



Analyse des dépenses au titre du système de justice pénale au Canada

Ottawa, Canada
Le 20 mars 2013
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) a pour mandat de présenter au Parlement une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation, le budget des dépenses du gouvernement, ainsi que les tendances de l'économie nationale; et, à la demande de tout comité parlementaire ou de tout parlementaire, de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement.

Ces dernières années, le Parlement a clairement montré que la justice pénale était l'une de ses grandes priorités en matière législative. Le DPB a réagi en fournissant une estimation des dépenses entraînées par les diverses mesures législatives se rapportant à la justice pénale. Le présent rapport fait suite à ces autres études qui ont précédé, et il porte sur le total des dépenses associées à la justice pénale au cours des 11 dernières années.

Il s'agit de la première étude pluriannuelle sur le total des dépenses au titre de la justice pénale au Canada. Certes, le ministère de la Justice et Statistique Canada ont publié des estimations des dépenses du système de justice pénale, mais il s'agissait seulement d'estimations ponctuelles (portant sur 2008 et 2001 respectivement).

En revanche, le présent rapport estime ces dépenses au Canada, pour les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sur la période allant de 2002 à 2012. En outre, il est complet en ce sens qu'il tient compte des dépenses en capital de la police et de tout le système de justice pour les adolescents (pas uniquement des services correctionnels).

L'analyse qui suit constitue un point de départ pour appuyer une certaine compréhension des dépenses du système de justice pénale au Canada et de ses composantes au fil du temps. Elle vise à procurer aux parlementaires l'information nécessaire pour mieux examiner les dépenses prévues.

Il reste un important travail à faire pour parvenir à une compréhension plus solide des dépenses du système de justice pénale au Canada. Il convient d'améliorer les données disponibles pour tous les ordres de gouvernement. Les comptes publics ne présentent pas une ventilation complète des dépenses associées à la justice pénale. Par exemple, on ne fait pas de distinction entre les frais de justice pénale et ceux de justice civile. Il faudrait donc envisager d'adopter des méthodes permettant de mieux recueillir et saisir les données sur les dépenses au titre du système de justice pénale aux niveaux fédéral, provincial, territorial et municipal. Les gouvernements devraient songer à présenter leurs comptes publics de manière à indiquer clairement quels montants correspondent à la justice pénale.

Produit par : Rod Story et Tolga R. Yalkin*

* Les auteurs tiennent à remercier Michael Kirk de son travail initial pour ce projet; Mostafa Askari, Randall Bartlett, Sahir Khan, Chris Matier et Peter Weltman de leur commentaires; Pat Brown, Jocelyne Scrim, Trevor Shaw and Adam Pennell de leur aide pour préparer le rapport; Le Ministère de la Justice et le solliciteur général de l'Alberta, la Police provinciale de l'Ontario, le Service de police d'Ottawa, et tous les autres organismes de leurs données et expertises. Toute erreur ou omission doit être mise au compte des auteurs. Pour de plus amples renseignements, prière de communiquer avec Rod Story (rod.story@parl.gc.ca).

Résumé	1
1 Introduction	3
2 Définir le système de justice pénale	3
3 Méthodologie	4
3.1 Services policiers	4
3.2 Tribunaux	9
3.3 Services correctionnels et de libération conditionnelle	14
4 Estimation des dépenses au titre de la justice pénale, 2002-2012	16
4.1 Analyse des dépenses au titre de la sécurité	20
4.2 Analyse des dépenses au titre des tribunaux	21
4.3 Analyse des dépenses au titre des services correctionnels	22
5 Conclusions	25
Bibliographie	27
Annexe A – Autres sources de données envisagées	28
Annexe B – Proportion des budgets des services policiers axée sur la criminalité	30
Annexe C – Calcul des dépenses des tribunaux axés sur la criminalité	32
Annexe D - Estimation des dépenses consacrées à la justice pour les adolescents	35

Résumé

Le présent rapport propose une estimation des dépenses au titre de la justice pénale pour le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires au cours des 11 dernières années¹.

Ces dépenses sont celles de la police, des tribunaux (juges, procureurs, aide juridique, justice pour les adolescents) et des services correctionnels (y compris les libérations conditionnelles).

Le DPB a mis au point une nouvelle méthodologie pour estimer les dépenses du système de justice pénale. Il a fait appel aux comptes publics, aux séries de données de Statistique Canada et à des renseignements obtenus par des demandes directes.

En 2011-2012, les trois ordres de gouvernement ont consacré 20,3 milliards de dollars (1,1 % du PIB nominal) à la justice pénale.

Le total des dépenses annuelles affectées à la justice pénale se compare au budget de la Défense nationale (20,5 milliards de dollars en 2012), représente la moitié du budget des Ressources humaines et Développement des compétences (48,1 milliards de dollars en 2012) et le double de celui d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (7,9 milliards de dollars en 2012).

Si le Parlement fédéral a la compétence exclusive en matière de lois pénales, ce sont les provinces qui, pour l'essentiel, exécutent les lois et administrent la justice pénale. Ce fait se traduit dans le partage des dépenses, soit 27 % et 73 % respectivement, entre le gouvernement fédéral et les provinces (5,5 et 14,8 milliards de dollars).

Au cours des 11 dernières années, les dépenses nationales du système de justice pénale ont augmenté en termes réels et comme pourcentage du PIB.

Le facteur qui a le plus contribué à la hausse est la sécurité provinciale, suivie des tribunaux provinciaux, des services correctionnels fédéraux et de la sécurité fédérale.

En bref, entre 2002 et 2012 :

- Les dépenses de la **sécurité provinciale** en termes réels (dollars de 2002) sont passées de 5,6 à 7,9 milliards de dollars (progression de 2,3 milliards de dollars), ce qui représente une hausse de 41 % (croissance annuelle moyenne de 3,5 %).
- Les **dépenses des cours provinciales** en termes réels (dollars de 2002) sont passées de 1,8 à 2,6 milliards de dollars (hausse de 0,8 milliard de dollars), ce qui correspond à une augmentation de 45 % (croissance annuelle moyenne de 3,7 %).
- Les **dépenses des services correctionnels fédéraux** en termes réels (dollars de 2002) sont passées de 1,5 à 2,2 milliards de dollars (hausse de 0,7 milliard de dollars), ce qui représente une augmentation de 45 % (croissance annuelle moyenne de 3,8 %).
- Les dépenses de la **sécurité fédérale** en termes réels (dollars de 2002) sont passées de 1,0 à 1,6 milliard de dollars (hausse de 0,6 milliard de dollars), soit une augmentation de 53 % (croissance annuelle moyenne de 4,4 %).

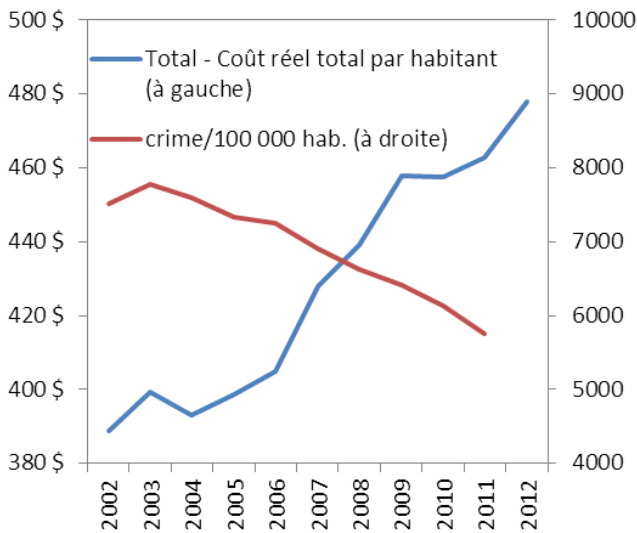
Les **services correctionnels provinciaux** ont moins contribué à la hausse des dépenses au titre de la justice pénale. Entre 2002 et 2012, leurs dépenses en termes réels (dollars de 2002) ont progressé de 1,4 à 1,6 milliards de dollars (hausse de 0,2 milliard de dollars), pour une augmentation de 19 % (croissance annuelle moyenne de 1,8 %).

¹ L'information sur les dépenses a été recueillie dans les comptes publics du gouvernement fédéral et des quatre plus grandes provinces (Ont., Qc, C.-B. et Alb.), qui représentent 86 % de la population, pour les exercices allant de 2001-2002 à 2011-2012. Les dépenses de ces quatre provinces ont été majorées proportionnellement (selon la population) de façon à estimer le total des dépenses provinciales et territoriales au titre de la justice pénale. À signaler que dans la suite du texte, le terme « provinces » englobe également les territoires, sauf en cas d'indication contraire.

Pendant la même période, les dépenses des **tribunaux fédéraux** ont fléchi en termes réels (dollars de 2002), passant de 0,8 à 0,7 milliard de dollars (diminution de 0,1 milliard de dollars), pour une baisse de 14 % (croissance négative annuelle moyenne de 1,5 %).

Les dépenses par habitant au titre de la justice pénale ont aussi augmenté régulièrement. Depuis 2002, elles ont subi une hausse en termes réels de 23 %. Pendant la même période, le taux de criminalité a diminué de 23 % au Canada (figure 1-1).

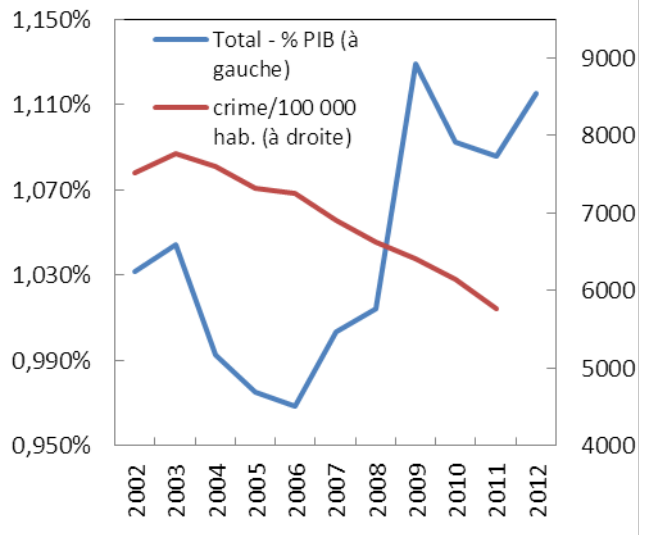
Figure 1-1 Dépenses réelles par habitant au titre du système de justice pénale canadien en dollars de 2002



Sources : DPB, Statistique Canada.

Une tendance semblable est observable au niveau des dépenses par rapport au pourcentage du PIB nominal. Alors que la tendance a été à la baisse de 2002 à 2006, les dépenses ont progressé régulièrement entre 2006 et 2012, l'augmentation s'établissant à 15,2 % (figure 1-2).

Figure 1-2 Taux de criminalité au Canada et dépenses au titre de la justice pénale en pourcentage du PIB



Sources : DPB, Statistique Canada.

Dans les graphiques ci-dessus, le taux de criminalité apparaît en rouge pour des fins d'illustration uniquement. Le présent document ne donne pas de conseils stratégiques

1 Introduction

La loi confie au directeur parlementaire du budget (DPB) le mandat de présenter au Parlement une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation². Compte tenu de ce mandat, le présent rapport a pour objectif d'estimer les dépenses financières au titre du système de justice pénale pour le gouvernement fédéral et les provinces et territoires.

Aux fins du présent rapport, les services de justice pénale comprennent trois composantes principales :

1. les services de police;
2. les tribunaux (juges, procureurs, aide juridique et justice pour les adolescents);
3. les services correctionnels (y compris les libérations conditionnelles).

Chacune de ces composantes se subdivise en éléments qui, lorsqu'on additionne le tout, donnent les dépenses totales au titre des services de justice pénale au Canada.

Pour entreprendre ce travail, le DPB a utilisé les données de 11 années de comptes publics des gouvernements fédéral et provinciaux^{3,4}.

Les sections suivantes décrivent plus en détail la nature des données, la méthodologie employée pour estimer les dépenses des services de justice pénale à partir des données et l'impact budgétaire de la justice pénale aujourd'hui et à l'avenir.

2 Définir le système de justice pénale

Faute de définition des dépenses du système de justice pénale faisant autorité, le DPB en a conçu

une⁵. Les dépenses ont été rattachées au système de justice pénale si :

- elles concernent des crimes classiques prévus dans les lois pénales fédérales⁶;
- elles sont payées par un ordre de gouvernement ou l'autre au moyen des rentrées fiscales;
- elles ont pour objectif la protection, la dissuasion, le châtement ou la réadaptation.

Pour qu'une dépense soit retenue, il fallait qu'elle réponde à ces trois critères. Une brève explication de chacun de ces critères suit.

Le premier critère limite le présent rapport aux dépenses associées à ce que l'on conçoit habituellement comme la justice pénale. Par conséquent, la réglementation fédérale sur l'environnement ou la concurrence a été exclue, tout comme l'ont été les règlements provinciaux de toute nature.

Le deuxième critère limite le présent rapport aux dépenses payées par un gouvernement au moyen des rentrées fiscales. Les coûts de la justice pénale pour des entreprises privées et des particuliers sont donc écartés. Parmi ces coûts exclus, notons les services privés de sécurité, les systèmes d'alarme ou les pertes financières occasionnées par le crime.

Le troisième critère limite le présent rapport aux dépenses relatives à des fonctions administratives directement liées à la protection de la sécurité publique, à la dissuasion, au châtement pour les crimes commis et à la réadaptation des délinquants.

² Loi sur le Parlement du Canada (2007).

³ « Provincial » correspond à provincial et territorial. Pareillement, « province » désigne les provinces et les territoires.

⁴ À cause de contraintes de temps, les données sur les dépenses en justice pénale ont été recueillies dans seulement quatre des 13 provinces et territoires (Ont., Qc, C.-B. et Alb.), représentant 86 % de la population. Les dépenses de ces quatre provinces ont ensuite été majorées de façon proportionnelle (selon la population) pour estimer le total des dépenses des provinces et des territoires au titre de la justice pénale.

⁵ D'autres documents portant sur les dépenses au titre de la justice pénale n'ont pas avancé explicitement une définition. Voir Zhang (2010) et Taylor-Butts (2002).

⁶ Ce qu'on a par le passé considéré comme des actes délictueux graves et des méfaits. Les termes employés désormais sont les actes criminels et les infractions punissables par procédure sommaire, prévus dans le *Code criminel du Canada*, la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* (autrefois appelée *Loi sur les stupéfiants*) et les parties III et IV de la *Loi sur les aliments et drogues* ainsi que la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

D'autres coûts, tels l'indemnisation des victimes d'actes criminels, n'ont pas été pris en compte.

