

## LE SECTEUR DE LA JUSTICE AU CANADA

La Constitution canadienne répartit les pouvoirs relatifs au système judiciaire entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Les provinces sont expressément responsables de l'administration de la justice sur l'ensemble de leur territoire. Elles sont donc responsables de la création, du maintien et de l'organisation des cours provinciales ayant compétence en matière civile et pénale ainsi que de la procédure civile.

### **I. ADMINISTRATION DE LA JUSTICE**

#### **A. Organisation institutionnelle**

##### *1. Responsabilités fédérales et responsabilités provinciales*

Dans le système de gouvernement fédéral canadien, le pouvoir de faire des lois est réparti entre le gouvernement du Canada et ceux des Provinces<sup>1</sup>. D'une manière générale, la législation pénale est de compétence fédérale, la législation civile de compétence provinciale (Code civil au Québec, Common Law dans les autres provinces)

La plupart des poursuites découlant d'infractions au Code criminel sont engagées par les provinces, mais le ministère de la Justice, agissant au nom du procureur général du Canada, exécute les infractions en matière de drogue.

##### *2. Le système juridictionnel*

Le plus haut tribunal du pays est la **Cour suprême du Canada**. Toutes les décisions rendues par les tribunaux au Canada peuvent faire l'objet d'un appel auprès de cette Cour, que ce soit en matière civile, pénale ou constitutionnelle. Placée tout en haut des tribunaux fédéraux, provinciaux et territoriaux, la Cour suprême du Canada réunit ces derniers en un seul système national et constitue donc une institution importante au regard de l'unité nationale<sup>2</sup>.

**La Cour fédérale du Canada** est compétente pour revoir en appel les décisions des organismes, commissions et tribunaux administratifs fédéraux qui sont contestées. Elle a également compétence en première instance pour les différends entre les provinces ou entre une province et le gouvernement fédéral.

**Dans les Provinces**, il existe deux types de tribunaux : **les cours supérieures**, qui comportent une section de première instance et une section d'appel, et les **tribunaux «inférieurs»** (la cour provinciale) qui peuvent être constituées de différentes divisions (matière familiale, petites créances...).

---

<sup>1</sup> Le gouvernement fédéral légifère sur le droit pénal, le commerce interprovincial, les télécommunications, l'immigration et l'extradition, et les pêches. Les Provinces font des lois dans des domaines aussi divers que l'éducation, la propriété et les services de la santé.

<sup>2</sup> La cour est composée d'un juge en chef et de huit juges qui sont nommés par le Cabinet fédéral. La loi exige que trois de ces juges viennent du Québec et la tradition veut que trois autres viennent de l'Ontario, deux des provinces de l'Ouest et un des provinces de l'Atlantique.

Les affaires juridiques mineures n'ont pas à être soumises à un tribunal, mais peuvent être entendues par un « **juge en chambre** ».

Il y a dans chaque tribunal une personne chargée de la gestion des activités administratives (gestion du personnel et gestion des finances).

### *3. Les évolutions récentes*

Le ministère encourage **les approches innovatrices** notamment dans les domaines du règlement des différends et de la justice intéressant les autochtones, où sont explorées des solutions de rechange constructives au système traditionnel de recours aux tribunaux et d'emprisonnement. De même, dans le cadre de la prévention du crime, le ministère travaille avec un grand nombre de partenaires afin d'élaborer des programmes destinés à soutenir et conseiller les jeunes. Deux initiatives méritent d'être soulignées : des subventions, financées par un fonds spécifique, pour mettre à l'essai des politiques afin d'améliorer le système de justice du Canada ; des consultations publiques qui permettent d'étudier et d'élaborer des politiques sur de grandes questions<sup>3</sup>.

## **B. Les indicateurs de performance**

### *1. Le rapport sur le rendement du ministère de la Justice.*

Le rapport sur le rendement du ministère de la justice présente peu d'indicateurs de performance précis et constitue plutôt une description des politiques mises en œuvre et des objectifs du ministère.

Les missions du ministère de la justice<sup>4</sup> sont au nombre de trois :

- « seconder le ministre dans la tâche d'assurer au Canada, l'existence d'une société juste et respectueuse des lois, pourvue d'un système de justice efficace, équitable et accessible à tous » ;
- « fournir des conseils et autres services juridiques de haute qualité au gouvernement ainsi qu'aux ministères et organismes clients » ;
- « promouvoir le respect des droits et libertés, de la loi et de la constitution ».

