

85-506 F  
0.1  
0.2

# L'avenir de la statistique et de l'information judiciaires au Canada

Rapport du  
Projet  
national de  
coordination  
des ressources  
dans le  
domaine de la  
statistique et  
de l'information  
judiciaires

Volume 1



*Couverture:  
Illustration artistique du câblage  
de la couche de céramique  
d'un module logique de  
deux pouces carrés dans la  
nouvelle unité centrale IBM 4341.*

ANFZ

2485079

# L'avenir de la statistique et de l'information judiciaires au Canada

Rapport du  
groupe de  
travail du  
Projet national  
de coordination  
des ressources  
dans le domaine  
de la statistique  
et de  
l'information  
judiciaires  
(PNCR)

## Volume 1

Publication autorisée par  
le ministre des Approvisionnements et  
Services Canada

Reproduction ou citation autorisées sous réserve  
d'indication de la source: Statistique Canada et PNCR

© Ministre des Approvisionnements  
et Services Canada 1981

Ce rapport est réimprimé par Statistique Canada au nom  
du Projet national de coordination des ressources

Janvier 1981

4-2400-529

Prix: Canada, \$16.00

Autres pays, \$19.20

pour volumes 1 et 2

Catalogue 85-506F

ISBN 0-660-90648-1

Ottawa

This publication is available in English upon  
request (Catalogue 85-506E — Volume 1)



Statistique  
Canada

Statistics  
Canada





Office of the Deputy  
Provincial Secretary  
for Justice

Provincial  
Secretariat for  
Justice

Whitney Block  
Queen's Park  
Toronto Ontario  
M7A 1A2  
416-965-2838

le 5 mai 1980

Monsieur Richard H. Vogel  
Procureur général adjoint et  
président du Comité de  
direction spécial  
609, rue Broughton  
5<sup>e</sup> étage  
Victoria (Colombie-Britannique)  
V8V 1X4

Monsieur,

Le 15 novembre 1979, les sous-ministres responsables de la justice criminelle ont constitué un comité spécial, dont la présidence vous a été confiée, chargé de présenter un plan officiel visant à améliorer l'établissement de renseignements et de statistiques judiciaires au Canada. En raison de la nature de son mandat, de sa portée et de sa complexité ainsi que du délai imparti, les sous-ministres ont également créé un groupe de travail (le Projet national de coordination des ressources pour la statistique et l'information judiciaires) chargé d'aider à l'établissement du plan.

A titre de président du groupe de travail, j'ai le plaisir d'annexer ci-joint notre rapport intitulé L'avenir de la statistique et de l'information judiciaires au Canada. Comme vous le savez bien, pour effectuer une étude exhaustive sur le sujet, il faudrait consacrer beaucoup plus de temps que le délai qui avait été imparti au groupe de travail, mais, je crois que vous conviendrez que notre étude n'est pas seulement un examen sommaire des sujets en cause.

Dans son discours de l'an dernier à la Royal Statistical Society, le président, Sir Claus Moser, déclarait que le mandat principal des personnes oeuvrant dans le domaine de la statistique gouvernementale est "...d'offrir au gouvernement en place et à ses successeurs - car les statistiques doivent être planifiées et considérées à long terme - des données complètes, exactes et pertinentes en temps opportun; l'objectif est de produire une base de données permettant de faire des prévisions et d'évaluer la situation future; l'objectif ne se limite pas non plus à compiler des données mais à les utiliser à bon escient dans des analyses et des interprétations intelligentes". Il serait certes difficile de contester ce point de vue mais, malheureusement, le rapport montre bien qu'il existe une marge entre l'acceptation des principes et leur traduction en une action positive dans le domaine des statistiques judiciaires canadiennes.

.../2

Il ne s'agit pas de nier que dans certains secteurs et à certains endroits, il existe des statistiques exactes produites en temps opportun; c'est le tableau d'ensemble qui fait défaut. Pourtant, le comité reconnaît que, de tous les secteurs gouvernementaux, c'est sans doute le système judiciaire où ce tableau d'ensemble est le plus essentiel. C'est dans ce domaine, en effet, au coeur même de notre société démocratique, qu'il est peut-être plus important encore de fonder les décisions politiques sur des statistiques solides plutôt que sur de vagues impressions, car ces décisions ont des répercussions directes sur la liberté individuelle, la protection du public, la prévention du crime et la réadaptation des délinquants.

Dans le cadre de notre étude, nous avons fait certaines recommandations qui, croyons-nous, permettront d'améliorer la situation des statistiques judiciaires et nous espérons que votre comité les ratifiera.

Par ailleurs, le rapport contient des recommandations portant sur les systèmes intégrés de gestion car ces systèmes sont souvent conçus avec l'idée de produire des données statistiques, ou bien ils sont souvent utilisés à cet effet. Le secteur de la Justice, à notre avis, est en retard par rapport aux autres services gouvernementaux du point de vue de l'intérêt qu'il porte à l'élaboration de systèmes d'information et de son aptitude à tirer profit de ces systèmes; ceci est particulièrement vrai des systèmes informatiques. Nous devons admettre, en toute justice, que certaines juridictions (notamment, le Québec) ont su se prévaloir des nouvelles techniques, mais nous sommes encore loin de comprendre dans quelle mesure cette technologie peut être utilisée pour accélérer la procédure relative aux délinquants et pour produire des données statistiques exactes et sans retard, permettant de pallier les restrictions touchant les budgets et la main-d'oeuvre.

En vous présentant ce rapport, je m'en voudrais de ne pas profiter de l'occasion pour vous remercier personnellement de l'intérêt que vous avez porté à nos travaux et des encouragements que vous nous avez prodigués. J'aimerais aussi remercier les membres du comité qui n'ont pas épargné les efforts dans le but de respecter les délais fixés. Enfin, je voudrais exprimer ma gratitude à Gerry Gervais et à Cathy Gainer qui ont assumé la direction du secrétariat du comité et dont l'efficacité et l'ardeur au travail n'ont été surpassées que par leur courtoisie et leur patience inlassable.

Je vous prie de croire, cher monsieur, à l'expression de mes meilleurs sentiments.



D. Sinclair  
Président,  
Projet national sur la coordination  
des ressources judiciaires.

# AVANT-PROPOS

## ORIGINES, MÉTHODES, PARTICIPANTS

### ORIGINES

Le projet national sur la coordination des ressources de l'information et de la statistique judiciaires (PNCR) est une entreprise conjointe du gouvernement fédéral et des provinces en vue de planifier dans l'avenir la production, l'analyse et la distribution de statistiques judiciaires nationales. Tout le monde reconnaît, depuis plusieurs décennies, la nécessité de coordonner les ressources dans ce domaine et il y a eu de nombreuses tentatives d'analyse de certains des problèmes inhérents à la production de statistiques et d'information judiciaires nationales.

Le PNCR est l'aboutissement d'une série de discussions entre les parties intéressées du monde des statistiques judiciaires. Les discussions entre le gouvernement fédéral et les provinces qui ont eu lieu en 1979 ont abouti à l'élaboration d'une proposition visant à consolider la production de statistiques nationales. Cette proposition a été présentée au sous-comité des sous-ministres de la justice et un plan de travail détaillé a été ultérieurement approuvé par les ministres chargés de la justice pénale en 1979.

Le projet national sur la coordination des ressources a été conçu sous la direction d'un comité spécial de sous-ministres fédéraux et provinciaux comprenant notamment le statisticien en chef du Canada. Les membres du comité du PNCR proviennent des ministères fédéraux et provinciaux, du groupe national d'étude, du groupe national de travail et de Statistique Canada.

Les sous-ministres demandèrent au Comité du projet national sur la coordination des ressources de s'attacher en premier lieu à présenter un plan officiel d'amélioration de la coordination des ressources destinées à l'information et à la statistique judiciaires ainsi qu'une stratégie de mise en oeuvre de ce plan.

## MÉTHODE

Étant donné son mandat, le groupe de travail se devait de répondre à trois questions fondamentales: où en sommes nous actuellement dans l'élaboration de statistiques et d'information judiciaires nationales complètes, pertinentes et produites en temps opportun? Quelle serait pour nous la situation idéale et comment y arriver? Si la situation actuelle et la façon dont elle avait évolué étaient faciles à définir, il n'en était pas de même pour les deux autres questions dont les réponses étaient moins évidentes. La définition de la situation idéale nécessitait une étude des points de vue de chacune des provinces ainsi que de ceux des ministères fédéraux. On ne pouvait pas ignorer non plus les points de vue de chacune des composantes de ces juridictions puisqu'on ne pouvait affirmer avec certitude que les représentants des tribunaux, des bureaux des procureurs, de la police ou des services correctionnels seraient d'accord sur l'information jugée pertinente ou nécessaire.

En dépit des différences d'opinion que l'on entrevoyait en ce qui concerne les types de données nécessaires et la façon dont ces données devaient être collectées, traitées, analysées, interprétées et étayées, on considéra qu'avec de la bonne volonté et un esprit de coopération on arriverait à régler ces problèmes, d'autant plus que l'on se trouvait confronté à la nécessité de mettre sur pied une stratégie nationale afin de produire de l'information et des statistiques judiciaires. La tâche qui semblait la plus ardue avait trait à la résolution des problèmes reliés au (a) financement du projet dans son ensemble et (b) à la définition de la structure organisationnelle des mécanismes à mettre en place pour atteindre les objectifs et les buts généraux.



En abordant ces problèmes, on décida qu'il était nécessaire:

- (a) de présenter l'historique de la situation actuelle;
- (b) d'analyser les antécédents de façon à tirer la leçon des erreurs passées;
- (c) de définir les besoins en information tels que formulés par les provinces;
- (d) de définir les besoins en information tels qu'exprimés par les organismes fédéraux;
- (e) de définir à partir de (c) et (d) les besoins nationaux;
- (f) de brosser un tableau aussi clair que possible des ressources fédérales et provinciales actuellement affectées à l'information et à la statistique judiciaires;
- (g) d'exposer les paramètres du système judiciaire et de mettre au point des définitions des statistiques judiciaires pénales et civiles;
- (h) d'examiner les solutions possibles se rapportant aux structures organisationnelles;
- (i) de définir les critères d'évaluation de ces solutions éventuelles;
- (j) de choisir et de recommander la meilleure solution.

On devait également rédiger des études documentaires sur:

- (k) la question de la protection de la vie privée et du caractère confidentiel de l'information;
- (l) la mise au point de la technologie des systèmes dans le cadre de la communauté judiciaire;
- (m) l'expérience des autres juridictions dans ce domaine.

On répartit les différentes tâches entre les divers groupes de travail. Statistique Canada se chargea de rédiger l'historique, le Groupe national d'étude travailla à dresser un tableau des besoins et des ressources des provinces, le Groupe national de travail s'attacha à dresser un tableau des besoins et des ressources du gouvernement fédéral et les études documentaires furent rédigées par des membres, à titre individuel. Chaque document fut étudié par le comité en réunion plénière et révisé, le cas échéant, avant d'être inclus dans le rapport.

Dès la première réunion, il était évident que si l'on voulait faire un travail valable, il serait extrêmement difficile sinon impossible de traiter tous les aspects du mandat dans les délais fixés à l'origine. On décida cependant de respecter le mieux possible la date limite mais ce faisant d'insister sur ce qui restait à faire. Le présent rapport illustre nos délibérations sur ces questions que nous jugeons d'un intérêt capital. Il contient nos recommandations, les conséquences de celles-ci et un aperçu des étapes encore à franchir.

## PARTICIPANTS

Le groupe de travail du PNCR était formé des membres suivant:

Don Sinclair	Président
Tom Makin	Représentant de l'Est
Simon Cantin Lucien Leblanc	Représentants du Québec
Ruth Pitman	Représentant de l'Ontario
Beverly Bradshaw Jim Benning	Représentants de la Saskatchewan
Oskar Anderson	Représentant de l'Alberta
Karen Ayers Dennis Hartman	Représentants de la Colombie- Britannique
Bob Wilson	Ministère fédéral de la Justice
Christopher Nuttall Thomas Surridge John Townesend	Ministère fédéral du Solliciteur général
Pauline Dodds Paul Reed	Statistique Canada
John Dogherty Francis Prévost	Groupe national d'étude
Cathy Gainer Gerry Gervais	Groupe national de travail

Autres participants:

Leonard Crispino	Ontario
Reynald Girard	Québec
Marcel Préfontaine	Statistique Canada



# TABLE DES MATIÈRES

## Volume 1

Chapitre	Page
1. Introduction.....	1
2. Pourquoi réunir de l'information et des statistiques nationales sur la justice.....	5
3. Leçons du passé.....	13
4. Besoins, données disponibles et ressources.....	31
5. Perspectives d'avenir.....	61
A. Quelques conditions générales.....	61
B. Quelques considérations techniques.....	73
6. Critères d'évaluation des solutions.....	79
7. Solutions.....	85
A. Statu quo.....	88
B. Le centre.....	91
C. Le groupe.....	114
D. Consortium.....	122
E. Le satellite.....	126
8. Étude des solutions en regard des critères.....	157
9. Recommandations.....	163
10. Conclusions du président.....	175

## Volume II

### Chapitre

11. Univers des organismes judiciaires
12. Définitions pratiques des "Statistiques sur la justice pénale et civile"
13. Méthode de définition des besoins fédéraux et provinciaux
14. Besoins des provinces
15. Besoins du gouvernement fédéral
16. Inventaire des ressources fédérales
17. Remarques sur les conditions et critères d'évaluation des solutions
18. Élaboration des systèmes
19. Incidence de la protection de la vie privée
20. Bien-fondé des systèmes satellites
21. Liste des activités

Bibliographie

# CHAPITRE 1

## INTRODUCTION

Les règles de la vie en société au Canada découlent dans une large mesure des définitions et applications du droit pénal et du droit civil. Notre analyse de la qualité de la vie au Canada dépend donc étroitement de la production régulière d'évaluations nationales des divers systèmes judiciaires.

Le présent document constitue la synthèse des travaux conjoints des provinces et du gouvernement fédéral et l'on pourrait dire qu'il est le produit d'une situation critique. Il existe en effet un problème grave relié à la production de statistiques et d'information judiciaires nationales dignes de foi et englobant tous les secteurs. Ce grave problème, ressenti à la fois par les producteurs et les utilisateurs de l'information judiciaire, est complexe mais peut être défini par notre incapacité actuelle à produire des statistiques nationales même au niveau descriptif le plus simple. En ce qui concerne le système de justice pénale, nous sommes incapables de faire connaître, à l'aide de statistiques nationales, quel est le nombre de Canadiens victimes des activités criminelles, combien d'accusations sont portées ou combien de personnes sont inculpées en vertu du Code criminel, quel est le nombre de personnes qui comparaissent en cour d'assises ou même combien sont déclarées coupables. Nous savons peu de chose sur la qualité et la quantité des services d'assistance judiciaire offerts aux Canadiens, que ce soit dans nos systèmes de justice pénale pour adultes ou pour mineurs. De plus, nos statistiques nationales sur les systèmes judiciaires civils sont actuellement inexistantes.

Nous pourrions établir une longue liste de ce que nous ignorons. Nous savons néanmoins, d'après les statistiques nationales dont nous disposons, que les filets des divers systèmes judiciaires étendent largement leurs mailles dans toute la société. Le rapport de la police sur la déclaration uniforme de la criminalité pour l'année 1978 faisait état d'un ensemble national de 1,7 millions d'incidents comportant une ou plusieurs infractions au Code criminel. On estime, d'après les résultats du programme de 1978 de Statistique Canada sur les tribunaux pour enfants, à plus de 50 000 le nombre de mineurs ayant comparu devant les tribunaux pour enfants malgré les solutions de rechange et les palliatifs auxquels on a largement recours. Par ailleurs, une estimation grossière, fondée sur d'anciennes données descriptives et incomplètes des systèmes judiciaires civils au Canada, nous amène maintenant à probablement près d'un million d'actions civiles chaque année au Canada, ce qui nous met évidemment en présence d'un phénomène social capital à propos duquel nous sommes encore moins renseignés que sur le système de justice pénale.

Les systèmes judiciaires canadiens n'ont pas seulement une incidence directe sur la vie de certains citoyens, ils constituent un des principaux postes de dépenses des fonds publics et par conséquent influencent la vie de tous les citoyens. Le budget des dépenses de l'administration judiciaire se situe à lui seul entre 2,5 et 4,0 milliards de dollars, soit \$115 à \$185 par habitant.

Il est possible que l'on éprouve le désir de travailler avec enthousiasme lorsque l'on considère les améliorations importantes qu'il faut apporter afin de pouvoir fournir des statistiques nationales sur les divers systèmes judiciaires. On doit cependant admettre que nos systèmes judiciaires fonctionnent actuellement sans pratiquement s'appuyer sur des données nationales et que dans tous les secteurs judiciaires, on dépend considérablement des statistiques opérationnelles locales. Les prestations d'une analyse convaincante sur le rôle utile que peuvent jouer les statistiques et l'information nationales et le facteur de progrès qu'elles représentent sont essentielles si l'on veut voir prendre en considération toute nouvelle affectation de ressources ou



restructuration organisationnelle. De plus, l'on doit admettre que l'on a essayé par le passé de réunir de l'information et des statistiques nationales et que l'on continue dans de nombreux secteurs. Ce travail ne doit être ni abandonné ni négligé dans la mise au point des stratégies d'avenir, en particulier lorsqu'il s'attache à éviter les erreurs précédentes et à ne pas susciter d'espairs excessifs.

Notre rapport, écrit en deux volumes, est le fruit de nombreux travaux distincts ainsi que de la participation d'un grand nombre de représentants de systèmes judiciaires aux niveaux provincial et fédéral. Nous avons tenté d'y exposer systématiquement les difficultés rencontrées dans le domaine des statistiques et de l'information judiciaires nationales. Nous y proposons une stratégie réaliste et positive pour le règlement des problèmes. Cependant, et c'est peut-être le point le plus important, ce rapport est la preuve tangible de l'esprit de coopération et d'optimisme qui règne au sein de la communauté judiciaire travaillant ardemment en vue de produire de l'information et des statistiques judiciaires nationales de haute qualité.



### POURQUOI RÉUNIR DE L'INFORMATION ET DES STATISTIQUES NATIONALES SUR LA JUSTICE

"Si l'État peut suivre le cochon de la ferme au marché, il devrait pouvoir rendre compte du crime à toutes les étapes de la procédure judiciaire"(1)

Dans son rapport de 1976 sur les "Décisions et sentences dans les procès criminels", la Commission de réforme du droit du Canada résumait en ces termes les problèmes résultant de l'absence de statistiques nationales:

"L'état des statistiques et de l'information sur la nature de la criminalité et l'administration de la justice au Canada est tout simplement déplorable. Tout le monde est d'accord à ce sujet, y compris ceux qui sont chargés de collecter et de diffuser ces données. Le domaine des décisions et des jugements est particulièrement fragile puisqu'on est ici en présence de convictions personnelles sur ce qui constitue des mesures efficaces contre le crime. Le public, les législateurs, les administrateurs et les juges sont, dans une large mesure, à la merci de simples impressions pour l'évaluation de la situation d'ensemble dans le domaine de la criminalité et ils ne peuvent que s'en remettre à leur expérience personnelle ou à celle de leur travail. Il existe un grand nombre de mythes et de malentendus dans des secteurs comme les libertés sous caution, l'indulgence des jugements et les libérations

---

(1) Philadelphia Bulletin, septembre 1976.

conditionnelles. Même lorsque des données existent, elles ne sont pas publiées suffisamment rapidement ou de façon à permettre de vérifier ces suppositions, ces exagérations relatives ou, plus important encore, pour mettre en évidence les points délicats et les raisons des situations graves".

Au Canada, l'information nationale est fragmentée, peu sûre, lente à obtenir et si diverse qu'il est impossible de tirer des conclusions un tant soit peu valables sur la situation du crime ou du système judiciaire au pays. Il est indéniable pourtant que le crime et le système judiciaire ont une incidence profonde sur les droits fondamentaux des Canadiens. Le citoyen a le droit d'être protégé contre les malfaiteurs et contre l'État. Sa liberté, son bonheur et sa tranquillité sont mis en cause lorsque:

- a) il est la victime de voies de fait ou de déprédation;
- b) il est arrêté ou incarcéré injustement ou sommairement;

La première justification pour réunir des statistiques nationales est donc:

- a) de faire connaître à la population l'ampleur du crime au Canada et la façon dont le gouvernement, par sa politique sociale et son système pénal, fait face au **"problème du crime"** ;
- b) de faire connaître combien de personnes se voient imposer par l'État des limites concernant leur liberté d'action et de mouvement, pour quelles raisons et de quelle manière.

En second lieu, la justice pénale au Canada coûte environ **trois milliards de dollars** annuellement. Le contribuable a le droit de savoir comment cet argent est dépensé et les statistiques nationales sont la seule façon de lui communiquer cette information.

Troisièmement, certains indicateurs nationaux (le taux de chômage ou d'inflation, par exemple) nous apportent de précieux renseignements sur la situation d'un pays et la seule manière d'obtenir ces indicateurs nationaux sur le

crime (nombre de crimes, d'arrestations, d'emprisonnements, etc.) est d'établir des statistiques.

On a besoin de ces indicateurs de façon continue pour connaître l'évolution du pays dans son ensemble, ainsi que les particularités régionales et municipales.

Quatrièmement, des statistiques nationales sont nécessaires pour l'évaluation de l'efficacité, de la rentabilité, de la responsabilité et de l'équité du système judiciaire canadien.

Cinquièmement, les citoyens canadiens ont le droit de disposer d'information sur le système judiciaire tel qu'il est mis en application d'un océan à l'autre et pas seulement dans une région ou un lieu donné. Seules des statistiques nationales leur permettront d'avoir une vue d'ensemble du système auquel ils sont soumis partout où ils vont.

Sixièmement, les statistiques nationales sont indispensables pour établir des comparaisons avec les autres pays.

Ces six raisons de réunir des statistiques nationales sont suffisantes pour qu'il soit jugé important de donner à la population des renseignements sur le crime, les criminels et la procédure pénale. Mais en plus de ces justifications générales pour la réunion et la publication de statistiques judiciaires nationales, on doit tenir compte également du fait qu'il existe certaines personnes pour qui ces statistiques sont un besoin d'ordre professionnel ou spécialisé.

Le gouvernement fédéral et les provinces ont besoin d'information sur le crime et le système de justice pénale puisqu'ils partagent la responsabilité d'administrer et de financer les services judiciaires au Canada.

Si l'on prend comme hypothèse que les décisions prises au sujet du système de la justice pénale seront meilleures si elles sont fondées sur une information sûre, rapide, exacte et pertinente plutôt que sur des impressions et

l'"expérience", l'on doit admettre que des statistiques nationales sont nécessaires à tous les paliers de gouvernement :

a) pour servir de base à la planification de la politique de la justice pénale (par exemple, sans information sur le type de jugements prononcés au pays - comme c'est le cas actuellement - il est difficile de savoir comment parvenir à diminuer la population des prisons, ou quels sont les principaux obstacles à la réalisation de cet objectif);

b) pour augmenter l'exactitude des prévisions au sujet des taux de criminalité, des coûts, des besoins en main-d'oeuvre, des demandes de services, des changements dans le type de jugements qui s'offrent aux tribunaux, etc. (En l'absence d'information fiable sur l'état de la criminalité et le système de justice pénale, on a utilisé une méthode de prévisions connue sous le nom de "Delphi". La méthode consiste à prendre la moyenne des estimations proposées par les spécialistes de la justice pénale mais, malheureusement, l'expérience nous montre qu'on aurait pu tout aussi bien se passer de ces prévisions fantaisistes.);

c) pour mettre en évidence les problèmes d'intérêt commun auxquels s'intéressent tous les paliers de gouvernement (taux élevés de criminalité dans certaines régions ou manque d'uniformité dans les jugements prononcés), de façon à ce qu'on puisse mettre au point une politique et des programmes nationaux ou locaux;

d) pour préparer les discussions sur le partage des coûts;

e) pour servir de base à l'évaluation des services fournis, de l'efficacité, de l'équité, etc. par les responsables du système judiciaire, dans le but d'apporter des améliorations;

f) pour mettre en évidence les chevauchements ou les doubles emplois dans les services offerts par le gouvernement fédéral et les provinces.

Mentionnons enfin les besoins de statistiques nationales qui sont particuliers au gouvernement fédéral ou aux provinces (la plupart des données recueillies pourraient être utilisées à tous les paliers de gouvernement mais certaines de ces données pourraient être plus utiles à certains paliers qu'à d'autres).

En plus des cas décrits ci-dessus, le gouvernement fédéral pourrait utiliser des statistiques nationales aux fins suivantes:

- a) pour évaluer l'incidence du code criminel et de l'interprétation qu'on en fait;
- b) pour planifier l'affectation des ressources;
- c) pour planifier et évaluer les opérations fédérales qui constituent des services nationaux;
- d) pour planifier et évaluer les opérations fédérales qui sont étroitement reliées aux opérations provinciales ou qui sont affectées par ces dernières;
- e) pour offrir une direction nationale dans le système judiciaire par de l'information pertinente sur les besoins, l'efficacité des programmes, les contre-performances dans certains secteurs du système judiciaire, etc.;

Les gouvernements provinciaux, en plus des utilisations mentionnées ci-dessus, pourraient utiliser des statistiques nationales:

- a) pour établir des comparaisons provinciales sur les indicateurs judiciaires;
- b) pour identifier les services qui semblent inefficaces ou injustes par rapport à ceux des autres provinces;

- c) pour effectuer des évaluations comparatives au sujet de l'incidence des lois et politiques provinciales;
- d) pour effectuer des contrôles et des comparaisons relativement au nombre de cas, aux modes de dotation, aux dépenses, aux installations et aux programmes;
- e) pour évaluer la quantité et la qualité des services offerts par le gouvernement fédéral dans les provinces;
- f) pour planifier les services provinciaux et municipaux qui sont étroitement reliés aux services fédéraux ou qui sont affectés par ces derniers.

### Conclusion

Les conséquences qui découlent de l'absence de statistiques nationales sont résumées par le ministère américain de la Justice dans son projet de création d'un Bureau de statistiques sur la justice pénale:

"Il est impossible de savoir à l'échelle nationale combien de crimes perpétrés ont donné lieu à des rapports à la police, combien de rapports ont entraîné des arrestations, combien d'arrestations ont mené à des poursuites et combien de poursuites se sont soldées par des condamnations. Il est impossible de savoir à l'échelle nationale combien de condamnations ont eu pour effet la probation, des amendes ou des peines d'emprisonnement et, pour ces dernières, quelle proportion de la peine a été purgée. Il est impossible de savoir à l'échelle nationale quelles sont les personnes qui ayant purgé leur peine retourneront sans doute encore en prison. Bref, il est impossible à l'échelle nationale de suivre les délinquants à toutes les étapes de la procédure pénale, de savoir comment ceux-ci sont affectés par le système ou de savoir comment le système lui-même est affecté".

" La situation serait presque comique, tant elle est absurde, si les conséquences n'étaient pas si graves. Si l'on ne sait pas, de façon relativement sûre, ce qui se passe



entre les divers paliers de la procédure pénale - de l'arrestation au tribunal, du tribunal à la prison et de la prison à la liberté - il est impossible de dire si des mesures prises dans un secteur donné, activités accrues de la police, par exemple, ont une incidence sur les autres secteurs, la procédure d'instruction, par exemple. Par conséquent, tout désir de répression du crime doit fonder son action sur des intuitions, des opinions, des impressions et des parcelles d'information tout à fait insuffisantes par rapport à l'ampleur du problème, au lieu de prendre appui sur des statistiques nationales exactes, fiables, à jour".



## CHAPITRE 3

### LEÇONS DU PASSÉ

"Cent fois sur le métier  
Remettez votre ouvrage."  
(Boileau)

#### A. Initiatives de la dernière décennie

Le problème le plus important auquel se heurte la communauté judiciaire est l'absence presque totale d'information nationale qui permettrait d'effectuer une analyse quantitative et comparative du phénomène du crime, ce qu'il en coûte à la société canadienne, la façon dont nos institutions judiciaires y répondent et de s'appuyer sur cette étude pour prescrire les remèdes appropriés.

A cela s'ajoute une absence presque totale d'information nationale sur l'application du droit civil. Nous connaissons donc très peu de choses sur l'équilibre des relations entre les personnes et les organismes et sur ce qu'il en coûte à la société canadienne.

Statistique Canada a assumé, au cours du dernier siècle, la responsabilité légale de la production de statistiques judiciaires nationales et bien qu'il ait déployé des efforts constants pour améliorer les statistiques en collaboration avec les utilisateurs et les producteurs, c'est seulement au cours de la dernière décennie que les conséquences d'un fichier central inadéquat ont suscité suffisamment d'intérêt pour faire naître un certain nombre d'initiatives dans le but de résoudre complètement ou partiellement ce vaste problème.

La présente section a pour but d'examiner les initiatives récentes, leurs objectifs, leurs hypothèses de travail et leurs résultats. Chemin faisant, il est également essentiel d'évaluer en termes généraux les efforts déployés par Statistique Canada pour produire des statistiques nationales.

Les problèmes spécifiques qui constituent le problème général peuvent être séparés en deux types: les problèmes inhérents à la planification de statistiques judiciaires nationales et d'un fichier central et les problèmes liés à la conception de programmes spécifiques dans le cadre du plan. Certains problèmes sont naturellement communs aux deux formes d'activités.