Il importe de signaler qu'au Canada, le gouvernement fédéral a la compétence exclusive en matière de législation pénale, à la différence des États-Unis, où chacun des États possède cette compétence. Quant à l'application du droit pénal, elle relève des provinces et territoires.

3 Méthodologie

Les composantes du système de justice pénale ont été ainsi désignées : services policiers, services judiciaires et services correctionnels.

Dans chaque cas, le rapport fournit des détails sur la structure de la composante, son niveau de financement, toute estimation qui aurait été faite et une description des sources de données.

Les données sur les dépenses pouvaient provenir de deux sources : les comptes publics (fédéraux et provinciaux) et Statistique Canada⁷.

Dans chaque section, le rapport donne des détails sur la source de données qui rend le mieux compte des dépenses et évite le comptage double⁸. Les sources de données qui n'ont pas été retenues, et les raisons pour lesquelles elles ne l'ont pas été, sont présentées à l'annexe A.

3.1 Services policiers

3.1.1 Structure des services policiers au Canada

Le Canada compte trois niveaux de services policiers : national, provincial et municipal⁹.

La force de police nationale du Canada est la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

L'Ontario et le Québec ont leur propre police provinciale. Terre-Neuve-et-Labrador également, mais cette province signe également des contrats avec la GRC pour obtenir des services policiers. Les autres provinces et territoires signent des contrats avec la GRC pour faire assurer leurs services policiers provinciaux et territoriaux.

Les municipalités doivent offrir des services de police. Soit elles ont leurs propres services policiers, soit elles retiennent à contrat les services du fournisseur de services policiers provinciaux ou territoriaux (c'est-à-dire la GRC ou la force policière provinciale).

3.1.2 Financement des services policiers au Canada

Dans l'ensemble des provinces et territoires qui sous-traitent avec la GRC (donc, ni en Ontario ni au Québec), la province paie 70 % des dépenses des services policiers provinciaux, et le gouvernement fédéral 30 %¹⁰.

Les dépenses en services policiers des municipalités des provinces et territoires qui font appel à la GRC dépendent de l'importance de leur population.

Les municipalités qui comptent moins de 5 000 habitants ne sont pas tenues de se doter d'un service policier municipal, et elles peuvent continuer à compter sur les services policiers provinciaux.

Les municipalités qui ont plus de 5 000 habitants doivent avoir un service policier municipal.

Si la municipalité compte plus de 5 000 habitants, mais moins de 15 000, elle paie 70 % des dépenses au titre des services policiers, tandis que le gouvernement fédéral en paie 30 %.

⁷ Voir 3.1.4 Sources de données sur les dépenses des services policiers.

⁸ Il peut y avoir double comptage lorsque les sources de données de deux composantes différentes contiennent les mêmes données pour le même élément. Si les dépenses selon les deux sources de données sont ensuite additionnées sans qu'on retire les données en double de l'une des deux sources, les dépenses de l'élément sont comptées deux fois, ce qui fait gonfler le total des dépenses. Lorsqu'il y a lieu de s'inquiéter à ce sujet, la question du double comptage est abordée en même temps que celle du choix de la source de données pour chacune des composantes.

⁹ Le présent rapport ne tient pas compte de la police militaire.

¹⁰ Voir <http://www.pssg.gov.bc.ca/policeservices/police-agreements/index.htm>, http://www.justice.gov.yk.ca/pdf/TPSA_summary_for_Report.pdf et http://www.justice.gov.nt.ca/pdf/CommunityJustice/NWT_Policing_Report_2007.pdf.

Si la municipalité compte plus de 15 000 habitants, elle paie 90 % des dépenses au titre des services policiers, et la part du gouvernement fédéral est de 10 %¹¹.

Les municipalités qui décident de se doter de leur propre force de police paient 100 % des dépenses.

L'Ontario et le Québec paient 100 % des dépenses au titre des services policiers provinciaux.

Les municipalités ontariennes qui confient les services à la Police provinciale de l'Ontario paient l'intégralité des dépenses¹².

Les municipalités québécoises qui font appel à la Sûreté du Québec (SQ) paient en fonction de la taille de leur population et d'autres facteurs¹³.

Quant aux régions de Terre-Neuve-et-Labrador qui ont recours aux services de la GRC, la province paie une part de 70 % des dépenses et le gouvernement fédéral 30 %¹⁴.

3.1.3 Dépenses en services policiers axés expressément sur la criminalité

Ce ne sont pas toutes les activités des services policiers qui sont consacrées à la justice pénale. Par conséquent, ce n'est pas tout l'argent affecté à ces services qui sert directement à la lutte contre la criminalité. Pour calculer la partie des dépenses des services policiers qui est utilisée pour la justice pénale, le DPB a dû estimer le temps que la police consacre aux activités axées expressément sur la criminalité.

Un rapport du ministère de la Justice publié en 2010 supposait que la police consacrait 75 % de son temps à des activités axées sur la criminalité¹⁵. S'efforçant

d'arriver à une hypothèse plus empirique, le DPB a analysé les postes de dépense et communiqué directement avec les forces policières pour leur demander quel pourcentage de leurs activités a un lien avec la justice pénale.

S'appuyant sur sa propre analyse, le DPB a divisé les postes budgétaires des services policiers en quatre catégories :

1. entièrement axés sur la criminalité;
2. partiellement axés sur la criminalité;
3. sans lien avec la criminalité;
4. frais administratifs généraux.

Au moyen de ces catégories et de la définition de dépense pour la criminalité, ci-dessus, le DPB a analysé les budgets des services policiers pour une province (Police provinciale de l'Ontario), une municipalité (Ottawa) et la GRC. Les catégories sont décrites plus bas et résumées au tableau 3-1 (de façon non exhaustive).

3.1.3.1 Entièrement axées sur la criminalité

Les activités suivantes ont été classées comme entièrement consacrées à la criminalité :

- prévention du crime;
- enquêtes criminelles (y compris les services de coroner et de médecine légale);
- groupes de travail sur les drogues et le crime organisé;
- programmes visant les armes à feu.

3.1.3.2 Partiellement axées sur la criminalité

Les activités partiellement consacrées à la criminalité ont une composante qui est axée sur la criminalité et une autre qui ne l'est pas. Deux postes correspondent à cette définition :

d'information, les pauses, etc. (Whitehead (2010)). Étant donné que les infractions au code de la route ne sont pas criminelles, la proportion du temps consacré à la criminalité devrait être plus faible.

¹¹ *Ibid.*

¹² <http://www.opp.ca/ecms/index.php?id=13>.

¹³ Tous les détails sont disponibles à l'adresse <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/police/police-quebec/services-police/desserte-policiere/tarification-sq.html>.

¹⁴ <http://www.releases.gov.nl.ca/releases/1997/just/0512N01.HTM>

¹⁵ Zhang (2010). Cette hypothèse reposait sur une étude britannique selon laquelle environ 61 % du temps d'un policier est consacré à des incidents particuliers (y compris les infractions au code de la route) et aux patrouilles, les 39 % restant étant pris par les réunions, les séances

- les patrouilles;
- les opérations d'urgence.

3.1.3.3 Sans lien avec la criminalité

Exemple de postes jugés sans lien avec la criminalité : le poste « Culture et patrimoine de la police canadienne » de la GRC¹⁶ dans les comptes publics fédéraux et, dans les comptes publics de l'Alberta, des postes comme ceux du contrôle de la circulation, l'application de la réglementation relative à la pêche et à la chasse, aux véhicules commerciaux et à la conservation des parcs.

3.1.3.4 Frais administratifs généraux

Sont rangés dans les frais administratifs généraux les postes du soutien aux activités des trois premières catégories. Alors que les activités précédentes sont tournées vers l'extérieur (p. ex. les patrouilles, les enquêtes criminelles, les interventions en cas d'urgence), ces postes concernent les services internes à l'appui des autres activités.

Cette catégorie comprend les services internes, les services institutionnels, le soutien, la formation, les ressources humaines et l'infrastructure technologique.

Tableau 3-1 Description des postes budgétaires des services policiers

Catégorie	Poste	Description
Entièrement axées sur la criminalité	Prévention du crime	Programmes sur le terrain comme la surveillance de quartiers, l'initiation des enfants à la sécurité, etc.
	Enquêtes criminelles	Enquêtes sur les crimes qui ont été commis ou déclarés
	Groupes de travail – drogues et crime organisé	Programmes spécialisés portant sur des problèmes particuliers de criminalité

Catégorie	Poste	Description
Partiellement axées sur la criminalité	Patrouilles	Circuits de patrouille (en voiture, à pied, en motocyclette) – Criminalité et infractions au code de la route
	Interventions en cas d'urgence	Équipe tactique, police aéroportuaire, sécurité publique (manifestations), unité canine, etc.
Sans lien avec la criminalité	GRC – Patrimoine	Carrousel
	Diverses activités d'application de la réglementation en Alberta	Application de la réglementation visant la pêche et la chasse, les véhicules commerciaux et la conservation des parcs, et la circulation routière
Frais administratifs généraux	Services internes	Installations, finances, TI (peut aussi se rattacher aux services institutionnels ou à l'infrastructure technologique)
	Services institutionnels	Finances, gestion des installations, gestion des éléments de preuve, etc.)
	Soutien	Centre d'appels, 911, aide aux victimes, etc.
	Formation	
	Ressources humaines	Embauche, ressources humaines, relations de travail, etc.
	Infrastructure technologique	Infrastructure de TI

3.1.3.5 Calcul du pourcentage du temps consacré à la criminalité

Avant que le DPB ne puisse établir le pourcentage des dépenses totales consacré à la justice pénale, il fallait répartir proportionnellement les dépenses des activités « partiellement axées sur la criminalité »: les patrouilles policières et les interventions en cas d'urgence.

¹⁶ Le Carrousel de la GRC relève de ce poste du patrimoine.

Les policiers en patrouille assurent simultanément deux services : le guet, en cas d'activités criminelles, et la répression des infractions au code de la route. Par exemple, le règlement d'application de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario dispose : « Chaque chef de police établit des procédures et méthodes concernant la patrouille des quartiers et localités qui précisent quand et où des patrouilles ciblées sont jugées nécessaires ou opportunes en fonction de facteurs comme la criminalité, l'analyse des appels et des troubles publics, le renseignement en matière de criminalité et la sécurité routière. Règl. ont., par. 4 (3)¹⁷. » [traduction]

La proportion du temps que les policiers consacrent à chacune de ces activités dépend du milieu dans lequel ils travaillent.

En milieu urbain (le cas des services policiers municipaux), la proportion consacrée au contrôle de la criminalité est d'environ 80 %; en milieu rural (le cas des services policiers provinciaux), elle est d'environ 30 %¹⁸.

Le Service de police d'Ottawa a également un poste distinct pour les interventions d'urgence. Il englobe les unités tactiques, canines et des explosifs. Comme dans le cas des patrouilles en milieu urbain, environ 80 % des dépenses au titre des interventions d'urgence sont liées à la criminalité¹⁹.

Le rapport annuel de la Police provinciale de l'Ontario propose un tableau qui présente le nombre total des heures travaillées par le personnel sur le terrain, réparti entre quatre catégories : criminalité, circulation, divers et patrouilles²⁰. Ces données ont servi à établir le pourcentage du temps que le personnel sur le terrain consacre à la criminalité. Selon le DPB, le personnel sur le terrain de la Police provinciale de l'Ontario consacre 47 % de son temps à des activités liées à la justice pénale²¹. Cette valeur

de 47 % a été utilisée pour pondérer le montant du budget affecté aux opérations sur le terrain et à la circulation. À partir de cette pondération, l'annexe B montre que 61 % du budget de la Police provinciale de l'Ontario est lié à la justice pénale.

Il n'existait pas de ventilation des heures du personnel au Service de police d'Ottawa. Le DPB a donc utilisé une pondération de 80 %, ce qui correspond au pourcentage estimatif du temps de patrouille axé sur la criminalité en milieu urbain. À partir de cette valeur et de la pondération de 80 % utilisée pour les interventions d'urgence, il a été estimé que 86 % du budget du Service de police d'Ottawa²² était lié à la justice pénale. Les calculs détaillés se trouvent à l'annexe B.

Tout comme dans le cas des services policiers provinciaux et municipaux, il fallait une estimation du pourcentage des dépenses de la GRC consacré aux activités liées à la criminalité²³.

Tel que précisé plus haut, la GRC paie 30 % des dépenses de la police provinciale dans 11 des 14 administrations au Canada, ainsi que 30 % des dépenses en services policiers de municipalités de moins de 15 000 habitants.

Du strict point de vue des opérations policières, le résultat est que le gros des dépenses de la GRC est semblable à celles de la police provinciale plutôt que celles de la police municipale. Par conséquent, la valeur de 47 % indiquée plus haut pour la proportion des dépenses de la Police provinciale de l'Ontario sur le terrain consacré à la justice pénale a été arrondie à 50 % et appliquée aux dépenses des opérations policières de la GRC²⁴, ce qui donne une valeur de 59 % du budget total de la GRC (y compris les dépenses administratives) affectées à la justice pénale. La majoration à 59 % s'explique par certains postes budgétaires de la GRC qui concernent uniquement la criminalité, comme les services

¹⁷ http://www.e-laws.gov.on.ca/html/regs/english/elaws_regs_990003_e.htm.

¹⁸ Service de police d'Ottawa (série de courriels en janvier 2013) et Police provinciale de l'Ontario (appel téléphonique du 13 décembre 2012).

¹⁹ Échange de courriels avec le Service de police d'Ottawa (janvier 2013).

²⁰ Police provinciale de l'Ontario (2012).

²¹ Les détails sur tous les calculs des budgets des services policiers se trouvent à l'annexe annexe B.

²² Voir

http://www.ottawapolice.ca/Libraries/Publications/2013_OPS_Draft_Budget_web_sflb.ashx.

²³ Des discussions ont été entreprises avec la GRC afin de préciser ces estimations.

²⁴ Comptes publics fédéraux.

d'exécution de la loi. Cette analyse se retrouve à l'annexe B²⁵.