Le ministère de la justice fédérale compte trois secteurs d'activité : les services gouvernementaux aux clients, le droit et l'orientation, l'administration.

**Les services gouvernementaux aux clients** consistent en la prestation de services législatifs.

**Le secteur droit et orientation** vise à garantir un système national de justice souple, équitable, efficient et accessible en gérant l'élaboration, la mise à l'essai, la promotion et la mise en œuvre de la politique de justice. Le ministère fournit un éventail de services (planification, coordination, élaboration, promotion et mise en œuvre de politiques en matière de justice).

**Le secteur administration** couvre l'éventail complet des services administratifs et de gestion ministérielle nécessaire pour soutenir l'exécution du programme et l'administration interne du ministère<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Les consultations publiques en cours en décembre 1999 concernent les enfants victimes et le système de justice pénale, la correction des erreurs judiciaires, la politique de droit d'auteur, la protection des renseignements personnels... Les formulaires permettant de répondre à ces consultations sont disponibles sur Internet.

<sup>4</sup> La « mission » figure dans les rapports sur le rendement de tous les ministères et énonce en une série de phrases l'objectif du ministère.

Ces trois secteurs d'activités confirment que le ministère ne gère pas les tribunaux (les tribunaux sont essentiellement provinciaux, la cour suprême et la cour fédérale gèrent leur propre budget).

Le tableau des principaux engagements en matière de résultats fait apparaître les objectifs et indicateurs suivants :

« pour fournir aux canadiens »	« Qui se manifeste par »	« résultats atteints »
Des services juridiques rentables au gouvernement du Canada et à ses ministères et organismes	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ des mécanismes novateurs de prestations des services juridiques</li> <li>■ la conclusion de partenariats stratégiques entre le ministère et les organismes clients</li> <li>■ la satisfaction du client vis-à-vis de la qualité et de la rentabilité des services juridiques à l'intérieur des échéanciers</li> </ul>	Pas d'indicateurs dans le rapport sur le rendement qui décrit simplement les réalisations effectuées.
Un système de justice équitable qui répond aux préoccupations du public quant à sa sécurité, satisfait les aspirations d'une société moderne, pluraliste et reflète les valeurs des canadiens	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ une approche équilibrée de la justice pénale</li> <li>■ l'intégration des politiques en matière de justice aux orientations de politiques plus larges du gouvernement</li> <li>■ un système de justice équitable et accessible qui tient compte des besoins d'une population diversifiée et changeante</li> <li>■ la confiance du public à l'égard du système de justice</li> <li>■ le leadership sur des questions de justice internationales par des approches dynamiques et cohérentes des politiques et des opérations.</li> </ul>	Pas d'indicateurs dans le rapport sur le rendement qui décrit simplement les réalisations effectuées.

Le rapport sur le rendement ne met pas en face des objectifs des indicateurs, mais se contente de décrire les programmes développés et, le cas échéant, leur coût. Certains objectifs (confiance du public à l'égard du système de justice par exemple) peuvent pourtant se voir associer des indicateurs.

### C. Le système de justice ontarien

La gestion des tribunaux se prête davantage à la définition d'indicateurs appropriés, comme le révèle l'examen du plan d'activité du ministère du procureur général du gouvernement de l'Ontario qui supervise l'administration de la justice en Ontario.

Le ministère du procureur général a mis en place des **indicateurs précis et ambitieux**, comme le révèle l'examen des mesures clés d'évaluation de la performance du ministère figurant dans le rapport d'activité pour les deux activités de base qui concernent l'administration de la justice<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Trois composantes organisationnelles fournissent les services du programme d'administration de la justice : l'administration centrale à Ottawa, 35 services juridiques dans des ministères et organismes clients particuliers et neuf bureaux régionaux répartis dans tout le Canada.

<sup>6</sup> Une troisième activité de base concerne les services particuliers aux personnes vulnérables (bureau du tuteur et du curateur public, bureau des obligations familiales).