On a reconnu en 1971 le besoin d'une action concertée mettant à contribution des efforts conjoints au niveau fédéral, en créant le Comité fédéral interministériel sur l'information et la statistique judiciaires (dont le nom le plus récent et le plus connu est le CFI). Son mandat, tel qu'originellement défini, comprend les tâches suivantes:

- i) établir les principes généraux régissant les paramètres de la responsabilité en ce qui concerne les programmes actuels, futurs et spéciaux, administrés par Statistique Canada, le ministère du Solliciteur général et le ministère de la Justice;
- ii) déterminer les besoins en statistiques des ministères fédéraux du Solliciteur général et de la Justice, tels qu'ils apparaissent dans les programmes gérés par Statistique Canada, et leur fournir un appui pour qu'on leur garantisse les ressources nécessaires;
- iii) créer et étudier les modalités de collaboration de travail entre les ministères - Statistique Canada, le ministère du Solliciteur général, et le ministère de la Justice - afin d'assurer une liaison constante au cours du travail préliminaire entre ces derniers et les provinces grâce à l'étude, la planification, la mise à l'essai, la mise en oeuvre et l'évaluation des programmes et lors des changements affectant la législation et les systèmes statistiques.

En 1973, le CFI mit sur pied un groupe de travail dont la tâche principale était de "réunir la documentation sur les déficiences du système actuel de statistiques judiciaires et de recommander les modalités et moyens de création d'un système intégré de statistiques juridiques qui répondraient aux besoins des législateurs, des organismes administratifs, de la comptabilité et de la planification sociales". Le rapport du groupe de travail contenait un certain nombre de recommandations qui en particulier: a) confirmaient la nécessité de coordonner les activités fédérales pour éviter le chevauchement et le double emploi; b) incitaient Statistique Canada qui est chargé de la coordination des besoins en matière de statistiques au niveau fédéral à collaborer avec les provinces pour élaborer des systèmes pouvant produire des statistiques nationales en temps utile; et c) encourageaient la préparation d'un texte collectif de la part des ministères à l'intention du Conseil du Trésor afin de demander une augmentation des ressources en vue d'améliorer les statistiques judiciaires et les programmes d'information. Puisque le Conseil du Trésor a approuvé les idées mais n'a pas accordé les ressources demandées, le travail de Statistique Canada en collaboration avec les provinces s'est poursuivi, mais avec moins de vigueur qu'on ne l'avait espéré. La permanence du CFI a eu cependant des résultats positifs au niveau des rapports avec le gouvernement.

Vers la fin de l'année 1973, l'information judiciaire est devenue une préoccupation importante dans les relations fédérales-provinciales. En décembre de cette année-là, une conférence des ministres chargés des services correctionnels recommanda la tenue d'une conférence sur les statistiques des services judiciaires-correctionnels pour faire connaître les problèmes et tenter de mettre sur pied des organes de liaison sur les systèmes d'information et les statistiques. Cette conférence s'est tenue en juin 1974 et les participants se sont mis d'accord pour créer un Comité consultatif fédéral-provincial sur l'information et la statistique judiciaires en vue: a) de définir les problèmes statistiques communs; b) de mettre au point des mécanismes permettant de les régler; c) d'encourager les provinces à se doter de systèmes statistiques compatibles; et d) de communiquer les rapports

sur les systèmes en cours de réalisation. Cette conférence recommandait également la création de trois groupes de travail:

- i) un groupe de travail sur l'évaluation des statistiques judiciaires actuelles et sur la future production de données;
- ii) un groupe de travail sur les identifiants;
- iii) un groupe de travail chargé d'établir un répertoire précisant les concepts et les définitions des éléments d'information.

Les groupes de travail ont présenté leurs rapports à la première réunion du CCFP en décembre 1974 et à la seconde réunion en septembre 1975, date à laquelle on choisit un autre groupe de personnes intéressées pour étudier les problèmes des identifiants dans le domaine des tribunaux pour enfants. L'on doit rappeler une résolution adoptée par le CCFP en 1975 à cause de son importance jugée capitale pour la création dans l'avenir d'un fichier central national sur l'information judiciaire. Cette résolution était tirée de l'étude effectuée par le groupe de travail sur l'évaluation des statistiques judiciaires actuelles et la production des données dans l'avenir dans le domaine de l'application de la loi.

"La collecte de données doit rester la responsabilité des autorités locales chargées de l'administration de la justice qui devraient également mettre au point les données administratives et les liaisons qui répondent à leurs propres besoins ... La planification et la gestion des données doivent s'effectuer dans le cadre des juridictions des provinces."

"Le rôle du gouvernement fédéral devrait être un rôle de responsable de l'analyse du développement des besoins en information au niveau national. Statistique Canada devrait faire des synthèses et publier des rapports annuels, c'est-à-dire constituer un centre d'échanges pour permettre de répondre plus rapidement aux demandes d'information au niveau national."

Le CCFP se réunit de nouveau en avril 1976 mais, à l'été de 1977, il était devenu évident pour tous que la production de statistiques d'envergure nationale était encore un but lointain. À la suite de la présentation d'un certain nombre de propositions à la réunion mixte des procureurs généraux et des ministres chargés des services correctionnels, en juin 1977, les ministres fédéraux concernés évaluèrent les résultats obtenus et conclurent que le CCFP n'avait pas tenu ses promesses du début. Les groupes de travail avaient bien commencé mais l'absence de ressources régulières et les difficultés au niveau du contrôle des activités par un groupe aussi vaste que le CCFP les avaient empêchés de progresser vraiment dans leur analyse des problèmes qu'ils avaient mis en évidence. De plus, les propositions faisant valoir que la mise sur pied d'un fichier valable d'information et de statistiques judiciaires reposait sur l'engagement de ressources ne s'étaient pas concrétisées.

L'échec était attribué à deux raisons: en premier lieu, au niveau politique, les représentants auprès du CCFP n'avaient pas l'autorité nécessaire pour garantir que leur gouvernement étudierait en priorité les recommandations du Comité; et en second lieu (découlant peut-être du premier), sur le plan pratique, les affectations de ressources avaient été insuffisantes et empêchèrent d'aborder les problèmes de façon systématique.

Cette évaluation a été présentée lors d'une conférence mixte qui réunit en octobre 1977 les sous-procureurs généraux et les sous-ministres chargés des services correctionnels. On y joignait une proposition en vue de combler les lacunes. D'abord, on proposait que les membres du CCFP incluent des personnalités d'un plus haut rang, au niveau de sous-ministre adjoint ou son équivalent. Deuxièmement, on proposait la création d'un groupe de travail, avec la participation conjointe du ministère fédéral du Solliciteur général, du ministère de la Justice et de Statistique Canada, qui serait chargé d'étudier les systèmes de gestion et autres systèmes d'information actuels dans le domaine judiciaire au Canada, y compris les projets et les priorités apparentes. Sur la base de cette étude, un rapport devait être préparé comportant un plan d'action possible et un calendrier provisoire des activités. Le CCFP était chargé de l'examiner. Ces

préliminaires donnèrent naissance au Groupe national de travail sur l'information et la statistique judiciaires qui entreprit ses travaux en avril 1978 et dont le but était de réaliser l'objectif à long terme de la communauté judiciaire: élaboration de systèmes d'information dans le cadre des diverses juridictions d'où l'on pourrait tirer des statistiques nationales.

Avant cette tentative pour étoffer les activités du CCFP, un autre projet important avait été entrepris avec la création d'un Groupe national d'étude sur l'administration judiciaire. À leur conférence de Calgary, en janvier 1976, les ministres provinciaux de la Justice et les procureurs généraux des provinces avaient décrit un certain nombre de leurs préoccupations sur l'administration de la justice parmi lesquelles l'on peut citer:

- i) le peu d'importance accordé à l'administration de la justice au Canada;
- ii) les échanges trop limités de renseignements qui pourraient servir à améliorer les services;
- iii) les écarts dans la qualité de l'administration de la justice d'une province à une autre;
- iv) les mécanismes inadéquats de réforme des lois et en particulier l'inaptitude à prévoir les répercussions que chaque réforme législative peut avoir sur les services judiciaires et la demande;
- v) le partage de la compétence dans de nombreux secteurs de l'administration de la justice entre le gouvernement fédéral et les provinces rendant difficile la mise en oeuvre et l'application de principes uniformes et entraînant des difficultés lorsqu'il s'agit d'empêcher le double emploi au niveau des services;
- vi) l'absence de données rationnelles permettant de déterminer avec exactitude la façon dont les coûts d'administration de la justice devraient être répartis.



Afin de collaborer au règlement de ces problèmes, les ministres constituèrent le Groupe national d'étude sur l'administration judiciaire comprenant les sous-ministres. Son mandat était: <sup>(1)</sup>

- i) d'examiner les services judiciaires actuels au Canada;
- ii) de réunir des données relatives au coût de la prestation de ces services judiciaires, y compris les coûts d'exploitation et d'immobilisation envisagés;
- iii) de recommander des normes minimales en matière de services judiciaires de façon à offrir les services actuels en fonction des besoins et des ressources spécifiques.

En juin 1976, à la réunion des ministres à Vancouver, le ministre de la Justice du Canada donna son accord pour que les deux ministères fédéraux chargés de la justice (Justice et Solliciteur général) participent aux travaux du GNE. Le financement du Groupe national d'étude fut partagé entre les provinces, une partie des coûts étant assumée par les ministères fédéraux de la Justice et du Solliciteur général.

En juin 1977, les rapports étaient prêts et présentés aux ministres, à Ottawa, au cours du mois. Ces rapports décrivaient de façon générale tous les services judiciaires, leur cadre législatif, leurs programmes, leurs coûts d'exploitation, leur système de dotation, le volume de cas traités (lorsque ces renseignements étaient accessibles) ainsi que la répartition de ces services pour l'année financière 1975-1976.

Au cours de leur réunion, en octobre 1977, les sous-ministres étudièrent les travaux du GNE et recommandèrent la poursuite des travaux du Groupe d'étude pendant une autre année; qu'il travaille en étroite collaboration avec le CCFP; qu'il classe et coordonne l'information déjà réunie, qu'il vérifie cette information et les données et les complète le cas échéant.

---

(1) Amendé par les ministres en juin, 1978.

Pour juin 1979, la seconde série de rapports sur la police, les avocats de la Couronne, l'assistance judiciaire, les tribunaux et les services correctionnels pour adultes était rédigée pour les sous-ministres. Ils apportaient une amélioration non négligeable de la qualité de l'information sur les services judiciaires, les coûts, la dotation et la répartition des services.

Lorsque le GNT commença ses travaux en 1978 sur l'étude qui lui avait été confiée par les sous-ministres en 1977, la question des rapports entre le GNE et le GNT se posa. Naturellement les deux groupes avaient noué des relations officieuses et leurs rôles semblaient complémentaires -- le GNT travaillant à la réalisation d'objectifs à long terme dans le domaine de l'information judiciaire et le GNE réunissant des données administratives pour mener à bien ses tâches.

Le Comité consultatif fédéral-provincial revivifié se réunit en janvier 1979 pour examiner le rapport du Groupe national de travail. Le directeur exécutif du Groupe national d'étude sur l'administration judiciaire participait à cette réunion.

Les représentants qui assistèrent à la réunion du CCFP n'étaient pas tous haut placés dans la hiérarchie comme on l'avait espéré, mais on établit cependant certaines priorités strictes concernant les activités sur lesquelles concentrer les efforts au cours de la nouvelle année. Le plus ardu fut d'en arriver à une définition des besoins en matière d'information par les ministères fédéraux et chacune des provinces. Cette claire compréhension des besoins constituait un point de départ permettant par la suite de mieux planifier les autres activités. Entre-temps, on accordait une extrême priorité au travail effectué par l'Ontario sur la préparation d'un ensemble normalisé d'éléments d'information et de définitions.

## **B. Évaluation des efforts**

En dépit de toutes ces initiatives, il y aura encore très peu de statistiques judiciaires nationales dans l'année en cours. Bien que le Groupe national d'étude se soit attaqué au problème immédiat de l'acquisition des données

avec les sources provinciales et fédérales dont il disposait, il s'est heurté aux sérieux problèmes de la production de statistiques véritablement nationales (c'est-à-dire représentant toutes les juridictions et comparables entre elles) et il n'a pas orienté ses efforts vers l'établissement d'un programme permanent. D'autres groupes conjoints, par ailleurs, n'ont pas réussi à résoudre le problème de l'acquisition immédiate des données.

Le travail du CCFP s'est déroulé dans le dédale des responsabilités constitutionnelles et statutaires des juridictions chargées de l'administration de la justice dont le fédéral et les provinces se partagent la compétence, la responsabilité des statistiques nationales restant l'apanage de Statistique Canada. La Loi sur la statistique énonce à la fois le mandat de cet organisme et la responsabilité de chacune des institutions juridiques qui doivent présenter l'information selon les besoins. Tous les programmes judiciaires de Statistique Canada (à l'exception de quelques enquêtes spéciales) ont été conçus sur ce partage des responsabilités (et des coûts) entre Statistique Canada et les provinces, ce qui signifie que les différentes juridictions présentent chacune leurs données à Statistique Canada qui les regroupe et en assure la divulgation. Lorsque les systèmes administratifs régionaux peuvent servir cette double finalité, ils le font, mais lorsqu'ils ne le peuvent pas, les données continuent à être fournies aux systèmes de collecte de données appartenant à Statistique Canada. La résolution du CCFP en 1975 citée précédemment reconfirmait le partage des tâches.

S'appuyant sur l'idée, généralement admise par tous, que la production de statistiques nationales constituant un sous-produit des systèmes administratifs était le moyen le plus efficace de répondre aux besoins d'information de chacun, le CCFP s'attacha en premier lieu à la réalisation de cet objectif à long terme. Mais les niveaux d'intérêts manifestés par ses représentants étaient, comme nous l'avons signalé, variables et l'engagement des ressources nécessaires pour l'action à entreprendre, irrégulier. D'une part, le Comité était difficile à administrer à cause de sa taille et ne disposait pas d'un budget homogène pour coordonner ses projets et maintenir son élan; d'autre part, les activités

entreprises par ses groupes de travail n'ont pas donné de résultats immédiats pour les juridictions représentées. La plupart des juridictions, ayant des ressources limitées, accordèrent évidemment leurs priorités aux secteurs immédiatement rentables. Les efforts du CCFP ne s'attachèrent pas à ce genre de secteurs et quoiqu'il ait tenté de consacrer ses énergies aux questions importantes de la compatibilité des systèmes à long terme, par exemple, il n'accorda pas beaucoup plus de soutien au développement effectif des systèmes individuels que les juridictions entre elles n'auraient pu en susciter par leurs propres initiatives.

Le CCFP et le GNT se sont concentrés sur l'amélioration des conditions en visant la réalisation d'objectifs à long terme alors que le problème de l'absence dans l'immédiat de statistiques nationales ne mobilisait que les efforts de Statistique Canada et ceux du Groupe national d'étude préoccupé par l'absence de données en provenance de cet organisme. Les lacunes des programmes en cours, bien que fréquemment énumérées, n'ont cependant pas été comblées à cause du manque de ressources de la Division de la statistique judiciaire. Ceci était donc le premier obstacle et il fut souligné dans le texte présenté conjointement au Conseil du Trésor en 1974 et dans le Plan à moyen terme de la Division en 1977.

Toutefois, le manque de ressources consacrées aux répondants des programmes, étant donné la base de ces programmes, ne fut pas un problème auquel on s'attaqua directement. Il fallut attendre l'évaluation du Programme de statistiques des tribunaux pour adultes. Bien que Statistique Canada doive se charger seul des problèmes de traitement et de diffusion des données, l'acquisition des données constitue une responsabilité conjointe. Que le climat politique ait été ou non mûr pour ce genre d'auto-évaluation d'ensemble par toutes les parties concernées reste matière à spéculation car l'examen critique n'a pas été entrepris.

L'on considérerait que la répartition des responsabilités en matière de production de données était le moyen le plus efficace pour en arriver à des statistiques nationales, mais

à court terme il y eut des répercussions négatives sur la satisfaction des besoins immédiats. Voici, en termes généraux, les problèmes que présentent les programmes:

## 1. Problèmes des programmes

- i) L'élaboration des programmes de statistiques judiciaires se heurte à des problèmes de quatre ordres:
- politique
  - organisationnel
  - technique
  - relié aux ressources

Les programmes ont dans l'ensemble été élaborés comme une excroissance des systèmes d'exploitation et non comme des programmes purement statistiques. D'où l'adoption, de prime abord, de solutions organisationnelles pour régler les problèmes des programmes, au détriment des autres ordres. De fait, les problèmes sont complexes et l'on doit s'attaquer simultanément aux quatre maux si l'on veut leur trouver un remède permanent.

- ii) Certains programmes ont échoué parce qu'ils dépendaient, pour la fourniture des données, de ceux qui n'étaient d'aucun intérêt pour les statistiques produites ou des ressources de ces derniers.

Ce n'est que dans des secteurs restreints que l'on obtient des taux de réponse suffisamment fiables, notamment en ce qui concerne le Programme sur la déclaration uniforme de la criminalité (DUC) et dans quelques secteurs du Programme des services correctionnels.

Le programme DUC a été élaboré et est encore dirigé conjointement par Statistique Canada et l'Association canadienne des chefs de police (ACCP). Le service de police obtient dans une certaine mesure ou peut obtenir du programme ce dont il a besoin. Dans le secteur des établissements provinciaux, des données annuelles globales dignes de foi que l'on peut aisément acquérir ont été fournies alors que des micro-données détaillées n'ont été fournies que par les juridictions disposant

de systèmes mixtes statistiques/administratifs répondant en temps utile aux besoins des provinces participantes.

Au contraire, les tribunaux pour adultes n'ont pas répondu aussi promptement aux nombreux besoins réels des provinces en leur fournissant et en utilisant des données, et pourtant, ils n'ont pas hésité à faire appel à leurs ressources. De si faibles résultats pour des coûts si élevés font comprendre facilement pourquoi l'on n'a pas de statistiques nationales depuis quelques années. Cette situation est due, entre autres facteurs, à l'absence d'organe central pour articuler les besoins communs comme l'a fait l'ACCP pour les statistiques de la police.

On a, en général, accordé peu d'attention à l'affectation explicite de fonds proportionnellement aux avantages.

- iii) Les programmes ont été abordés sans que toutes les parties se soient vraiment bien accordées sur les priorités. Les objectifs n'ont pas été expliqués et les hypothèses ont été bâties sur les désirs de différents groupements d'intérêts. Des programmes ont été mis au point puis modifiés arbitrairement sans bénéficier d'une évaluation appropriée de leur performance de façon régulière ou à des dates pertinentes.

Ajoutons à cela la foi en les promesses miroitantes des nouvelles technologies qui a conduit à une conversion peu rentable à l'automatisation.

- iv) Les programmes conçus sur le principe que l'on tirerait des statistiques nationales des systèmes d'administration et de gestion ont connu non seulement un manque d'uniformité dans leur mise en oeuvre, mais quelquefois également un changement d'orientation puisque le personnel, la politique et les priorités n'ont cessé de changer. Ils ont également rencontré des difficultés inhérentes à la recherche d'un consensus entre les juridictions sur des articles comme les unités de comptage de base.

- v) On n'a pas tenu compte de la façon dont divers groupements d'intérêts dont dépendaient les programmes devaient influencer la conception et la performance de ces programmes. Il n'est pas seulement essentiel de maintenir l'équilibre entre les fournisseurs de données et les usagers des données; l'expérience a démontré qu'à moins qu'un programme ne soit conçu dans un certain but utile à ceux qui ont fait les entrées initiales, il peut se produire un manque d'intérêt susceptible d'en affecter sérieusement la qualité. De la même manière, lorsque les fournisseurs de données (effectifs ou potentiels) n'en sont pas les principaux utilisateurs ou les bénéficiaires, on a rarement pris des dispositions pour compenser ce déséquilibre et la quantité ainsi que la qualité des statistiques en ont souffert au point que nul n'y a gagné quoi que ce soit.
- vi) Les concepteurs de programmes et les consommateurs du produit ne se sont pas suffisamment attaqués à la question complexe et stratégique du juste équilibre entre, d'une part, les données de recensement et les données d'essai et, d'autre part, les micro-données et les données globales. La question de l'efficacité statistique doit être abordée à la fois au niveau de la planification d'un calendrier général ou d'un ensemble de programmes ainsi qu'au niveau de la conception de chaque programme.
- vii) Il y eu, dans de nombreux cas, une dichotomie entre les divers groupes d'experts qui tous sont essentiels à la statistique et à l'information. Le réseau des niveaux, responsabilités et compétences est si complexe dans toutes les juridictions qu'il aboutit à un manque de communication qui peut amener à la non-réalisation des objectifs.

Les efforts du passé indiquent que l'exercice de la planification à grande échelle peut être miné par des hypothèses mal choisies, une perception faussée et l'absence de diagnostic général à l'égard des exercices précédents qu'il est peut-être possible d'imputer à une certaine courtoisie politique. Cette répugnance à diagnostiquer complètement les problèmes peut même avoir contribué à la lenteur des progrès réalisés.

viii) Finalement la Division de la statistique judiciaire a fait face, en termes absolus, à une pénurie de ressources par rapport aux demandes nombreuses et variées de statistiques judiciaires. Elle a été obligée de répartir ses ressources avec parcimonie entre de nombreux programmes pour essayer de satisfaire le plus de demandes possible et elle a payé le prix de ce choix — le sacrifice de la qualité et de la continuité. La Division a également subi des contraintes importantes du fait de sa position à l'intérieur de Statistique Canada; on lui a accordé une faible priorité en tant que domaine entrant en compétition pour des ressources limitées avec de nombreux programmes de statistiques économiques qui ont obtenu le soutien du groupe puissant et tapageur des utilisateurs fédéraux et provinciaux. La Division n'a jamais obtenu aucune aide financière ou autre des ministères fédéraux bien qu'elle ait exprimé avec persistance son peu de satisfaction; même sa présentation conjointe au Conseil du Trésor pour l'obtention de modestes fonds supplémentaires n'a pas été couronnée de succès. Il n'est guère surprenant que Statistique Canada n'ait pas donné aux statistiques judiciaires l'extrême priorité dont elles avaient besoin alors que ces dernières faisaient concurrence à des demandes bien coordonnées des autres secteurs et que la communauté judiciaire restait silencieuse ou critique.

## **2. Problèmes de planification des statistiques judiciaires**

- i) La méthode choisie pour la conception des programmes et d'un calendrier de ces programmes reposait sur le consensus et la coopération entre des juridictions distinctes, inégales et quelquefois concurrentes. Cependant la production de statistiques nationales dans un contexte de coopération nécessite l'unanimité sur des questions comme l'uniformité des définitions et les unités de comptage et des notions entrent parfois en conflit avec les normes de certaines juridictions. Dans le système confédéral canadien, toute juridiction dispose du droit de veto en face de tout le reste de la



communauté et l'on n'a pas pu surmonter les problèmes reliés à la production de statistiques nationales en considérant des solutions de rechange pour l'acquisition des données à cause de l'exercice du droit de veto. Par surcroît, le manque de ressources a bloqué l'étude de ce type de solutions qui se révèlent presque toujours plus onéreuses.

- ii) Il semble qu'on ait supposé par le passé que la solution à un problème d'ensemble devait naturellement découler d'un consensus qui naîtrait d'un exposé parfaitement documenté des besoins communs. Tant que le crime sera un phénomène en évolution, ni les réponses qu'y donnent nos institutions, ni nos besoins en matière d'information pour guider ces réponses ne pourront être statiques. Même si les changements de priorité à l'intérieur des juridictions peuvent correspondre à une modification des besoins, il semble qu'on n'ait pas encore découvert comment maîtriser les problèmes de changements au niveau national.

L'unanimité a trop souvent été un consensus du moment qui disparaissait ou diminuait en fonction des changements subséquents concernant la politique et les priorités ou avec les changements du personnel des juridictions participantes.

- iii) On s'est peut-être préoccupé à plusieurs reprises de définir les besoins, mais jamais cette définition ne s'est accompagnée d'une justification de ces besoins. Il n'y a eu aucun essai sérieux pour établir une série de critères en fonction desquels on pourrait évaluer l'utilité des programmes actuels ou déterminer les priorités ultérieures.
- iv) On a cru que les nombreux problèmes seraient résolus par plus d'argent et une meilleure coordination de l'utilisation de ces fonds. On ne doit pas sous-estimer cependant les difficultés de répartition adéquate des ressources entre les multiples juridictions. La lenteur de la concrétisation de la décision fédérale-provinciale de 1974 demandant la

création de comités provinciaux consultatifs de coordination témoigne des difficultés de susciter un engagement commun et d'assurer la coordination.

- v) Dans toutes les juridictions (et dans les services de ces juridictions rattachés à la justice), le travail des statistiques judiciaires est entré en conflit avec d'autres priorités et intérêts quand il s'est agi du partage des finances. Non seulement le secteur judiciaire est entré en concurrence avec les autres programmes économiques et sociaux, mais au sein même de l'administration de la justice, les statistiques et l'information ont été confrontées à d'autres causes et demandes. Si d'autres causes ont reçu un soutien parce qu'on a perçu là un besoin, nous pouvons supposer que l'information offerte en compensation d'un meilleur financement des activités statistiques est d'un intérêt jugé marginal et que par conséquent sa participation à l'accroissement du niveau des connaissances ne peut être que marginale. L'information doit être éclairante et concrète si l'on veut que sa production soit encouragée.
- vi) Certaines des opérations du GNE ont démontré les avantages d'un engagement au sommet de la hiérarchie (sous-ministres) — en d'autres mots l'influence politique. Une fois assuré du soutien de tous les sous-ministres, il semble avoir obtenu le soutien qui lui était nécessaire aux niveaux inférieurs.
- vii) Bien que les rapports du GNE aient contribué valablement à la diffusion de l'information sur les services judiciaires, les difficultés rencontrées lorsqu'il s'est agi de produire des statistiques nationales dépassant celles déjà produites par les autres organismes centraux montrent qu'il est nécessaire de reconnaître qu'un programme continu, bien rodé de statistiques nationales n'est pas une entreprise simple et ne doit pas se voir attribuer la part du pauvre. On a tendance, lorsqu'on planifie les programmes de statistiques, à faire le mieux possible avec les ressources dont on dispose. Si les ressources

sont insuffisantes, cependant, les dépenses se situant en dessous du minimum pour produire de l'information valable sont de l'argent jeté par les fenêtres.

- viii) Les efforts consacrés par le passé à obtenir des sous-ministres soutien et action ont été conçus pour rendre la prise de décision relativement simple et facile en présentant à ces derniers une action donnée ou un ensemble d'actions à approuver ou à rejeter. Dans la mesure néanmoins où il y a absence d'unanimité ou incertitude aux niveaux inférieurs en ce qui concerne le choix de la meilleure méthode possible pour la conception et l'exploitation de système de statistiques judiciaires, l'absence de consensus finit par apparaître et le choix final de la ligne de conduite doit être fait par les sous-ministres eux-mêmes.

### C. Conditions nécessaires au succès du travail du PNCR

Nous avons essayé d'analyser les raisons pour lesquelles, malgré les efforts, on n'est pas parvenu à nous offrir l'information dont nous avons besoin; il ressort de cet essai que si le PNCR veut apporter une dernière contribution conséquente, il doit prendre conscience d'un certain nombre de conditions à respecter:

- i) L'application de ses recommandations ou toute autre solution choisie par les ministres doit faire l'objet de l'engagement de tous les ministres et de leurs sous-ministres pendant une période de temps suffisamment longue. Il est indispensable que l'importance et la répartition des ressources soient adéquates pour tous les associés du système et durables.
- ii) Les travaux visant à la production à long terme de statistiques judiciaires nationales, intégrées et stables, ne doivent pas polariser l'attention et les ressources de façon à aboutir à l'oubli des besoins immédiats -- à moins, naturellement, qu'il n'y ait une entente à cet égard stipulant que les statistiques

nationales peuvent attendre la mise sur pied de systèmes compatibles dans les 10 provinces, les deux territoires et les ministères fédéraux.

- iii) Il ne faut pas s'attendre à ce que les efforts conjoints soient dans l'avenir couronnés de succès si le financement n'est pas nettement proportionné à ces efforts. Le système de statistiques judiciaires nationales ne peut s'intéresser qu'aux produits qui répondent aux besoins d'information de certains utilisateurs et sont jugés prioritaires au point d'inciter ces derniers à payer le prix requis.
- iv) La production de statistiques nationales sur une base coopérative repose sur l'unanimité de ses composantes. Lorsqu'il n'est pas possible de les produire conjointement à cause de conflits avec les priorités internes des diverses juridictions, ceux qui demandent la préparation de statistiques nationales doivent être prêts à assumer les coûts d'une acquisition centrale.
- v) Le rapport devrait être le sommet d'un ensemble d'études au cours desquelles on a examiné soigneusement les changements qui doivent intervenir, qui en assumera la responsabilité et par conséquent quelles sont les personnes qui devront consacrer leur énergie à la réalisation des objectifs.

## CHAPITRE 4

### BESOINS, DONNÉES DISPONIBLES ET RESSOURCES

#### INTRODUCTION

Les besoins en matière de données et d'information des ministères chargés de l'administration de la justice peuvent être classés en trois grandes catégories:

- données sur le nombre de cas qui indiquent le nombre et le type de cas traités par les services judiciaires et décrivent certaines des caractéristiques des personnes dont s'occupe le système judiciaire
- données sur les ressources ayant trait au nombre de personnes employées par les services judiciaires, aux dépenses et à la répartition des services
- description de la qualité des services judiciaires s'attachant aux structures organisationnelles, aux responsabilités et aux juridictions ainsi qu'aux programmes mis en oeuvre.