3.1.4 Sources de données sur les dépenses des services policiers

Comme il est signalé plus haut, des données sur les dépenses des services de police ont été recueillies pour trois ordres de gouvernement : fédéral, provincial et municipal. Les tableaux du Système canadien d'information socio-économique de Statistique Canada (CANSIM) ont été utilisés pour les dépenses des services policiers municipaux et les comptes publics pour les dépenses des services policiers fédéraux et provinciaux. Il est question des autres sources de données possibles à l'annexe A.

3.1.4.1 Données sur les dépenses des services policiers municipaux

Au moyen du Système de gestion financière (SGF), Statistique Canada recueille des données financières pour les trois ordres de gouvernement sur la période allant de 1989 à 2009. Le tableau 385-003 de CANSIM indique les dépenses municipales regroupées aux niveaux provincial et territorial et donne la possibilité d'isoler les dépenses des services policiers municipaux²⁶. Les données sur les services policiers municipaux ont été obtenues au moyen d'une « enquête (annuelle), qui porte sur des unités municipales de toutes les grandes régions urbaines et sur un échantillon représentatif des autres municipalités » et « (o)n gonfle les données de cette enquête, ce qui permet de produire des données agrégées sur la composante municipale de l'univers des administrations publiques générales locales de chaque province et territoire²⁷ ».

L'une des catégories de données du SGF a pour titre « Protection de la personne et de la propriété » et

²⁵ Au cours de l'estimation des dépenses en services policiers de la GRC, nous avons remarqué une poussée notable des dépenses attribuable aux Jeux olympiques et à la tenue de la réunion du G20 dans les années 2009 à 2011. Comme ces dépenses n'avaient aucun lien avec la criminalité, les valeurs utilisées pour ces années sont des estimations selon la tendance linéaire établie à partir des autres années.

²⁶ Pour plus d'information, veuillez consulter l'adresse : <http://www5.statcan.gc.ca/bsolc/olc-cel/olc-cel?catno=68F0023XWF&lang=fra>.

²⁷ Ministère de l'Industrie (2009, p. 24).

elle recouvre les dépenses de la défense nationale, des cours de justice, des services correctionnels et de réadaptation, des services de police, de la lutte contre les incendies, des services de réglementation (dont aucun ne concerne la criminalité) et d'autres services de protection de la personne et de la propriété (dont aucun ne concerne la criminalité). La catégorie des services de police pour les municipalités, dans les tableaux CANSIM 385-003, a été utilisée aux fins de la présente analyse.

Les renseignements sur les services policiers municipaux ne sont disponibles que pour les années 1988 à 2008. Des estimations de la tendance linéaire établie à partir des années antérieures ont été employées pour les années 2009 à 2012.

3.1.4.2 Données sur les dépenses des services policiers fédéraux et provinciaux

Ici, les comptes publics ont été choisis puisqu'ils ont des données sur les services policiers fédéraux et provinciaux caractérisées par un niveau de détail qu'on ne retrouve pas dans les données de Statistiques Canada. Ceci permet une analyse des dépenses selon qu'elles sont liées ou non à la justice pénale.

Un autre facteur à prendre en considération, lorsqu'on recueille des données sur les dépenses en services policiers au moyen de deux sources différentes, est le risque déjà décrit de double comptage. Plus précisément dans le cas des services policiers, lorsque des municipalités, des provinces et des territoires ont recours à des contrats pour assurer les services, il faut éviter de comptabiliser les dépenses deux fois. Comme le SGF donne un seul chiffre global pour les services policiers municipaux dans chaque province, le montant recouvré par le fournisseur de services à contrat (soit la GRC partout sauf en Ontario et au Québec; la Police provinciale de l'Ontario dans les municipalités ontariennes; la SQ dans les municipalités québécoises) doit être déduit des dépenses totales du corps de police qui assure les services à contrat.

L'expression « comptes publics » n'est pas employée au sens strict, car les données sur les services policiers ne se trouvent pas toujours dans les

Comptes publics officiels. Elles proviennent parfois des rapports annuels du ministère responsable et des rapports annuels des services de police. Le tableau 3-2 énumère les données publiques qui ont été utilisées et leur origine, pour chacune des sources, selon l'administration.

Tableau 3-2 Origine des données sur les services policiers, par administration

Entité	Postes de dépenses	Origine
Gouvernement fédéral	Tous	Comptes publics fédéraux ²⁸
Ontario	Tous	Comptes publics de l'Ontario ²⁹
Québec	Tous sauf les montants recouverts par la SQ auprès des municipalités	Comptes publics du Québec ³⁰
	Montants recouverts par la SQ auprès des municipalités	Rapports annuels de la SQ ³¹
Colombie-Britannique	Tous sauf les dépenses en immobilisations	Annexes supplémentaires du Trésor dans les comptes publics sous les rapports annuels sur le plan des services ³²
	Dépenses en immobilisations	Rapport annuel du ministère sur le plan des services ³³
Alberta	Tous	Combinaison de postes de dépenses et de dépenses affectées, selon les rapports annuels du ministère ³⁴

²⁸ http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/public_accounts_can/index.html.

²⁹ <http://www.fin.gov.on.ca/fr/budget/paccts/2012/index.html>.

³⁰ <http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/pub.asp?>

³¹ <http://www.sg.gouv.qc.ca/mission-et-services/publications/publications-sq-police.jsp>.

³² <http://www.bcbudget.gov.bc.ca/default.htm>.

³³ <http://www.bcbudget.gov.bc.ca/default.htm>.

³⁴ Seule l'Alberta avait des dépenses en immobilisations (immeubles) qu'il fallait ajouter aux dépenses déclarées du ministère. Voir <http://www.finance.alberta.ca/publications/measuring/ministry-annual-reports.html>.

Entité	Postes de dépenses	Origine
Municipalités	Toutes les dépenses en services policiers	CANSIM 385-003 ³⁵

3.2 Tribunaux

Comme il est expliqué en introduction, les dépenses du système judiciaire, aux fins du présent rapport, comprennent les immeubles des tribunaux, les juges, les procureurs, l'aide juridique et la justice pour les adolescents. Le système de justice pour les adolescents est englobé avec les tribunaux parce qu'il comprend les trois parties du système de justice.

3.2.1 Structure des tribunaux³⁶

À l'échelon fédéral, on distingue quatre ordres de tribunaux :

- Cour suprême du Canada;
- Cour fédérale;
- Cour d'appel fédérale;
- Cour canadienne de l'impôt.

La Cour suprême du Canada est la cour d'appel ultime. La Cour fédérale « entend et règle les litiges qui relèvent de la compétence fédérale, y compris les réclamations contre le gouvernement du Canada, les actions civiles touchant les domaines assujettis à la réglementation fédérale ainsi que les demandes de révision visant les décisions des offices fédéraux³⁷ ».

La Cour d'appel fédérale entend les appels interjetés par suite de décisions de la Cour fédérale et de la Cour canadienne de l'impôt.

³⁵

<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26;jsessionid=511FD6C7A72497B59940C6C66928A14C?id=3850003&p2=9&p1=1&tabMode=dataTable&retrLang=fra&srchLang=-1&lang=fra>.

³⁶ Les tribunaux militaires ne sont pas pris en compte dans la présente étude.

³⁷ http://cas-ncr-nter03.cas-sati.gc.ca/portal/page/portal/fc_cf_fr/Index.

La Cour canadienne de l'impôt entend des appels au sujet de cotisations établies aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de la *Loi sur la taxe d'accise*, « de la *Loi sur l'assurance-emploi*, et du *Régime de pensions du Canada*³⁸ » notamment.

Les provinces et les territoires comptent « deux cours de juridiction supérieure, une qui siège en première instance et une autre qui siège en appel. Les cours supérieures entendent les causes portant sur les infractions criminelles, les divorces, les affaires civiles mettant en jeu des montants élevés et les contestations fondées sur la *Charte*, en plus de réviser les décisions des tribunaux administratifs et de certains tribunaux inférieurs³⁹. » Le titre donné à la cour supérieure varie d'une administration à l'autre (p. ex. Cour supérieure au Québec et Cour du Banc de la Reine en Alberta).

Outre les cours supérieures, chaque administration a une cour provinciale ou territoriale. « Ces cours peuvent examiner presque toutes les infractions criminelles, sauf les crimes plus graves, comme le meurtre et la piraterie, et tenir des audiences, appelées enquêtes préliminaires, dans les affaires criminelles dont le procès doit se dérouler devant la cour supérieure⁴⁰. » Elles tranchent également les litiges liés aux infractions aux lois provinciales.

Les tribunaux pour adolescents, les cours des petites créances et les cours des contraventions routières sont autant de tribunaux inférieurs de l'appareil judiciaire des provinces et des territoires.

La Figure 3-1 propose un diagramme illustrant la structure de l'appareil judiciaire au Canada.

Figure 3-1 Schéma de l'appareil judiciaire du Canada



Source : Association canadienne des juges des cours supérieures

3.2.2 Financement des tribunaux

Le gouvernement fédéral paie les installations, le fonctionnement et les juges des tribunaux au niveau fédéral.

Le gouvernement fédéral paie et nomme les juges de cours supérieures des provinces, mais ce sont les provinces et les territoires qui paient les installations et le fonctionnement.

Le total des dépenses des tribunaux provinciaux et territoriaux, celles des juges comprises, est assumé par les administrations respectives.

Les services des poursuites sont payés par les diverses provinces.

Chaque province a un programme d'aide juridique qui paie les services d'un avocat aux défendeurs qui n'ont pas les moyens de se les offrir. L'aide juridique est financée au moyen de transferts provenant du gouvernement fédéral et d'un apport de chacune des administrations.

Le système de justice pour les adolescents est payé de la même façon, par des transferts fédéraux et un apport de chacune des administrations.

3.2.3 Dépenses propres aux tribunaux pénaux

Dans les comptes publics, les dépenses des tribunaux englobent les activités judiciaires au civil et au pénal. Il fallait donc trouver un moyen d'isoler les dépenses

³⁸ http://cas-ncr-nter03.cas-sati.gc.ca/portal/page/portal/tcc-cci_Fra/Index.

³⁹ Association canadienne des juges des cours supérieures (2006).

⁴⁰ *Ibid.*

du pénal. Pour y parvenir, nous avons fait des recherches dans chacune des quatre administrations pour lesquelles des données sur les dépenses sont recueillies afin de voir quelles données pouvaient servir à isoler les dépenses du pénal et du civil.

Le rapport annuel de la Division des services aux tribunaux de l'Ontario⁴¹ publie les heures d'activités des tribunaux provinciaux et supérieurs réparties entre le civil, le pénal, le droit de la famille et les petites créances. Les cours des contraventions routières et leurs dépenses sont à la charge des municipalités. Le pourcentage des heures d'activités consacrées au pénal est de 64 %. Voir les calculs détaillés à l'annexe C. Étant donné que l'Ontario ne publie pas de ventilation des heures d'activités de la Cour d'appel, il a été établi qu'on obtiendrait une estimation raisonnable en utilisant la même proportion que pour les tribunaux inférieurs. Ce choix se fonde sur deux facteurs. D'abord, les appels représentent une très faible proportion de l'ensemble des heures d'activités (0,35 %) et, deuxièmement, les proportions des causes pénales dans les tribunaux inférieurs (56 %) et en cour d'appel (52 %) sont très semblables⁴².

La Colombie-Britannique (C.-B.) ne publie pas les heures d'activités des tribunaux ni les dépenses de son appareil judiciaire avec une ventilation selon le type d'activité. Cette information a été demandée au ministère britanno-colombien de la Justice, qui a communiqué une analyse des heures d'activités de 2002 à 2011. À partir de cette information, le DPB a établi que 53 % des heures d'activités des tribunaux dans la province étaient consacrées au pénal. Un facteur qui explique la faiblesse relative de ce pourcentage est que les causes portant sur des contraventions sont entendues au niveau provincial, alors que, en Ontario, il s'agit là d'une responsabilité municipale. Les calculs détaillés sont dans l'annexe C.

De la même manière, l'Alberta ne publie pas les heures d'activités de ses tribunaux. Répondant à une

demande de renseignements, le ministère albertain de la Justice et du Solliciteur général a fait parvenir au DPB un état des dépenses de ses cours provinciales et du Banc de la Reine pour les villes d'Edmonton, de Calgary, de Red Deer et de Lethbridge pour les années 2003 à 2012. Ces quatre villes regroupent 90 % de la population albertaine. De plus, les données communiquées indiquaient le pourcentage du temps que chacune de ces instances consacrait aux affaires pénales et aux affaires civiles. À partir de ces données, il a été établi que 63 % des dépenses des tribunaux albertains étaient affectées aux activités de la justice pénale. Les calculs détaillés se trouvent à l'annexe C. Comme l'Ontario, l'Alberta exclut du total des dépenses des tribunaux les dépenses des cours des contraventions routières.

Le DPB a présenté au Québec une demande de renseignements sur les heures d'activités ou les dépenses consacrées à la justice pénale, mais en raison des limites de l'information, les données n'ont pu être communiquées. Le Québec a néanmoins fait parvenir des renseignements sur le nombre et le type de causes (au civil, au pénal, petites créances et adolescents) que ses tribunaux reçoivent chaque année (de 2007 à 2011). Comme les infractions routières ne figurent pas dans les différents postes, il a été présumé que, comme en Ontario et en Alberta, ces infractions n'étaient pas prises en compte dans les dépenses des tribunaux provinciaux.

Étant donné que le pourcentage des dépenses relatives à la criminalité est presque identique en Alberta et en Ontario, il a été décidé d'utiliser la valeur de 64 % calculée en Ontario comme proportion normalisée de ces dépenses tant pour l'Alberta que pour le Québec. Ce choix a été fait au nom de la cohérence et pour tenir compte du fait que le budget ontarien de la justice est trois fois plus élevé que celui de l'Alberta. Les dépenses des tribunaux de la C.-B. ont été rajustées selon un pourcentage de 53 %, étant donné que ces tribunaux s'occupent également des infractions routières.

Quant aux tribunaux à l'échelon fédéral, il faut dire que seule la Cour suprême du Canada entend des causes pénales. Étant donné que la Cour d'appel

⁴¹

http://www.attorneygeneral.ius.gov.on.ca/french/about/pubs/courts_annual_11/Court_Services_Annual_Report_FULL_FR.pdf.