<b>Activité de base : poursuivre les personnes accusées d'actes criminels, aider les victimes et préserver l'ordre public et la sécurité des particuliers.</b>			
<b>Buts/résultats</b>	<b>Mesures</b>	<b>Objectifs/normes</b>	<b>Engagements 1999-2000</b>
Les ressources du système de justice pénale sont mieux orientés et les poursuites simplifiées afin : ■ de responsabiliser les contrevenants ; ■ des préserver les droits des victimes ; ■ d'assurer la sécurité du public	Nombre de causes criminelles rejetées dans les 6 tribunaux touchés par des arriérés à cause de retards déraisonnables.	Aucune cause criminelle rejetée à cause de retards dans les tribunaux d'ici le 31/03/2001	Réduire le nombre de cause criminelle rejetée à cause de retards dans les tribunaux à 20 au maximum.
	Réduction en pourcentage des accusations portées depuis plus de huit mois à l'échelle de la province	Réduction supplémentaire de 20% du nombre total d'accusations en instance et d'accusations portées depuis plus de 8 mois d'ici le 31/03/2000.  Tous les nouveaux procès doivent débiter dans les 8 mois suivant le dépôt des accusations	Maintenir les progrès réalisés.  Etablir un système permettant de recueillir de meilleures données.
Améliorer la sécurité du public en identifiant les contrevenants à risque élevé.	Identification des contrevenants à risque élevé.	Mise en place de mécanismes pour identifier ces contrevenants.	D'ici le 30/09/99, s'assurer que la base de données contienne un certain nombre de renseignement obligatoire.
Mieux aider les victimes à franchir les différentes étapes d'un processus de justice pénale	Satisfaction des clients concernant le programme d'aide aux victimes et aux témoins et les services offerts aux victimes.	Taux de satisfaction des usagers de 90%.	Atteindre un taux de satisfaction de 90%
<b>Offrir des services aux cours criminelles, aux tribunaux civils et aux tribunaux de la famille et d'autres services judiciaires connexes qui sont équitables, coordonnés, rapides et accessibles.</b>			
<b>Buts/résultats</b>	<b>Mesures</b>	<b>Objectifs/normes</b>	<b>Engagements 1999-2000</b>
Satisfaction du public par rapport aux services des tribunaux	Sonder le public pour établir un taux de satisfaction.	Elaborer un sondage.	Mener le sondage à la cour des petites créances et élaborer un plan à long terme pour les sondages portant sur toute la gamme de programmes et services judiciaires.
Diminution des coûts pour les parties aux litiges.	Coûts pour les parties en cause	A déterminer	Elaborer une méthode de mesure.
Réduction des délais des règlements des litiges civils.	Délais pour les parties en cause	A déterminer	Elaborer une méthode de mesure.
Mise en œuvre de la médiation dans les causes civiles la requérant.	% de causes réglées rapidement grâce au processus de médiation.	Taux de règlement de 40% des causes renvoyées à la médiation obligatoire.	Taux de règlement de 40% des causes renvoyées à la médiation obligatoire.

Ces objectifs et indicateurs révèlent :

- que le processus est encore en cours (diverses méthodes de mesure sont encore à élaborer) ;
- que les indicateurs de satisfaction sont utilisés ;
- que les indicateurs sont chiffrés en ce qui concerne les retards de la justice.

## II. ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

Les compétences fédérales et provinciales se répartissent de la façon suivante :

- les institutions fédérales gèrent les condamnés à des peines supérieures à deux années de détention ;
- les prisons provinciales gèrent les condamnés à des peines inférieures à deux années de détention ;

L'examen du rapport sur le rendement des services correctionnels (niveau fédéral) et de celui des services correctionnels ontariens révèle que de **très nombreux indicateurs** ont été développés. Ils posent la question de la sélection des indicateurs notamment pour l'information apportée aux parlementaires et au public.

En Ontario, l'indicateur principal est le coût de détention journalier d'un détenu. L'objectif est de réduire ce coût pour figurer dans la moyenne des provinces canadiennes. Le coût quotidien par détenu doit passer de 120\$ à 75\$ d'ici 2003 afin de faire en sorte que l'Ontario, qui se classe au 2<sup>ème</sup> rang canadien par les coûts de détention devienne une province où ces coûts sont les plus bas. Ce souci va jusqu'au projet de privatisation de la plus grosse prison de la Province (annoncé très récemment par le gouvernement).

Au niveau fédéral, les services correctionnels mettent en place depuis 1995 des indicateurs très variés. Le service d'évaluation interne différencie deux types de reporting :

- **un reporting interne** organisé autour de plusieurs activités. Les indicateurs ont été peu à peu défini depuis 1995 : le reporting comporte actuellement plus de 100 indicateurs. Deux grandes orientations sont actuellement suivies : l'amélioration du lien avec les résultats financiers (qui nécessite la mise en place d'une comptabilité analytique, en cours) et la sélection des indicateurs les plus pertinents, en particulier ceux qui permettent une analyse de la rentabilité. Les indicateurs sont organisés en 5 sections (« éléments clés de la mission » et « valeurs fondamentales du ministère ») : aider les délinquants/ favoriser un contrôle sûr, sécuritaire et humain/ « nous respectons la dignité des individus(...) »/ « Nous reconnaissons que le délinquant a le potentiel de vivre en tant que citoyen respectueux des lois »/ « Nous estimons que le personnel du Service constitue sa force et sa ressource principale dans la réalisation de ses objectifs »).