Les statistiques sur le nombre de cas permettent aux ministères de la justice de comparer le volume et la composition de leur charge de travail ainsi que l'issue de ces cas. Les données sur les ressources lorsqu'elles sont jointes aux données sur les cas peuvent fournir des indicateurs de performance et donner une idée de la qualité des services offerts par les pouvoirs publics municipaux,

provinciaux et fédéraux. L'interprétation sérieuse des statistiques ne peut se faire qu'à la lumière d'une description exacte des services offerts. Les provinces s'intéressent particulièrement à cette description.

Le groupe national de travail, en collaboration avec le ministère de la Justice, le ministère du Solliciteur général et Statistique Canada a, dès le début, défini les besoins du gouvernement fédéral en matière d'information grâce à des interviews structurées auprès de soixante-cinq fonctionnaires fédéraux. Des réunions subséquentes se sont tenues en présence des représentants importants afin que les besoins soient précisés et reformulés.

Les personnes qui ont été amenées à collaborer avec le groupe national d'étude ont préparé des enquêtes qui ont permis de déterminer les besoins des provinces en matière d'information, les priorités et l'existence de cette information indispensable. Ces questionnaires ont été envoyés aux directeurs des services judiciaires de toutes les provinces et des territoires. Les résultats de ces enquêtes ont été compilés par certaines provinces: le Québec a compilé les enquêtes sur la Police, la Saskatchewan les enquêtes sur l'Assistance judiciaire, l'Ontario celles sur les avocats de la Couronne, l'Alberta celles sur les tribunaux et la Colombie-Britannique les enquêtes sur les services correctionnels. On a distribué un total de soixante-trois questionnaires et cinquante-six ont été remplis et renvoyés.

Les besoins conjoints du gouvernement fédéral et des provinces sont résumés dans ce chapitre qui se termine par la ventilation des ressources par secteur pour l'année financière 1979/80. Le volume II contient une description des méthodes employées pour définir les besoins en matière d'information et une analyse complémentaire des principales affectations des ressources.

Globalement, les conclusions indiquent que les ministères fédéraux et provinciaux ont des besoins communs concernant l'information bien que les priorités soient souvent différentes. Les ministères provinciaux ont tendance à accorder une extrême priorité à l'information et aux statistiques qui seraient utiles pour évaluer les

opérations. Les besoins du gouvernement fédéral indiquent un plus grand intérêt pour les données qui serviraient à la planification et à la recherche dans le secteur de la politique. Les besoins des provinces peuvent être satisfaits par des données groupées - données qui sont fournies par les sous-sections d'exploitation comme les établissements correctionnels, les détachements, les tribunaux, et consolidées par province et territoire. Pour répondre aux besoins fédéraux, la meilleure méthode est de collecter des données détaillées concernant les personnes à toutes les étapes des différents services judiciaires.

Notre projet ne comporte pas d'enquête auprès des provinces sur l'information et les statistiques relatives aux services post-judiciaires pour les mineurs puisque plus de 85% de ces services sont dispensés par les ministères des services sociaux. Dans la plupart des cas, les services offerts aux mineurs en conflit avec la loi font partie d'une prestation plus globale incluant d'autres adolescents et les familles. Le temps alloué à notre projet n'aurait pas permis de préciser les besoins des provinces en matière d'information dans ce domaine. Les ministères fédéraux ont néanmoins pu définir leurs besoins à cet égard.

Les besoins en information précisés dans la section suivante doivent être considérés comme un exposé général des intérêts actuels exprimés par les représentants des ministères provinciaux et fédéraux. On doit signaler que même si les besoins sont présentés par service, l'information d'un service intéresse les autres. D'autre part, ces listes n'excluent pas un large éventail de secteurs spécialisés sur lesquels la documentation peut être réunie par certains organismes, comme par exemple, l'évaluation d'un service judiciaire donné. Les listes révèlent le désir d'avoir accès couramment à l'information soit par les programmes de recensement soit par des enquêtes régulières.

Dans de nombreux cas, on a constaté que même s'il n'existe pas de programmes nationaux d'information, cette information existe aux niveaux provincial et local. Ces données se présentent sous diverses formes et leur qualité est variable: systèmes manuels ou automatisés, par exemple. Ceci nous ramène cependant à ce que nous savions déjà, que la

production de statistiques judiciaires nationales repose sur la coordination des travaux des provinces et des services et sur la normalisation des définitions plutôt que sur le premier palier de collecte des données.

On ne doit pas oublier que les besoins d'information des ministères changeront avec le temps. Les demandes de statistiques judiciaires nationales sont vraisemblablement appelées à augmenter tant en diversité qu'en quantité au fur et à mesure que d'autres données nationales deviendront accessibles.

Ces besoins n'ont pas été officiellement ratifiés par les cadres supérieurs des services judiciaires ou les sous-ministres et nous nous sommes contentés dans certains cas de présenter leurs points de vue.

Les étapes suivantes de la définition des besoins en matière d'information, des priorités et de la disponibilité des statistiques comprendront:

- la vérification des besoins maintenant précisés
- la confirmation de la disponibilité des données, les niveaux actuels de regroupement et les présentations choisies, ainsi que les travaux requis pour transformer ces données locales et provinciales en statistiques comparables à l'échelle nationale
- l'élaboration de stratégies et de méthodes de rechange pour acquérir les statistiques hautement prioritaires impossibles à obtenir auprès des services actuels et de leurs systèmes d'information.

#### **Besoins, disponibilité, ressources et remarques concernant l'information**

Le résumé ci-dessous est un regroupement des besoins du gouvernement fédéral et des provinces en matière d'information classées par secteur. Nous présentons également d'autres résumés traitant de la disponibilité actuelle de cette information, des ressources affectées à l'information nationale ainsi qu'un sommaire des remarques.



Nous prions une fois encore le lecteur de se reporter au volume II où il trouvera les méthodes utilisées pour définir à la fois les besoins du gouvernement fédéral et les besoins des provinces, des listes plus détaillées de ces besoins ainsi qu'une description générale de "l'univers" des services observés dans le cadre de chaque secteur.

On peut également consulter les rapports produits séparément sur les besoins. Voir à ce propos la bibliographie, volume 2.

## Application de la loi

### Adultes et mineurs

Les listes fédérales et provinciales indiquent qu'il y a accord général sur les catégories suivantes de données nécessaires.

#### Données sur le nombre de cas

- Infractions signalées et réelles
- Infractions ayant abouti à une inculpation et autrement
- Nombre de personnes accusées - adultes/mineurs par sexe
- Infractions classées par catégories (ces dernières, telles que définies dans le programme DUC)

#### Données sur les ressources

##### Police fédérale, provinciale et municipale:

- Importance réelle et autorisée de l'effectif policier, par province, région, détachement ou force de police
- Dotation par grade, classification, fonctions principales et sexe
- Matériel de transport - nombre et type
- Population desservie par détachement, région, province
- Dépenses totales - salaires et avantages sociaux, transports, autres coûts d'exploitation, installations et autres dépenses d'immobilisations
- Dépenses totales - services connexes
- Dépenses par service, pour les principaux services de la police
- Dépenses par palier de gouvernement et par force de police.

## Description de la qualité

Les renseignements suivants ont été précisés par les provinces mais pourraient également servir aux organismes fédéraux. On juge nécessaire d'avoir une vue d'ensemble:

- de la police fédérale, provinciale et municipale donnant une idée générale de l'organisation et des responsabilités
- des services fournis par la police et de l'organisation de ces services au sein des principales forces de police
- des services connexes assurés par les trois paliers de gouvernement
- des autres services judiciaires importants assurés par la police et ne faisant pas partie des tâches d'application de la loi et de prévention du crime comme la sécurité des tribunaux et des poursuites
- des services de police contractuels et des conditions stipulées dans les contrats.

Les catégories suivantes ont trait au nombre de cas et n'intéressent que le gouvernement fédéral:

## Données sur le nombre de cas

- Actes/circonstances - provenance et type de plainte (violence familiale, par exemple), dommages à la propriété/perte, blessures infligées à une personne
- Nombre d'infractions et catégorie par acte
- Victimes - caractéristiques et relations avec l'accusé (conjoint, par exemple)
- Témoins - nombre, relations avec l'accusé et avec la victime
- Accusé - caractéristiques, casier judiciaire
- Étapes et dates de la procédure préparatoire
- Empreintes digitales et photographies prises (mineurs seulement).

## Disponibilité

Il s'agit d'un programme national d'information sur le nombre de cas de la police. Statistique Canada publie les résultats du rapport sur la déclaration uniforme de la

criminalité tous les ans ainsi qu'un rapport annuel sur les homicides.

Les renseignements précis nécessaires à la recherche en ce qui concerne les caractéristiques du contrevenant, les circonstances des faits, les témoins et la victime ne sont pas donnés par les rapports sur la déclaration uniforme de la criminalité. Bien que certaines de ces données soient maintenant réunies grâce à une enquête sur la victimisation patronnée par le ministre du Solliciteur général, l'on ne dispose pas de toute l'information souhaitable régulièrement. Par exemple, le Comité fédéral inter-ministériel sur la violence en milieu familial a récemment recommandé que l'on réunisse les statistiques nationales courantes de la police à ce sujet et le premier ministre, dans un discours à la Chambre des communes en octobre 1979, a donné son accord.

De nombreuses provinces et forces de police envoient maintenant leurs bandes d'ordinateur, traitées par leurs soins, à Statistique Canada. La province de Québec, la Colombie-Britannique et l'Ontario traitent les états du rapport sur la déclaration uniforme de la criminalité pour leurs forces de police provinciales et municipales alors que la GRC traite les états de tous ses effectifs sauf ceux de la Colombie-Britannique. L'Alberta a entrepris un programme pour traiter les états de sa police municipale. Statistique Canada traite aussi actuellement les états de la police provinciale de l'Ontario et ceux de l'Alberta.

Les états de la police municipale de la Saskatchewan, du Manitoba et des Maritimes sont traités uniquement par Statistique Canada. Ces effectifs représentent environ 5% de la police du Canada.

Statistique Canada publie annuellement des "Statistiques sur l'administration de la police" qui fournissent certaines des données nécessaires sur la main-d'oeuvre. Le rapport du Groupe national d'étude de 1977/78 contenait presque toute l'information demandée sur la main-d'oeuvre et les dépenses de la police.

Toutes les données sur les coûts et la main-d'oeuvre précisées dans l'enquête sur les besoins peuvent être obtenues en s'adressant à la GRC, ainsi qu'à ses détachements contractuels, et sont comparables à l'échelle nationale.

Pour les service policiers des provinces, des données analogues sur le personnel et les dépenses de la police sont disponibles à la Sûreté du Québec et à la Police provinciale de l'Ontario. Cependant, il est difficile de comparer les services de police provinciaux de ces deux organes avec les autres et avec ceux de la GRC.

Des données sur le personnel de la police municipale existent dans toutes les provinces mais il sera plus ardu d'en arriver à obtenir des renseignements comparables sur le personnel par grade et fonction à cause des différences organisationnelles, en particulier pour les forces de police plus importantes. Il y a environ 300 forces de police au Canada dont l'effectif varie de 1 à 19 personnes, 70 dont l'effectif varie de 20 à 49 personnes, 50 dont l'effectif varie de 50 à 299 personnes, 20 dont l'effectif varie de 300 à 1 200 personnes, ainsi que Montréal et Toronto dont l'effectif dépasse 5 000. À l'intérieur de ces services, 9 forces de police travaillent à l'échelon régional en Ontario et ceci entraîne la considération d'autres facteurs lorsqu'on essaie d'acquérir des données comparables.

Certaines données sur les dépenses de la police municipales existent dans toutes les provinces. Pour l'instant, ces données ne sont pas comparables à l'échelle nationale. Il n'est pas aisé d'obtenir des renseignements détaillés sur les coûts des forces de police municipales étant donné la diversité des procédures de comptabilité et d'établissement des budgets employées par les 450 forces de police.

### Remarques

La majorité des besoins en données sur le nombre de cas des organismes fédéraux et provinciaux peuvent être satisfaits par le système de déclaration uniforme de la criminalité actuellement en exploitation. Certaines modifications devraient être apportées à ce système et la

plupart des participants conviennent de la nécessité de mettre en oeuvre de meilleurs programmes de formation et des procédures de vérification plus efficaces. Les rapports produits doivent également l'être plus rapidement.

Les données détaillées nécessaires pour la recherche pourraient être réunies si le contenu des rapports de police sur les affaires et les sections pertinentes des données de la police étaient rendus accessibles par des enquêtes-échantillons ou des études spéciales.

Les données essentielles sur les ressources des services de police sont disponibles à la GRC et sont comparables à l'échelle nationale. Si l'on pouvait en arriver à un accord en vue d'adopter des définitions communes concernant les données sur la main-d'oeuvre et les dépenses, on pourrait produire des états comparables sur la police provinciale et la police municipale. Cette information est tout à fait prioritaire pour les services de police.

## AVOCATS DE LA COURONNE

### Adultes et mineurs

Les listes fédérales et provinciales indiquent qu'il y a **accord général** sur les catégories suivantes de données nécessaires.

#### Données sur le nombre de cas

- Nombre de cas traités (c'est-à-dire information, accusations, appels)
- Nombre d'accusés
- Instance et juridiction du tribunal, lieu
- Catégorie d'infractions (fédérales, provinciales ou municipales)
- Motif le plus grave d'inculpation par catégorie (catégorie d'infractions du programme DUC, par exemple)
- Accusateur (gouvernement fédéral, provincial, police)
- Données sur la procédure - durée, nombre de comparutions, plaidoyer, enquête préliminaire
- Mineurs orientés vers le tribunal pour adultes
- Issues - jugements, sentences, dispositions
- Types d'appel - partie demanderesse, fondement.

#### Données sur les ressources

##### Main-d'oeuvre

Employés - nombre et catégorie par lieu et par fonction

##### Dépenses annuelles

Dépenses par palier de gouvernement - traitements/salaires, avantages sociaux, honoraires des avocats des cabinets privés, débours, services acquis, coûts d'immobilisations, coûts par jour et par unité, autres coûts d'exploitation.

Les besoins suivants ont été définis par les provinces **uniquement**:

### Données sur le nombre de cas

- Nombre de causes entreprises et en cours
- Nombre de mandats d'arrêt lancés en cours d'audience.

### Description de la qualité

Description:

- de la structure organisationnelle (législation et accords)
- des services offerts
- des programmes spéciaux
- des tarifs pratiqués à l'égard des avocats des cabinets privés

### Disponibilité

Pour l'instant, il n'existe pas de programmes nationaux d'information pour la collecte, le groupement et la publication des données émanant des bureaux des avocats de la Couronne. Certaines des données répertoriées auparavant, cependant, sont réunies grâce à des programmes axés sur les tribunaux. De plus, peu de provinces disposent de systèmes sur les avocats de la Couronne indépendants des systèmes des tribunaux. On doit signaler que la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, le Québec et le Nouveau-Brunswick sont actuellement en train d'évaluer la possibilité de mettre en oeuvre des systèmes axés sur les avocats de la Couronne. D'autres en sont déjà au stade expérimental (PROMIS, par exemple).

### Remarques

L'enquête auprès des avocats des provinces a révélé que les directeurs des bureaux des avocats de la Couronne portent un intérêt extrême à l'information nationale et comptent beaucoup sur les systèmes d'information des tribunaux même s'ils sont très peu satisfaits de ces systèmes tels qu'ils existent actuellement. Peu de provinces disposent du



personnel et des ressources nécessaires dans les bureaux des avocats de la Couronne pour effectuer la synthèse, l'évaluation et l'analyse de l'information. Le fractionnement des responsabilités en matière de poursuites judiciaires entre le ministère fédéral de la Justice et les avocats de la Couronne des provinces, les bureaux municipaux de poursuites judiciaires et la police contribuent à augmenter la complexité du problème de la production de statistiques nationales sur les poursuites judiciaires. Il faudrait élaborer un programme pour satisfaire les avocats de la Couronne en matière d'information et le mettre au point en même temps que les systèmes d'information sur les tribunaux.

## ASSISTANCE JUDICIAIRE

### Programmes des tribunaux criminels pour adultes, des tribunaux pour enfants, des tribunaux civils et des travailleurs des tribunaux autochtones

Les listes fédérales et provinciales indiquent qu'il y a accord général sur les catégories suivantes de données nécessaires.

#### Données sur le nombre de cas

- Nombre de gens et de groupes bénéficiant de l'assistance judiciaire
- Nombre de demandes reçues, approuvées et non agréées (motif)
- Type de problèmes juridiques à résoudre (pour les demandes ci-dessus)
- Caractéristiques des clients
- Procédure et durée
- Caractéristique des cas - plaider, contestation/non contestation
- Issues - sentences, ordonnances judiciaires

#### Données sur les ressources

##### Main-d'oeuvre

- Employés - nombre et type par endroit et par programme
- Participation des cabinets privés

##### Dépenses annuelles

- Recettes par organisme participant
- Dépenses par type de service - coûts d'exploitation, traitements/salaires, coûts d'immobilisations, coût par jour et coût unitaire, le cas échéant

## Description de la qualité

### Description

- de la structure organisationnelle (législation et ententes)
- des types de services (méthodes de prestation, programmes spéciaux)
- du champ d'application, admissibilité, contribution du client

Besoins précisés par les **provinces uniquement**:

### Données sur le nombre de cas

- Ventilation par communauté
- Ventilation par instance

## Description de la qualité

- Description des tarifs au criminel et au civil

Besoins précisés **uniquement** par le **gouvernement fédéral**:

### Données sur le nombre de cas

- Orientation (source)
- Étape de la procédure au cours de laquelle les services sont offerts

## Disponibilité

Actuellement, il n'existe aucun programme national en bonne et due forme pour réunir et présenter l'information sur l'assistance judiciaire ou sur les employés des tribunaux autochtones. Certains renseignements sur les dépenses et le nombre de cas sont fournis au ministère fédéral de la Justice par le truchement des demandes de contribution présentées par les provinces et territoires. Cependant, ces données ne sont pas dressées sous une forme normalisée ni distribuées par voie de publication. Le groupe national d'étude a publié un document sur les programmes canadiens d'assistance judiciaire

de l'année 1977. Certaines données restreintes, non statistiques, sont actuellement en train d'être réunies par le Centre national de recherche sur l'assistance judiciaire.

La plupart des programmes provinciaux d'assistance judiciaire produisent des rapports annuels sur leurs programmes avec les tableaux statistiques donnant sous une forme ou sous une autre, dans le détail, la liste des besoins précédemment décrits, à l'exception de certaines statistiques sur le traitement des cas, comme par exemple, le temps nécessaire pour qu'un règlement intervienne.

### Remarques:

Les besoins en matière d'information sur l'assistance judiciaire sont presque tous non satisfaits en dépit du vif intérêt exprimé à cet égard par les directeurs de l'Assistance judiciaire et le ministère fédéral de la Justice.

Il semble cependant qu'en ce qui concerne les données de base groupées, le problème soit en premier lieu relié à la normalisation et à l'exploitation des données plutôt qu'à la collecte. Il semble qu'il y ait énormément d'information disponible dans le cadre des programmes d'assistance judiciaire, bien que l'on doive signaler qu'un grand nombre de données sont collectées et mises à jour manuellement.

Pour ceux qui participent à la prestation des services de l'assistance judiciaire, l'information sur l'assistance judiciaire en soi ne saurait satisfaire complètement les besoins en matière de données nationales. En d'autres mots, l'information sur l'assistance judiciaire n'englobe qu'une partie du nombre total des cas et il importe aussi de tenir compte des cas qui ne sont pas du ressort de l'assistance judiciaire. L'information sur l'assistance judiciaire est incapable en soi de donner l'image "universelle" que l'on trouve par exemple dans les autres secteurs de la justice.

## TRIBUNAUX

### Tribunaux criminels pour adultes, tribunaux pour enfants, tribunaux civils, cours d'appel

Les listes fédérales et provinciales indiquent qu'il y a accord général sur les catégories suivantes de données nécessaires.

#### Données sur le nombre de cas

##### Tribunaux criminels pour adultes, tribunaux pour enfants et cours d'appel

- Nombre de cas traités (c'est-à-dire information, accusations, appels)
- Nombre d'accusés
- Instance et juridiction du tribunal, lieu
- Catégorie d'infractions (fédérales, provinciales ou municipales)
- Motif le plus grave d'inculpation par catégorie (catégorie d'infractions du programme DUC, par exemple)
- Données sur la procédure - durée, nombre de comparutions, plaidoyer, enquête préliminaire
- Issues - jugements, sentences, dispositions
- Type d'appel - partie demanderesse, fondement
- Nombre de cas où les procédures sont entamées (classées)
- Nombre de cas réglés par jugement
- Branche du droit pour les cas ci-dessus (contrats, propriété, divorce, famille, petites créances)
- Contestation/non contestation pour les cas ci-dessus
- Données sur la procédure - durée, nombre de comparutions

#### Données sur les ressources (tous tribunaux)

##### Main-d'oeuvre

- Magistrats - nombre par instance
- Personnel des services des tribunaux - nombre et classification par lieu, fonction et palier de gouvernement

### Dépenses

- Dépenses par palier de gouvernement - traitements/salaires, avantages sociaux, services acquis, coût d'immobilisations, autres coûts d'exploitation
- Coûts des témoins et du jury.

### Recettes

- Amendes perçues par palier de gouvernement

### Description de la qualité (tous tribunaux)

Description:

- des structures formelles et des juridictions des tribunaux
- de l'administration judiciaire
- de l'administration des services judiciaires
- des services fournis
- des programmes spéciaux
- des procédures

Les besoins suivants en matière d'information correspondent aux besoins définis par les provinces **uniquement**.

### Données sur le nombre de cas (tous tribunaux)

- Causes dont les procédures sont entamées et en cours
- Causes requérant un jury/sans jury
- Mandats d'arrêt lancés en cours d'audience

### Données sur les ressources (tous tribunaux)

- Recettes-honoraires pour les services des tribunaux
- Palais de justice et salles de tribunal par communauté
- Durée d'audience du tribunal par instance

Les besoins suivants en matière d'information correspondent à des besoins exprimés par le **gouvernement fédéral seulement**.

#### Données sur le nombre de cas (adultes et mineurs)

- Inculpations originales par type et nombre
- Infractions retenues par type et par nombre
- Infraction retenue la plus grave
- Informations sur la victime et les témoins
- Dommage à la propriété/perte
- Blessures infligées à une personne
- Caractéristiques du contrevenant - données socio-économiques, antécédents correctionnels
- Données sur la procédure - détentions préventives (nombre, motifs, demandeur, mise sous surveillance), représentation par avocat (type)
- Utilisation d'un interprète, recours à une pré-sentence ou autre évaluation, révisions des sentences (mineurs seulement)

#### Données sur le nombre de cas (civil)

- Parties, par catégorie
- Caractéristiques des parties (caractéristiques socio-économiques pour les personnes, type d'affaires pour les sociétés)
- Données sur la procédure - type de représentation juridique - mesures prises
- Issues
- Application de la loi, mesures prises, issue

#### Données sur les ressources (civil)

- Coûts pour les parties

#### Disponibilité

Il existe pour l'instant, deux programmes nationaux d'information sur les tribunaux administrés par Statistique Canada - tribunaux pour adultes et tribunaux pour enfants. Le programme des tribunaux pour adultes ne fournit pas de statistiques complètes étant donné que de nombreuses

provinces n'y participent pas et que certaines ne fournissent que des états partiels. Ce programme est actuellement reconsidéré.

Le programme des tribunaux pour enfants est beaucoup plus vaste - avec la participation presque complète de toutes les juridictions. Certains des besoins ne sont cependant pas encore satisfaits dans le détail.

Il n'y a pas actuellement de programme national pour l'information sur les tribunaux civils, à part certaines données collectées par le truchement du Bureau central d'enregistrement des divorces du ministère fédéral de la Justice.

Certaines études ont été entreprises pour réunir des données nationales sur les systèmes des tribunaux (Rapport du GNE 1977-78, Enquête sur les tribunaux civils de Statistique Canada 1974-75).

Bien que toutes les provinces et les territoires disposent de systèmes d'information sur les tribunaux, aucune juridiction n'exploite un système qui réponde parfaitement aux besoins définis en matière d'information sur les tribunaux de toutes les instances. Par ailleurs, les systèmes qui existent ne sont pas compatibles entre eux, d'une juridiction à une autre.

### Remarques

Il est évident que les problèmes reliés à l'absence d'information nationale sur les tribunaux sont complexes et ne peuvent être aisément résolus. La complète satisfaction des besoins en information sur les tribunaux pour toutes les parties intéressées du pays demanderait une contribution extrêmement importante de la part des administrateurs des tribunaux et des organismes statistiques.

Toute stratégie de développement dans l'avenir doit se fonder sur l'idée que l'information nationale sur les tribunaux est généralement jugée souhaitable par la plupart des services judiciaires mais non essentielle pour le fonctionnement des tribunaux. La création d'un système



national pour la collecte de données essentielles (comptage des cas, grille des sentences, dépenses) semble entrer dans les possibilités de développement à court et à moyen terme en particulier pour les statistiques judiciaires criminelles et civiles concernant les adultes.

On doit aussi signaler que le développement des programmes sur les tribunaux criminels pour adultes et les tribunaux pour enfants devrait se faire en tenant compte des intérêts et des possibilités de participation des administrateurs des bureaux des avocats de la Couronne.

## SERVICES CORRECTIONNELS POUR ADULTES

### Établissements fédéraux et provinciaux, libération conditionnelle et probation

Les listes fédérales et provinciales indiquent qu'il y a accord général sur les catégories suivantes de données nécessaires.

#### Données sur le nombre de cas

##### Établissements (fédéraux et provinciaux)

- Admissions par catégorie, province et établissement
- Admissions sur condamnation, par catégorie d'infractions, durée de la peine, âge et sexe, autochtones/non autochtones
- Comptage de la population par province et par établissement
- Utilisation des absences temporaires
- Nombre d'évasions et de décès

##### Probation et libération conditionnelle

- Admissions par infraction, durée de la peine, âge, sexe, autochtones/non-autochtones
- Libérations conditionnelles par province
- Demandes de libération conditionnelle et décisions
- Comptage de la population
- Libération par catégorie

#### Données sur les ressources

##### Main-d'oeuvre (fédérale et provinciale)

- Total du personnel des services correctionnels dans chaque province par catégorie de service, fonction et classification, lieu, personnel à plein temps et à temps partiel, rapport numérique personnel/clients.

## Dépenses annuelles (fédérales et provinciales)

- Dépenses par catégorie de service, coûts d'exploitation, traitements/salaires et avantages sociaux, services acquis, coûts d'immobilisations, coûts par jour et coût unitaire, le cas échéant.

Les besoins suivants en matière d'information ont été exprimés par les **provinces seulement**:

### Données sur le nombre de cas

- Nombre d'admissions en détention préventive par inculpation et durée du séjour
- Nombre de procès-verbaux par catégorie (avant la comparution en cour et avant la sentence)

### Description de la qualité

Description:

- des responsabilités et services fédéraux et provinciaux
- des établissements - services et programmes
- types de services de probation et de libération conditionnelle
- services correctionnels acquis, par catégorie
- autres services gouvernementaux offerts dans le cadre des services correctionnels
- projets de recherche

Les besoins suivants en matière de données sur le nombre de cas ont été précisés par le **gouvernement fédéral seulement**:

### Données sur le nombre de cas

- Sentence pour chaque infraction
- Révisions de la sentence
- Dossier médical et antécédents correctionnels
- Transfert entre les établissements

- Procédure disciplinaire - types et issues
- Durée réelle de la peine purgée par catégorie d'établissement correctionnel
- Participation aux programmes de l'établissement par type et nombre
- Probation - conditions et résultats.

### Disponibilité

En général, l'information nationale dont on a besoin sur les services correctionnels existe, d'abord à partir du système des dossiers des détenus (IRS) et du système d'information du service national des libérations conditionnelles (NPSIS) administré par le Service correctionnel du Canada. Il y a des programmes nationaux en cours de micro-données axées sur le contrevenant mais leur but est de répondre avant tout aux besoins opérationnels internes. Bien que les organismes externes puissent demander et recevoir de l'information de ces sources, les publications préparées régulièrement pour un usage externe se limitent actuellement aux "Statistiques sur les pénitenciers" de Statistique Canada. Ceci ne répond cependant pas aux besoins concernant la rapidité et le champ d'application possible et ne fournit pas de données sur la libération conditionnelle.

À part les rapports préparés par le Groupe national d'étude, il n'existe pas, à l'échelle nationale, de synthèse des données détaillées sur les services correctionnels des provinces. C'est là le problème le plus évident dans le secteur des données nationales sur les services correctionnels. Le document publié par Statistique Canada sur les établissements provinciaux ne fournit de renseignements détaillés que sur le Manitoba et les provinces maritimes et doit cesser de paraître très bientôt. Toutefois, Statistique Canada continuera de produire des données sur les déplacements de population pour les institutions de toutes les provinces et des territoires.

### Remarques:

En ce qui concerne les données de bases regroupées, les besoins en information pourraient être dans l'ensemble satisfaits si l'on rassemblait en plus les données des

provinces. On constate que la plupart des provinces collectent ces données de base et que la principale tâche consiste à normaliser les définitions et la présentation de façon à ce que les données soient suffisamment compatibles pour l'établissement d'un rapport national. On doit signaler que la mise en forme des données pour permettre des synthèses nationales sera beaucoup plus facile pour les provinces et territoires équipés de systèmes automatisés (5 sur 12).