⁴² *Ibid.*

fédérale, la Cour fédérale et la Cour de l'impôt ne se saisissent d'aucune affaire pénale, leurs dépenses ne sont pas prises en compte. La Cour suprême ne publie pas de ventilation de ses dépenses ni de ses heures d'activités selon le pénal et le non pénal. Les dépenses ont donc été réparties au moyen du pourcentage de 64 % établi pour l'Ontario et l'Alberta. Les dépenses de la Cour suprême sont relativement faibles (moins de 4 % des dépenses fédérales relatives à la justice pénale) et la modification de ce pourcentage n'aurait pas d'effet appréciable sur les dépenses globales au titre de la justice pénale.

La très grosse majorité des dépenses du gouvernement fédéral au titre des tribunaux tient au fait qu'il doit assurer la rémunération des juges des cours supérieures et d'appel dans les provinces et les territoires. Cela dit, nous avons posé l'hypothèse que ces dépenses devraient être réparties selon la proportion établie pour l'Ontario et l'Alberta (64 %).

3.2.4 Estimation des dépenses du système de justice pour les adolescents

Parmi les quatre administrations dont les comptes publics ont été analysés, seule l'Ontario présente la justice pour les adolescents comme un poste distinct dans ses comptes publics (ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse), et ce poste rend compte de toutes les dépenses. La seule autre administration qui avait un poste portant sur la justice pour les adolescents (en dehors des transferts du gouvernement fédéral) était l'Alberta, qui inscrivait les dépenses du centre des services correctionnels pour les adolescents sous le ministère du Solliciteur général et de la Sécurité publique.

Les centres des services correctionnels ne représentent qu'une partie des dépenses du système de justice pour les adolescents. Des éléments comme les programmes d'approche, les tribunaux pour adolescents, les mesures de rechange (comme la justice réparatrice) et les centres de traitement de la toxicomanie ne figurent pas dans ces postes ni ailleurs.

En 2012, l'Ontario a dépensé, par habitant, 27 \$ pour le système de justice pénale pour les adolescents, alors que l'Alberta n'a dépensé que 8 \$ si on ne compte que les dépenses des centres de services correctionnels (ce faisant excluant tout le reste). Toutes les données sur la justice pour les adolescents et les calculs décrits dans la présente section se trouvent à l'annexe D.

Le DPB n'a pas pu obtenir de renseignements plus détaillés de l'Alberta, mais la C.-B. a communiqué les dépenses au titre de la justice pour les adolescents pour les exercices 2004 à 2012. Ces chiffres de la C.-B. ne comprennent pas les frais indirects, qui sont estimés à environ 30 %⁴³. Nous avons également appris que, après 2009, les dépenses déclarées sont encore plus faibles parce que d'autres frais indirects ne sont pas pris en compte. Pour compenser ces pourcentages variables de dépenses indirectes qui n'avaient pas été prises en compte, nous avons gonflé les dépenses de la C.-B. au titre de la justice pour les adolescents de 30 % pour les années 2004 à 2009 et de 35 % pour les années 2010 à 2012. Avec ces rajustements, les dépenses par habitant antérieures à 2006 semblaient élevées, ce qui révélait peut-être que certaines dépenses indirectes étaient prises en compte à l'époque alors qu'elles ont été écartées par la suite.

Après examen des dépenses rajustées de la C.-B. et comparaison avec les valeurs par habitant observées en Ontario, les années 2006 à 2009 semblaient les plus représentatives parce qu'elles traduisaient une progression linéaire et que les dépenses par habitant étaient semblables à celles de l'Ontario. Cette période de trois ans a été utilisée pour estimer le reste de la période selon la tendance linéaire en C.-B. Les dépenses estimatives par habitant de cette province se comparent favorablement à celles de l'Ontario dans la durée, ces dépenses étant légèrement supérieures à celles de l'Ontario au début et légèrement inférieures à la fin. Les dépenses estimatives de la C.-B. pour le système de justice pour les adolescents ont ensuite servi à estimer celles de l'Alberta et du Québec.

⁴³ Ministère britannico-colombien du Développement de l'enfance et de la famille.

3.2.5 Sources de données sur les dépenses des tribunaux

Les sources de données utilisées pour chacune des composantes englobées dans les dépenses des tribunaux (tribunaux et juges, procureurs, aide juridique et justice pour les adolescents) sont décrites dans les sous-sections qui suivent. L'annexe A contient des observations sur les autres sources de données qui ont été envisagées.

3.2.5.1 Source des données sur les tribunaux et les juges

Comme expliqué en détail précédemment, ce qui rend difficile le calcul des dépenses engagées pour les tribunaux et les juges relativement à la criminalité est l'obligation d'isoler ces données du total des dépenses du système judiciaire, qui a des activités tant du côté civil que du côté pénal.

Malheureusement, aucune source n'a pu être trouvée qui isole les deux composantes civile et pénale dans les dépenses au titre des tribunaux et des juges. Par conséquent, il a fallu calculer ces dépenses en utilisant les données des comptes publics pour la totalité des dépenses des tribunaux et l'estimation de la partie pénale d'après le nombre d'heures d'activités consacrées à l'administration du droit pénal.

Les données sur les heures d'activités proviennent des rapports annuels (Ontario), lorsqu'ils sont disponibles, d'une correspondance privée avec les diverses administrations (C.-B. et Alberta). Tel que déjà mentionné, à cause des limites de l'information, le Québec a été incapable de fournir des données.

3.2.5.2 Sources des données sur les services de poursuites et choix

Les dépenses des services de poursuites proviennent des comptes publics, tant à l'échelon fédéral que dans les provinces, puisqu'elles constituent un poste distinct. Au niveau fédéral, ces dépenses ne sont devenues un poste distinct qu'en 2006. Les dépenses des années manquantes (2002-2005) ont été estimées d'après la tendance linéaire dégagée à partir des données disponibles (2006-2012).

3.2.5.3 Sources des données sur l'aide juridique et choix

L'Enquête sur les services juridiques (ESJ) de Statistique Canada a été utilisée pour obtenir les dépenses en aide juridique relatives à la criminalité⁴⁴. L'ESJ a lieu tous les ans et dans toutes les administrations, et elle prévoit des postes distincts pour le pénal, le civil, les dépenses administratives et les autres dépenses. Les données de l'ESJ se trouvent dans le tableau 258-0002 de CANSIM⁴⁵.

Les données de l'ESJ ne sont disponibles que jusqu'en 2010; il a donc fallu estimer les valeurs de 2011 et 2012 à partir de la tendance linéaire. Aussi, afin d'éviter le double comptage, il a fallu soustraire les paiements de transfert fédéraux aux provinces et territoires au titre de l'aide juridique. Ces paiements de transfert ont été calculés par l'addition des paiements énumérés à la section 6 des comptes publics fédéraux. Au moment du regroupement des données pour le gouvernement fédéral et les provinces et territoires, ces paiements de transfert ont été soustraits de façon à éviter qu'ils ne soient comptés deux fois, puisqu'ils figuraient déjà dans les totaux des provinces et territoires.

3.2.5.4 Sources de données sur la justice pour les adolescents et choix

Pour résumer les observations qui précèdent, disons que les données sur le système de justice pour les adolescents des provinces proviennent de sources diverses, dont les comptes publics (Ontario), de communications faites au DPB (C.-B.) et d'estimations fondées sur les données communiquées (C.-B., Alberta et Québec). En outre, le gouvernement fédéral verse des paiements de transfert aux provinces et territoires, données prélevées à la section 6 des comptes publics fédéraux. Tout comme dans le cas des paiements de transfert au titre de l'aide juridique, ces paiements de transfert devaient être soustraits au moment du

⁴⁴

http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV_f.pl?Function=getSurvey&SDDS=3308&lang=en&db=imdb&adm=8&dis=2.

⁴⁵ <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/pick-choisir?id=2580002&searchTypeByValue=1&pattern=2580002&p2=42&retLang=fra&lang=fra>.

regroupement de l'ensemble des dépenses du gouvernement fédéral et des provinces et territoires.

3.2.5.5 Résumé du choix des sources de données

Le Tableau 3-3 présente un résumé des sources de données sur toutes les dépenses relatives aux tribunaux.

Tableau 3-3 Origine des données sur les dépenses relatives aux tribunaux

Entité	Postes de dépenses	Origine
Gouvernement fédéral	Tous (politiques, lois, tribunaux, juges, poursuites, aide juridique et transferts au titre du système de justice pour les adolescents)	Comptes publics fédéraux ⁴⁶
Ontario	Tous sauf l'aide juridique	Comptes publics de l'Ontario ⁴⁷
	Aide juridique	CANSIM 258-0002 ⁴⁸
Québec	Tous sauf l'aide juridique et la justice pour les adolescents	Comptes publics du Québec ⁴⁹
	Justice pour les adolescents	Estimations fondées sur les dépenses de la C.-B.
	Aide juridique	CANSIM 258-0002

Entité	Postes de dépenses	Origine
Colombie-Britannique	Tous sauf l'aide juridique et la justice pour les adolescents	Annexes supplémentaires du Trésor dans les comptes publics sous les rapports annuels sur le plan des services. Dépenses en immobilisations dans les rapports annuels sur le plan des services du ministère ⁵⁰
	Justice pour les adolescents	Données internes de la C.-B. ensuite utilisées pour faire une estimation.
	Aide juridique	CANSIM 258-0002
Alberta	Tous sauf l'aide juridique et la justice pour les adolescents	Combinaison de postes de dépenses et de dépenses affectées, selon les rapports annuels du ministère ⁵¹
	Justice pour les adolescents	Estimation fondée sur les dépenses de la C.-B.
	Aide juridique	CANSIM 258-0002

3.3 Services correctionnels et de libération conditionnelle

Des trois composantes de la prestation des services de justice pénale, les services correctionnels et de libérations conditionnelles a été la moins compliquée, car elle est traitée comme un programme distinct dans les comptes publics et, dans presque toutes les administrations, les libérations conditionnelles relèvent du gouvernement fédéral. L'information qui se trouve dans les comptes publics fait en sorte qu'aucune estimation n'a été nécessaire. Il est à noter que les services correctionnels et les libérations conditionnelles ne

⁴⁶ http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/public_accounts_can/index.html.

⁴⁷ <http://www.fin.gov.on.ca/fr/budget/paccts/2012/index.html>.

⁴⁸ <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/pick-choisir?id=2580002&searchTypeByValue=1&pattern=2580002&p2=42&etrLang=fra&lang=fra>.

⁴⁹ <http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/pub.asp?>

⁵⁰ <http://www.bcbudget.gov.bc.ca/default.htm>.

⁵¹ L'Alberta était la seule administration qui avait prévu des immobilisations pour les immeubles, dépenses qu'il fallait ajouter aux dépenses déclarées par le ministère. Voir <http://www.finance.alberta.ca/publications/measuring/ministry-annual-reports.html>.

concernent que les délinquants adultes (18 ans et plus). Les mineurs relèvent du système de justice pour les adolescents (voir plus haut).

3.3.1 Structure des services correctionnels et de libération conditionnelle

Le gouvernement fédéral incarcère les détenus adultes condamnés à une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus. Les provinces et territoires incarcèrent les détenus adultes condamnés à une peine de moins de deux ans et ceux qui sont en détention préventive.

Le service des libérations conditionnelles est administré par la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) du gouvernement fédéral dans l'ensemble des provinces et territoires, sauf en Ontario et au Québec qui ont leur propre commission. Jusqu'au 1^{er} avril 2007, la C.-B. avait sa propre commission également, après quoi la CNLC a assumé cette responsabilité.

3.3.2 Financement des services correctionnels et de libération conditionnelle

Le gouvernement fédéral finance les installations correctionnelles fédérales et les provinces et territoires financent les leurs.

Le gouvernement fédéral finance la CNLC tandis que le Québec et l'Ontario financent leurs propres commissions.

3.3.3 Dépenses propres aux services correctionnels et de libération conditionnelle

Comme les services correctionnels et de libération conditionnelle sont conçus uniquement pour ceux qui ont commis un acte criminel, toutes les dépenses sont prises en compte. À l'échelon fédéral, outre toutes les dépenses du Service correctionnel du Canada et de la CNLC, il faut aussi tenir compte de celles du Bureau de l'enquêteur correctionnel puisqu'elles sont une conséquence du système correctionnel. De la même façon, au niveau des provinces, le total des dépenses relatives au système

correctionnel inscrites aux comptes publics ont été prises en compte. Outre les dépenses relatives à l'exploitation et à la construction des prisons, il y a également les paiements de transfert versés pour soutenir les programmes de réadaptation à l'extérieur et le travail dans la collectivité. Toutes les dépenses sont nettes des montants recouverts, comme les bénéfices réalisés sur les produits fabriqués par les détenus.

Par souci d'exhaustivité, il importe de signaler que certaines infractions étrangères au droit pénal, comme on l'a vu plus haut, entraînent des peines d'incarcération⁵². Il est toutefois supposé que les détenus en cause représentent une partie négligeable de la population carcérale, et aucun effort n'a été fait pour isoler les dépenses relatives à ces détenus.

3.3.4 Sources des données relatives aux services correctionnels et de libération conditionnelle

Comme il est dit plus haut, la collecte des données sur les dépenses relatives aux services correctionnels et de libération conditionnelle a été simple, étant donné qu'elles sont faciles à trouver dans les comptes publics. Le tableau 3-4 présente les sources des données.

Tableau 3-4 Origine des données sur les services correctionnels et de libération conditionnelle

Entité	Postes de dépense	Origine
Gouvernement fédéral	Tous (services correctionnels et libérations conditionnelles)	Comptes publics fédéraux ⁵³
Ontario	Tous (services correctionnels et libérations conditionnelles)	Comptes publics de l'Ontario ⁵⁴

⁵² Voir plus haut la note 6.

⁵³ http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/public_accounts_can/index.html.

⁵⁴ <http://www.fin.gov.on.ca/fr/budget/paccts/2012/index.html>.

Entité	Postes de dépense	Origine
Québec	Tous (services correctionnels et libérations conditionnelles)	Comptes publics du Québec ⁵⁵
Colombie-Britannique	Services correctionnels (libérations conditionnelles comprises jusqu'en 2007, après quoi la CNLC assume la responsabilité).	Annexes supplémentaires du Trésor dans les comptes publics sous les rapports annuels sur le plan des services. Dépenses en immobilisations dans les rapports annuels sur le plan des services du ministère ⁵⁶
Alberta	Services correctionnels à l'exception des adolescents (le gouvernement fédéral se charge des libérations conditionnelles)	Combinaison de postes de dépenses et de dépenses affectées (annexe 7), selon les rapports annuels du ministère ⁵⁷

qui, proportionnellement, représentent 86 % de la population canadienne. Les dépenses provinciales et territoriales totales ont été estimées d'après la moyenne des dépenses par habitant dans les quatre provinces.