- **le reporting au Parlement** (dans le rapport sur le rendement). Il est constitué d'indicateurs plus globaux, qui permettent d'établir une liaison avec les résultats financiers. Le rapport sur le rendement des services correctionnels est très détaillé (plus de 125 pages).

Les principaux engagements des services correctionnels sont les suivants :

« pour fournir aux canadiens »	« qui se manifeste par » <i>(les indicateurs et informations indiqués entre parenthèses ont été tirés du rapport sur le rendement)</i>
Une contribution à la protection de la société en incitant activement et en aidant les délinquants à devenir des citoyens respectueux des lois (1)	L'évaluation des possibilités de réinsertion sociale des délinquants ( <i>échelle d'évaluation de l'employabilité des délinquants, recherche sur des panels de délinquants</i> ) Des programmes visant à traiter les causes de la délinquance sexuelle La préparation efficace des délinquant à la mise en liberté ( <i>programmes spécifiques</i> ) La réinsertion des délinquants en tant que citoyens respectueux des lois
L'exercice sur les délinquants d'un contrôle raisonnable, sûr, sécuritaire et humain	La garde en lieu sûr des délinquants au niveau de sécurité le moins restrictif possible ( <i>proportion de délinquants incarcérés dans des établissements dont le niveau de sécurité est différent du leur, nombre d'évasion et de meurtre en établissement</i> ). Des soins de nature à assurer la santé et la sécurité des délinquants ( <i>taux de prévalence de l'hépatite B et C dans les établissements correctionnels, suivi de programmes spécifiques, taux de suicide, blessures subies par le personnel</i> ) un recours élargi aux services correctionnels communautaires la gestion efficace de la population ( <i>indicateurs sur les caractéristiques de la population carcérale, proportion de délinquants en double occupation, programmes pour les immeubles</i> )
Le respect de la règle de droit en milieu correctionnel	La conformité avec la loi, les politiques et les procédures établies ( <i>résultat de l'action du bureau de l'enquêteur correctionnel, nombre de plaintes et griefs déposés par les délinquants</i> )
Un service correctionnel qui est un partenaire actif au sein du système de justice pénal	Le leadership au sein des systèmes correctionnels canadiens et internationaux ( <i>évaluation des partenariats</i> ). La consultation et la participation du public La communication des résultats correctionnels à d'autres administrations et au public Un service correctionnel axé sur la transparence et qui rend compte de ses résultats et du respect des principes énoncés par le Solliciteur général ( <i>résultat de l'action du bureau de l'enquêteur correctionnel</i> ).

(1) Les résultats en matière de réinsertion sociale font l'objet d'une analyse fine dans le rapport sur le rendement avec notamment les indicateurs suivants qui traduisent un suivi précis de la population de délinquants :

- nombre d'admissions par suite de révocations sans nouvelle infraction (en diminution) ;
- nombre de délinquants restés en incarcération entre leur date d'admissibilité à la semi liberté et celle d'admissibilité à la liberté conditionnelle (en augmentation) ;
- le nombre de délinquants restés en incarcération entre leur date d'admissibilité à la liberté conditionnelle et celle de leur libération d'office (en diminution) ;
- le nombre de délinquants arrivant à la date d'expiration du mandat sans révocation et sans infraction (en augmentation).

Ces chiffres sont déclinés pour les populations autochtones et les délinquantes.

Au total, l'analyse du reporting témoigne :

- d'une très bonne connaissance de la population carcérale ;
- d'un souci de suivre au mieux ses évolutions, qui se traduit par la multiplication excessive des indicateurs.

## **CONCLUSION**

La gestion de la performance de la Justice au Canada est marqué par 3 éléments :

- la difficulté à élaborer des indicateurs pour les activités du ministère fédéral, qui exerce essentiellement de la fourniture de services juridiques ;
- le nombre très important des indicateurs utilisés dans les services correctionnels, notamment au niveau fédéral, pour mieux analyser la population carcérale ;
- le calcul du coût quotidien par détenu, qui est le principal indicateur utilisé en Ontario.