La prestation de micro-données extrêmement détaillées axées sur le contrevenant concernant les Services correctionnels des provinces signifie qu'il faudrait considérablement augmenter les programmes actuels. On s'attend à ce que cette idée ne suscite guère d'enthousiasme de la part des provinces. Cependant, elles accepteraient éventuellement de fournir ce type d'information à titre exceptionnel.

## Services post-judiciaires

### Mineurs

Nous donnons ci-dessous une liste récapitulative des besoins en information précisés par le gouvernement fédéral seulement. Il est probable que la plupart de ces renseignements intéresseront également les provinces:

#### Données sur le nombre de cas

##### Détention

- Admissions par provinces, type de détention, statut juridique, nombre et type d'infractions, durée de la peine
- Contrevenants, suivant les caractéristiques socio-économiques, antécédents judiciaires
- Libération par catégorie, durée globale du séjour

##### Probation et peine non privative de liberté

- Décisions prises par province, catégorie, nombre et type d'infractions, durée de la peine, conditions
- Contrevenants suivant les caractéristiques socio-économiques, antécédents judiciaires
- Cessation par catégorie, durée globale de l'application de l'ordre

#### Données sur les ressources

##### Main-d'oeuvre

- Nombre total de personnes par province assurant les services de détention, de probation et les services communautaires

## Dépenses annuelles

- Dépenses par type de service, traitements et salaires, coûts d'exploitation et d'immobilisations

## Données sur la qualité

- Nom, lieu, type et capacité des services de détention.
- Nom, lieu, type et nombre de cas par agent de probation et autres services communautaires
- Description de l'organisation des services et des programmes dont la prestation est assurée par les ministères des services sociaux et les ministères de la justice pour toutes les provinces.

## Disponibilité

On ne possède actuellement aucune information à l'échelle nationale sur les services post-judiciaires. À cause de la variété des modes de dispensation des services (par les ministères du bien-être social des provinces ou par les systèmes correctionnels) qui existent dans tout le pays, la réunion de données nationales émanant des systèmes d'information des provinces est extrêmement difficile.

## Remarques

Bien que la prestation des services post-judiciaires aux mineurs relève entièrement de la compétence des provinces, on s'intéresse vivement à ce domaine au niveau fédéral. Ceci est dû en premier lieu aux travaux actuels en vue de remplacer la Loi sur les jeunes délinquants et au désir d'avoir la possibilité de maîtriser et d'évaluer les répercussions d'une nouvelle législation, le cas échéant.

## Engagement des ressources

Toute présentation des dépenses pour l'information et la statistique judiciaires au Canada nécessite que l'on explique ce que l'on a inclus. Le tableau suivant ne comporte que les dépenses pour la production, l'analyse et la diffusion de

données nationales. Ceci inclut les sommes dépensées par les organismes locaux, provinciaux ou fédéraux pour produire des données à des fins d'exploitation.

Les ressources suivantes se réfèrent donc surtout évidemment aux budgets des organismes fédéraux. On doit considérer qu'ils ne représentent qu'une mince partie de toutes les sommes dépensées au Canada pour l'information et la statistique judiciaires.

Le calcul de ces dépenses à une échelle importante, embrassant l'ensemble, est hérissé de difficultés. Il est, par exemple, fort difficile d'évaluer les dépenses en main-d'oeuvre relatives à la collecte des données sur les lieux. En ce qui concerne les provinces, dans chacune d'entre elles les ressources sont fournies à différents pouvoirs publics (aux organismes, ministères ou services centraux du gouvernement). Par ailleurs, les méthodes de budgétisation et les méthodes comptables de chaque gouvernement sont différentes et l'on ne peut obtenir tous les coûts reliés à un système d'information à partir d'une seule source (coûts d'implantation, coûts d'exploitation, main-d'oeuvre, ordinateurs, programmation et traitement, matériel informatique, service de l'entreprise privée, etc.). En définitive une analyse des ressources dépensées par secteur est extrêmement ardue lorsque d'importants systèmes d'exploitation desservant plus d'un secteur sont utilisés.

Les dépenses des provinces et territoires sont indiquées comme non disponibles dans le tableau suivant, sauf en ce qui concerne les coûts de traitement DUC assumés par la plupart des provinces. On estime cependant qu'environ \$7 millions sont dépensés annuellement par les provinces et les territoires pour l'information judiciaire, et une bonne partie de ces fonds pourraient être utilisée pour la réunion de données nationales. De même, au niveau fédéral, les principales dépenses d'exploitation ne sont pas incluses. Par exemple, environ \$1,3 million est actuellement prévu au budget pour la Division des systèmes d'information d'exploitation du Service correctionnel du Canada. Le ministère fédéral de la Justice dispose également d'un budget d'exploitation de \$150 000 pour son Bureau central d'enregistrement des divorces.



**DÉPENSES POUR L'INFORMATION  
SUR LA JUSTICE NATIONALE PAR SECTEUR  
ANNÉE FINANCIÈRE 1979/80 (EN MILLIERS DE DOLLARS)\***

	APPLICATION DE LA LOI	AVOCATS DE LA COURONNE	TRIBUNAUX POUR ADULTES	TRIBUNAUX POUR ENFANTS	SERVICES CORRECTIONNELS	ASSISTANCE JUDICIAIRE	CIVIL	DIVERS <sup>1</sup>	TOTAL
STATISTIQUE CANADA	335,9 <sup>2</sup>	-	302,7	295,5	354,2	-	-	309,1	1597,4
MSG-RECHERCHE ET STATISTIQUES	-	-	-	-	-	-	-	445,0	445,0
GRC	37,6 <sup>3</sup>	-	-	-	-	-	-	-	37,6
MINISTÈRE DE LA JUSTICE	-	-	-	-	-	-	-	178,0	178,0
GNT	-	-	-	-	-	-	-	330,0	330,0
GNE	90,0	30,0	30,0	- <sup>5</sup>	90,0	30,0	- <sup>6</sup>	30,0	300,0
PROVINCES ET TERRITOIRES	112,4 <sup>4</sup>	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	112,4
<b>TOTAL</b>	<b>575,9</b>	<b>30,0</b>	<b>332,7</b>	<b>295,5</b>	<b>442,2</b>	<b>30,0</b>	<b>-</b>	<b>1 292,1</b>	<b>3 000,4</b>

\* Voir les notes à la page suivante

- (1) Se réfère à des dépenses qui ne peuvent être répertoriées de façon adéquate par secteur. Pour Statistique Canada, ceci représente le budget de la Division de la Justice pour l'administration, la recherche et l'analyse. Pour le ministère du Solliciteur général et le ministère de la Justice, ceci se réfère aux ressources investies pour les activités de la recherche qu'on aurait pu affecter ailleurs s'il y avait eu une méthode plus efficace pour la collecte et l'analyse des statistiques nationales et les ressources consacrées à l'avancement des statistiques nationales (contributions au PNCR etc.)
- (2) Inclut \$236,9 pour le programme DUC et \$99,0 pour les programmes sur les homicides et sur l'administration de la police.
- (3) Représente le coût de traitement des données du programme DUC.
- (4) Correspond au total estimatif des coûts pour les provinces du traitement des données du programme DUC.
- (5) Inclus dans les tribunaux pour adultes.
- (6) Partiellement inclus dans les tribunaux pour adultes et l'Assistance judiciaire.

### PERSPECTIVES D'AVENIR

La loi de l'information se présente sous la forme d'un cercle vicieux:

- "(1) L'information que l'on a n'est pas celle que l'on veut.
- (2) L'information que l'on veut n'est pas celle dont on a besoin.
- (3) L'information dont on a besoin n'est pas celle que l'on peut obtenir.
- (4) L'information que l'on peut obtenir coûte plus que l'on ne veut payer."

#### A. QUELQUES CONDITIONS GÉNÉRALES

La condition préalable à la prise de décision et à la formulation de recommandations sur la production de statistiques judiciaires nationales au Canada était d'en arriver à une compréhension claire et unanime des principes fondamentaux à partir desquels l'on devait organiser et exploiter tout système de statistiques judiciaires nationales sans s'attacher à sa structure particulière ou au contenu des programmes.

Nous avons répété en toutes lettres ces principes dans deux documents d'étude qui constituent maintenant des chapitres du présent rapport: plus directement dans "Critères d'évaluation des solutions" (chapitre 6) et indirectement dans "Leçons du passé" (chapitre 3). Au fur et à mesure de l'avance de notre étude, on a trouvé que certains

autres principes étaient également importants et parmi ceux que nous avons déjà précisés plusieurs se sont révélés dignes d'une attention particulière. Notre propos sera donc d'étudier dans ce chapitre ces principes particulièrement importants.

Parmi les divers obstacles à la production de statistiques judiciaires nationales fiables et répondant aux besoins communs, trois arrivent en tête: l'insuffisance des ressources pour la production de statistiques, l'absence de consensus sur les priorités et l'absence d'entente concernant la répartition des tâches pour la production de statistiques. Les statistiques judiciaires nationales ont cessé d'évoluer depuis des années, conséquence naturelle si l'on considère leur situation de parent pauvre au sein de la famille des statistiques sociales et dans le cadre de l'administration de la justice. Cet appauvrissement chronique a été aggravé par l'absence de tout mécanisme permettant de déterminer la façon dont les coûts devraient être répartis entre les divers producteurs et utilisateurs de statistiques judiciaires. Ce problème a été tout aussi crucial (les deux étant naturellement interdépendants) que l'impossibilité constante d'en arriver à un accord durable sur: i) les priorités statistiques entre les nombreux intérêts, divers et concurrentiels, des producteurs et des utilisateurs: ii) sur une claire attribution des responsabilités et des fonctions pour la production, la diffusion et l'utilisation de statistiques judiciaires nationales. À l'intérieur du système statistique, l'incapacité des utilisateurs à présenter des priorités bien structurées ou à apporter un soutien quelconque a eu de graves conséquences sur l'importance accordée aux statistiques judiciaires. La question s'est par ailleurs encore compliquée du fait que les principaux utilisateurs étaient également les principaux répondants possibles.

À la suite de nos délibérations, nous en sommes arrivés à ce qu'on pourrait appeler un accord général sur la décision de remédier à ces problèmes graves et interdépendants. Nous proposons que les sous-procureurs généraux, les sous-ministres de la Justice ainsi que les sous-ministres chargés des services correctionnels de chaque juridiction provinciale, territoriale et fédérale constituent avec le

statisticien en chef du Canada un conseil assurant la responsabilité finale du choix des priorités en matière de programmes statistiques (et, le cas échéant, du contenu de ces programmes) pour en arriver à la conclusion d'un accord général sur l'affectation des responsabilités et la répartition des tâches en vue de produire des statistiques judiciaires nationales, de réunir les ressources nécessaires pour accomplir le travail et d'affecter les ressources aux organismes de production. Bien que l'on ait proposé différents noms descriptifs pour ce conseil - Conseil interministériel sur les statistiques judiciaires nationales, Conseil de direction, et autres - les fonctions n'ont pas de rapports directs avec le terme choisi. Si l'on a proposé que ce conseil soit constitué à un niveau si élevé de la hiérarchie, il y a deux raisons capitales à cela: (i) seuls les sous-ministres disposent du pouvoir direct de fixer les priorités en matière de programmes et de dépenses, et (ii) du fait que les statistiques judiciaires nationales doivent être une entreprise collective, l'accord sur les priorités des programmes doit être conclu au sommet de la hiérarchie; (iii) ceci permettra de mettre en oeuvre les mécanismes garantissant que les ressources nécessaires seront accordées pour exécuter les programmes agréés et en vue de faire connaître ce qu'il en coûtera de répondre aux besoins en information que l'on s'est engagé unanimement à satisfaire.

Ceci dit, nous savons pertinemment que les sous-ministres n'auront vraisemblablement pas le temps ni la familiarité nécessaire avec le sujet pour se pencher sur des questions autres que les questions les plus générales. Nous proposons donc que ce problème soit résolu par la constitution d'un petit sous-comité de délégués chargés de superviser, suivant les besoins, la mise en oeuvre et le fonctionnement d'une structure organisationnelle apte à produire des statistiques judiciaires nationales. Ce sous-comité (que nous appellerons le plus souvent Comité de direction) serait appelé à travailler en étroite collaboration avec les cadres supérieurs de la nouvelle organisation et présenterait régulièrement des rapports au comité des sous-ministres. Suivant les circonstances, il pourrait également présenter les principales questions et ses recommandations à l'ensemble du Comité qui prendrait une décision.

Pour l'instant, les deux entités organisationnelles proposées s'occupent presque exclusivement du côté producteur du système statistique. Nous admettons que les intérêts des utilisateurs actuels ou éventuels des statistiques judiciaires nationales doivent entrer en ligne de compte lorsqu'il s'agira de définir les priorités et les structures. Mais la définition de ce que devraient être les rapports entre producteurs et utilisateurs nous a semblé une question complexe et nous y reviendrons plus loin dans le chapitre. Étant donné l'immense éventail de besoins, intérêts et désirs des utilisateurs en matière de statistiques judiciaires nationales, nous jugeons qu'il est impératif d'établir des mécanismes permettant aux utilisateurs de communiquer entre eux et (en groupe) avec l'organisme chargé de produire des statistiques judiciaires. Nous proposons à cette fin la constitution d'un conseil ou comité national consultatif des utilisateurs. (L'une des tâches de tout nouvel organisme national de production des statistiques judiciaires serait de favoriser la formation de ce conseil ou comité et peut-être de prendre les dispositions nécessaires à cet égard. Il faudrait également lui fournir le personnel de secrétariat qui lui permettrait de continuer ses travaux. Étant donné le caractère particulier des divers programmes statistiques, nous pensons que vraisemblablement on formera des sous-comités correspondant aux principaux secteurs du système judiciaire - application de la loi, tribunaux, services correctionnels, services judiciaires pour les mineurs, tribunaux civils, etc.). Pour nous, il est tout à fait clair que les utilisateurs et les producteurs ne constituent pas des groupes s'excluant mutuellement, certains producteurs étant par ailleurs également utilisateurs, et que la distinction ne devrait pas être artificiellement accentuée pour les besoins de la cause. Cependant, étant donné que les producteurs font partie presque exclusivement des pouvoirs publics et que par conséquent les producteurs-utilisateurs auront la possibilité de faire connaître leurs intérêts au comité des sous-ministres ou par son intermédiaire, le Conseil ou Comité national consultatif des utilisateurs devrait être entièrement constitué d'utilisateurs n'ayant aucune responsabilité à l'égard de la production des statistiques judiciaires nationales ou complètement indépendants.

Malgré toute leur importance, les problèmes considérés ci-dessus et les solutions préconisées n'ont occupé qu'une petite partie de notre temps. La question la plus épineuse était celle-ci: quelle est la meilleure façon d'organiser la production de statistiques judiciaires nationales au Canada? Nous savions que c'était prévoir à court terme que de concevoir une organisation apte à répondre aux besoins du jour; cette organisation devait avoir la possibilité de s'adapter à l'évolution des besoins en matière d'information et aux circonstances d'exploitation. Elle devait également faire plus que de produire simplement des statistiques - c'est à elle qu'il incomberait vraisemblablement de coordonner l'élaboration de systèmes intégrés de gestion compatibles, de faire l'évaluation des programmes, d'assurer les services de secrétariat et d'effectuer les analyses, pour ne nommer que quelques-unes de ses fonctions. Avant d'en être arrivés loin dans les débats, nous savions que la définition de statistiques à produire (et la quantité) pourrait être déterminante pour la façon d'aborder la conception d'une nouvelle organisation. Nous n'ignorions pas non plus que répertorier et classer une gamme complète de statistiques probables sur lesquelles il fallait de plus s'entendre et en évaluer le coût étaient une tâche gigantesque qui repousserait nos travaux de conception loin au-delà de la date limite d'achèvement du projet. C'est pourquoi nous avons choisi de travailler sur l'un et l'autre fronts, simultanément et séparément.

Nous nous sommes également aperçus que la conception d'une organisation de statistiques judiciaires nationales devait en principe vraisemblablement être beaucoup plus affectée par les décisions sur la **façon** dont les statistiques seraient produites que par les décisions énonçant quelles statistiques seraient produites. Et la question du "comment" nous a amenés directement à la question du "qui" - qui accomplirait quelles fonctions parmi les fonctions nécessaires à la production de statistiques judiciaires nationales?

Les différentes façons d'envisager le problème du "comment" et du "qui" de la production de statistiques ont permis de mettre en évidence un choix critique: centralisation ou décentralisation. Traduite en termes

simples, la question est de savoir si toutes les tâches reliées à la production de statistiques judiciaires nationales doivent être réparties entre les juridictions ou si elles doivent être accomplies en un seul lieu central. Et si l'on sépare les tâches, quelles fonctions dans ce cas devraient être accomplies, où et par qui? Historiquement certaines statistiques judiciaires, et c'est le cas le plus fréquent, ont été produites d'une façon centralisée, (c'est-à-dire que tous les travaux, ou la plupart, ont été effectués à un seul endroit); d'autres statistiques ont été produites de façon décentralisée et chacune des solutions comporte certains avantages et désavantages.

La production centralisée de statistiques judiciaires pose les problèmes suivants:

- les ressources ne sont pas mises en commun d'une manière satisfaisante correspondant à la centralisation de la production;
- il est difficile d'en arriver à un consensus sur des unités de comptage normalisées ou de s'y tenir, etc;
- on se préoccupe peu des conditions, des besoins et des intérêts locaux;

Une production décentralisée ou répartie présente souvent les problèmes suivants:

- vulnérabilité du champ d'application à cause des difficultés que l'on rencontre pour regrouper les différents niveaux et stades de conception des systèmes;
- coûts plus élevés, problèmes de coordination et difficultés pour assurer l'uniformité/la comparabilité et les contrôles de la qualité, etc;
- mince possibilité (si elle existe) de produire des analyses à l'échelle nationale. Du fait que les statistiques produites seront semi-groupées, les micro-données requises pour une analyse en profondeur ne seraient pas disponibles au niveau national;



- moins de souplesse pour répondre aux besoins des nouveaux éléments d'information ou des nouveaux programmes.

La production décentralisée de statistiques judiciaires pourrait offrir les avantages suivants:

- facilité évidente de répartition des coûts (puisque chaque juridiction produit ses propres statistiques et en assure les frais);
- elle répondrait au souhait de certaines juridictions qui désirent continuer à prendre les décisions en ce qui concerne l'accès à certaines données et leur utilisation;
- elle situerait la responsabilité de la production au niveau opérationnel;
- elle laisserait une certaine flexibilité dans la répartition du personnel et des autres ressources.

Par ailleurs, la production statistique centralisée (que ce soit en tout ou en partie) présenterait les avantages suivants:

- méthode organisationnelle structurée permettant une planification plus efficace des programmes et une intégration de ces programmes;
- grâce à sa taille plus importante, elle offrirait une compétence professionnelle variée, des possibilités de carrière évidentes et un personnel plus permanent;
- une économie possible d'échelle pour certaines fonctions;
- un centre de référence bien défini pour la communauté des utilisateurs;
- de meilleures possibilités de contrôle de la qualité;

- de la souplesse en ce qui concerne la répartition des ressources à l'intérieur des programmes et entre eux.

Nous avons compris qu'il serait grossièrement simpliste d'opter pour un système centralisé ou pour un système décentralisé en se fondant sur ces caractéristiques générales; aussi était-il nécessaire de considérer la question du choix centralisation/décentralisation fonction par fonction. Nous avons également remarqué qu'aucun système de statistiques judiciaires ne pourrait jamais être totalement centralisé ou totalement décentralisé au Canada puisque chacun présente des éléments indispensables. La question se pose donc en de nouveaux termes: de quel côté doit-on faire pencher la balance?

En dernier lieu nous nous sommes attaqués à la répartition des tâches par le biais de deux questions indirectes: (i) quelles sont, nonobstant le calendrier général des programmes ou les opérations spécifiques des programmes, les fonctions à accomplir? (ii) quelles fonctions peuvent-être exécutées seulement de façon centralisée, lesquelles peuvent être accomplies seulement de manière décentralisée et lesquelles offrent la possibilité de choix?

En plus des fonctions générales qui seront assumées par le comité des sous-ministres (établissement des priorités et définition de la politique, contrôle et responsabilité de l'ensemble, répartition des responsabilités et des ressources), nous avons mis en évidence les fonctions suivantes qui doivent nécessairement être accomplies de façon centralisée:

- planification et préparation d'un calendrier des programmes;
- conception détaillée de chacun des programmes;
- établissement et contrôle des calendriers, des objectifs de production et des étapes caractéristiques;
- établissement des normes pour les données;

- analyse des statistiques à l'échelle nationale;
- fonctions de secrétariat: soutien des comités, coordination et communication.

Nous en sommes arrivés à ce moment critique à la conclusion qu'il devrait y avoir un organe central pour accomplir ces fonctions, sans spécifier cependant quel devrait être cet organe ou l'endroit où il devrait être situé.

Nous avons dénombré une fonction indispensable qu'il serait possible d'accomplir de façon décentralisée: la création et la tenue des fichiers et l'accomplissement des opérations permettant d'extraire ou de produire les données.

Il restait six activités générales faisant partie intégrante de la production de statistiques: collecte des données, traitement des données, analyse des données, diffusion des données, contrôle et évaluation de la qualité, ainsi que soutien technique et transfert technologique. Ces fonctions peuvent être accomplies indifféremment de façon centralisée ou décentralisée; le choix de la méthode la plus satisfaisante se ferait à partir d'autres critères et considérations, suivant les possibilités des différentes juridictions, par exemple, ou le désir de contrôler localement la production, etc.

Indépendamment des fonctions qui doivent nécessairement être accomplies de façon centralisée ou décentralisée, nous avons jugé que la décision concernant les fonctions où un choix se présente devrait être déterminée par ces autres considérations et en tenant compte en particulier des caractéristiques des programmes. Nous avons cependant posé en principe, et c'est là le point important, que toute proposition concrète pour organiser la production de statistiques judiciaires nationales au Canada devrait comporter à la fois des programmes centralisés et des programmes décentralisés. De cette façon, les décisions concernant le lieu où s'accompliront les diverses fonctions, programme par programme, pourraient très bien être prises dans une organisation où les deux modes de fonctionnement coexistent; dans ce cas les paramètres des programmes ne

seraient pas déterminés par la nature de l'organisation. À partir de là, la discussion porta sur la structure d'un organe central pouvant non seulement accomplir les fonctions centrales nécessaires mais également:

- exécuter les tâches de soutien relatives aux programmes décentralisés et semi-décentralisés (tels que déterminés en fin de compte par le comité des sous-ministres comme le programme décentralisé actuel sur les services correctionnels et le programme DUC semi-décentralisé;
- exploiter les programmes centralisés jugés nécessaires comme l'enquête sur les tribunaux civils et toute autre enquête spéciale ou programme s'appuyant sur des échantillons;
- exploiter des programmes hybrides comportant des modes de production statistique centralisés et décentralisés.

La notion de programme hybride nécessite que l'on s'y arrête quelque peu et que l'on apporte quelques réflexions supplémentaires se rattachant au "comment" de l'organisation des statistiques.

Pour un grand nombre de gens, le système idéal pour produire des statistiques judiciaires nationales serait un système où chaque juridiction produirait sérieusement ses propres données ou chiffres semi-groupés qui ne nécessiteraient qu'un traitement final minimum de la part d'un organisme central pour devenir des statistiques nationales. Il y a deux objections à ceci: l'importance des écarts entre les diverses possibilités de production de nos juridictions et la diversité des façons dont, suivant les applications envisagées, les statistiques peuvent (et souvent doivent) être produites.

Il suffit peut-être de préciser pour les besoins de la cause que chaque programme statistique comporte trois principales dimensions: i) micro-données ou macro-données; ii) acquisition centrale directe des données ou données soumises (par des répondants); et iii) échantillon de données ou univers de données. Chaque programme statistique est

constitué pour l'essentiel d'une combinaison de ces trois paramètres. Lorsqu'on a besoin d'un volume important de micro-données pour un programme, le coût de l'envoi des données et la charge de travail dépassent souvent les possibilités des petites juridictions; dans ce cas, c'est l'organisme statistique central qui devrait échantillonner les données et les acquérir directement. Mais d'autres juridictions peuvent avoir la capacité et les ressources nécessaires pour fournir ces données ou pourraient produire ces données comme partie intégrante de leurs propres systèmes intégrés de gestion - dans lequel cas, elles pourraient facilement fournir les données sur une bande magnétique par duplication.

Par conséquent, un programme national hybride (centralisé/décentralisé) pourrait répondre aux deux types de situations décrites ci-dessus. Lorsque les juridictions, pour tout programme donné, ont la possibilité de produire par elles-mêmes des macro ou des micro-données et peuvent les fournir à l'organisme central, ce mode de fonctionnement se verra accorder la préférence; en ce qui concerne les autres juridictions incapables de produire et de fournir les données, si l'on veut que le programme continue, c'est l'organisme central qui devra réunir les données directement.

Il existe plusieurs autres raisons qui plaident en faveur d'un organisme pouvant exploiter des programmes centralisés, décentralisés ou hybrides. Du fait que les circonstances varient en fonction des changements qui sont dans l'air (changement dans la priorité des programmes ou restrictions budgétaires), le système statistique doit être souple et s'adapter rapidement aux modifications des programmes dont l'exploitation peut passer de décentralisée à centralisée et vice versa. La seconde raison réside au coeur d'un principe qui suscite de vigoureux débats mais fera éventuellement l'objet d'un accord ferme. Une question a été posée: qui devrait être le principal ou l'ultime arbitre des priorités statistiques - le groupe des producteurs ou le groupe des utilisateurs? En fin de compte, on est tombé d'accord sur le fait que le critère d'indépendance et de crédibilité requérait que les utilisateurs soient les premiers architectes des priorités statistiques à condition toutefois que les intérêts et les capacités des producteurs

soient respectés. Ce principe a été appliqué par extension à la relation entre un organe central de statistiques judiciaires et les juridictions constituantes; bien que l'organisme central doive pouvoir fonctionner indépendamment des juridictions productrices, la relation devrait être également une relation de respect et de soutien à l'égard de ces dernières. En termes concrets, ceci signifie qu'il faut avoir la possibilité de tenir compte des capacités et des désirs des juridictions en matière de programmes centralisés ou décentralisés.

Il y a eu également accord sur plusieurs autres principes divers en vue d'organiser la production de statistiques judiciaires nationales. Tous les participants pensent que l'on doit accorder une plus grande importance que par le passé à la qualité des données et à la vérification des systèmes et des statistiques. On a également répété le credo de toujours, à savoir que la production de données statistiques devrait, dans la mesure du possible, se faire à des endroits où les actes sociaux primaires et les opérations ont lieu en tenant compte des conséquences que ceci entraîne concernant la participation centrale permettant d'élaborer des systèmes d'information opérationnels compatibles chaque fois que c'est nécessaire au sein des juridictions.

Compte tenu des principes et généralités étudiés dans ce chapitre, nous n'avons fait qu'esquisser à grands traits une structure et une répartition des tâches propres à permettre la production de statistiques judiciaires nationales en donnant des réponses générales aux questions du "qui", "comment" et "où". Après en être arrivés à un accord préliminaire sur quelques-uns des principaux piliers de l'édifice qui permettra la mise sur pied de l'organisation des statistiques judiciaires nationales - comité des sous-ministres doublé d'un sous-comité de la politique des statistiques et Comité consultatif national des utilisateurs - l'une de nos dernières tâches (mais non la moindre) était de régler de nombreux détails organisationnels ne figurant pas dans notre esquisse générale. Le chapitre 7 rend compte des différentes propositions concrètes que nous avons examinées avec attention.

## B. QUELQUES CONSIDÉRATIONS TECHNIQUES

La présente section décrit une méthode générale en vue de produire de façon systématique de l'information et des statistiques nationales. Nous avons traité précédemment dans ce chapitre de la nécessité de disposer de services centralisés et décentralisés de collecte des données.

Les données brutes indispensables à l'obtention d'information et de statistiques judiciaires nationales peuvent être obtenues soit à partir de systèmes d'information d'exploitation soit à partir de système d'information statistique. La stratégie préconisée pour la collecte de statistiques est que, **dans la mesure du possible**, elles doivent constituer un sous-produit des systèmes d'information d'exploitation. Certains éléments d'information auront à satisfaire les besoins d'exploitation tout autant que les besoins locaux et nationaux en statistiques. S'il est impossible de répondre à ces divers besoins, des systèmes statistiques indépendants pourront être implantés. Ceci entraînerait une hausse des coûts de collecte des données et nous obligerait à gérer divers ensembles de données.

**Les systèmes d'information d'exploitation** qui peuvent être manuels ou automatisés simplifient les procédures manuelles actuelles des organismes. De façon générale, puisque ces systèmes sont adaptés aux besoins spécifiques de chaque juridiction, l'information qu'ils produisent est utile aux opérations locales; d'autre part les données ne peuvent pas toujours être utilisées pour répondre aux besoins locaux de la gestion. Une des autres caractéristiques de ces systèmes est que les données sont recueillies pour tous les "faits" (tous les détenus, tous les cas, par exemple) alors que l'on peut avoir besoin en statistique de regroupements. Par exemple, la police consigne individuellement les divers incidents, les enquêtes et les accusations alors que les statistiques DUC comprennent des regroupements comme le nombre d'incidents et d'accusations par catégorie d'incidents.