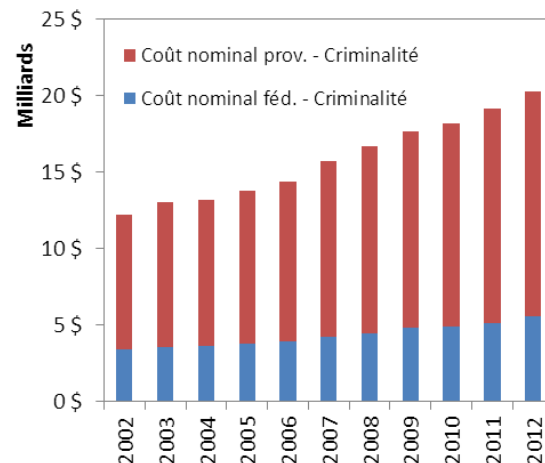
La figure 4-1 illustre les dépenses totales au titre du système canadien de justice pénale sans rajustement en fonction de l'inflation. Quant à la figure 4-2, elle présente les mêmes données, mais rajustées en fonction de l'inflation⁵⁹. Comme les deux figures le démontrent, les dépenses nominales et réelles ont augmenté au cours des 10 dernières années. En valeur nominale, elles ont progressé de 66 % pour atteindre 20,3 milliards de dollars en 2012⁶⁰. De ce montant total, les dépenses fédérales se sont établies à 5,5 milliards de dollars (27 %), tandis que les provinces et territoires ont dépensé 14,8 milliards de dollars (73 %). En valeur réelle (dollars de 2002), la hausse a été de 37 %, les dépenses passant de 12,2 milliards de dollars en 2002 à 16,7 milliards de dollars en 2012.

Figure 4-1 Dépenses nominales au titre du système canadien de justice pénale

4 Estimation des dépenses au titre de la justice pénale, 2002-2012

Au moyen de la méthodologie décrite à la section précédente, les dépenses au titre de la justice pénale ont été recueillies pour les exercices 2001-2002 à 2011-2012 pour le gouvernement fédéral ainsi que pour l'Ontario, le Québec, la C.-B. et l'Alberta⁵⁸. Le choix de la plage chronologique a été dicté par la disponibilité de comptes publics en ligne pour toutes les entités.

Faute de temps, il a fallu limiter la collecte des données sur les dépenses à quatre administrations



Source : DPB

⁵⁵ <http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/pub.asp?>

⁵⁶ <http://www.bcbudget.gov.bc.ca/default.htm>

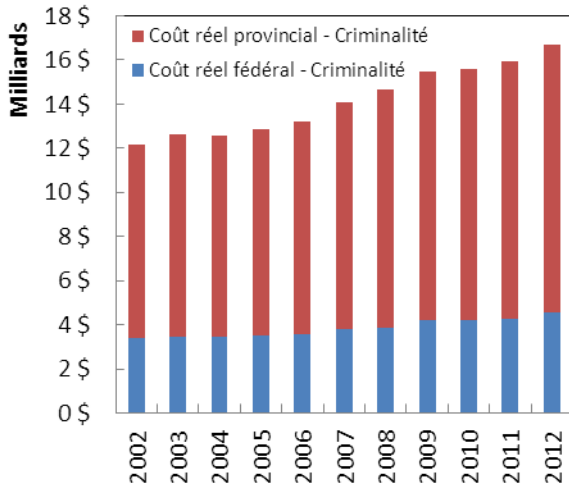
⁵⁷ L'Alberta était la seule administration qui avait prévu des immobilisations pour les immeubles, dépenses qu'il fallait ajouter aux dépenses déclarées par le ministère. Voir <http://www.finance.alberta.ca/publications/measuring/ministry-annual-reports.html>.

⁵⁸ Afin d'alléger le texte, chaque exercice est désigné par l'année au cours de laquelle il se termine (p. ex. 2002 représente l'exercice 2001-2002).

⁵⁹ Le rajustement en fonction de l'inflation d'après l'indice des prix à la consommation (IPC).

⁶⁰ À titre de comparaison, l'estimation que le DPB propose des dépenses au titre de la justice pénale en 2008 est de 16,7 milliards de dollars, alors que celle du ministère de la Justice est de 15 milliards de dollars (Zhang (2010)). Comme le DPB a tenu compte des dépenses en immobilisations de la police et de davantage de dépenses au titre de la justice pour les adolescents, les chiffres sont très semblables.

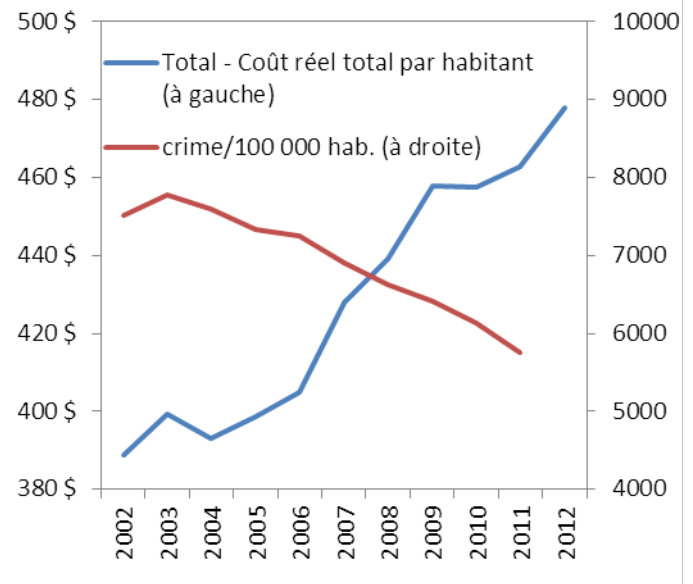
Figure 4-2 Dépenses réelles au titre du système canadien de justice pénale en dollars de 2002



Source : DPB.

Ces deux graphiques présentent les dépenses nominales et réelles du système de justice pénale. Mais, étant donné que la population canadienne a augmenté pendant cette période, il serait plus approprié de présenter les dépenses réelles par habitant afin de faire abstraction à la fois de l'inflation et de la croissance démographique. La Figure 4-3 présente donc les dépenses par habitant du système canadien de justice pénale en dollars de 2002. De 2002 à 2012, elles sont passées de 389 \$ à 478 \$, ce qui représente une hausse est de 23 %.

Figure 4-3 Dépenses réelles par habitant du système canadien de justice pénale en dollars de 2002



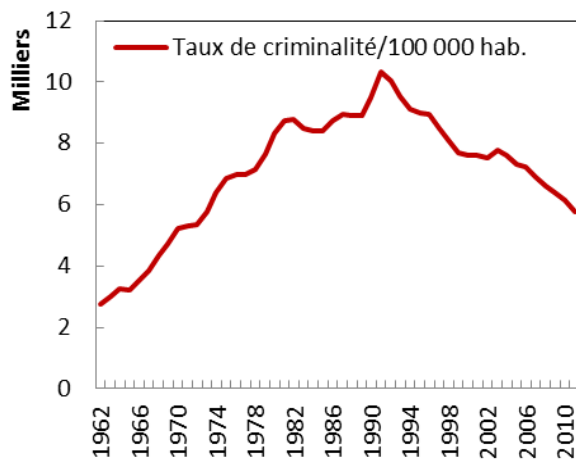
Sources : Statistique Canada, DPB.

Outre les dépenses par habitant du système de justice pénale, la Figure 4-3 illustre aussi le taux de criminalité au Canada, ce qui donne un contexte aux chiffres sur les dépenses.

De 2002 à 2011, le taux de criminalité a fléchi, passant de 7 516 incidents par tranche de 100 000 habitants à 5 757 (baisse de 30,6 %). La Figure 4-4 présente une perspective à plus long terme du taux de criminalité au Canada au moyen de données de Statistique Canada qui commencent en 1962.

Comme la figure l'illustre, le taux de criminalité a atteint son sommet en 1991, soit un peu plus de 10 000 incidents par tranche de 100 000 habitants et diminue constamment depuis (exception faite d'une légère augmentation ponctuelle en 2003), pour s'établir à 5 757 incidents par tranche de 100 000 habitants en 2011.

Figure 4-4 Taux canadien des crimes déclarés par la police (1962-2011)



Source : Statistique Canada

Une autre façon de considérer les dépenses au titre du système canadien de justice pénale consiste à diviser les dépenses nominales par le produit intérieur brut (PIB) nominal. Ceci nous permet alors d'obtenir le pourcentage de la production de l'économie canadienne qui est consacré à la justice pénale, montrant s'il a augmenté, diminué ou été constant.

Un facteur à prendre en considération, lorsqu'on divise les dépenses au titre de la justice pénale par le PIB nominal, c'est que les fluctuations marquées du PIB modifient la valeur obtenue. À cause de la récession de 2009, le PIB nominal a baissé de 4,9 % entre 2008 et 2009. Par conséquent, les dépenses au titre de la justice pénale comme pourcentage du PIB ont monté en flèche en 2009 et diminué ensuite dans les deux années suivantes, l'économie se rétablissant et le PIB étant à la hausse.

La Figure 4-5 présente les dépenses au titre de la justice pénale comme pourcentage du PIB. Il faut remarquer la pointe de 2009 attribuable à la récession, de même que le fait que, en 2011 et 2012, la pente de la courbe redevient semblable à celle de 2006 à 2008, mais à un niveau supérieur. Étant donné que tous les diagrammes du présent rapport où les dépenses sont exprimées comme pourcentage du PIB ont cette pointe de 2009, nous n'y

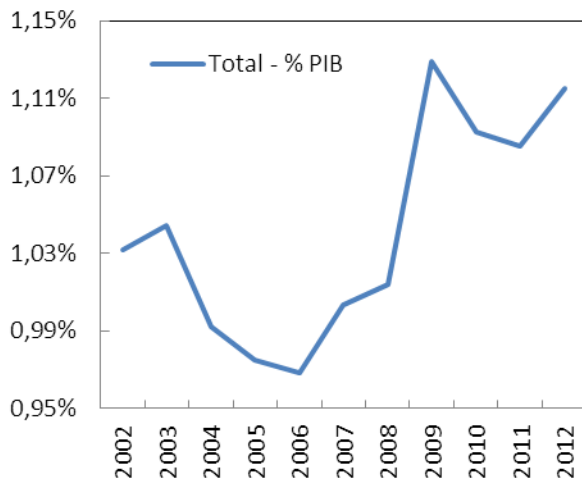
reviendrons plus. L'analyse descriptive des résultats du présent rapport ne tient pas compte non plus de ces effets, se concentrant sur les périodes antérieure et postérieure à la récession.

En considérant les dépenses au titre du système de justice pénale comme pourcentage du PIB à la Figure 4-5, nous pouvons remarquer une diminution constante entre 2003 (1,044 %) et 2006 (0,968 %), après quoi il y a augmentation pour atteindre 1,115 % en 2012. De 2006 à 2012, la part du système de justice pénale comme pourcentage du PIB a progressé de 0,147 point de pourcentage. Parallèlement, pendant la même période (2006-2011), la criminalité a reculé de 20,5 %.

Il est possible de mieux comprendre les facteurs du coût du système de justice pénale en répartissant le total des dépenses entre ses trois principales composantes : sécurité, tribunaux et services correctionnels. Chacune est illustrée aux Figure 4-6, Figure 4-7 et Figure 4-8, respectivement.

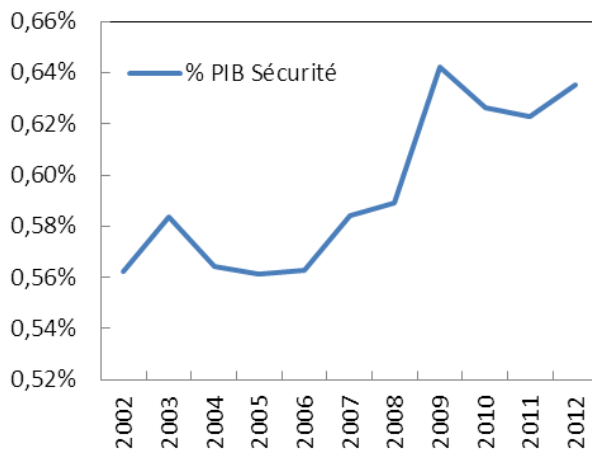
Comme ces diagrammes le montrent, les facteurs qui expliquent l'augmentation du pourcentage du PIB ont été la sécurité et les services correctionnels. Les dépenses au titre de la sécurité ont été relativement stables au début de la période et ont commencé à augmenter régulièrement à compter de 2007. Par ailleurs, les dépenses au titre des services correctionnels étaient en recul jusqu'en 2007, année où ils ont amorcé une hausse. Quant aux dépenses au titre des tribunaux, après avoir diminué au départ, elles augmentent depuis 2006, mais elles n'ont pas retrouvé leur niveau de 2002.

Figure 4-5 Dépenses au titre de la justice pénale comme pourcentage du PIB



Sources: Statistique Canada, DPB.

Figure 4-6 Dépenses au titre de la sécurité comme pourcentage du PIB

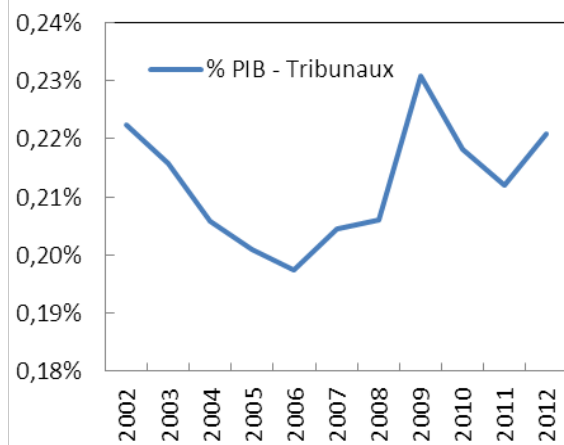


Sources : Statistique Canada, DPB.

