données sur les amendes puissent être extraites tant en fonction du numéro de cas qu'en fonction de l'identité du débiteur.

Réponse du ministère

Le degré de précision du suivi que nous pouvons faire de l'information dépend de la quantité de renseignements que l'agent émetteur consigne sur la contravention. Dans le cadre de nos discussions régulières avec le Service central de recouvrement en ce qui concerne les amendes en souffrance, nous nous pencherons sur la question de la formule la plus efficace de transfert de l'information qui permettrait d'établir plus facilement l'identité des personnes qui ont des amendes à payer.

MESURES D'EXÉCUTION

Au 31 mars 1997, les amendes en souffrance pour des infractions relevant du *Code de la route* totalisaient environ 139,9 millions de dollars. Pour une partie de ce montant, soit 82,6 millions de dollars, le ministère disposait de renseignements sur le permis de conduire du débiteur qui figuraient dans l'information sur le compte. Nous avons examiné les comptes pour lesquels les renseignements sur le permis de conduire étaient disponibles et avons constaté que :

- 15 800 personnes devaient 1 000 \$ ou plus d'amendes en souffrance et, de ce nombre, 116 personnes devaient plus de 10 000 \$;
- dans le cas de 16 000 personnes, les amendes impayées se rapportaient à cinq infractions ou plus.

Le permis de conduire de la majorité de ces personnes avait déjà été suspendu.

Les avis de paiement émis par le ministère indiquent qu'outre la suspension du permis de conduire, le défaut de paiement d'une amende peut entraîner d'autres mesures et que, notamment, le ministère peut aviser de la dette les agences d'évaluation du crédit, exiger des banques qu'elles déduisent la somme due du compte bancaire de la personne ou enregistrer un privilège sur les biens immobiliers possédés par la personne. Nous avons

constaté qu'aucune de ces mesures n'avait été prise par le ministère. Même si nous reconnaissons que ces mesures ne seraient pas réalisables dans tous les cas, certaines d'entre elles pourraient être efficaces, selon la nature du cas et le montant des amendes.

Recommandation

Afin d'améliorer le taux de perception des amendes, le ministère devrait travailler en collaboration avec le Service central de recouvrement pour évaluer l'opportunité d'adopter des mesures plus énergiques en vue de recouvrer les amendes en souffrance.

Réponse du ministère

On procède à un examen continu et actif des politiques et pratiques relatives aux amendes en souffrance. Cette question est particulièrement cruciale compte tenu du projet de transfert aux municipalités des fonctions administratives et de certaines fonctions de poursuite régies par la Loi sur les infractions provinciales.

Le ministère examine ses processus et règlements internes dans le domaine de l'exécution et incitera en temps utile les autres parties à envisager des mesures plus énergiques en vue d'accroître le taux de recouvrement des amendes en souffrance.