**Les systèmes statistiques** peuvent également être manuels ou automatisés et avoir comme premier objectif la collecte de l'information à présenter sous diverses formes

synthétiques. Par exemple, un système statistique peut collecter des détails sur les caractéristiques personnelles d'un contrevenant bien que l'objectif ne soit pas d'étudier ce contrevenant et d'avoir une influence directe sur les procédures le concernant; le but est plutôt de déduire à partir d'un ensemble de dossiers les caractéristiques générales de la population comme les groupes d'âge, le rapport de l'infraction à l'âge, etc. A cause des coûts, on emploiera plutôt une enquête-échantillon comme véhicule d'obtention des données bien que l'on puisse à l'occasion avoir recours au recensement (champ d'observation complet). La méthode employée dans les enquêtes-échantillons est conçue pour garantir la production de statistiques pertinentes atteignant le pourcentage de fiabilité requis (les regroupements peuvent être évalués à partir des enquêtes-échantillons en multipliant tout simplement les observations individuelles (éléments d'information) par un facteur de pondération).

Le principal objectif des **systèmes intégrés de gestion** est de produire des données regroupées dont les gestionnaires tiendront compte lors des prises de décision. Généralement, un système intégré de gestion est une annexe des procédures en vigueur alors qu'un système d'information d'exploitation est conçu pour faire intégralement partie des activités quotidiennes d'un organisme. Pour illustrer la différence, disons qu'un administrateur de tribunal peut vouloir vérifier si un juge entend une seule cause à la fois ou si tous les accusés d'une affaire ont été informés qu'ils doivent comparaître dans une salle quelconque du tribunal à l'heure indiquée. Le procureur général d'autre part s'intéressera beaucoup plus au nombre d'accusés arrivant au tribunal, au temps nécessaire pour traiter leurs affaires et aux issues. Signalons qu'un système statistique est une sorte de système intégré de gestion en ce que les données regroupées peuvent aider les technocrates dans leurs décisions.

Des changements radicaux se sont produits dans la technologie des ordinateurs, au cours de la dernière décennie. Le matériel des mini et des micro-ordinateurs qui est relativement peu cher à l'achat est capable d'accomplir toutes les fonctions des grandes unités centrales d'il y a quelques années. De plus, les progrès technologiques n'ont



pas l'air en baisse et il semble que les coûts du matériel électronique soient encore appelés à diminuer, ce qui rendra les puissants mini et micro-ordinateurs accessibles à un plus grand nombre d'utilisateurs.

L'amélioration continue des installations de télécommunications, alliée au développement de mini-ordinateurs plus puissants et de terminaux intelligents a favorisé la décentralisation de nombreuses fonctions courantes. En conséquence, les fonctions plus complexes peuvent être confiées pour le traitement aux plus grandes unités centrales. On appelle **traitement décentralisé** un type de traitement dans lequel les applications courantes sont exécutées localement, tandis que les données sont acheminées ultérieurement vers un endroit central par un ordinateur plus important.

Ces progrès spectaculaires dans la technologie des ordinateurs joints à la baisse du coût du matériel ont favorisé la décentralisation de nombreuses fonctions informatiques. Cependant, le coût du logiciel (1) n'a pas diminué en conséquence. La production et la maintenance de programmes machine convenant à des applications particulières peuvent être compliquées et par conséquent ont tendance à rendre l'utilisateur trop dépendant des techniciens en informatique. Ce dernier problème peut être en grande partie résolu par la mise au point de système "modèles" susceptible d'être utilisés par plusieurs juridictions. Ceci aboutira en effet à une formule de partage des coûts entre les juridictions.

Pour l'instant, l'élaboration de système d'information d'exploitation se fait pour répondre aux besoins locaux. On accorde très peu d'intérêt aux besoins nationaux en statistiques. Des systèmes qui semblent accomplir des fonctions analogues ou identiques d'une province à une autre

---

(1) Le logiciel se réfère aux programmes exploités par l'ordinateur. Le matériel correspond à l'ordinateur lui-même ainsi qu'à ses périphériques comme ses terminaux, imprimantes, etc.

peuvent être différents quant à la portée. Il existe également de larges disparités en ce qui concerne le stade de perfectionnement de ces systèmes. En définitive, on utilise des définitions ou des concepts différents pour les mêmes éléments d'information d'une juridiction à l'autre.

Si l'on veut obtenir de l'information et des statistiques judiciaires nationales en tant que sous-produits des systèmes d'exploitation, il nous faut définir une stratégie d'élaboration des systèmes plus stricte. Les éléments d'information nécessaires à l'information et aux statistiques nationales doivent correspondre à des définitions et à des concepts normalisés si l'on veut que les regroupements nationaux aient un sens. Ceci signifie que **la technologie des ordinateurs est impuissante à elle seule à offrir une solution permettant d'obtenir des statistiques nationales**; aussi est-il nécessaire de coordonner l'élaboration de systèmes d'exploitation et de statistiques à l'échelle nationale.

Plusieurs étapes doivent intervenir dans le processus général de définition des besoins nationaux en matière d'information et de statistiques judiciaires. On doit d'abord établir un tableau des besoins qui sera soumis en tant que proposition à l'examen critique de toutes les juridictions. Cette formalité devrait inévitablement inclure les concepts et les définitions correspondant à tous les éléments d'information.

On doit en second lieu dresser un inventaire de l'ensemble de l'information et des statistiques dont on dispose actuellement. Étant donné que ceci implique l'examen des données qui sont accessibles dans toutes les juridictions, on espère que les incohérences dans les définitions et les concepts seront mises en évidence.

Une fois ces deux étapes franchies, on comparera la liste des besoins à l'information dont on dispose. On résoudra les problèmes des différences dans les définitions et concepts lorsque les avantages escomptés justifieront les changements. Cette démarche nous donnera une liste modifiée des besoins nationaux en matière d'information et de statistiques judiciaires.

Une fois que les besoins en information auront été définis avec certitude et que des indices de priorité auront été assignés aux divers secteurs de l'information judiciaire, on devra mettre au point les systèmes opérationnels d'information et de statistiques nécessaires à la production des données. Dans certains domaines d'intérêt, ceci signifie que les systèmes actuels devront être modifiés alors que dans d'autres de nouveaux systèmes seront élaborés à partir de rien.

Les données des systèmes opérationnels d'information et de statistiques seront fournies à un organisme central pour la manipulation finale. Les données fournies pourraient se présenter sous une forme groupée (macro) ou sous la forme de micro-données. La diffusion des statistiques nationales sera très probablement assurée par l'organisme central.

Pour les secteurs dépourvus de systèmes ou en ayant très peu, on devrait favoriser la mise au point de **systèmes d'information modèles**. On devrait adopter parallèlement des **répertoires normalisés de données**. Comme au cours de cette étape de conception des systèmes l'on étudiera tous les besoins opérationnels de toutes les juridictions ou de nombre d'entre elles, les systèmes modèles pourraient être implantés dans de nombreux endroits assez facilement. Ceci présente le double avantage de normaliser la conception des systèmes tout en permettant de réaliser d'importantes économies de temps et d'argent. Un grand nombre de systèmes informatiques sont déjà en exploitation et fonctionnent efficacement. Ces systèmes peuvent nécessiter des modifications afin de produire les données requises. Il est possible que certains des systèmes actuels puissent également convenir à d'autres juridictions avec peu de changements ou sans aucun changement. On pourra là aussi économiser temps et argent.

La définition des besoins nationaux en information judiciaire et la conception des systèmes informatiques nécessaires à la production de données amélioreront de toute évidence la qualité et la valeur des statistiques. On s'attend également à un certain nombre d'avantages complémentaires:

- i) la terminologie judiciaire sera le plus possible normalisée à l'échelle nationale, ce qui favorisera les communications;
- ii) on réalisera des économies dans les secteurs où l'on implantera les systèmes "modèles" ou lorsqu'on pourra transposer le logiciel d'une juridiction à une autre;
- iii) la saisie des données sera plus rapide et plus économique étant donné que de nombreux éléments d'information seront saisis par les systèmes d'exploitation locaux. La qualité de ces données pourra être supérieure à celle des données réunies à l'échelle nationale par les enquêtes échantillons ou les recensements;
- iv) l'établissement d'un inventaire du type de données collectées réduira de façon non négligeable les doubles emplois dans la collecte de cette information. Ceci diminuera également le fardeau des réponses.

### CRITÈRES D'ÉVALUATION DES SOLUTIONS

Les débats du PNCR prenaient appui sur le fait admis que l'objectif général de chacune des solutions organisationnelles à l'étude était d'assurer la production en temps opportun d'information et de statistiques judiciaires nationales à la fois indispensables et d'excellente qualité. Pour choisir la meilleure façon de réaliser cet objectif, il était nécessaire de définir un ensemble de paramètres au moyen desquels il serait possible d'évaluer chacune des solutions (les résultats de cette évaluation sont présentés au chapitre 8). Les paramètres se répartissent en trois catégories principales.

#### A. QUESTIONS TOUCHANT L'ORGANISATION

##### Engagement et propriété

Cette option doit porter sur les mécanismes qui vont promouvoir un consensus entre l'administration fédérale, les provinces et les territoires sur les priorités statistiques nationales et sur la façon de les réaliser.

Cette option doit être conçue de façon à garantir l'engagement, de la part des juridictions participantes, de fournir un soutien adéquat et des ressources calculées suivant des ententes à long terme.

Cette option doit tenir compte du fait que les programmes qui en relèvent nécessitent l'appui et

l'engagement des directions concernées à tous les niveaux au sein des juridictions participantes.

### **Évolution et révolution**

Cette option doit être un point de départ sans ambiguïté et doit être considérée sans toutes ces hypothèses et caractéristiques traditionnelles de fonctionnement qui ont empêché le progrès dans le passé.

Cette option doit maximiser l'utilisation des systèmes et des ensembles existants de ressources et doit éviter tout changement organisationnel inutile qui se traduirait par une trop grande consommation de temps, de crédits et de bonne volonté.

### **Imputabilité**

Cette option doit garantir que les personnes chargées de la production de statistiques nationales sur la justice soient responsables devant les sous-ministres, à la fois pour les statistiques sur la justice et pour les statistiques nationales.

### **Simplicité**

L'option doit essayer de viser la simplicité organisationnelle et de garantir la transparence de l'imputabilité, de la communication et de la prise de décisions.

L'option devrait être conçue afin d'établir des programmes de façon graduelle, au besoin, suivant un plan général, et les ressources réservées à n'importe quelle activité doivent être suffisantes pour en garantir le succès.

### **Coordination des ressources**

L'option doit promouvoir la coordination de l'utilisation des ressources consacrées et devrait éviter tout dédoublement des formes, par la combinaison des ressources destinées aux fonctions pour lesquelles il est possible de réaliser des économies d'échelle et d'autres avantages.

## Perfectionnement de la main-d'oeuvre et des ressources

L'option doit être telle qu'elle attire et retienne un personnel hautement qualifié pour toutes les fonctions du processus statistique et de l'information.

### B. QUESTIONS STATISTIQUES

#### Intégrité et crédibilité statistiques

L'option doit garantir qu'elle est indépendante sur le plan politique pour ce qui est de l'impartialité de son travail, et que tous les utilisateurs, y compris le grand public, peuvent avoir confiance dans les résultats de ses travaux.

#### Souplesse

L'option doit être conçue de façon à tenir compte et à s'adapter à l'évolution des besoins en information et des priorités à la fois au sein des programmes et entre eux.

L'option doit être en mesure de retenir d'autres méthodes et d'autres moyens d'acquisition et de présentation des données suivant l'évolution des priorités et des ressources. Elle doit être en mesure d'accepter différentes méthodologies pour différents programmes sectoriels de même que des changements allant de la production de données de recensement à des données par sondage, des données globales aux micro-données.

La structure doit être capable de bénéficier de l'évolution des techniques.

L'option doit être capable de fournir d'autres stratégies pour la production de statistiques nationales lorsque leur production par une méthode ou une structure unique ne fait pas l'objet d'un soutien et d'un engagement unanimes.

## Uniformité

L'option doit faciliter la conclusion d'un consensus sur les définitions standard, les unités employées, la sécurité, la qualité, etc., et être en mesure d'appuyer leur mise en oeuvre et leur maintien.

## Comparabilité et continuité

L'option doit faciliter la comparabilité des statistiques nationales sur la justice entre les secteurs constitutifs, et entre d'autres statistiques sociales et démographiques.

La continuité longitudinale est un élément essentiel de bonnes statistiques et l'option doit en tenir compte.

## Confidentialité et sécurité de l'information

L'option doit être conçue de façon à garantir la protection du caractère confidentiel des renseignements personnels.

L'option doit garantir que les programmes sont conçus de façon à réduire le plus possible le risque d'une erreur de manipulation des renseignements délicats de nature personnelle à toutes les étapes du processus statistique.

## C. RELATIONS ENTRE LE RÉPONDANT ET L'UTILISATEUR

### Fardeau des répondants

L'option doit réduire le plus possible le fardeau des répondants, en limitant les activités statistiques nationales à celles qui sont visiblement nécessaires, et en réduisant au minimum la paperasserie.

### Soutien de l'élaboration de systèmes juridictionnels

Compte tenu des responsabilités de chaque juridiction dans le cas de l'exploitation et des services nécessaires à



l'administration de la justice à leur niveau, l'option doit

- a) établir des statistiques nationales à partir des systèmes d'information opérationnels, dans la mesure du possible, et
- b) appuyer l'élaboration de tels systèmes.

### Consultation et communication

L'option doit garantir la communication entre tous ceux qui participent directement ou indirectement au processus statistique: les fournisseurs de données, les réalisateurs de systèmes, les gestionnaires de programmes et les utilisateurs de l'information, etc.

L'option doit prévoir des mécanismes de consultation avec les utilisateurs de données sur la justice hors du secteur public à propos des besoins et des priorités.

L'option doit favoriser les communications et l'échange d'information portant sur les progrès techniques.

### Accessibilité de l'information

L'option doit offrir un point de contact central pour les utilisateurs afin de leur permettre d'accéder aux statistiques nationales et à l'information sur tous les éléments du système judiciaire.



## SOLUTIONS

### Introduction

On reconnut dès le début lors des discussions du groupe de travail que les dates limites fixées empêchaient d'aborder de façon linéaire les tâches définies dans le plan de travail. Il était évident qu'il était nécessaire de s'atteler parallèlement à plusieurs tâches. En conséquence, les solutions possibles ont pris corps au fur et à mesure que les hypothèses de travail, les principes et critères étaient mieux compris du groupe de travail dans son ensemble et devenaient plus précis.

Cependant, les solutions en elles-mêmes et les travaux qui sont reliés à leur formulation sont tout à fait distincts de la tâche d'établissement des priorités. Même si le groupe de travail a présenté des priorités, étant donné l'information apportée au chapitre 4, c'est aux sous-ministres qu'il appartient d'engager les ressources, d'approuver la méthode choisie par le groupe de travail, et de ratifier les stratégies recommandées. Toutes les options, excepté celle du statu quo, sont susceptibles, avec quelques petites modifications, de s'adapter aux priorités et au calendrier des programmes et activités sur lesquels on ne sera entendu.

Les détails concernant ces décisions sont présentés dans le chapitre 22 du Volume II. On y trouve une liste complète des activités qui fait état des objectifs ainsi que l'éventail des activités et des secteurs fonctionnels qui

entrent nécessairement en ligne de compte si l'on veut que les solutions aboutissent à la production de statistiques judiciaires nationales. On y fournit également une explication des termes et fonctions qui n'ont pas été complètement précisés dans les documents présentant chaque solution.

Les solutions décrites dans ce chapitre sont les suivantes:

a) Le statu quo;

#### Centre indépendant

b) Le centre national de la statistique et de l'information judiciaires (le Centre);

c) Le groupe d'information sur la Justice canadienne (le Groupe);

#### Au sein du gouvernement

d) Le consortium des statistiques judiciaires du Canada (le Consortium);

e) Le satellite de Statistique Canada (le Satellite).

Les solutions (b) à (e) sont exposées avec suffisamment de détails pour permettre une évaluation en fonction des critères de réussite énumérés au chapitre 6. L'une d'entre elles, le satellite de Statistique Canada comporte également un plan général de mise en oeuvre et un calendrier. Certaines comprennent une esquisse de budget, ce qui facilitera la comparaison des options dans une optique financière et mettra en évidence les secteurs privilégiés par les différentes options.

La solution du statu quo a été écartée dès le début étant donné l'unanimité du mécontentement à l'égard des statistiques judiciaires nationales actuelles. De plus, presque tout le monde considère que les structures actuelles sont fondamentalement inadaptées aux tâches à accomplir. Nous n'avons donc donné qu'une brève description du status

quo dans ce chapitre, mais il est à signaler que le chapitre 3 "Leçons du passé" donne de plus amples informations à ce sujet.

Les quatre solutions retenues suggèrent toutes un plus grand engagement des sous-ministres de la justice dans les entreprises de statistiques nationales mais elles diffèrent sur le type d'engagement et sur le degré de cet engagement. Ces solutions insistent également sur la nécessité de consacrer plus de ressources que par le passé à la production de statistiques judiciaires nationales.

## A. LE STATU QUO

Il est impossible de définir avec précision la production actuelle de statistiques et de renseignements judiciaires à l'échelle nationale. Dire que de nombreuses initiatives indépendantes ont été prises serait juste; soutenir qu'il y a eu des retards et une confusion inutiles dans la production de statistiques seraient généralement exact; qualifier de sceptique l'attitude des ministères de la justice serait un euphémisme.

L'existence du Projet national de coordination des ressources est une preuve évidente de l'insatisfaction à l'égard du statu quo. Les chapitres 2, "Pourquoi réunir de l'information et des statistiques nationales sur la justice", 3 "Leçons du passé", et 4, "Besoins, données disponibles et ressources" témoignent tous du manque de statistiques de qualité, des efforts déployés par le passé pour remédier à la situation et des besoins toujours insatisfaits.

Au sein de chacune des juridictions, on a reconnu l'importance de l'information pour la gestion et les opérations. Des fonds sont consacrés à l'établissement de systèmes d'information automatisés et manuels bien qu'on ne dispose pas des coûts réels de ces travaux. Chacune des juridictions procède à ses propres expériences, dont certaines permettront de produire de façon plus économique et plus fiable des statistiques et des renseignements nationaux.

Cinq organismes et comités ont participé aux travaux en matière de statistiques et de renseignements judiciaires nationaux. Cette participation allait de la responsabilité directe de la collecte et de la production de données à des fonctions de consultation. Voici ces comités et organismes:

- 1) les ministres et sous-ministres responsables de la justice;
- 2) le Comité consultatif fédéral-provincial de l'information et de la statistique judiciaires;

- 3) la Division de la statistique judiciaire de Statistique Canada;
- 4) le Groupe national d'étude sur l'administration de la justice;
- 5) le Groupe national de travail sur l'information et la statistique judiciaires.

On peut expliquer le statu quo en décrivant brièvement les attributions des organismes en matière de statistique et d'information nationales et en réitérant les éléments soulignés au chapitre 3, "Leçons du passé".

Les ministres ont approuvé la création du Groupe national d'étude (GNE), et les sous-ministres en sont devenus le conseil d'administration. Cette façon de procéder a permis au GNE d'établir des relations opérationnelles directes sur le plan des rapports hiérarchiques et du travail avec les ministères provinciaux et, par la suite, les ministères fédéraux, sauf Statistique Canada. Ainsi le GNE était très bien placé pour travailler avec les ministères de la Justice afin de remplir le mandat qui lui avait été confié (voir le chapitre 3). Les efforts du GNE ont toutefois été gênés par le manque de renseignements disponibles. Le GNE a commencé à recueillir les renseignements dont il avait besoin pour examiner les services de la justice et les coûts connexes et recommander des normes. Le GNE a utilisé les renseignements mis à sa disposition par les provinces et les ministères fédéraux et l'information publiée par la Division de la statistique judiciaire de Statistique Canada; il a en outre commencé à recueillir de nouvelles données. Il n'existait pas de mécanismes officiels permettant au GNE ou aux sous-ministres de la justice de communiquer avec Statistique Canada ou de se consulter au sujet de questions et de problèmes communs.

Le Comité consultatif fédéral-provincial de l'information et de la statistique judiciaires est un comité composé de représentants de toutes les provinces, des territoires et des ministères fédéraux de la Justice et du Solliciteur général ainsi que de Statistique Canada. Ce comité se réunit de temps à autre et a réussi plus ou moins à

améliorer l'information et la statistique judiciaires en partie, comme il est mentionné au chapitre 3, parce qu'il n'existait aucun groupe opérationnel pour donner suite à ses recommandations. Le Groupe national de travail (GNT) a été créé grâce aux fonds de l'administration fédérale en avril 1978 pour être l'organe opérationnel du CCFP.

Le GNT a participé à l'examen des systèmes de gestion et autres systèmes d'information et a aidé les juridictions à entreprendre certains projets approuvés par le CCFP. Le CCFP a constitué un comité de direction fédéral-provincial chargé d'approuver, en son nom, les projets et les initiatives du GNT.

Le CCFP et le GNT ne relèvent pas officiellement des sous-ministres ou des ministres. Les ministères de la justice n'orientent donc pas leurs initiatives de la même façon que celles du GTN.

Ces différentes approches ont eu pour effet de susciter la confusion au sein des milieux de la justice. Le GNE a présenté des rapports aux sous-ministres et, selon ces derniers, les rapports comblaient une lacune importante. Ces rapports ont cependant coûté très cher et ont demandé beaucoup de temps aux ministères qui ont fourni les renseignements, et certaines provinces ont fait savoir qu'elles éprouvaient beaucoup de réticence à recommencer le processus en dépit du fait qu'elles ont besoin de ces renseignements.

Les résultats des travaux de la Division de la statistique judiciaire de Statistique Canada ont fait l'objet d'un examen et ont été considérés comme insatisfaisants. Les stratégies de collecte utilisées ont fait l'objet de critiques acerbes, et la Division de la statistique judiciaire a constaté que le champ d'observation et l'exhaustivité des données soumises présentaient des lacunes sérieuses.

Ainsi donc le statu quo laisse beaucoup à désirer. Les organismes qui ont participé à la production de statistiques et de renseignements nationaux se sont montrés incapables de répondre aux besoins divers de la communauté de la justice.



## B. LE CENTRE NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DE L'INFORMATION JUDICIAIRES (LE CENTRE)

Cette solution a été envisagée pour répondre à un but unique: assurer la production, en temps opportun, d'information et de statistiques judiciaires nationales de haute qualité. Par le terme national, nous entendons un champ d'application qui tient compte de tous les organismes et juridictions des pouvoirs publics fédéraux, provinciaux et municipaux. La non participation ou le retrait, ne serait-ce que d'un seul de ces organismes ou juridictions, signifie que nous n'aurons pas de statistiques nationales. Dans un système fédéral, ceci n'est pas sans danger et nécessite un engagement dynamique et, presque à coup sûr, une valorisation des intérêts conjoints plutôt que des intérêts particuliers.

Nous savons pertinemment que toute solution satisfaisante nécessitera la participation et le contrôle de tous les paliers de gouvernement, fédéral, provincial et municipal. Il sera impossible à tout secteur des pouvoirs publics travaillant seul d'atteindre l'objectif que nous avons fixé. L'histoire des essais unilatéraux ou même relativement isolés corrobore cette affirmation. Il est donc nécessaire de chercher à atteindre l'objectif conjointement et en coopération, sans perdre de vue l'idée que chacun peut avoir une fonction et un rôle différents mais que ces derniers doivent viser à la réalisation d'un objectif commun. La voie centrale est la plus souhaitable puisqu'elle marie efficacement les rôles et les fonctions de façon à présenter un produit national essentiel.

Les sections du rapport présentées ci-dessus ont servi à étayer cette étude mais on a mis en évidence quatre questions qui méritent d'être examinées plus à fond et qui dans un sens constituent le "moteur" de notre solution. Ce sont:

1. les structures et capacités de production actuelles;
2. la direction et l'engagement;
3. la centralisation et;
4. l'implantation des systèmes ou le traitement de l'information.

## 1. Structures et procédures actuelles de Statistique Canada

Au sein de la communauté judiciaire, le sentiment qui prévaut est que Statistique Canada n'a pas accordé aux statistiques judiciaires la priorité qui leur était due. Il n'est pas facile de faire un diagnostic précis ou d'aller dans le détail mais l'on s'accorde généralement à penser qu'en comparaison avec les statistiques économiques, par exemple, les statistiques judiciaires n'ont jamais reçu du Bureau les ressources qui leur convenaient et les gestionnaires de Statistique Canada ne leur ont jamais accordé une attention suffisante.

Le Bureau a signalé que jamais la communauté judiciaire fédérale ou provinciale n'avait fait connaître ses priorités en matière de statistiques et d'information. Statistique Canada a laissé entendre que même si des besoins fragmentaires d'information judiciaires pouvaient être identifiés, il lui serait impossible de produire cette information au complet. À plusieurs reprises, au cours des cinq dernières années, le Bureau a demandé aux deux principaux ministères fédéraux (ministères de la Justice et du Solliciteur général) de définir leurs besoins en information. Cependant, une fois établie la liste de ces besoins, Statistique Canada a signalé qu'il n'était pas en mesure d'y répondre, du moins en partie, à cause des nombreux autres clients qu'il devait satisfaire. Ces clients étaient entre autres, des gens du public, des députés, des chercheurs et des universitaires. La question des multiples clients, que l'on oppose aux multiples utilisateurs de l'information statistique produite par un bureau central du gouvernement fédéral, ne laisse pas d'irriter. La nécessité, à cause d'obligations statutaires ou politiques de satisfaire une clientèle multiple, disparate et mal définie constitue une entrave au sein même de la structure de Statistique Canada qui, quelle que soit l'organisation interne, s'oppose à la centralisation de la prise de décisions politiques, de l'administration et de la gestion des programmes.

Ceci signifie que si l'on définit une clientèle restreinte et évidente, celle-ci devrait être choisie pour ses aptitudes à stimuler la production de l'information et de la statistique judiciaires nationales. La clientèle que nous

proposons dans notre solution est constituée des sous-ministres de la justice, des sous-procureurs généraux et des sous-ministres chargés des services correctionnels aux niveaux fédéral et provincial. Il est manifeste que si l'on répond aux besoins de cette clientèle, de nombreux autres besoins se trouveront également satisfaits, mais probablement, seulement en partie. Nous avons pensé qu'il valait mieux quand même adopter cette solution, du moins pour un certain temps, afin que les ressources limitées dont nous disposons puissent atteindre cet objectif plus modeste.

D'autre part, bien que le Bureau se trouve aux prises avec des restrictions budgétaires et des contraintes politiques, il est clair qu'avec de la bonne volonté, il pourra résoudre ces problèmes alors qu'il en existe un qui restera presque certainement insoluble. Tout service ou organisme provincial ou fédéral qui refuse de participer au programme de statistiques nationales crée un obstacle insurmontable à la réalisation de notre objectif. Nous ne devrions pas négliger le fait que tout ministère qui fait cavalier seul peut détruire l'édifice et que son intransigeance ne laissera aux autres administrateurs de la justice que des statistiques incomplètes. Nous savons pertinemment que récemment, certains ministères provinciaux ont quelquefois choisi de se retirer du programme et qu'ils avaient de bonnes raisons pour le faire; quelquefois, néanmoins, les raisons semblent moins évidentes ou l'on n'y peut trouver autre chose que la défense d'intérêts particuliers. À cause du peu d'importance qu'ils accordaient aux statistiques judiciaires, les sous-ministres de la justice, ont par le passé délégué leurs responsabilités soit directement, soit par défaut, à d'autres dans leur ministère. Certains de ces fonctionnaires moins chevronnés ont pris des décisions qui, de toute évidence, ne sont pas dans l'intérêt général des sous-ministres. Il faudra que les sous-ministres, si occupés soient-ils, acceptent de jouer un rôle plus direct dans la résolution des problèmes si l'on veut qu'un organisme quelconque puisse présenter des statistiques judiciaires nationales.

La solution présentée ci-dessous s'appuie sur l'idée qu'il est nécessaire de protéger l'organisme de la façon la plus simple possible contre les contrôles administratifs

perturbateurs. Il est généralement admis que nombre des mécanismes de contrôle indispensables dans une organisation très complexe font double emploi dans un organisme plus petit. Un petit organisme jouissant d'une certaine autonomie permettra de distinguer clairement les personnes responsables et ne deviendra pas un fardeau d'inefficacité.

## 2. Direction et engagement

Il est évident qu'on ne peut éviter une certaine tension entre la nécessité pour l'information de répondre à des objectifs à court terme et le besoin de mettre au point des procédures statistiques pour garantir la crédibilité technique de l'information. Un organisme statistique central qui répugne à compromettre des principes scientifiques valables pour produire les "chiffres approximatifs les meilleurs possibles" afin d'informer les organes de prise de décision est presque nécessairement voué à être considéré par les sous-ministres de la justice comme inefficace. La question se pose de savoir quelles normes doivent l'emporter: les normes statistiques techniques ou les normes des organes de décision.