Une autre manière d’envisager les dépenses au titre du système de justice pénale est de considérer la proportion du total des dépenses que chaque composante a représenté au fil du temps. Les diagrammes à secteurs illustrant la part des dépenses que chaque composante représente se trouvent aux Figure 4-9 et Figure 4-10. En 2002, la sécurité représentait 54 % du total des dépenses, alors que les tribunaux et les services correctionnels

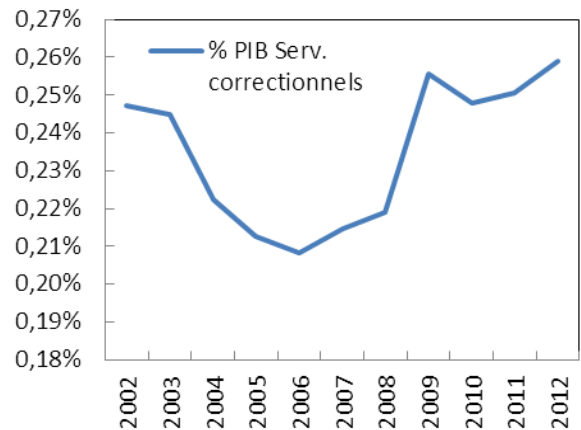
en représentaient 22 et 24 % respectivement. En 2012, la part de la sécurité était passée à 57 % tandis que celle des tribunaux avait été ramenée à 20 % et que celle des services correctionnels avait diminué légèrement pour s’établir à 23 %.

Figure 4-7 Dépenses au titre des tribunaux comme pourcentage du PIB



Sources : Statistique Canada, DPB.

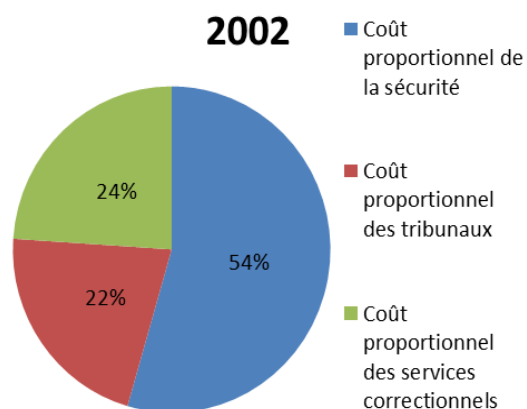
Figure 4-8 Dépenses au titre des services correctionnels comme pourcentage du PIB



Sources : Statistique Canada, DPB.

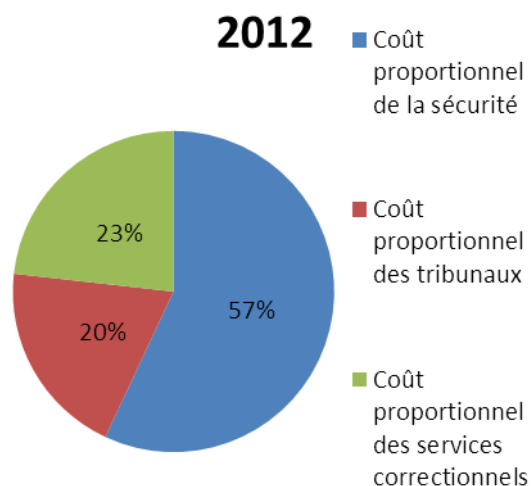
Une analyse plus poussée et des observations portant sur les trois composantes sont proposées dans les trois sous-sections suivantes. Chaque sous-section contient une analyse des dépenses combinées et des différences entre les dépenses fédérales et celles des provinces et territoires.

Figure 4-9 Proportion des dépenses au titre de la justice pénale, 2002



Source : DPB.

Figure 4-10 Proportion des dépenses au titre de la justice pénale, 2012



Source : DPB.

4.1 Analyse des dépenses au titre de la sécurité

La Figure 4-6 fait ressortir le fait que les dépenses au titre de la sécurité augmentent régulièrement depuis 2006, passant de 0,563 % du PIB en 2006 à 0,635 % en 2012. Il y a donc eu une hausse de 0,072 point de pourcentage en six ans. L'évolution de ces dépenses comme proportion du PIB se traduit en des dépenses supplémentaires de 1,3 milliard de dollars en 2012 (en dollars de 2012) par rapport à ce qui aurait été dépensé si ces dépenses étaient restées à leur valeur de 2006, soit 0,563 % du PIB. Pendant ce temps, le taux de criminalité a diminué de 20,5 %.

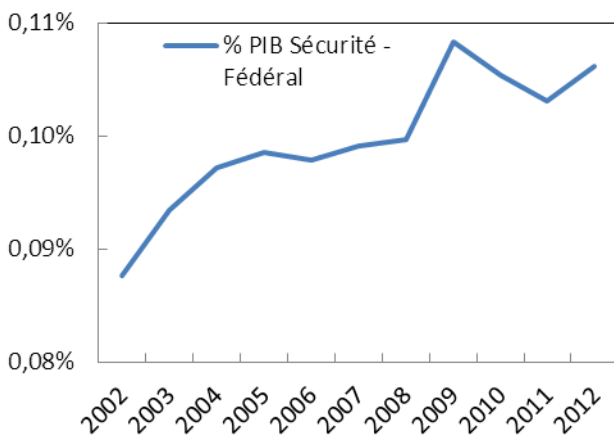
Poussant l'analyse des dépenses au titre de la sécurité encore plus loin, les Figure 4-11 et Figure 4-12 présentent ces dépenses pour le gouvernement fédéral et les provinces et territoires respectivement. Comme les graphiques le font ressortir, l'augmentation est à mettre au compte du gouvernement fédéral jusqu'en 2005, tandis que les provinces et territoires en ont été responsables jusqu'en 2011, tandis que la progression de 2012 est imputable aux deux ordres de gouvernement. La poussée anormale de 2003 (abstraction faite de celle de 2009, déjà décrite, attribuable à la récession) pour les provinces et les territoires est attribuable à une augmentation ponctuelle suivie d'une diminution en 2004 pour les dépenses des services policiers des municipalités québécoises. Comme ces valeurs proviennent des tableaux CANSIM de Statistique Canada, il n'est pas possible de déterminer les causes de l'anomalie.

Pour ce qui est de la répartition des dépenses, en 2002, le gouvernement fédéral avait 16 % des dépenses en matière de sécurité, tandis que les 84 % restant revenaient aux provinces et territoires. En 2012, les proportions s'étaient légèrement modifiées : 17 % pour le gouvernement fédéral et 83 % pour les provinces et territoires.

De 2002 à 2012, les dépenses fédérales au titre de la sécurité comme pourcentage du PIB sont passées de 0,088 % à 0,106 %, pour une progression de 0,018 point de pourcentage. Dans le cas des

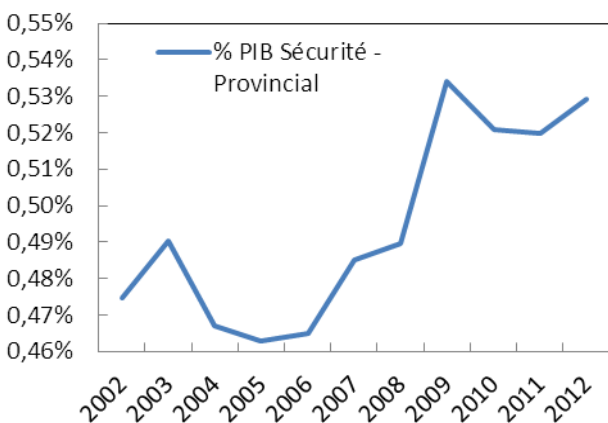
provinces et territoires, la hausse a été de 0,054 point de pourcentage, puisque la proportion est passée de 0,475 à 0,529 %. En dollars de 2012, cela représente des dépenses supplémentaires de 327 millions de dollars pour le gouvernement fédéral et de 982 millions de dollars pour les provinces et territoires par rapport aux dépenses qui auraient été faites à ce titre si les pourcentages du PIB étaient restés à ceux de 2002.

Figure 4-11 Dépenses fédérales au titre de la sécurité comme pourcentage du PIB



Sources : Statistique Canada, DPB.

Figure 4-12 Dépenses provinciales au titre de la sécurité comme pourcentage du PIB



Sources : Statistique Canada, DPB

4.2 Analyse des dépenses au titre des tribunaux

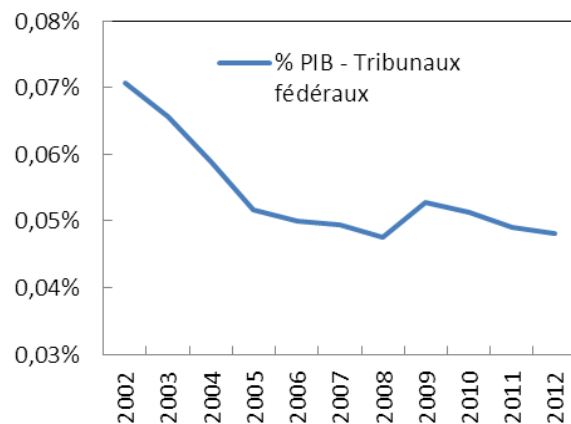
La Figure 4-7 montre que, même si les dépenses au titre de l'appareil judiciaire ont fluctué pendant la période de 10 ans, les valeurs initiale et finale, comme pourcentage du PIB, sont plus ou moins identiques. Il n'en demeure pas moins que ces dépenses sont plus élevées qu'à leur creux de 2006. Cette année-là, elles représentaient 0,198 % du PIB. En 2012, elles étaient passées à 0,221 %, ce qui donne une différence de 418 millions de dollars (en dollars de 2012).

Les Figure 4-13 et Figure 4-14 isolent les dépenses au titre des tribunaux du gouvernement fédéral et des provinces et territoires.

La répartition de ces dépenses entre les deux ordres de gouvernement a évolué au cours de ces 10 années, la part fédérale fléchissant, tandis qu'augmentait celle des provinces et territoires.

En 2002, le gouvernement fédéral assumait 32 % des dépenses, tandis que 68 % revenaient aux provinces et territoires. En 2012, le premier ne se chargeait plus que de 22 % des dépenses, et les provinces et territoires en absorbaient 78 %. Nous aborderons maintenant les dépenses fédérales au titre des tribunaux, après quoi il sera question de celles des provinces et territoires.

Figure 4-13 Dépenses fédérales au titre des tribunaux comme pourcentage du PIB

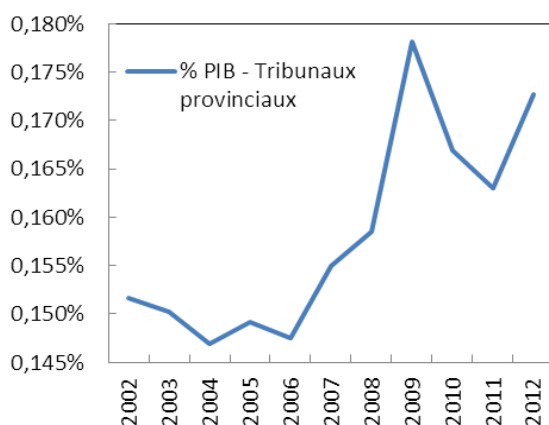


Sources : Statistique Canada, DPB.

Le pourcentage des dépenses fédérales au titre des tribunaux comme pourcentage du PIB a diminué tout au long des 10 dernières années, mais le fléchissement a été particulièrement marqué pendant les 3 premières années.

En examinant les données de plus près, il est possible de constater que cette diminution est attribuable à un déplacement des dépenses du poste « Politiques, lois et programmes en matière de justice » du ministère de la Justice vers d'autres programmes du ministère non liés à la criminalité. La majorité de la diminution tient au fait que la responsabilité du registre des armes à feu a été retirée au ministère⁶¹. Il était supposé que le poste « Politiques, lois et programmes » était intégralement axé sur la criminalité, si bien que ce déplacement (diminution de 140 millions de dollars en dollars non indexés entre 2002 et 2005) a eu l'effet observé sur la pente de la courbe. Globalement, les dépenses fédérales au titre des tribunaux ont diminué de 0,071 à 0,048 % du PIB sur 10 ans. La diminution s'est traduite par des économies de 418 millions de dollars au niveau fédéral en 2012 par rapport aux dépenses qui auraient été faites si le pourcentage du PIB consacré aux activités relatives à la criminalité était resté à son niveau de 2002, 0,071 %.

Figure 4-14 Dépenses provinciales au titre des tribunaux comme pourcentage du PIB



Sources : Statistique Canada, DPB.

⁶¹ http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200605_04_f_14961.html.

Il ressort de l'étude des dépenses provinciales au titre des tribunaux (Figure 4-14) que l'augmentation récente des dépenses combinées (fédérales et provinciales) à ce titre (Figure 4-7) est attribuable aux dépenses provinciales des cinq dernières années. En effet, un examen attentif des données a révélé que les augmentations des dépenses provinciales ainsi que leurs fluctuations tiennent à plusieurs facteurs :

- fluctuations des immobilisations en Ontario (208 millions de dollars en 2009, 108 millions en 2010, 185 millions en 2011 et 323 millions en 2012);
- réduction des dépenses au titre des tribunaux et des services institutionnels en C.-B. (diminutions de 23 millions de dollars en 2010 et de 71 millions en 2011);
- dépenses relativement stables en 2010 et 2011 au Québec et en Alberta.

En présumant que les immobilisations ontariennes vont ralentir dans un proche avenir, il faut s'attendre à une diminution globale des dépenses provinciales au titre des tribunaux. Néanmoins, dans l'état actuel des choses, les dépenses provinciales sont passées de 0,152 à 0,173 % du PIB au cours des 10 dernières années.

4.3 Analyse des dépenses au titre des services correctionnels

La Figure 4-8, présente le graphique des dépenses combinées (fédérales et provinciales) au titre des services correctionnels pendant les 10 dernières années comme pourcentage du PIB. Ces dépenses ont fléchi de 2002 à 2006 pour ensuite amorcer une remontée jusqu'en 2012 (faisant de nouveau abstraction de la pointe de la récession, en 2009). Les dépenses représentaient 0,247 % du PIB en 2002, et elles ont été ramenées à 0,208 % en 2006 pour ensuite atteindre 0,259 % en 2012. De 2002 à 2012, l'augmentation en points de pourcentage a été de 0,012, ou 218 millions de dollars en dollars de 2012 (hausse de 4,86 %). La différence entre le creux de 2006 (0,208 %) et le sommet de 2012 (0,259 %) équivaut à 0,051 point de pourcentage, ou une

augmentation de 928 millions de dollars en dollars de 2012.