Les demandes des sous-ministres de la justice présentées de façon à ce qu'on réponde à leurs besoins, ne doivent pas se voir reléguées au second rang au nom de la pureté statistique. Nous devons admettre que même si le groupe national d'étude sur l'administration de la justice n'a pas produit et, de fait, n'a pas pu produire de statistiques judiciaires nationales tout à fait valables et scientifiquement bien fondées, il a néanmoins présenté un produit qui a été utile à sa clientèle. Il est peu vraisemblable, étant donné les normes statistiques et autres normes scientifiques que le Bureau s'efforce de respecter, qu'il accepte jamais, pour sa part, de produire le même type de travail que le GNE. Notre conclusion générale est donc qu'un organisme statistique national devrait être prêt à adapter ses méthodes et autres caractéristiques techniques afin de répondre, dans la mesure du possible, aux besoins des clients. Si l'on veut que ceci soit respecté, la direction de l'organisme statistique national devrait être confiée aux administrateurs de la justice, non aux statisticiens. Il n'est pas réaliste et il serait inconséquent de résoudre ce

problème grâce à une méthode improvisée. La méthode doit être fondée sur un ensemble de principes qu'on ne doit pas avoir à remettre en question tous les jours.

Tout comme le système judiciaire et son administration qui ne sont contrôlés par aucune juridiction et sont situés dans un secteur hors influence, de même, l'organisme judiciaire national ne devrait être dirigé par aucune juridiction. Le Groupe de travail a conclu, pour plusieurs raisons, que les sous-ministres de la justice devraient diriger et contrôler les statistiques nationales. Le choix à faire se situe donc au niveau des modalités de direction et de contrôle, et du degré d'autonomie, et l'on doit tenir compte également du fardeau supplémentaire que ceci constituera pour les sous-ministres déjà extrêmement pris. Les sous-ministres ont déjà signalé, de façon non officielle, que bien que désireux de jouer un plus grand rôle dans la production de statistiques nationales ils hésiteraient à prendre la responsabilité d'un contrôle direct.

La position du centre autonome décrite dans la présente section repose sur une hypothèse fondamentale - à savoir que, même si le rôle consultatif qu'assument les sous-ministres constitue le minimum acceptable pour améliorer la situation actuelle, il est probable que ce rôle ne sera pas suffisant à long terme, étant donné l'envergure et la complexité des problèmes à régler. L'organisation décrite ci-dessous tient compte de cette idée et tente d'alléger le plus possible les obligations reliées à la direction de l'organisme et de les répartir équitablement.

### 3. Centralisation

On doit évaluer cette solution en considérant le degré souhaitable de "centralisation" pour l'accomplissement de chaque fonction relevant de l'organisme statistique national. On a décidé unanimement que certaines fonctions doivent, pratiquement a priori, être accomplies de façon centralisée et qu'un groupe de gestionnaires de la direction centrale doit s'occuper de la vérification. D'autres fonctions peuvent ou doivent être accomplies dans les ministères et organismes. D'autres fonctions encore peuvent être accomplies suivant une formule mixte. On doit tenter

d'étudier dans un programme de mise en oeuvre quel sera l'équilibre idéal, par sous-programme. Toutes les solutions sont confrontées à ce problème.

Cependant, du point de vue de la mise en oeuvre d'une solution ou d'un modèle en particulier, le centre autonome semble présenter certains avantages. Les sous-ministres, en choisissant d'assumer la direction plutôt que de prodiguer des conseils peuvent avec plus d'efficacité entreprendre une planification à long terme comprenant notamment l'acquisition et l'affectation des ressources ainsi que l'adaptation des priorités aux besoins.

#### 4. Implantation des systèmes/traitement de l'information

La solution du centre autonome que nous exposons ci-dessous n'est qu'une des structures organisationnelles indépendantes possibles aptes à répondre aux besoins définis et correspondant aux critères énoncés précédemment. Elle propose que l'on accorde une importance équivalente à long terme, à deux activités: l'implantation de systèmes coordonnés et le traitement des données.

Notre solution s'appuie sur la postulat qu'à long terme, les statistiques nationales seront produites en tant que sous-produits des systèmes automatisés d'exploitation ou de gestion des ministères et organismes; cependant pour que cette hypothèse de travail devienne réalité, il faudra une longue période de temps et un engagement considérable de ressources financières et autres de la part des sources d'information; il faudra que les ministères et organismes, quand ils planteront ou transféreront des systèmes automatisés ne perdent pas de vue les besoins nationaux en statistiques et prennent les mesures nécessaires pour y faire face; il faudra qu'avant l'implantation ou la modification des systèmes automatisés, certains des changements apportés aux procédures actuelles se soient révélés efficaces et d'un coût raisonnable pour satisfaire les besoins; il faudra que l'organisme statistique national dispose d'un groupe d'experts de façon à pouvoir garantir que les systèmes et procédures mis en place assureront la mise en commun des données et aideront les juridictions à modifier la saisie des données et les modes d'approvisionnement.

Il est évident que les systèmes automatisés de production des données seront élaborés et implantés dans chaque juridiction, au rythme de chacune et suivant un calendrier très différent. Le rôle primordial qu'un organisme statistique central peut jouer dans ce processus est celui de centre de référence, assurant la prestation des services techniques et la coordination. Toutefois, nous devons admettre que la coordination de l'implantation des systèmes requiert la participation des organismes et nécessite l'oubli, pour un temps, des intérêts particuliers. Cette solution donne aux sous-ministres la direction de ce processus essentiel.

Notre solution permet également d'envisager une plus grande capacité de traitement des données. Si nous en croyons l'expérience internationale, nous devons prendre pour acquis qu'il n'est pas possible pour un organisme de statistiques nationales d'offrir toute la gamme des présentations de l'information et d'entreprendre une analyse essentielle en vue de satisfaire les besoins à long terme des sous-ministres sans avoir accès aux micro-données. Il peut arriver, néanmoins, qu'à court terme, les données semi-groupées suffisent. Quoique cette question demande à être examinée de près, il est clair que tout organisme national de statistiques judiciaires nécessite une capacité de traitement des données de base.

## **5. Caractéristiques générales d'un centre autonome**

Cette option nécessitera que certaines des ressources actuelles de tous les paliers de gouvernement soient affectées à un programme intégré. Un tel programme pourrait assurer une participation conjointe fédérale-provinciale à la fixation des priorités en matière d'information, la continuité du financement à long terme et le contrôle. Pour faciliter les choses, on créerait une entité permanente légale appelée "Centre national de la Statistique et de l'information judiciaires" (le Centre). Ceci serait un organisme à but non lucratif administrant ses ressources grâce à une entente à moyen terme avec toutes les juridictions.

Pour que les responsabilités inhérentes à la direction et à la participation soient réparties, le Centre aurait à sa tête un Conseil d'administration constitué des sous-ministres de la justice, des sous-procureurs généraux, des sous-ministres chargés des services correctionnels et du statisticien en chef du Canada.

Le travail du Conseil pourrait être effectué lors d'une réunion annuelle générale qui pourrait, pour plus de facilité, coïncider avec l'une des réunions régulières des membres du Conseil et par conséquent ne pas créer pour les sous-ministres un fardeau supplémentaire. Lorsque ce groupe se réunirait à d'autres moments, on pourrait déposer un rapport des travaux du Centre à titre d'information ou, si nécessaire, inscrire les questions à l'ordre du jour et en débattre.

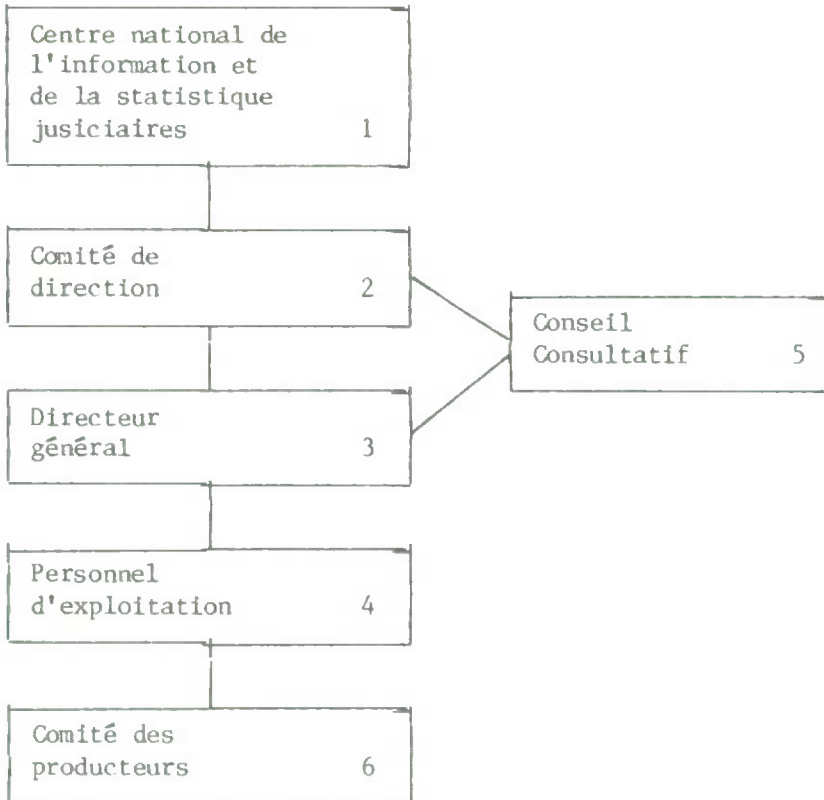
Les opérations courantes du Centre pourraient être supervisées par un Comité de direction constitué de cinq membres du Conseil d'administration dont deux représenteraient le pouvoir central et trois les juridictions des provinces. Le Comité de direction, avec l'aide du directeur général et avec l'approbation du Conseil d'administration, déterminerait les activités prioritaires et élaborerait des plans à longue portée pour que le Centre se développe sur des bases solides.

La gestion et l'administration courantes du Centre seraient confiées à un directeur général qui relèverait du Comité de direction (dont il serait membre de droit) et dont les fonctions essentielles seraient de mettre en oeuvre les priorités du programme établies par le Conseil d'administration, de gérer le budget du Centre et de diriger le personnel qui collecterait, interclasserait, analyserait et diffuserait l'information statistique, coordonnerait l'implantation des systèmes et entreprendrait des projets spéciaux. Le personnel serait employé par le Centre ou détaché auprès de celui-ci.

Il pourrait se révéler utile, en plus du Conseil d'administration, de la direction et du personnel, de former un Conseil consultatif des utilisateurs. Le Conseil consultatif se réunirait au moins tous les ans, ou plus fréquemment selon les besoins afin de donner son avis au directeur général ou au Comité de direction.



L'organigramme suivant illustre globalement la structure du Centre que nous préconisons:



Remarques concernant l'organigramme:

1. Les sous-ministres de la justice et le statisticien en chef du Canada formeraient un conseil d'administration constitué en société par lettres patentes en vertu des articles de la Partie II de la Loi sur les corporations canadiennes, sous le nom de CENTRE NATIONAL DE L'INFORMATION ET DE LA STATISTIQUE JUDICIAIRES, (on peut noter une certaine analogie avec le Canadian Law Information Council).

2. Le Comité de direction se réunira, selon les besoins, en dehors des réunions du Conseil d'administration prévues au calendrier pour conseiller le directeur général.
3. Le directeur général devra être un administrateur justifiant d'une bonne expérience.
4. Il sera nécessaire que le personnel travaille à la fois dans les régions et à l'administration centrale. À l'intérieur de ce personnel, un groupe d'implantation des systèmes continuera le travail actuel du Groupe national de travail et lorsque ce sera possible l'approfondira et prodiguera au directeur général des conseils techniques. Il n'est pas inutile de rementionner que le mandat actuel de ce groupe est de répertorier et de recommander aux organismes producteurs de données les systèmes aptes à la collecte de données convenant à des totalisations à l'échelle nationale; les sous-sections de production de statistiques du personnel de l'administration centrale collecteront ou grouperont les données générées, ajouteront les descriptions et analyses effectuées par les sous-sections du contenu qui décrivent les tendances qui se dessinent et prépareront les données et les textes pour la publication et la diffusion. Ils mettront également au point les plans d'élaboration des nouveaux sous-programmes de statistiques et travailleront à améliorer ceux qui existent. Les sous-sections feront connaître les points essentiels aux comités des producteurs. Le groupe des projets spéciaux aura la liberté nécessaire pour s'acquitter du travail, à court terme, du Groupe national d'étude.
5. Les membres du conseil consultatif représenteront dans l'ensemble la communauté des utilisateurs ne faisant pas partie du gouvernement. Leur tâche consistera à informer les utilisateurs, par les voies appropriées, des publications statistiques et de leur utilité pour les organismes non gouvernementaux.

6. Les comités de producteurs comprenant à la fois les gestionnaires d'exploitation et les techniciens feront partie d'un sous-programme et d'un service du même genre que le sous-comité ACCP du programme DUC. Ces comités fonctionneront de façon à faciliter la collecte, dans le temps requis, de statistiques de bonne qualité offrant le maximum de fiabilité et de validité.

## **6. Programmes de statistiques judiciaires**

Pour les besoins de notre solution, nous devons examiner ses rapports avec trois programmes d'information et de statistiques: (i) la justice pénale (adultes); (ii) la justice (mineurs); et (iii) la justice civile. Chacun de ces programmes peut être subdivisé. La division en sous-programmes facilite l'étude de la solution que nous préconisons pour la production d'information et de statistiques judiciaires répondant aux besoins et priorités définis par les utilisateurs éventuels. Les sous-programmes qui semblent appropriés à l'intérieur de chaque programme sont les suivants:

### **I. Justice pénale (adultes)**

1. Police
2. Tribunaux
3. Services correctionnels
4. Avocats de la Couronne
5. Assistance judiciaire

### **II. Justice - mineurs**

1. Police
2. Tribunaux
3. Services correctionnels et services sociaux post-judiciaires
4. Assistance judiciaire
5. Autres programmes parajudiciaires

### **III. Justice civile**

Il est évident qu'à court terme il n'est probablement

pas possible de mettre en oeuvre tous les sous-programmes et l'on doit définir une certaine stratégie par étapes.

## 7. Le point de vue juridique

Si nous voulons présenter tout à fait dans le détail notre solution du centre autonome, nous ne pouvons négliger de formuler plusieurs questions d'ordre juridique qui ont une incidence capitale sur la formulation de la politique.

1. Les ministres responsables et le statisticien en chef ont-ils, en vertu de la Loi sur la statistique, le droit de déléguer, ou de transférer d'une façon ou d'une autre, leurs pouvoirs ou leurs responsabilités relativement à la collecte, au regroupement et à la diffusion des statistiques judiciaires nationales?
2. Les ministères fédéraux et provinciaux (P.G., M.S.G., Services correctionnels et parajudiciaires, y compris les mineurs) peuvent-ils, avec ou sans la participation de Statistique Canada, créer un organisme (en vertu de la Partie II de la Loi sur les corporations canadiennes ou autre) en vue de produire et de diffuser des statistiques judiciaires nationales?
3. S'il est possible de créer un organisme indépendant des pouvoirs publics (mais financé par divers ministères de l'État) en vue de produire et de diffuser des statistiques judiciaires nationales, quelles seront les étapes nécessaires à l'accomplissement des formalités?
4. Si le ministre chargé de Statistique Canada ou le statisticien en chef du Canada devait retenir par contrat la prestation de services (ou un produit appelé statistiques judiciaires nationales) d'un centre autonome, comment le contrat devrait-il être, d'une façon générale, libellé? (Pourrait-il stipuler qu'il désire avoir des statistiques nationales en la forme et à la date prescrites par le Conseil d'administration du centre indépendant et pour la somme de \$X par année jusqu'à annulation?)

Ce n'est qu'après un examen approfondi des réponses à ces questions que notre option pourra vraiment prendre forme. Nous supposons cependant que s'il existe une volonté politique fédérale et provinciale de créer un centre autonome, il n'y a pas d'obstacle constitutionnel fondamental à cela.

L'avis qu'on a donné au PNCR est le suivant :

1. En ce qui concerne la question de savoir si le ministre responsable ou le statisticien en chef peut déléguer ou transférer, d'une manière ou d'une autre, ses pouvoirs ou ses responsabilités relativement à la collecte, au regroupement et à la diffusion de statistiques judiciaires, la réponse repose sur le principe qu'une personne à qui a été délégué le pouvoir ou la responsabilité d'accomplir une tâche quelconque ne peut déléguer, céder ou transférer ce pouvoir. Cependant, ceci n'empêche pas que les fonctions puissent être accomplies en vertu de contrats. On doit signaler que les pouvoirs et responsabilités exercés en vertu de la Loi sur la statistique ne sont pas exclusifs en ce sens qu'il n'est pas interdit à d'autres de faire ces mêmes choses.
2. En ce qui concerne la question de savoir si les ministères fédéraux et provinciaux peuvent, avec ou sans la participation de Statistique Canada, créer une forme d'organisation apte à produire et à diffuser des statistiques judiciaires nationales, on peut dire qu'il n'y a aucun empêchement à poursuivre dans cette voie. Un organisme de ce genre pourrait reposer sur une entente à l'amiable des divers ministères fédéraux et provinciaux et pourrait revêtir la forme d'une corporation dans les normes, constituée en société en tant que société à but non lucratif en vertu de la Partie II de la Loi sur les corporations canadiennes. Elle pourrait également revêtir la forme d'un contrat d'association entre les parties.

3. En ce qui a trait aux étapes nécessaires pour la création d'un organisme de production et de divulgation de statistiques judiciaires nationales, ceci peut être déterminé une fois la décision prise quant au type d'organisation désirée. Par conséquent, s'il doit s'agir d'une entente entre les ministères, toute entente entre les ministères fédéraux et provinciaux sera impérativement régie par les dispositions de la Loi sur l'administration financière et ses restrictions. Elle peut également prendre la forme d'une entente à l'amiable comme dans le cas du Groupe national d'étude fonctionnant par subventions pour assumer le coût des opérations. Elle pourrait prendre la forme d'une société de la Couronne ou encore d'une société à but non lucratif en vertu de la partie II de la Loi sur les corporations canadiennes.
4. La question de savoir comment les contrats seraient généralement libellés si le statisticien en chef du Canada en venait à passer des marchés de services est une question qui pourra être réglée une fois que les parties sauront de façon ferme ce qu'elles désirent. En d'autres mots, une fois que la décision politique sera prise, le contrat pourra être libellé en conséquence selon les modalités édictées dans la Loi sur l'administration financière et autres contraintes connexes.

Si l'on désire que ce sujet soit l'objet d'une analyse plus approfondie, il sera nécessaire de cerner plus clairement encore les problèmes envisagés. Ceci pourra être fait après que les sous-ministres auront étudié toutes les options.

## **8. Elaboration de la solution du Centre autonome**

Il y a deux remarques que nous devons faire concernant cette solution:

1. elle n'empêche nullement les juridictions ou organismes de produire, d'analyser et de diffuser des statistiques ou autre information sur leurs propres opérations;

2. les statistiques fournies au Centre pourront être soit regroupées ou désagrégées suivant le sous-programme.

Il y a un choix fondamental à faire en ce qui a trait aux méthodes de production des statistiques nationales dans chaque sous-programme. Ce choix doit être fait par rapport à l'accomplissement de chaque fonction et on ne peut négliger de tenir compte de la formule souhaitable de centralisation ou de décentralisation pour ces fonctions.

Par le terme centralisé, nous entendons que la fonction sera accomplie par le Centre et décentralisé signifie que la fonction sera accomplie par les ministères ou leurs organismes. À cet égard, la solution recommandée laisse toute latitude et l'on peut appliquer la méthode choisie à chaque sous-programme.

Les principales raisons incitant à l'accomplissement ou à la direction décentralisée des fonctions peuvent être les suivantes:

1. la facile répartition des coûts;
2. le désir de certaines juridictions de continuer à assumer la direction et à contrôler l'accès relativement à certaines données et aux traitements;
3. la résolution 14 du OCFP (à l'effet que la production et la transmission des données soient laissées aux organismes d'exploitation);
4. le désir de situer la responsabilité au niveau opérationnel;
5. le désir de rendre le rapport coût-efficacité plus évident étant donné les coûts cachés;
6. garantir la flexibilité des affectations de personnel et autres ressources.

Les principales raisons incitant à l'accomplissement ou à la direction centralisée peuvent être les suivantes:

1. permettre d'avoir une vue synthétique des questions et une planification plus efficace;
2. constituer un groupe important de professionnels et de personnel de soutien dont la seule tâche serait de produire l'information et la statistique judiciaires;
3. améliorer la continuité du rendement du personnel;
4. améliorer l'efficacité organisationnelle en attirant un personnel spécialisé et en lui offrant des possibilités de carrière évidentes;
5. réaliser des économies d'échelle;
6. améliorer les possibilités d'intégration horizontale de l'information entre les sous-programmes;
7. constituer un centre de référence concret pour le groupe des utilisateurs;
8. assurer le meilleur contrôle possible de la qualité du produit et l'affectation adéquate des ressources entre les sous-programmes;
9. permettre la souplesse en ce qui concerne la répartition des ressources en fonction des besoins et priorités variables.

## **9. Plan de mise en oeuvre**

Le Centre devrait, à court ou à moyen terme, poursuivre trois activités connexes:

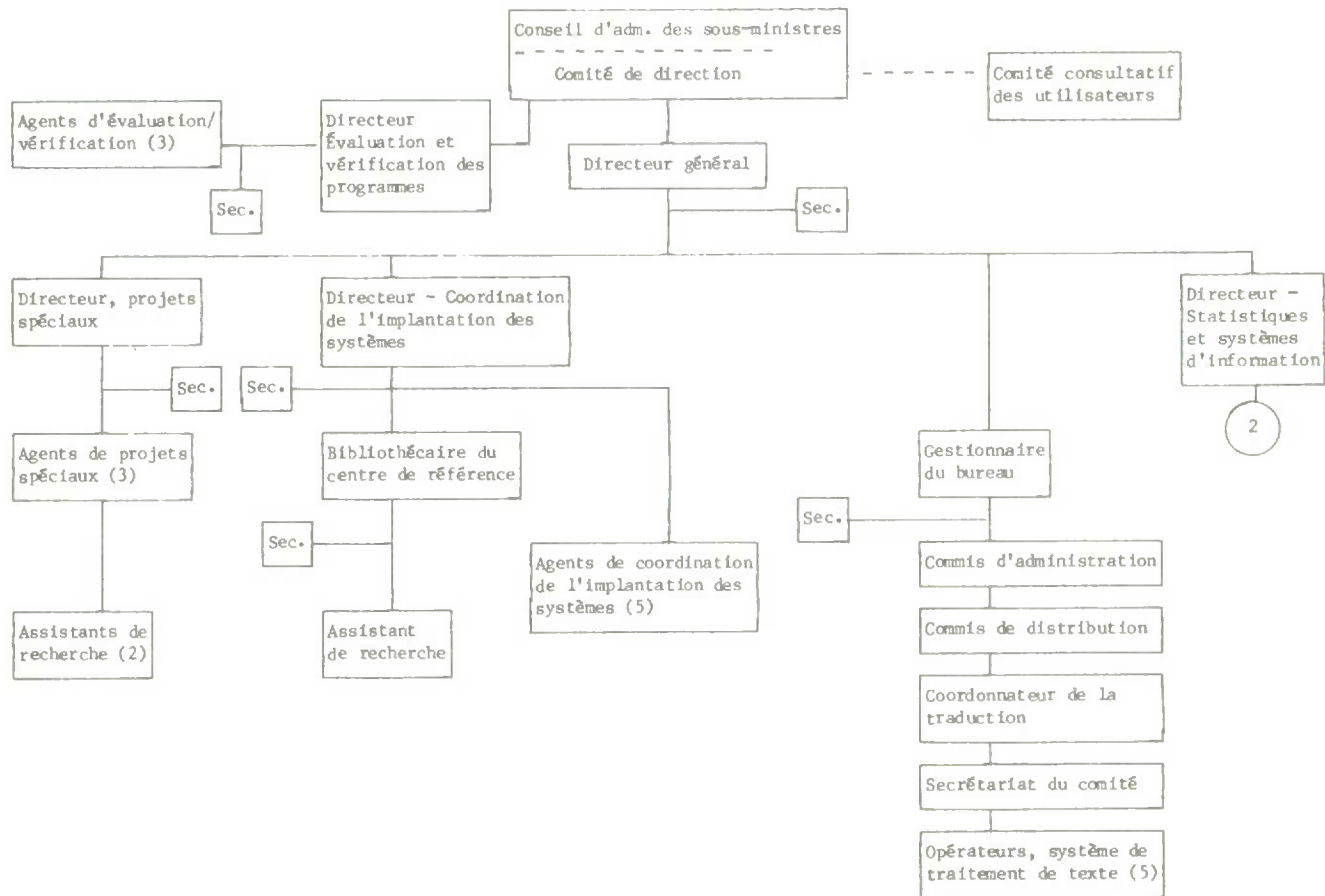
1. la présentation de statistiques nationales;
2. la coordination de l'implantation des systèmes dans les ministères et organismes;
3. la continuation du type d'activités entreprises par le Groupe national d'étude

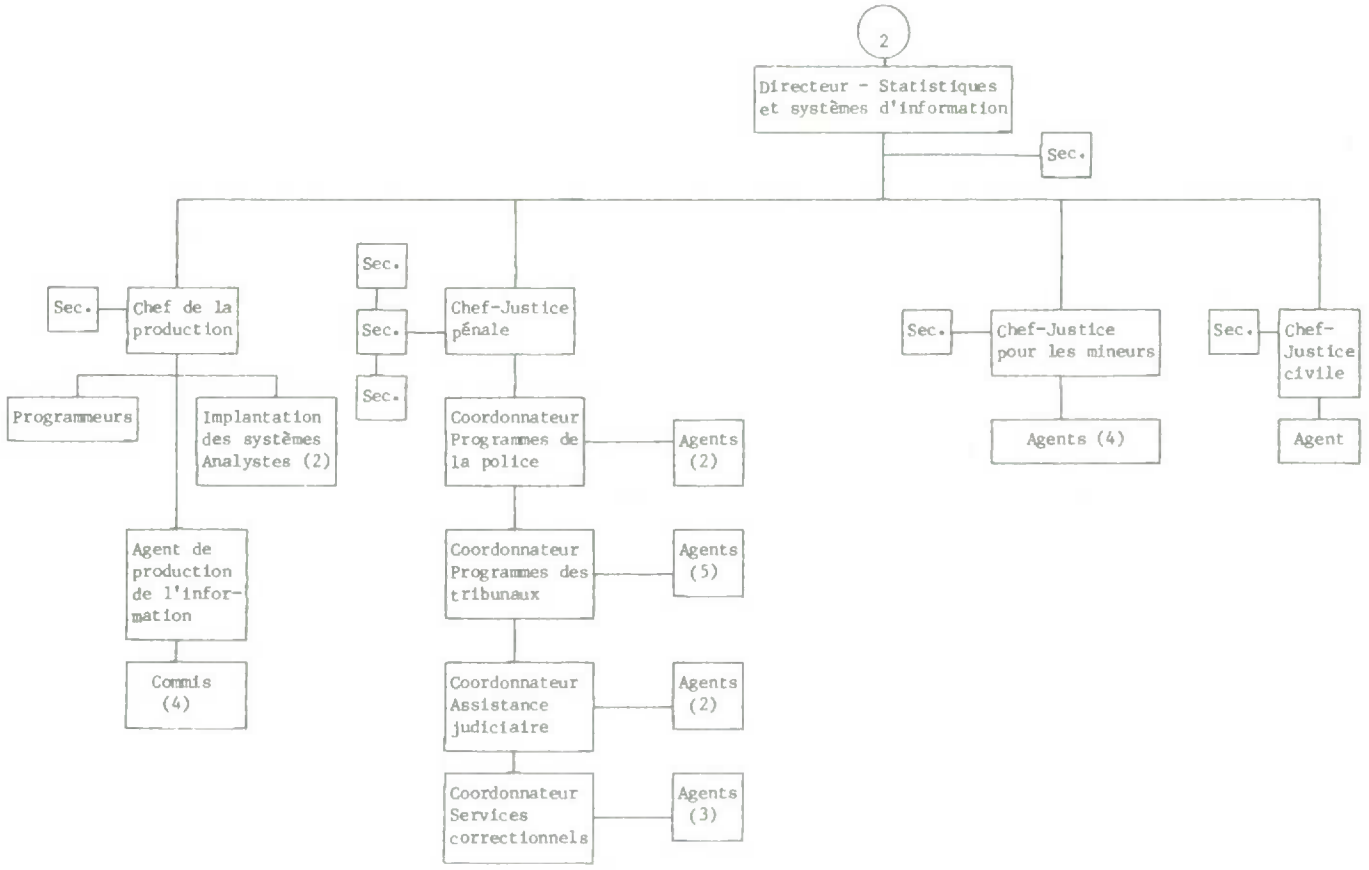


Bien que ces activités soient connexes, elles requièrent des connaissances et des compétences diverses. En conséquence, cette option recommande que ces activités soient accomplies sous l'égide de trois directeurs travaillant sous l'étroite supervision du directeur général qui assurera la coordination des objectifs. La souplesse permettra également au Centre de se concentrer sur un sous-programme en particulier comme le préconise le Conseil. En d'autres mots, les plans de travail des deux premières années peuvent contenir d'importantes phases de statistiques et d'implantation des systèmes pour un sous-programme donné et le statu quo pour d'autres.

Nous donnons dans les pages suivantes un organigramme plus détaillé du Centre.

ORGANIGRAMME  
CENTRE NATIONAL DE L'INFORMATION ET STATISTIQUE JUDICIAIRES





Le budget que nous proposons pour le Centre est difficile à élaborer avant que le Conseil ait donné ses directives sur l'information à présenter (et sous quelle forme) et sur les méthodes de collecte. Nous avons pris les hypothèses de travail suivantes qui peuvent ressortir de l'organigramme proposé, à savoir que les sous-ministres assigneront des indices de priorité supérieurs aux statistiques sur le système judiciaire pénal pour adultes; que certaines ressources pourront être effectivement affectées à la continuation des statistiques sur la justice concernant les mineurs mais que d'autres instances devront être consultées et que l'on définira les besoins et élaborera des plans avant de s'occuper des statistiques post-judiciaires sur les mineurs; enfin, que bien qu'on choisisse une solution intermédiaire pour les statistiques sur la justice civile, à court terme, certaines ressources pourront être affectées à l'élaboration d'un plan et d'une stratégie dans ce domaine.

Nous recommandons que le Centre commence par exploiter et réviser les programmes statistiques exploités actuellement par Statistique Canada en ce qui concerne la police, les tribunaux et les services correctionnels et entreprenne un programme statistique national sur l'assistance judiciaire. Tous ces programmes statistiques saisiront et présenteront des statistiques sur le nombre de cas, les dépenses et la main-d'oeuvre. Les deux organismes présenteront ensemble un tableau suffisamment complet des activités de la justice et l'on peut raisonnablement espérer qu'ils répondront aux besoins des sous-ministres.

On peut consulter à la page suivante le budget provisoire que nous proposons pour la première année.

BUDGET PROPOSÉ POUR LA PREMIÈRE ANNÉE

Programme/ Bureau	Années- hommes	\$,000's			Total partiel
		Traitements et avantages sociaux	Voyages	Contrats et traitement	
1. Bureau du directeur général	2	65	5	-	70
2. Agent, Éval. et vérification	5	150	5	30	185
3. Gestionnaire du bureau	11	184	-	25	209
4. Agent, Projets, spéciaux	7	186	28	40	254
5. Agent, Coord. de l'implantation des systèmes	11	278	42	(?)	320
6. Agent, Statistiques et information	2	54	7	-	61
I Production	11	272	18	-	290
II Justice pénale	4	80	7	75	162
A. Police	3	95	15	50	160
B. Tribunaux	6	185	30	100	315
C. Assistance judiciaire	3	95	15	50	160
D. Services correctionnels	4	125	20	100	245
III Justice des mineurs	6	172	27	100	299
IV Justice civile	3	82	12	15	109
7. Coûts d'exploitation					200
8. Publication				100	100
	78	2 023	231	685	3 139
9 Coûts d'immobili- sations					200
<b>TOTAL</b>					<b>3 339</b>

## 10. Considérations financières

On a conclu que cette option peut se concrétiser au coût initial d'environ \$3,3 millions pour la première année. Le montant des sommes dépensées à l'implantation de systèmes coordonnés est variable et pour chaque année dépendra des projets approuvés par le Conseil. Si l'on continue à engager les mêmes sommes que la première année, on arrivera, en trois ans à peu près, à satisfaire les besoins prioritaires en matière de statistiques judiciaires pénales pour adultes. Cependant le niveau de production automatisé dépendra des sommes affectées à cette fin.

Deux principaux facteurs affectent les prévisions que l'on peut faire relativement au coût du Centre. Tout d'abord, la formule de partage des coûts de ses travaux et activités n'est pas définie clairement. Toutefois, on peut supposer globalement que chaque juridiction continuera à assumer les coûts de la réunion des données et à les présenter au Centre.

Le second facteur a trait aux diverses formes d'activités qui prendront place dans la sphère judiciaire. Ce n'est qu'une fois le Centre créé que l'on pourra évaluer dans le détail les priorités d'exploitation et les besoins ainsi que les formes d'activités requises. Il sera alors également possible d'élaborer un budget précis. Une fois que les séries de statistiques judiciaires seront produites et que les provinces et le gouvernement fédéral auront commencé à s'appuyer sur ces dernières, ceci mettra peut-être fin dans l'avenir aux productions locales actuelles.

Le but principal de la création du Centre en ce moment est de garantir à l'information judiciaire le montant approprié d'engagement des ressources et dans le même temps d'offrir aux sous-ministres des travaux de meilleure qualité. De plus, la prestation de l'information nécessaire en temps opportun permettra à ceux qui prennent les décisions et aux gestionnaires de gérer les programmes dont ils sont responsables d'une manière plus efficace qui pourrait par ailleurs réduire substantiellement les coûts des services judiciaires ou parajudiciaires.

## 11. Étapes de mise en oeuvre

Si le Centre devait être accepté en principe par les parties concernées, sa mise en oeuvre devrait se faire selon les étapes suivantes:

1. préparer les documents nécessaires en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes;
2. faire une demande de lettres patentes;
3. constituer un Comité de direction;
4. nommer un directeur général;
5. nommer les directeurs et le personnel de base;
6. élaborer un plan pour la continuation de la collecte actuelle des données provenant des ministères;
7. préparer un plan de travail pour le présenter à l'examen du Conseil;
8. établir les communications appropriées avec Statistique Canada;
9. créer un Comité consultatif;
10. établir des relations de travail avec le personnel des ministères;
11. déterminer les calendriers des travaux.

## C. GROUPE D'INFORMATION SUR LA JUSTICE CANADIENNE (LE GROUPE)

### Avant-propos

Nos travaux antérieurs en vue d'obtenir des statistiques judiciaires nationales n'ont pas répondu à nos espoirs, fait que prouve indéniablement l'existence du PNCR.

Il faut prendre également en considération le fait que l'on a consacré un temps considérable à la réflexion et à la structuration des méthodes mises au point précédemment et qu'on ne doit pas les rejeter sans un examen approfondi. La production de meilleures statistiques est devenue une réalité au cours des dernières années; l'on doit par conséquent insister dans l'avenir sur la coordination des efforts et travailler à augmenter le nombre des améliorations.

La solution réside naturellement dans une méthode dichotome: un plan à court terme et un plan à long terme. L'objectif le plus rapproché vise à continuer la collecte et la divulgation de l'information actuelle alors que la solution à long terme repose sur l'implantation de systèmes coordonnés.

L'utilisation des statistiques et les définitions sont des questions traitées ailleurs; ce chapitre s'intéressera donc principalement à la structure nécessaire à la réalisation de l'objectif défini: la production d'information et de statistiques nationales améliorées, pour les ministères responsables de l'administration de la justice au Canada. Le postulat de notre étude est que nous devons bientôt entreprendre une action mais que le type de progression doit avoir un point de départ modeste et que la progression doit se faire en fonction des réalisations et tenir compte de l'élargissement de l'éventail des possibilités. Nous prenons pour acquis que la production de meilleures statistiques en encouragera l'utilisation, ce qui apportera un plus grand soutien à l'avancement des statistiques et augmentera la compétence dans l'utilisation du produit.

Il est essentiel, pour mettre sur pied l'organisation de créer un modèle techniquement et politiquement acceptable



dont la conception centralisée/décentralisée et les affectations de responsabilités atteindront un équilibre satisfaisant.

### Principes

En structurant la solution que nous préconisons, nous nous sommes appuyés sur les principes suivants que cette solution illustre:

- 1) la direction hiérarchique sera assurée par les sous-ministres chargés de l'administration de la justice au Canada en collaboration avec le statisticien en chef;
- 2) les sous-ministres doivent s'assurer que leurs décisions sont appliquées dans leur propre juridiction de façon à contribuer à la réalisation de l'objectif national;
- 3) l'organisme doit relever directement des sous-ministres qui sont chargés de mettre en application leurs décisions;
- 4) cet organisme doit être extérieur aux organismes statistiques et judiciaires actuels, ce qui protégera son autonomie et la clarté de ses objectifs;
- 5) la responsabilité première de la collecte des données doit rester dans les mains des organismes participants de façon à les inciter à s'engager;
- 6) les gestionnaires d'exploitation doivent participer à la définition des besoins des systèmes et à leur implantation de façon à assurer un soutien continu;
- 7) on doit s'efforcer dans un premier temps de créer des sous-sections de travail faciles à manier et de cautionner l'actuelle répartition des pouvoirs;
- 8) les travaux nécessaires à la production de statistiques judiciaires nationales à partir des données fournies seront entrepris par l'organisme central tandis que Statistique Canada se chargera de relier ces statistiques avec les autres travaux nationaux;

9) les fonds indispensables au nouvel organisme doivent être mis à sa disposition pour qu'il se charge de la coordination de l'implantation des systèmes devant servir à la production de statistiques nationales.

La structure ci-dessous et la définition des paliers constituent un essai dont le but est de présenter les conditions d'exercice de la responsabilité de l'information, les répercussions positives de la normalisation assurée par un organe central et la poursuite des travaux actuellement en cours avec une meilleure coordination.

## PALIER DE RESPONSABILITÉ

### Palier 5: Représentants des ministères

On constituera des comités comprenant les représentants de chaque juridiction ou organisme à l'intérieur de chacun des sous-programmes. Les ministères et organismes fédéraux et provinciaux (que nous nommons "les ministères" dans le présent chapitre) seront chargés des tâches fondamentales de collecte des données et de regroupement de celles-ci à un niveau généralement admis, de l'implantation des systèmes et de la mise en oeuvre des procédures de vérification. Les membres des comités seront chargés d'assurer la fourniture des données provenant de leur juridiction, de l'amélioration des méthodes de collecte et de la diffusion des statistiques nationales auprès des utilisateurs après leur réunion et leur publication par l'organisme central.

Il y aura un agent de liaison pour chacun des comités des sous-programmes de l'organisme central. Cette personne sera responsable de la collecte centrale des données provenant de tous les fournisseurs et collaborera avec le comité à la définition de normes. L'agent de liaison sera également chargé de tenir les comités au courant de tous les événements de l'agence centrale.

Les comités d'utilisateurs se réuniront deux fois par an. Entre-temps, c'est le président élu par les représentants du ministère à la première réunion qui assurera la coordination. L'agent de liaison agira en tant que secrétaire auprès du comité.

## Palier 4(i): Coordination des systèmes et agents de liaison

Les fonctions exécutées à ce palier seront par définition non statiques et pourront changer pour s'adapter aux circonstances. Elles sont définies ci-dessous d'après trois phases du développement.

### Phase I

- Les agents de liaison travailleront principalement à la collecte et à l'amélioration des données actuellement collectées.
- Les agents de coordination des systèmes participeront principalement à l'évaluation détaillée des systèmes actuels et à l'élaboration de répertoires de données avec leurs collaborateurs.

### Phase II

- Après avoir mis sur pied les fonctions de réunion des données, les agents de liaison entreprendront d'étudier les possibilités statistiques inhérentes aux sous-programmes.
- Les agents de coordination de systèmes s'occuperont de la coordination et du financement relatifs à la conception des modèles pouvant être adaptés ailleurs ou à l'amélioration des systèmes actuels afin qu'ils produisent des statistiques comparables et permettent d'offrir des systèmes d'exploitation à toutes les juridictions qui le requièrent pour répondre aux besoins nationaux.

### Phase III

- Lorsque les problèmes de collecte seront moins cruciaux et que les données présenteront plus d'exactitude, on se consacrera à l'analyse, c'est-à-dire aux projections et aux évaluations.
- Les systèmes nécessiteront une coordination permanente pour l'amélioration et l'adaptation des changements technologiques.

Ces phases sont forcément générales et imprécises et leur cadre n'est pas forcément rigide. Notre intention est seulement de signaler qu'il doit y avoir plusieurs phases avec des résultats bien concrets. La phase III ne sera réalisable qu'avec le temps et toute tentative pour agir plus rapidement en affectant plus de ressources sera inutile.

Les qualifications que l'on demandera aux employés du Centre changeront, tout comme leur nombre, au fur et à mesure que l'on abordera chacune des différentes phases de chaque sous-programme. Par ailleurs, il sera nécessaire de maintenir des liens étroits avec le groupe des utilisateurs, par l'intermédiaire des ministères au cours de la réalisation de ces phases. On devra préparer une série de plans de travail que l'on fera approuver en consultant les comités ministériels et les cadres supérieurs d'exploitation des différents sous-programmes. Ces plans comporteront des repères et correspondront à des réalisations bien précises; lors de leur approbation par le Conseil d'administration, ils donneront au centre son orientation et constitueront une base à partir de laquelle les plans d'exploitation seront élaborés.

Le fait d'avoir des agents d'implantation des systèmes et des statisticiens dans le groupe, travaillant quotidiennement ensemble, aidera à la réalisation de notre objectif à longue portée: produire des données valables à partir des systèmes automatisés.

#### **Palier 4(ii): Gestionnaire du bureau**

Le gestionnaire du bureau et son personnel seconderont le directeur général et les deux directeurs dans l'accomplissement de leurs fonctions.

#### **Palier 3: Directeurs, Coordination de l'implantation des systèmes, Statistique et Information**

Les directeurs seront chargés de transmettre les directives et les normes émanant du directeur général à leurs agents pour assurer l'intégration étroite des activités d'implantation des systèmes et des activités statistiques et

pour établir à l'intention de leurs groupes, des plans de travail dont les résultats sont susceptibles d'être évalués.

Ils administreront la dotation des groupes, s'assureront que les qualifications du personnel correspondent aux besoins et que la crédibilité du Centre est sauvegardée. Lorsqu'on aura besoin de personnes compétentes dans des disciplines reliées aux systèmes ou aux statistiques, on répondra aux besoins en passant des contrats et en ayant recours à du personnel détaché quand les fonctions ne pourront être accomplies par le personnel en place à cause d'un surplus temporaire de travail ou d'un manque de personnel spécialisé dans ce domaine.

### **Palier 2: Directeur général**

Ce poste relèvera du Conseil d'administration constitué par les sous-ministres et le directeur général transmettra les décisions politiques au sein du groupe à la division de la Statistique et de l'Information ainsi qu'à la division de la Coordination de l'implantation des systèmes. Le directeur général servira de secrétaire auprès du Comité de direction. Ce poste doit être confié à un administrateur justifiant d'une bonne expérience au sein de la communauté judiciaire; ceci contribuera à renforcer le fait que le Centre a été créé pour aider les administrateurs du système judiciaire.

### **Palier 1: Conseil d'administration des sous-ministres**

Le comité permanent des sous-ministres chargés de la justice au Canada en collaboration avec le statisticien en chef du Canada assumera la direction et constituera l'autorité hiérarchique de l'organisme central chargé de la collecte et de la diffusion des statistiques judiciaires nationales.

Un comité de direction sera également formé pour accélérer la formulation de directives et donner des instructions générales au directeur général.

Nous présentons à la page suivante le budget que nous proposons pour le Centre.

## BUDGET

### TRAITEMENTS

Directeur Général	50 000	
Directeur, 2 à 45	90 000	
Coordonnateurs des systèmes, 5 à 40	200 000	
Agents de liaison, 5 à 35	175 000	
Gestionnaire du bureau	25 000	
Agent d'information	23 000	
Programmeurs, 3 à 27	81 000	
Commis, 5 à 18	90 000	
Sténos, 5 à 12	60 000	
Coordonnateur de la traduction	23 000	
Secrétaires, 3 à 14	42 000	
	<u>859 000</u>	<u>859 000</u>

### AVANTAGES SOCIAUX, 15%

128 850

### CONTRATS DE SERVICES PERSONNELS

75 000

### VOYAGES (pour 13 employés)

Frais de subsistance à 75/par jour x 55 jours	53 625
Transport à 500/mois	78 000

### DÉPENSES

#### Régulières

Publications	100 000	
Téléphone	15 000	
Poste	15 000	
Reproduction	15 000	
Fournitures de bureau	30 000	
Informatique	100 000	
Loyer	60 000	
	<u>335 000</u>	<u>335 000</u>

#### Première année

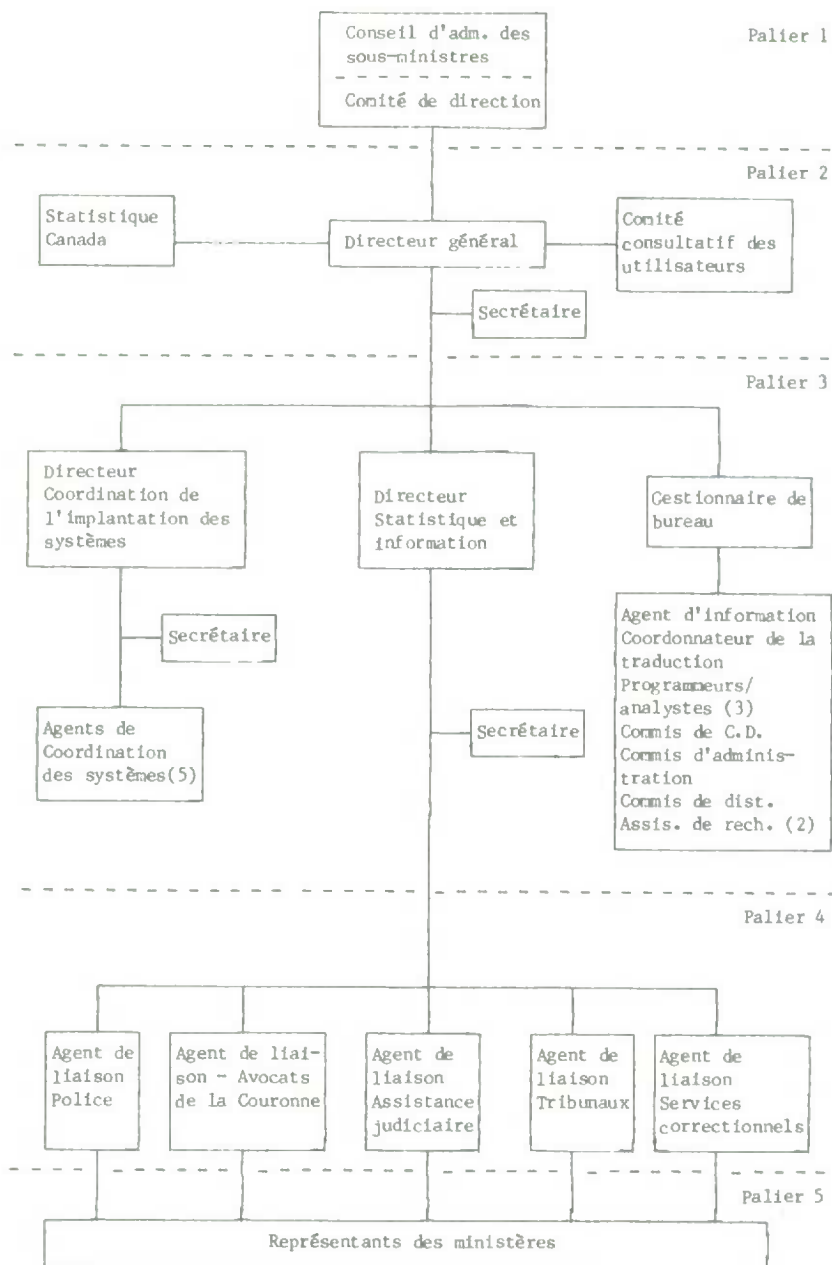
Meubles	40 000	
Matériel de traitement de texte	48 000	
Équipement de bureau	5 000	
	<u>93 000</u>	<u>93 000</u>

#### Années suivantes

Contributions pour la Coordination		?
Implantation de systèmes		

1 622 475

**GROUPE D'INFORMATION SUR LA JUSTICE CANADIENNE  
ORGANIGRAMME**



**D. LE CONSORTIUM DES STATISTIQUES JUDICIAIRES DU CANADA**  
**(CONSORTIUM)**

**Structure:**

Comme indiqué au tableau 1:

- le comité permanent des sous-ministres de la justice en collaboration avec le statisticien en chef du Canada devra, en plus de ses autres tâches, continuer à conseiller les ministres et à donner son approbation en ce qui concerne la politique, les procédures et les priorités en matière de statistiques judiciaires nationales;
- un comité national de planification des sous-ministres adjoints et autres homologues conseillera les sous-ministres et assurera la coordination d'ensemble des travaux de statistiques judiciaires nationales. Un sous-comité de sous-ministres adjoints, le Conseil national de direction, assurera la direction du Bureau national de coordination;
- le Bureau national de coordination sera situé à Ottawa afin de coordonner et de gérer de façon centralisée les secteurs suivants: planification et évaluation, assistance technique, analyse intersecteurs, production des publications et diffusion de l'information. Il assurera la vérification de la production des données décentralisées et entreprendra cette production si la méthode décentralisée ne se révèle pas être la bonne voie;
- chaque secteur (la police, les tribunaux, les services correctionnels, etc.) sera libre d'exploiter son propre centre statistique pour la collecte, le traitement et l'analyse de ses propres données nationales. Chaque centre sera patronné par un organisme dans son secteur;
- un conseil consultatif indépendant (constitué d'experts dans des domaines comme la politique des statistiques nationales, la protection de la vie privée et l'allègement du fardeau des réponses) fera un rapport indépendant et public tous les ans sur la politique du Consortium, ses procédures, produits et services afin de maintenir de



hautes normes de qualité et d'objectivité. Le Comité fédéral des questions judiciaires et juridiques pourrait constituer une des tribunes où l'on déposerait ces rapports;

- un comité de soutien se chargera de la consultation à tous les niveaux.

### **Fonctions:**

L'ensemble des fonctions entreprises par le Consortium sera: Production des données (collecte, traitement, analyse et présentation). Production de la publication; Diffusion de l'information; Planification et évaluation; Assistance technique et direction.

L'originalité de la solution du Consortium est de situer la fonction de la production des données essentiellement par secteurs (police, tribunaux, services correctionnels, etc.) dans des centres statistiques de secteur. Cette situation permettra de coordonner plus étroitement la production de statistiques nationales et l'activité du secteur auquel elles se rattachent comme l'élaboration de la politique du secteur et le développement de la technologie de l'information. Il est probable qu'il en résultera une amélioration de la pertinence et de l'utilité des données, un plus grand sens de la responsabilité et de l'engagement aux niveaux opérationnels et des données plus exactes produites plus rapidement.

La coordination correspondante sera assurée au niveau national par l'élaboration de façon centralisée de normes de déclaration et la vérification du respect de ces normes - deux aspects de la fonction centralisée de Planification et Évaluation. L'objectivité statistique sera par ailleurs protégée par les rapports du conseil consultatif indépendant ainsi que par la direction centrale.

**Financement :**

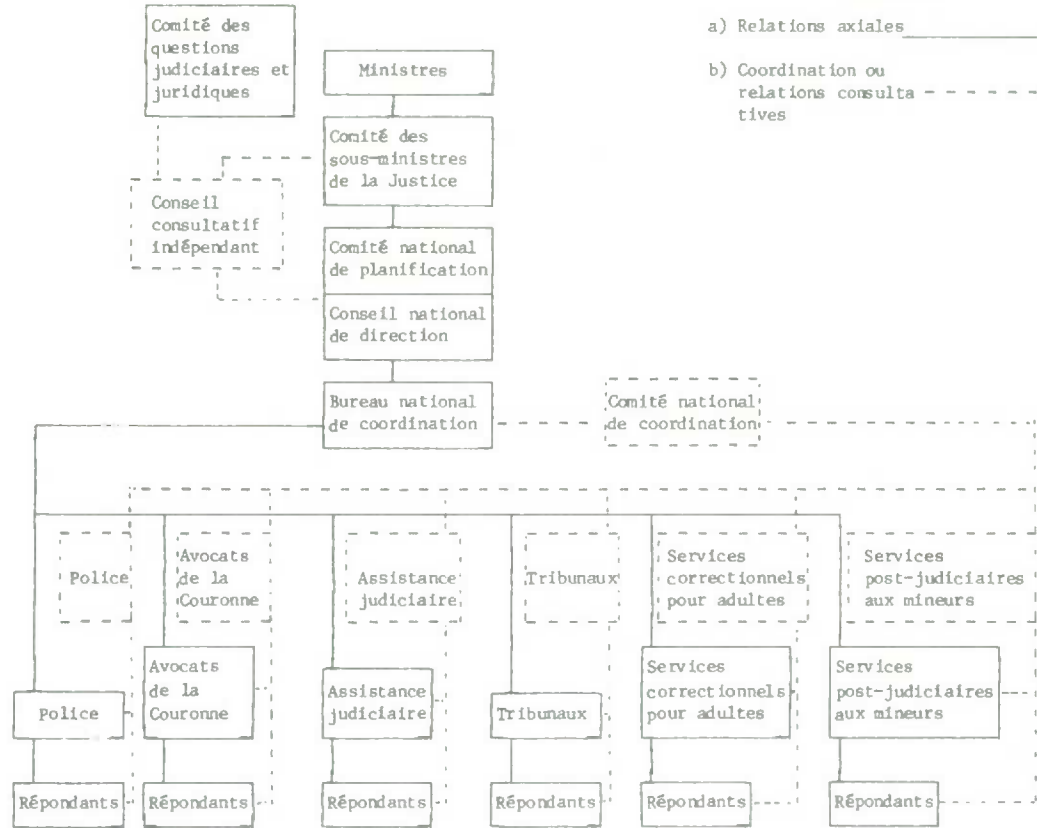
On n'a pas fait d'évaluation précise des coûts en ce qui concerne cette proposition. Il y a toutefois des principes auxquels il faudrait se conformer pour la répartition des coûts; citons entre autres:

- 1) une meilleure utilisation des ressources actuelles;
- 2) les ressources incluses dans les budgets centraux extérieurs au budget de l'information et de la statistique judiciaires nationales devraient être conservées, dans la mesure du possible;
- 3) on devrait mettre au point une formule de partage des coûts;
- 4) les coûts annuels encourus dans le cadre d'un plan de 5 ans ainsi que les coûts des études de secteur approfondies devraient être évalués;
- 5) la formule de partage des coûts devrait inclure la répartition des coûts en fonction des avantages.

Tableau 1 - LE CONSORTIUM DES STATISTIQUES JUDICIAIRES DU CANADA

ÉLÉMENTS ORGANISATIONNELS

1. Ministres de la Justice
2. Comité des questions judiciaires et juridiques
3. Comité des sous-ministres de la Justice
4. Comité consultatif indépendant
5. Comité national de planification
6. Conseil national de direction
7. Comité national de coordination
8. Bureau national de coordination
9. Comités statistiques des secteurs, par ex. Comité des statistiques de la police
10. Comités statistiques des secteurs, par ex. Centre des statistiques de la police
11. Organismes de répondants



RELATIONS

- a) Relations axiales \_\_\_\_\_
- b) Coordination ou relations consultatives - - - - -

## E. LE SATELLITE DE STATISTIQUE CANADA (LE SATELLITE)

### **Description et plan de mise en oeuvre**

La solution décrite ici correspond à une structure organisationnelle présentant plusieurs analogies avec les autres solutions qui ont été envisagées dans le présent chapitre. A l'intérieur de ce cadre général, notre solution propose de confier la coordination, l'élaboration et la mise en oeuvre d'activités et de programmes agréés à un centre national de statistiques judiciaires qui sera le prolongement organisationnel de Statistique Canada. Nous désignons ce centre dans toute cette section par le terme de "satellite" à la fois pour le distinguer du centre autonome décrit dans l'option précédente et également pour évoquer plus clairement le rapport qu'il aura avec l'organisme central, Statistique Canada.

Le satellite de Statistique Canada ne doit être considéré que comme l'un des éléments de la vaste structure qui permet aux pouvoirs publics fédéraux et provinciaux d'assumer leurs responsabilités en matière de statistiques judiciaires nationales.

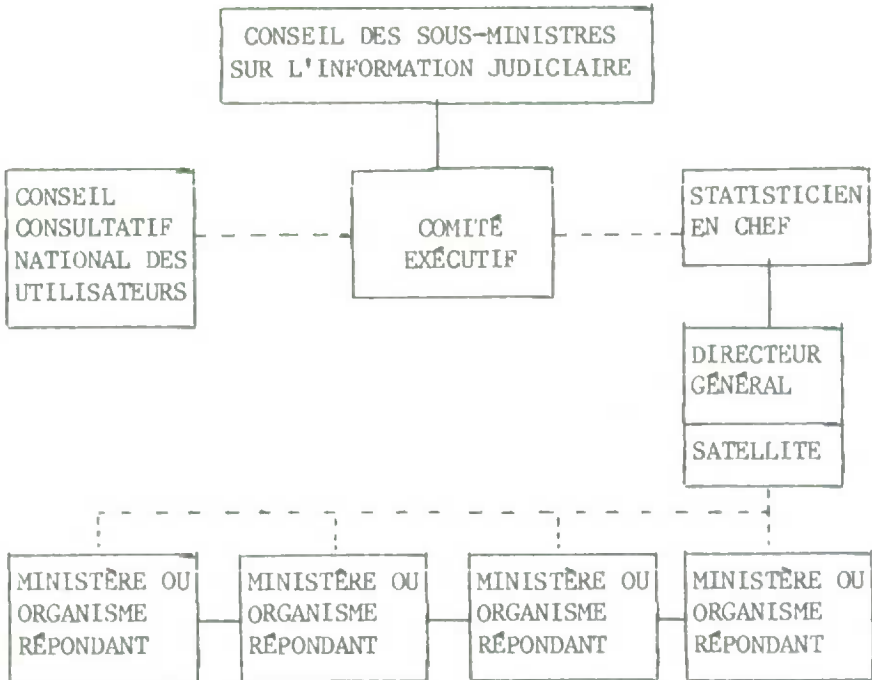
Les chapitres précédents ont décrit brièvement les autres principales composantes de la structure; cette section traitera donc en particulier: (1) des relations du satellite avec les autres organes; (2) des fonctions qu'il doit accomplir; (3) du calendrier provisoire de mise en oeuvre; et (4) de certains des ensembles de programmes proposés (et leurs coûts) qui pourront être étudiés par les sous-ministres lorsqu'ils fixeront le programme des activités du satellite à ses débuts.