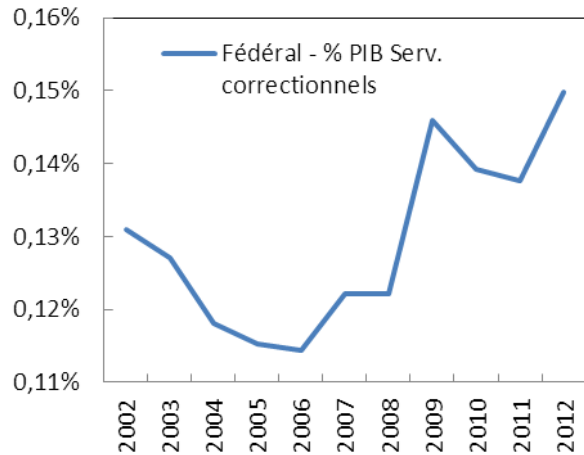
Ici encore, en isolant les dépenses fédérales et les dépenses provinciales, nous obtenons une image plus nette des dépenses au titre des services correctionnels.

Les dépenses fédérales sont illustrées à la Figure 4-15, tandis que celles des provinces et territoires se trouvent à la Figure 4-16.

Pour ce qui est de la répartition de ces dépenses, en 2002, le gouvernement en assumait 53 %, contre 47 % pour les provinces et territoires. En 2012, la part fédérale était passée à 58 %, tandis que celle des provinces et territoires diminuait d'autant et se situait à 42 %.

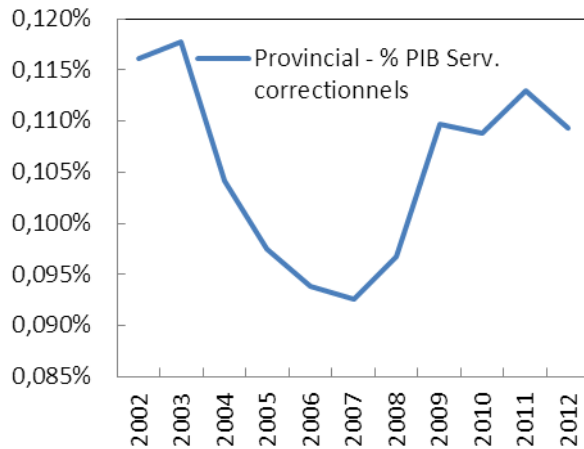
Si nous comparons les dépenses au titre des services correctionnels pour le gouvernement fédéral et les provinces et territoires, nous constatons que, d'un côté comme de l'autre, elles ont diminué, comme pourcentage du PIB, entre 2002 et 2006⁶². En 2007, le gouvernement fédéral a commencé à augmenter son pourcentage du PIB alloué aux services correctionnels, alors que les provinces et territoires ont attendu 2008 pour le faire.

Figure 4-15 Dépenses fédérales au titre des services correctionnels comme pourcentage du PIB



Sources : Statistique Canada, DPB

Figure 4-16 Dépenses provinciales au titre des services correctionnels comme pourcentage du PIB



Sources : Statistique Canada, DPB

De 2002 jusqu'en 2006, le gouvernement fédéral a ramené le pourcentage du PIB consacré aux services correctionnels de 0,131 à 0,114 %, après quoi ce pourcentage a augmenté pour atteindre 0,150 % en 2012. L'écart en points de pourcentage, entre 2002 et 2012, a été de 0,019 (346 millions de dollars en dollars de 2012), et il a été de 0,036 entre le creux de 2006 et 2012 (655 millions de dollars en dollars de 2012).

⁶² Les provinces et territoires affichent une légère augmentation en 2003 à cause d'un bond ponctuel des dépenses pour les services institutionnels en Ontario, poste qui a ensuite diminué en 2004.

Quant aux provinces et territoires, le pourcentage du PIB qu'elles ont consacré aux services correctionnels a diminué entre 2002 et 2012 (0,116 contre 0,109 %), bien que le pourcentage de 2012 soit supérieur au creux de 2007 (0,093 %). En dollars de 2012, la réduction des dépenses entre 2002 et 2012 s'élève à 127 millions de dollars, tandis que l'augmentation entre 2007 et 2012 est de 291 millions de dollars.

En étudiant les tendances dans les dépenses fédérales et provinciales-territoriales, nous avons fait une brève recherche pour savoir si les fluctuations étaient attribuables aux dépenses de fonctionnement ou aux immobilisations.

Comme le montre le Tableau 4-1, les dépenses annuelles moyennes en immobilisations du gouvernement fédéral entre 2002 et 2006 ont été de 120 millions de dollars, tandis que ses dépenses de fonctionnement ont augmenté en moyenne de 2,72 % par année. Pendant cette période, il y a eu de faibles diminutions des immobilisations et de faibles augmentations des dépenses de fonctionnement. Lorsque ces valeurs ont été divisées par le PIB, dont les augmentations avaient été plus importantes, nous avons constaté une baisse des dépenses au titre des services correctionnels comme proportion du PIB. Entre 2007 et 2012, les immobilisations annuelles moyennes ont été de 206 millions de dollars et la progression annuelle moyenne des dépenses de fonctionnement a été de 7,25 %. Par conséquent, les hausses des immobilisations et des dépenses de fonctionnement ont toutes les deux contribué à l'augmentation des dépenses fédérales au titre des services correctionnels.

Tableau 4-1 Dépenses fédérales moyennes en immobilisations et augmentation moyenne des dépenses annuelles de fonctionnement

	De 2002 à 2006	De 2007 à 2012
Dép. annuelles moyennes de fonctionnement Δ %	2,72 %	7,25 %
Dépenses moyennes en immobilisations	120 millions \$	206 millions \$

Source : DPB.

Pour ce qui est des dépenses provinciales au titre des services correctionnels, la diminution de la proportion du PIB, entre 2002 et 2007, tient à des réductions des immobilisations en Ontario et à des réductions des dépenses de fonctionnement en C.-B. (moyenne annuelle de -3,4 %). Les augmentations entre 2008 et 2012 sont la résultante de divers facteurs :

- la C.-B. a augmenté ses dépenses de fonctionnement au lieu de les réduire (augmentation annuelle moyenne de 2 %);
- le Québec a augmenté ses dépenses de fonctionnement (augmentations annuelles moyennes passant de 3,5 à 5,9 %);
- l'Ontario a augmenté ses immobilisations annuelles moyennes, qui sont passées de 44 à 113 millions de dollars;
- l'Alberta a augmenté ses dépenses moyennes de fonctionnement, qui sont passées de 5,14 à 6,36 %.

La diminution des dépenses provinciales au titre des services correctionnels entre 2011 et 2012 s'explique par la diminution des immobilisations de l'Ontario, ramenées de 256 à 204 millions de dollars.

Il y a plusieurs façons de considérer la hausse de ces dépenses au cours des six dernières années. L'une d'elles consiste à comparer les taux d'incarcération et les taux de criminalité. Une autre consiste à comparer les dépenses par habitant.

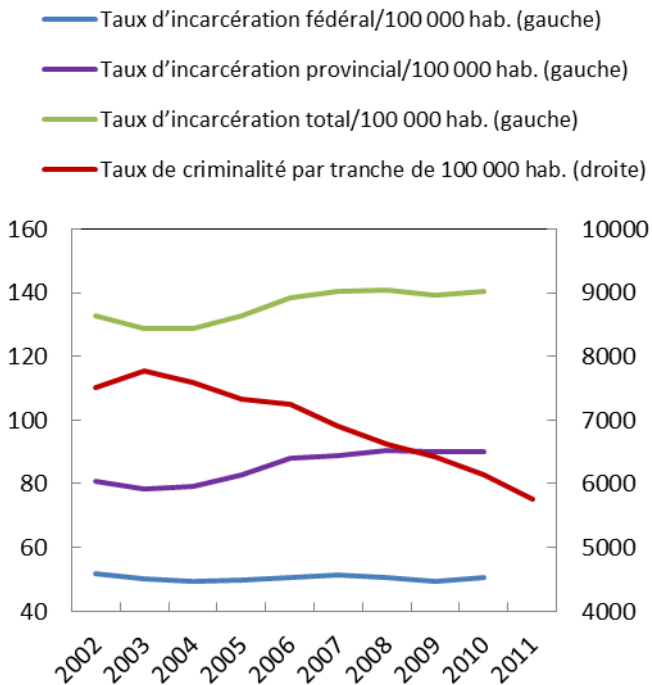
D'abord, les taux d'incarcération et de criminalité. La Figure 4-17 illustre les taux annuels d'incarcération fédéral, provincial et total (2002-2010) et les taux de criminalité au Canada (2002-2011).

Comme le graphique permet de le constater, tandis que le taux de criminalité diminuait de 18,3 % entre 2002 et 2010 (de 7516 à 6139 incidents par tranche de 100 000 habitants), le taux total d'incarcération augmentait de 5,8 % (de 133 à 141 par tranche de 100 000 habitants). Cette augmentation est attribuable à des taux d'incarcération provinciaux en

hausse plutôt qu'à un taux fédéral plus élevé. De 2002 à 2010, en effet, les taux provinciaux sont passés de 132,79 par tranche de 100 000 habitants à 140,53, alors que le taux fédéral a été ramené de 51,95 à 50,59 par tranche de 100 000 habitants⁶³.

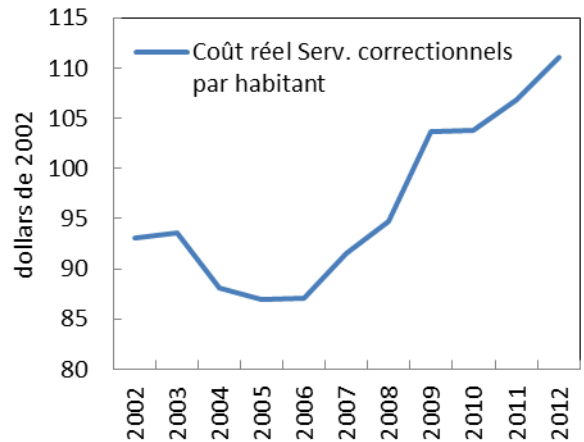
La Figure 4-18 illustre les dépenses par habitant au titre des services correctionnels. Dans la figure, ces dépenses, dans chaque année, ont été converties en dollars de 2002, puis divisées par la population du Canada à chaque année.

Figure 4-17 Taux d'incarcération et de criminalité au Canada



Source : Statistique Canada.

Figure 4-18 Dépenses par habitant au titre des services correctionnels (dollars de 2002)



Sources : Statistique Canada, DPB.

L'utilisation de la méthode de calcul des dépenses par habitant en dollars constant permet d'éliminer des dépenses les augmentations attribuables à l'inflation et à la croissance démographique. Le graphique démontre que, pendant que le taux de criminalité diminuait, les dépenses par habitant en dollars de 2002 sont passées de 93 \$ à 87 \$ en 2002, après quoi elles ont atteint 111 \$ en 2012.

5 Conclusions

La présente étude propose la première estimation longitudinale des dépenses au titre du système de justice pénale au Canada⁶⁴. Elle tient compte des dépenses des services policiers, des tribunaux (juges, procureurs, aide juridique et justice pour les adolescents) et des services correctionnels (y compris les libérations conditionnelles).

Les renseignements sur les dépenses ont été recueillis dans les comptes publics pour le gouvernement fédéral et les quatre plus grandes provinces, représentant 86 % de la population. Cette information a été utilisée pour estimer le total des

⁶³ Statistique Canada, CANSIM, tableaux 251-0005 et 251-0006.

⁶⁴ Des études antérieures du ministère de la Justice (Zhang (2010)) et de Statistiques Canada (Taylor-Butts (2002)) se limitaient aux dépenses d'une seule année et omettaient certaines dépenses (comme les immobilisations des services policiers et les dépenses du système de justice pour les adolescents autres que celles des services correctionnels).

dépenses de l'ensemble des provinces et territoires. Les dépenses utilisées sont celles des exercices 2001-2002 à 2011-2012.

Les dépenses dont il est fait état ici sont un point de départ afin de faciliter la compréhension des dépenses au titre du système de justice pénale du Canada et de ses composantes et permettre aux parlementaires de mieux examiner les dépenses prévues. Les principales constatations sont les suivantes :

- En 2011-2012, les dépenses au titre du système de justice pénale ont été de 20,3 milliards de dollars, soit 1,115 % du PIB (dollars de 2012).
- Les dépenses au titre de la justice pénale sont partagées entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires à raison de 27 % pour le premier et de 73 % pour les autres (5,5 et 14,8 milliards de dollars en 2012).
- En pourcentage du PIB, les dépenses totales du système de justice pénale ont fléchi entre 2002 et 2006 (passant de 1,032 à 0,968 %), et elles augmentent régulièrement depuis 2006, atteignant 1,115 % en 2012.
- En pourcentage du PIB, les dépenses fédérales au titre de la sécurité ont subi une hausse constante pendant toute la période de 10 ans, et les dépenses provinciales ont augmenté à compter de 2007. Ces dépenses fédérales sont passées de 0,088 à 0,106 % du PIB et celles des provinces et territoires de 0,475 à 0,529 % du PIB.
- Les dépenses fédérales au titre des tribunaux ont diminué, en pourcentage du PIB (de 0,071 à 0,048 %), tandis que celles des provinces et territoires étaient à la hausse (de 0,152 à 0,173 % du PIB).
- Les dépenses au titre des services correctionnels comme pourcentage du PIB ont diminué pour le gouvernement fédéral

de 2001-2002 à 2005-2006 (0,131 à 0,114 %) et ensuite augmenté jusqu'en 2011-2012 (0,150 %). Dans le cas des provinces, elles ont diminué jusqu'en 2006-2007 (0,116 % à 0,093 %) et augmenté ensuite jusqu'en 2011-2012 (0,109 %).

Bibliographie

Association canadienne des juges des cours supérieures (2006), Structure des tribunaux, repris le 29 janvier 2013 à l'adresse http://www.cscja-acjcs.ca/structure_of_courts-fr.asp?l=4.

Ministère de l'Industrie (2009), *Système de gestion financière (SGF)*, Ottawa, ministère de l'Industrie, repris à l'adresse <http://www.statcan.gc.ca/pub/68f0023x/68f0023x2006001-fra.pdf>.

Police provinciale de l'Ontario (2012), *Rapport annuel 2011 Police provinciale de l'Ontario*, repris à l'adresse <http://www.opp.ca/ecms/files/250381008.2.pdf>.

Loi sur le Parlement du Canada, 79.1 C.F.R. (2007).

Taylor-Butts, T. (2002), *Dépenses de la justice au Canada, 2000-2001*, Ottawa, Industrie Canada.

Whitehead, T. (2010), « Police spend almost half of time not tackling crime », in *The Telegraph*. Repris le 22 janvier 2013 à l'adresse <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/7639046/Police-spend-almost-half-of-time-not-tackling-crime.html>.

Zhang, T. (2010), *Les coûts de la criminalité au Canada, 2008*, Ottawa, gouvernement du Canada.

Annexe A – Autres sources de données envisagées

A.1 Sources de données sur les services policiers

Il existait seulement deux sources faciles à consulter de données sur les dépenses au titre de la police : les tableaux CANSIM de Statistique Canada et les comptes publics.

Comme nous l'avons expliqué dans le corps du rapport, le Système de gestion financière (SGF) a été la source des données sur les dépenses de la police municipale. Malheureusement, ce n'était pas une solution utilisable pour les dépenses des forces policières fédérales et provinciales. Le SGF recueille de l'information financière pour les trois ordres de gouvernement (fédéral, provincial-territorial et municipal) couvrant les années 1989 à 2009. Dans le SGF, les données sur les dépenses fédérales et provinciales proviennent des comptes publics. Il existe dans le SGF une catégorie de données appelée « Protection de la personne et de la propriété » et elle recouvre les dépenses de la défense nationale, des cours de justice, des services correctionnels et de réadaptation, des services de police, de la lutte contre les incendies, des services de réglementation (dont aucun ne concerne la criminalité) et d'autres services de protection de la personne et de la propriété (dont aucun ne concerne la criminalité). La catégorie des services policiers pourrait servir pour les dépenses fédérales et provinciales, mais, malheureusement, les tableaux CANSIM qui donnent cette information (tableaux 385-001 et 385-002) font l'objet d'un regroupement dans la catégorie « Protection de la personne et de la propriété », si bien que les données sur les services policiers n'en ressortent pas.

Une autre possibilité, pour les dépenses portant sur la police, serait l'Enquête annuelle sur l'administration policière (EAP) de Statistique Canada (tableaux CANSIM 254-0001 à 254-0003). L'EAP est une enquête annuelle papier-crayon auprès de tous les services policiers au Canada. Entre autres caractéristiques, elle prend note des dépenses de

fonctionnement totales, mais non des dépenses en immobilisations⁶⁵. Comme ces dernières dépenses font partie intégrante du système de justice, il n'était pas possible d'utiliser les données de l'EAP.

Les comptes publics ont servi comme source de données pour les dépenses relatives aux forces policières fédérales et provinciales, mais ce n'était pas une solution pour les municipalités. Même si certaines municipalités publient en ligne les budgets de leurs services policiers, il est peu probable qu'elles le fassent toutes. Du reste, il aurait fallu trop de temps pour recueillir ces données pour toutes les municipalités au Canada.

A.2 Sources de données sur les tribunaux

Tout comme dans le cas des services policiers, il y avait deux sources faciles à consulter de données sur les dépenses relatives au système judiciaire. L'une d'elles était les comptes publics, et l'autre, Statistique Canada, grâce à ses enquêtes et aux tableaux CANSIM. Les autres sources de données pour chacune des composantes comprises dans les dépenses au titre des tribunaux (tribunaux et juges, procureurs, aide juridique et justice pour les adolescents) sont décrites dans les sous-sections qui suivent.

A.2.1 Sources de données sur les tribunaux et les juges

Comme le rapport l'explique, la source de données utilisée a été celle des dépenses complètes des tribunaux, dans les comptes publics, les heures d'activité servant à isoler les dépenses engagées pour le pénal. Il y avait d'autres sources possibles, comme les données du SGF ou des enquêtes comme l'Enquête des ressources, dépenses et personnel des tribunaux⁶⁶ et différentes enquêtes sur les tribunaux de juridiction pénale⁶⁷. Malheureusement, ces

⁶⁵ Voir http://www23.statcan.gc.ca/imdb-bmdi/instrument/3301_Q1_V13-fra.htm.

⁶⁶ http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV_f.pl?Function=getSurvey&SDDS=3310&lang=en&db=imdb&adm=8&dis=2.

⁶⁷ <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2010002/article/11293-fra.htm>.

sources de Statistique Canada n'isolent pas les données sur les dépenses des tribunaux pénaux et ne distinguent pas les heures d'activités consacrées au pénal et au civil.

A.2.2 Sources de données sur les services des poursuites

Statistique Canada avait jusqu'en 2003 une enquête sur les services des poursuites au Canada, appelée « Les services en matière de poursuites au Canada⁶⁸ ». Étant donné qu'il était facile de trouver les données dans les comptes publics et qu'il n'était pas nécessaire de se livrer à des estimations pour combler les années manquantes, ce sont plutôt les données des comptes publics qui ont été utilisées.

A.2.3 Sources de données sur l'aide juridique

La solution de rechange à l'Enquête sur l'aide juridique (EAJ) de Statistique Canada était de récupérer les dépenses juridiques dans les comptes

publics. Malheureusement, les comptes publics ne distinguent pas l'aide juridique pour les causes pénales et les causes civiles. Étant donné que l'EAJ a des catégories distinctes pour le pénal et le civil, ce qui évite le recours à des estimations, c'est cette enquête qui a été choisie comme source de données.

A.2.4 Sources de données sur la justice pour les adolescents

Aucune autre source de données n'a été trouvée pour les dépenses au titre de la justice pour les adolescents.

A.3 Sources de données sur les services correctionnels et de libération conditionnelle

Étant donné qu'il était facile d'obtenir les données sur les dépenses au titre des services correctionnels et de libération conditionnelle dans les comptes publics et que ces données semblaient exactes, aucune autre source n'a été cherchée.

⁶⁸

http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV_f.pl?Function=getSurvey&SDDS=3322&lang=en&db=imdb&adm=8&dis=2

Annexe B – Proportion des budgets des services policiers axée sur la criminalité

1. Pourcentage du budget du service de police d'Ottawa consacré au calcul de la criminalité

Budget du service de police d'Ottawa en 2010 (en milliers de \$)

Indirects

Services de police	680
Services de direction	8 159
Soutien institutionnel	34 934
Ressources et développement	10 490
Services de soutien	26 279
Direction du district	33 378
Comptes généraux	18 472
Comptes financiers	9 970
Total - Indirects	142 362

Axées à 100 % sur la criminalité

Enquêtes criminelles	33 902
----------------------	--------

Axées en partie sur le crime

Direction des opérations d'urgence (DOU)	20 092
Patrouilles	54 339

Total du budget axé sur la criminalité	108 333
---	----------------

80 % = % de la DOU axé sur la criminalité

80 % = % des patrouilles axé sur la criminalité

Proportion du budget axé sur la criminalité = 86%
 (Axé sur la criminalité + DOU*%DOUcriminalité + Patrouilles*%Patrouillescriminalité/budget total axé sur la criminalité)

2. Pourcentage du budget de l'OPP consacré au calcul de la criminalité

Pourcentage des patrouilles axé sur la criminalité = 30 %
 Heures du personnel sur le terrain

Année	2009	2010	2011
Criminalité	1 314 781	1 337 857	1 324 445
Circulation	896 774	908 595	848 104
Autre	1 656 571	1 864 959	1 766 766
Patrouilles	1 701 324	1 802 883	1 865 314
Total des heures	5 569 450	5 914 294	5 804 629

Portion affectée à la criminalité = 47 % 46 % 47 %
 (criminalité + Patrouilles*%Patrouilles provinciales criminalité)/total des heures
 Pourcentage moyen sur trois ans du temps sur le terrain axé sur la criminalité = 47 %

Budget de l'OPP en 2012 (en milliers de \$)

Institution	144 496	indirects
Gestion du parc	60 754	indirects
Total indirects	205 250	

Armes à feu	6 288	crim.
Crime organisé	101 920	crim.
Terrain et circulation	303 000	partiel
Total axé sur la crimin.	411 208	

Pourcentage du budget total axé sur la criminalité = 61 %
 (armes à feu + crime organisé + terrain et circulation*% terrain axé sur la criminalité)/total axé sur la criminalité

3. Pourcentage du budget de la GRC axé sur la criminalité

Budget de la GRC en 2012 (millions de \$)

Opérations policières	1 667	partiel	Serv. internes	855	indirects
Exécution de la loi	256	criminalité			
Paiements législatifs	61	criminalité			
Op. internationales	61	criminalité			
Patrimoine	12	Non crimin.			
Total non indirects	2 057				

Pourc. budget total criminalité = 59 %
 (Exécution de la loi + paiements législatifs + op. internationales + op. policières*% axé sur criminalité)/total non indirect

Annexe C – Calcul des dépenses des tribunaux axés sur la criminalité

Ontario Heures d'activité													
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Civil	71 299	65 652	65 446	60 957	65 711	62 643	85 416	132 047	56 459	58 869	55 821	53 486	50 764
Cour d'appel de l'Ontario – Pénal	222 004	237 824	246 424	257 559	260 694	271 245	277 619	277 711	284 080	288 386	292 398	288 173	281 362
Cour supérieure – Pénal	49 811	48 335	45 750	46 574	48 433	49 706	51 955	53 496	49 930	53 678	53 565	52 501	52 572
Famille – Cour supérieure et Cour d'appel de l'Ontario	66 244	75 099	77 893	74 782	75 515	80 902	86 866	86 702	85 815	90 007	93 268	94 719	96 526
Petites créances	27 876	26 672	27 566	28 773	28 461	30 336	32 540	31 937	29 635	32 846	33 101	34 855	36 660
Total des heures	437 234	453 582	463 079	468 645	478 814	494 832	534 396	581 893	505 919	523 786	528 153	523 734	517 884
Pourcentage des heures axées sur la criminalité	62 %	63 %	63 %	65 %	65 %	65 %	62 %	57 %	66 %	65 %	66 %	65 %	64 %
Moyenne des heures axées criminalité 2000-2012	64 %												

Analyse des dépenses au titre du système de justice pénale au Canada

Colombie-Britannique Heures d'activité										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Provinciale – Adultes	69 022	69 696	67 928	67 512	70 271	66 761	68 653	70 434	69 975	68 189
Provinciale – Circulation	11 316	10 799	8 045	7 648	8 632	7 803	4 459	6 866	7 193	8 093
Provinciale – Adolescents	7 657	7 220	6 844	6 532	6 067	5 729	5 814	5 581	5 242	4 393
Provinciale – Petites créances	15 355	13 697	12 683	11 352	11 797	12 519	12 779	13 875	13 341	13 605
Provinciale – Famille	19 028	19 388	19 443	18 693	19 711	18 919	18 267	18 558	18 572	20 124
Suprême – Civil	38 409	41 282	40 274	39 867	39 584	39 163	41 061	43 427	42 224	38 794
Suprême – Pénal	18 639	18 045	18 459	13 416	15 944	15 416	14 536	13 849	12 954	14 675
Appels – Heures	2 462	2 074	1 809	1 570	1 724	1 649	1 603	1 675	2 173	2 414
Heures totales	181 889	182 202	175 485	166 591	173 729	167 959	167 174	174 266	171 673	170 287
(Appels laissés de côté – Répartition impossible)										
Proportion axée sur la criminalité	53 %	53 %	54 %	53 %	54 %	53 %	54 %	52 %	52 %	52 %
Moyenne des heures axées sur la criminalité C.-B	53 %									

Analyse des dépenses au titre du système de justice pénale au Canada

Alberta – Pourcentage moyen des heures axées sur la criminalité en Cour provinciale 76,6 %

Alberta – Pourcentage moyen des heures axées sur la criminalité en Cour du Banc de la Reine 32,2 %

Dépenses de la Cour de l'Alberta (en milliers \$)										
Cour provinciale	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Calgary	13 547	14 970	17 313	18 799	20 193	20 834	21 747	22 913	26 024	23 837
Edmonton	13 024	13 669	15 953	16 570	17 934	18 270	18 409	19 020	21 763	20 901
Lethbridge	2 404	2 819	3 131	2 942	3 118	2 954	3 396	3 485	3 695	3 182
Red Deer	2 086	2 316	2 363	2 535	2 766	2 452	2 761	3 109	3 614	3 544
Total	31 061	33 774	38 760	40 846	44 011	44 510	46 313	48 527	55 096	51 464
Banc de la Reine										
Calgary	6 453	6 772	7 287	7 597	7 896	8 955	9 653	10 028	10 623	10 835
Edmonton	6 766	7 260	8 089	8 586	8 696	9 152	9 944	9 013	9 591	9 992
Lethbridge	496	539	597	700	716	855	927	950	1 027	1 051
Red Deer	752	754	777	787	958	1 110	1 208	1 195	1 213	1 308
Total	14 467	15 325	16 750	17 670	18 266	20 072	21 732	21 186	22 454	23 186
(Appels laissés de côté – Répartition impossible)										
Proportion axée sur la criminalité	62 %	63 %	63 %	63 %	64 %	63 %	62 %	63 %	64 %	63 %
Moyenne axée sur la criminalité dans le temps – Alberta	63 %									

Annexe D - Estimation des dépenses consacrées à la justice pour les adolescents

Dépenses consacrées à la justice pour les adolescents en C.-B. d'après son système comptable. Presque toutes les données sur les coûts indirects manquent pour toutes les années. Manquent aussi les dépenses pour l'occupation de locaux après 2010. Dépenses en milliers de \$; données par habitant en \$.

Dépenses justice adolescents C.-B.	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Valeurs brutes			75 492	69 327	67 816	73 283	75 525	76 946	75 240	74 207	68 849
Ajout de 30 % pour coûts indirects et 35 % après 2010			98 139	90 125	88 161	95 268	98 183	100 030	97 812	100 179	92 946
Par habitant			24	21	21	22	22	22	22	22	20

Dépenses justice adolescents Ontario	203 591	217 728	234 898	245 038	273 253	295 905	308 093	323 159	349 267	362 305	369 940
Par habitant	17	18	19	20	22	23	24	25	26	27	27

Estimations C.-B. à partir de 2006-2009	74 223	78 076	81 928	85 780	88 161	95 268	98 183	100 030	105 041	108 893	112 745
Par habitant	18	19	20	20	21	22	22	22	23	24	24

% différence par habitant entre estimation C.-B. et Ontario	-7 %	-6 %	-4 %	-4 %	4 %	5 %	6 %	10 %	14 %	14 %	12 %
---	------	------	------	------	-----	-----	-----	------	------	------	------

Installations correctionnelles adolescents en Alberta	20 396	22 441	22 239	23 162	22 914	28 128	32 335	34 731	33 353	32 010	31 909
Par habitant	7	7	7	7	7	8	9	9	9	8	8