#### **1. LE CADRE**

On propose que la supervision et la responsabilité des statistiques judiciaires nationales soient confiées aux entités organisationnelles suivantes:

## ORGANIGRAMME I

### STRUCTURE GÉNÉRALE DE L'ORGANISME PROPOSÉ POUR LA PRODUCTION DES STATISTIQUES JUDICIAIRES DU CANADA



#### Remarques

1. L'organigramme II présente de façon plus détaillée la structure du satellite.
2. Les ministères ou organismes répondants seront les sous-sections organisationnelles de chaque programme qui sont chargées de fournir au centre des données regroupées ou des micro-données à des dates précisées et agréées. Les chefs de police peuvent, par exemple, pour le Programme d'application de la loi, être d'accord pour présenter le compte des incidents rapportés, par catégorie.
3. Les traits pleins de l'organigramme représentent les axes d'imputabilité. Les lignes pointillées représentent les relations d'orientation, d'avis ou de responsabilités mutuellement acceptées.

a) Conseil des sous-ministres sur l'information judiciaire

Comme nous l'avons signalé ailleurs dans le rapport, ce conseil serait composé des sous-ministres chargés de l'administration de la justice et du statisticien en chef du Canada. Il serait chargé de fixer les priorités nationales et de s'assurer que toutes les juridictions participantes engagent les ressources nécessaires à la mise en application des programmes agréés suivant une formule d'entente. Ce conseil transmettrait des directives à son Comité de direction des statistiques et par l'intermédiaire de ce dernier au directeur général. Chaque sous-ministre serait chargé de veiller à ce que les priorités et les prescriptions du programme soient mises en application, soutenues et respectées dans sa propre juridiction.

b) Comité exécutif

Le Comité de direction des statistiques serait chargé de prodiguer avis et conseils au statisticien en chef lorsqu'il faudra formuler une politique concrète à partir des priorités et ententes du Conseil, mettre en oeuvre les opérations du programme, répartir les ressources, etc. Ce comité révisera également les plans des activités et programmes que lui présentera le statisticien en chef, il vérifiera les affectations globales de ressources et contrôlera les progrès et la performance du satellite. Ce comité serait, en tant que sous-groupe de l'ensemble du Conseil, composé d'un petit sous-groupe de sous-ministres ou de leurs représentants, dont le statisticien en chef, et se réunirait plus fréquemment que le Conseil. Il est difficile d'envisager qu'il puisse accomplir efficacement son travail avec des réunions moins fréquentes que tous les trimestres; une participation active requerra des réunions plus fréquentes selon que les circonstances l'exigeront.

c) Satellite (1)

Le satellite ayant à sa tête un directeur général serait le prolongement organisationnel de Statistique Canada en tant que ministère disposant actuellement de l'autorité législative concernant les statistiques nationales. Le satellite relèverait du statisticien en chef qui recevrait avis et conseils du Conseil sur l'information judiciaire et de son comité de direction. Le satellite serait chargé de mettre en oeuvre les priorités agréées et utiliserait les ressources engagées par toutes les juridictions participantes. Comme entité du gouvernement du Canada, le satellite serait obligé de se conformer aux politiques et procédures du gouvernement fédéral et bénéficierait des services et subventions de l'État. Bien que relevant du statisticien en chef et bien que faisant partie de Statistique Canada, le satellite jouirait néanmoins de plus d'indépendance par rapport à Statistique Canada que la Division de la statistique judiciaire n'en avait par le passé. Son budget serait protégé, il serait exempt des contraintes administratives et opérationnelles qui ont été à l'origine de l'inefficacité et du manque d'engagement antérieurs et pourrait même choisir de ne pas s'installer dans le complexe de Statistique Canada. La capacité de production de statistiques judiciaires nationales par le satellite devrait en effet être protégée pendant au moins 3 à 5 ans. De plus, pour respecter le critère du nouveau départ, la dotation en personnel du satellite devrait se faire sans que l'on s'attache à assurer totalement la permanence des postes actuels et sans que l'on vise à compléter l'éventail des compétences de la Division de la statistique judiciaire.

En tant que prolongement organisationnel de Statistique Canada, le Satellite aurait accès à tous les services nécessaires au travail statistique, qu'il s'agisse de la

---

(1) Le chapitre 20, "Bien-fondé des systèmes satellites" décrit nos expériences en matière d'établissement et d'exploitation de satellites dans d'autres secteurs et du point de vue de Statistique Canada.

prestation de services de méthodologie, de traitement, des divers services de soutien ou de la diffusion. Par surcroît, Statistique Canada fournirait au Centre tous les services administratifs auxiliaires.

Il est recommandé que le directeur général soit nommé le plus tôt possible; ce poste devrait être situé à la classification fédérale de SX-2 (directeur général ou son équivalent).

d) **Les ministères ou organismes répondants**

Ils seraient chargés de fournir au satellite des données ou des chiffres regroupés selon la présentation et aux dates décidées au moment de la conception et de l'élaboration des programmes. Les responsabilités des répondants seraient naturellement négociées pour chaque programme et pour chaque juridiction conformément aux exigences globales du Conseil intergouvernemental. Il est impératif que les juridictions, les ministères et les organismes répondants connaissent et délèguent leurs responsabilités dans le cadre de la structure et de la répartition des tâches faisant l'objet d'un accord pour la production de statistiques; ils doivent respecter les normes et les calendriers communs de production pour la production de statistiques et pour la présentation de données ou de chiffres regroupés à un organe central.

e) **Le conseil national des utilisateurs**

Ce groupe représenterait les intérêts de la communauté des utilisateurs de statistiques judiciaires nationales ne faisant pas partie du gouvernement. Leurs points de vue et recommandations seraient présentés au Comité de direction qui en tiendrait compte lors de l'établissement ou de la révision des priorités statistiques.

f) **Comités de soutien des programmes**

On devrait former des comités d'utilisateurs/producteurs selon les besoins ou les désirs pour formuler des conseils sur la conception, l'exploitation et l'évaluation des programmes des secteurs.



## 2. LES FONCTIONS DU SATELLITE

On a décidé dans les chapitres précédents qu'en plus des tâches générales d'établissement des priorités et d'engagement des ressources, trois des fonctions principales de la statistique et de l'information devaient être accomplies de façon centralisée:

- (a) la coordination, la liaison et la planification générales;
- (b) les fonctions de soutien (et, au besoin, d'implantation) des systèmes intégrés de gestion dans les juridictions;
- (c) la planification, la coordination et dans certains cas l'exploitation de chacun des programmes (y compris la production de rapports synoptiques nationaux sur l'administration de la justice).

L'organigramme II présente la ventilation par activité du satellite proposé.

### a) Les fonctions de coordination et de liaison

Ces fonctions devraient embrasser toutes les activités qui recoupent les programmes de secteur et apporter le soutien nécessaire au directeur général et au Conseil sur l'information judiciaire.

### b) Les fonctions d'implantation et de soutien des systèmes intégrés de gestion

Ces fonctions devraient inclure des activités comme la prestation d'aide aux diverses juridictions dans le cadre de certains projets de systèmes, de la mise au point des modèles de transfert et travaux connexes et en vue de constituer un centre d'échange de l'information sur les systèmes.

### c) L'élaboration des programmes et les opérations

Ceci devrait relier ensemble les activités nécessaires à la transposition de vastes plans de programmes en opérations et en spécifications détaillées pour la collecte, le traitement et l'analyse préliminaire des données dans chacun des secteurs des programmes.

On prévoit que les programmes représenteront, comme indiqué précédemment, une formule mixte d'opérations centralisées, décentralisées ou hybrides en fonction de l'information requise, des possibilités des juridictions participantes et des ressources disponibles.

L'éventail des secteurs que les programmes du satellite couvriront dépendra également des priorités fixées et des ressources qui peuvent être engagées.

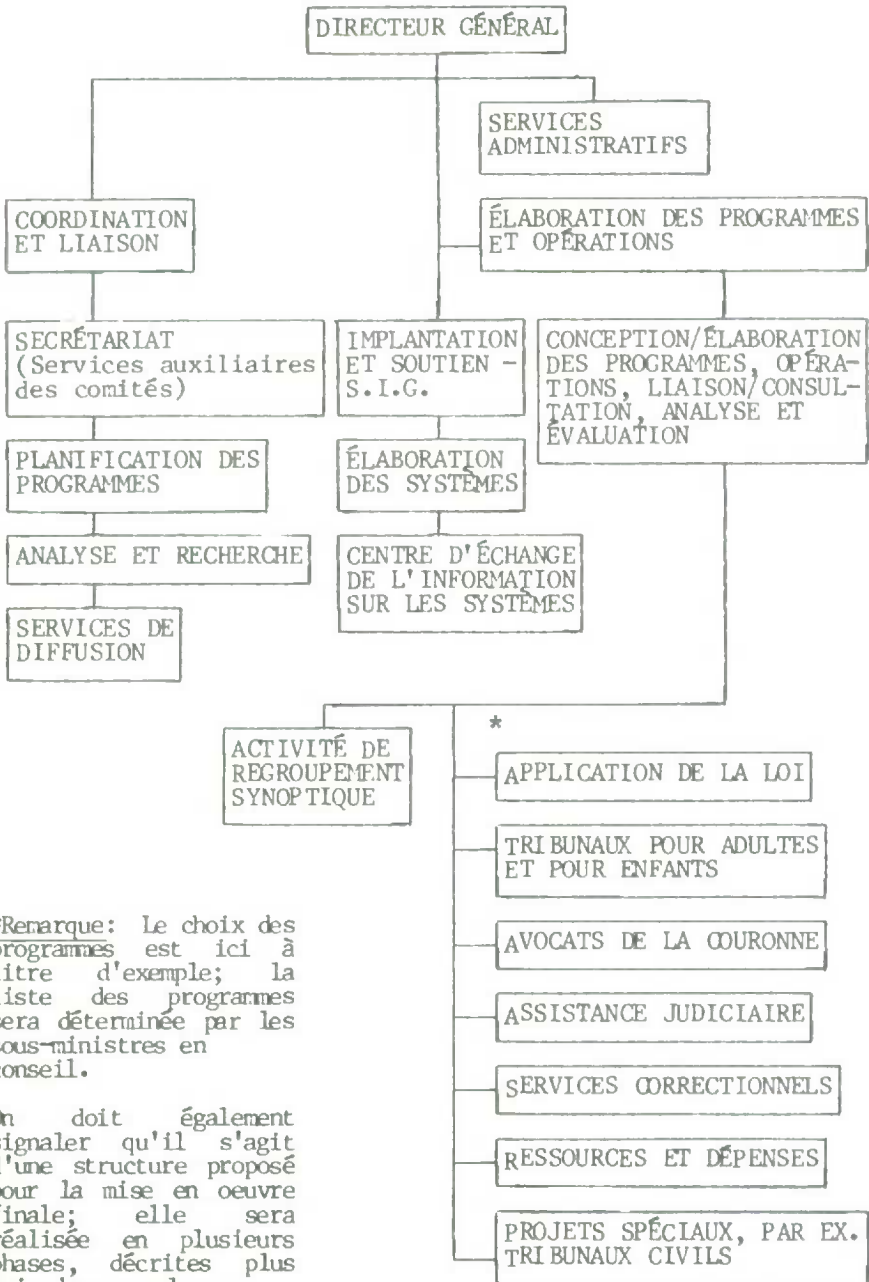
### 3. CALENDRIER PROPOSÉ POUR LA MISE EN OEUVRE

Pour mettre en place un centre satellite tout à fait opérationnel, deux séries d'activités seront indispensables:

- a) l'établissement des priorités et de la liste des programmes (qui idéalement devraient être déterminés en relation étroite avec (b));
- b) la mise sur pied d'une organisation chargée de la mise en oeuvre de ces programmes.

## ORGANIGRAMME II

### STRUCTURE FONCTIONNELLE DU SATELLITE DE STATISTIQUE CANADA



\*Remarque: Le choix des programmes est ici à titre d'exemple; la liste des programmes sera déterminée par les sous-ministres en conseil.

On doit également signaler qu'il s'agit d'une structure proposé pour la mise en oeuvre finale; elle sera réalisée en plusieurs phases, décrites plus loin dans ce plan.

Parallèlement à ces deux activités, on devra définir les modalités de transition entre ce qui est actuellement en place et ce que l'on désire d'un commun accord pour l'avenir.

a) **Établissement des priorités de la liste des programmes et autres activités**

L'adoption finale d'un ensemble de priorités par les sous-ministres et la transformation de ces priorités en plans de programmes (dont on pourra alors évaluer les coûts, parmi lesquels on pourra faire un choix, qui conviendront à toutes les juridictions, qui seront financés et introduits dans le calendrier de mise en oeuvre) constituent par nécessité un processus répétitif étant donné les restrictions financières auxquelles se trouvent confrontées toutes les juridictions et la nécessité de négocier avec chaque participant à la fois les ressources financières et les services. On suppose que le processus commencera par la préparation des propositions de programmes (avec leurs coûts respectifs) élaborées suivant les paramètres généraux des priorités fixées à ce jour. À partir de cet éventail, les sous-ministres pourront dresser une liste ou un ensemble en fonction du coût évalué des activités/programmes et des produits. Étant donné que la liste des programmes sur laquelle il y aura accord peut comprendre certains des programmes (ou éléments de ces derniers) actuellement exploités par la Division de la statistique judiciaire de Statistique Canada, un petit nombre de programmes peut être immédiatement exploitable. Les autres peuvent nécessiter d'être plus ou moins élaborés et requérir des négociations avec le groupe des utilisateurs/producteurs avant d'être mis en oeuvre.

L'exploitation de programmes statistiques n'est pas la seule ni la principale activité du satellite; il sera chargé (i) de fournir un soutien et d'assurer la liaison entre les juridictions pour l'implantation de systèmes intégrés de gestion produisant des données compatibles, et (ii) de fournir à intervalles déterminés des rapports statistiques synoptiques sur l'administration de la justice au Canada.

## b) Création du Satellite

En même temps que l'on travaillera à l'élaboration de la liste des programmes et activités du satellite, il faudra mettre en place l'organisation qui les mettra en oeuvre. Ces formalités obligeront Statistique Canada à spécifier les modalités choisies concernant les finances, l'administration, le personnel et l'exploitation afin d'assurer une plus grande indépendance d'exploitation au satellite. Ces spécifications peuvent nécessiter la révision du Comité de direction au nom du Conseil sur l'information judiciaire.

Un certain nombre de questions ont déjà été discutées de façon assez approfondie avec la haute direction de Statistique Canada: la dotation, la responsabilité administrative, les règlements concernant les opérations, les normes et règlements de publication, les paliers d'autorité et de contrôle, la sécurité de l'information et l'accès à cette information ainsi que la protection du budget. Dans chacun de ces secteurs, sauf dans le premier et le dernier, on a signalé clairement qu'une grande partie des règlements et procédures envisagés seront abandonnés ou allégés, ou sont de fait pour l'instant inexistantes (l'expérience du Groupe national de travail, qui a travaillé efficacement, en tant qu'organisme indépendant sous l'égide de Statistique Canada, démontre la faisabilité d'une agence semi-autonome affiliée à Statistique Canada).

En ce qui concerne la dotation, les règlements sur le personnel de la fonction publique fédérale doivent être respectés mais Statistique Canada règlera avec diligence la question de la dotation en affectant au satellite un agent de dotation à plein temps pour la première année. Pour protéger le budget des restrictions, la haute direction a indiqué qu'il était légalement impossible de s'engager à cet égard mais que le budget du satellite ne serait réduit que si le Conseil du Trésor décidait de réduire le budget global de Statistique Canada et suivant un pourcentage égal (et même probablement inférieur) au pourcentage moyen de la compression totale infligée à l'organisme. Les fonds provenant de l'extérieur seront probablement transférés en vertu d'un contrat et se

trouveront à l'abri de toute réduction quelle qu'elle soit. Bien que l'engagement de Statistique Canada à soutenir l'exploitation efficace du satellite soit une condition indispensable à sa réussite, d'autres juridictions participantes devront s'engager à fournir les ressources (sous forme de services, de données ou d'informations et de fonds) nécessaires pour que l'on réponde aux besoins qu'ils ont définis en matière d'information statistique.

Une fois que ces modalités seront fixées, toutes les mesures à prendre ayant trait à l'administration et au personnel (la dotation des postes, le déménagement possible, etc.), pourront se concrétiser et le satellite entrera dans sa phase d'exploitation.

La nomination ou le détachement rapide du personnel clef est essentiel pour que la transition qui donnera naissance au satellite s'effectue rapidement et sans heurt. La nomination sans tarder d'un directeur général, chargé des négociations sur les programmes et sur l'organisation avec toutes les juridictions concernées, facilitera sans aucun doute l'avancement des travaux. On doit néanmoins reconnaître que la nomination du directeur général peut dépendre de la réussite d'une certaine partie de ces négociations.

Même si l'on considère que la transition entre la situation actuelle et un satellite tout à fait opérationnel devrait s'effectuer le plus rapidement possible, on est obligé de tenir compte du fait que toutes les juridictions sont étroitement tenues par leurs budgets et engagements de l'année financière 1980-81.

Nous donnons ci-dessous les étapes envisagées afin de parvenir à la création d'un satellite d'exploitation. Ces étapes embrassent les principales tâches indispensables à la mise sur pied de l'organisation et des activités des programmes statistiques que l'on veut entreprendre (et qui pour cette raison ne peuvent être considérées comme strictement consécutives); cette liste ne comporte pas d'examen détaillé des stades ou phases au cours desquelles des activités hors-programme (soutien/implantation de systèmes intégrés de gestion et production de rapports

nationaux synoptiques) pourront être intégrées aux activités de l'organisme satellite. Nous abordons plus loin dans notre plan en termes généraux les étapes de cette intégration, mais cette question doit faire l'objet de discussions en groupe avant qu'on en puisse préciser les détails finals.

## Étapes

## Calendrier possible

1. Les sous-ministres choisissent une solution. juin 1980
2. Les sous-ministres constituent un Conseil sur l'information judiciaire et mettent sur pied un Comité de direction des statistiques. juin 1980
3. Réunion du Comité de direction: juin 1980
  - en vue d'approuver la liste des programmes et le budget initial;
  - d'entreprendre les travaux sur la formule de partage des coûts;
  - d'approuver le plan pour l'étape de transition.
4. Création d'un petit groupe de travail indépendant en tant qu'organisme provisoire pour superviser la préparation de la liste d'achat des ensembles de programmes (avec les coûts), etc. qui sera présentée à la première réunion du comité de direction. juin 1980
5. Ratification des modalités choisies par Statistique Canada pour la structure et l'exploitation du satellite par le Comité de direction. juin 1980
6. Nomination (temporaire si nécessaire) d'un directeur général qui sera alors chargé d'élaborer les programmes et de négocier les ententes organisationnelles). août 1980
7. Le directeur général (ou le groupe de travail de supervision) constitue un personnel de base pour les travaux préliminaires. août 1980



## Étapes

## Calendrier possible

8. Le groupe de travail ou le directeur général et le personnel préparent des propositions (en consultation avec les juridictions participantes) pour l'approbation des sous-ministres:
  - la liste détaillée des programmes;
  - le budget détaillé;
  - les ententes de partage des coûts;
  - les structures organisationnelles.août-septembre 1980
  
9. Règlement provisoire par le directeur général des ententes et installations, du financement, etc. nécessaires à l'exploitation du satellite. septembre 1980
  
10. Approbation par les sous-ministres:
  - des ententes organisationnelles;
  - de la liste détaillée des programmes;
  - des prévisions budgétaires détaillées;
  - des formules de partage des coûts.octobre 1980
  
11. Négotiations avec toutes les juridictions participantes sur le transfert ou l'engagement:
  - des programmes;
  - du personnel;
  - des fonds;
  - des services.octobre-décembre 1980
  
12. Fin des négociations et autorisations requises pour les opérations du satellite. décembre 1980
  
13. Achèvement des formalités administratives, acquisition du matériel supplémentaire, des services, du personnel, etc. mars 1981
  
14. Début officiel de l'exploitation du satellite. le 1<sup>er</sup> avril 1981

15. Mise en exploitation des détails des programmes (calendrier, main-d'oeuvre, matériel, exigences, etc.) et conclusion des ententes/contrats écrits avec les juridictions participantes. avril 1981
16. Réception des fonds. avril 1981
17. Premier rapport du satellite au Comité de direction. juin 1981

Le satellite et ses programmes seront astreints aux évaluations régulières des sous-ministres. Il devrait y avoir un premier examen à la fin de l'année 1, une évaluation plus complète à la fin de l'année 2 et un examen critique rigoureux et approfondi à la fin de la troisième année. Ces évaluations feront partie d'une évaluation globale de cette structure responsable de la production de statistiques nationales sur la justice.

Le Comité de direction doit également prendre ses dispositions pour se réunir suffisamment souvent afin de contrôler les progrès du satellite.

Le calendrier donné ci-dessus est de toute évidence un calendrier serré. Quoiqu'il en soit, nous devons admettre que tout emploi du temps moins chargé aurait de sérieuses conséquences sur l'enthousiasme, la crédibilité, l'élaboration et la continuité des programmes statistiques.

#### 4. PROGRAMME SUGGÉRÉ ET PROPOSITIONS D'ACTIVITÉS

En dressant une liste des activités pour la première période d'exploitation du satellite (et donc de son budget) il est important d'éviter le piège du programme trop ambitieux dans les premières années. Le satellite se concentrerait donc sur un petit nombre d'activités et de programmes essentiels à l'intérieur de chacun des principaux secteurs fonctionnels faisant l'objet d'un accord (fonctions de secrétariat, de planification et de coordination, soutien et implantation des systèmes intégrés de gestion, rapports synoptiques nationaux et programmes statistiques). Au fur et à mesure que les fonds seront mis à la disposition du satellite et que les priorités seront réévaluées, l'éventail et la portée de ces activités pourront s'élargir. Il est essentiel, néanmoins, que les choix de programmes et les engagements de ressources soient faits pour une période d'au moins trois ans; il serait inexcusable d'entreprendre des travaux dans des secteurs où l'on ne dispose pas d'une période de soutien garantie.

Afin de donner une première idée des sortes d'activités qui pourront être ultérieurement mises au point pour le satellite et présentées à l'attention des sous-ministres, nous avons défini ci-dessous certaines propositions préliminaires et une évaluation des coûts pour chacun des secteurs fonctionnels.

##### a) Coordination, planification et liaison

La définition des fonctions appartient en premier lieu au directeur général. Pour l'aider à exercer cette responsabilité, nous proposons qu'une petite équipe de trois personnes soit affectée au bureau du directeur général.

L'agent de planification et de coordination assisterait directement le directeur général en transposant les priorités nationales en une liste de programmes. Il serait également chargé de coordonner le type d'activités inter-secteurs actuellement entreprises par certaines juridictions provinciales et issues des ententes conclues

par le comité consultatif fédéral-provincial sur l'information et la statistique judiciaires en janvier 1979. La coordination de ce type de projets était confiée au GNT. Toutes les activités non terminées par le GNT devraient être incorporées au programme du satellite.

L'agent de diffusion et des services aux utilisateurs serait chargé de la production et de la diffusion des publications ou autres modes de communication de l'information et des services d'information générale auprès du groupe des utilisateurs ainsi que des demandes spéciales qui sont administrées sur une base de recouvrement des coûts.

L'agent des services aux Comités serait responsable de l'organisation et de la prestation des services de secrétariat à tous les comités qui prodigueront conseils et avis au satellite.

Chacun de ces agents sera secondé par un petit nombre de professionnels, de techniciens ou de commis au fur et à mesure que leurs responsabilités et activités gagneront en importance.

## **b) Soutien et implantation des systèmes intégrés de gestion**

Étant donné la situation actuelle de l'implantation des systèmes dans la plupart des juridictions et l'idée généralement admise que la vie d'un système, quel qu'il soit, ne dépasse guère cinq ans, la diversité des activités qui pourraient être incluses dans cette sous-section apparaît extrêmement vaste.

En déterminant quelles activités pourraient être incluses dans le programme du satellite dans les premières années, l'on doit rappeler deux principes:

- i) On doit maintenir un équilibre dans l'affectation des fonds entre l'élaboration de systèmes d'exploitation (pour atteindre le but à long terme qui est la production de statistiques judiciaires nationales à

partir des systèmes d'exploitation) et l'élaboration de programmes statistiques (pour atteindre le but à court terme mais central qui est la production de statistiques nationales);

- ii) On devrait apporter un soutien aux projets qui seront utiles au plus grand nombre de juridictions plutôt qu'à une ou deux.

Les activités à accomplir devraient inclure l'achèvement et la mise à jour régulière des inventaires des systèmes d'information, la réalisation d'études de faisabilité pour l'implantation, l'amélioration et le transfert des systèmes dans les organismes choisis, le soutien direct et la coordination des activités d'implantation des systèmes intégrés de gestion dans les organismes choisis.

### **c) Elaboration des programmes et opérations**

Le PNCR a conclu qu'il y a trois catégories fondamentales d'information qui sont nécessaires pour tout programme de secteur agréé:

- information sur les cas
- information sur les ressources et les dépenses
- information sur la qualité

Le choix des programmes et du contenu des programmes, dans la période initiale d'exploitation et dans les années suivantes est nécessairement un processus cyclique puisqu'il faut poser et résoudre les questions de coûts et les priorités en matière d'information. Les propositions de listes de programmes exposées ci-dessus pour l'année 1 sont pour l'instant arbitraires et doivent être affinées une fois que l'inventaire national des besoins et des priorités entrepris par le PNCR sera terminé.

Les propositions sont également fondées sur la nécessité d'aménager la transition entre les besoins à court terme et les besoins à long terme ainsi qu'entre les fonctions et structures en place et les fonctions et structures envisagées.

Les programmes appartiendraient à deux catégories:

- regroupements nationaux synoptiques (tels qu'entrepris par le Groupe national d'étude sur l'administration de la justice);
- les programmes spécifiques aux secteurs fournissant une information plus détaillée sur le sujet choisi.

Les programmes inclus dans les évaluations de l'année ont pour unique raison d'être d'illustrer des ensembles de programmes possibles et des coûts respectifs. Ces derniers apparaissent dans l'Appendice suivant ce chapitre. Dans le volume II on trouve le type de secteurs à la fois dans les systèmes de justice civile et criminelle qui ont été inclus dans les discussions du PNCR.

ANNÉE 1 (1981-82)

Toutes les activités devraient être coordonnées au cours de la phase de transition précédant la première année d'exploitation par le directeur général ou par un groupe de travail intérimaire relevant du Comité de direction.

COÛTS DU PLAN DE TRAVAIL D'ENSEMBLE

EN MILLIERS DE DOLLARS

Programme/ Bureau	Années/ hommes	Traitements	Exploitation	Total partiel
Directeur général	1	45	20	65
- Secrétaire	1	15		15
- Réceptionniste	1	12		12
<u>Coordination et Planification</u>				
Agent de coordination et de planification	1	30		30
Agent de diffusion et des services aux utilisateurs	1	20		20
Agents des services aux comités	1	25		25
Personnel de bureau	1	12		12
Coûts généraux de la coordination			50	50
<u>Implantation et soutien des SIG</u>				
Directeur-adjoint	1	45		45
Agents techniques	4	160		160
Coordonnateur du centre de référence	1	20		20
Secrétaire/personnel de bureau	2½	30		30
Financement direct			250	250
Coûts d'exploitation généraux - Développement et soutien			90	90
<u>Élaboration des programmes</u>				
Type de rapports du GNE (rapports synoptiques)	4	100	250	350
Application de la loi	10	200	200	400
Tribunaux pour adultes	10	200	100	300
Tribunaux pour enfants	10	200	200	400
Services correctionnels	1	15	8	23
Assistance judiciaire	2	35	15	50
Homicides	2,5	40	35	75
Sous-section du développement général	1,5	30	10	40*
<b>Totaux</b>	<b>56,5</b>	<b>1 234</b>	<b>1 228</b>	<b><u>2 462</u></b>

\* D'autres coûts de développement seront imputés aux divers programmes.

## Année 2 (1982-83)

Toutes les activités seraient réunies dans un organisme unique. On pourrait voir le programme s'étoffer comme suit:

Programme de l'année 1	\$2 462 000
Augmentation de 10% correspondant à l'inflation	\$250 000
Programme des tribunaux pour adultes	\$700 000
Financement direct des SIG	\$250 000
	<hr/>
	\$3 662 000

## Année 3 et suivantes (1983)

On pourrait voir le programme s'élargir pour inclure les activités suivantes qui prendraient place chaque année ou moins régulièrement.

- tribunaux civils
- avocats de la Couronne
- victimisation

On doit reconnaître qu'il est difficile d'établir des prévisions fiables au-delà de la première année. Bien que l'on doive prévoir une réserve correspondant à l'augmentation due à l'inflation, des économies peuvent être réalisées dans certains secteurs puisque l'implantation de nouveaux systèmes apportera des modifications aux programmes et à leur budget.

L'éventail des activités proposées ci-dessus n'a pas été défini de façon stricte pour que les priorités mises en évidence à la suite de l'étude de l'inventaire des besoins par les sous-ministres puissent s'inscrire dans la liste finale des programmes et projets.

Les prévisions de coûts pour ces activités ne représentent pas cependant une augmentation plus importante que celle actuellement encourue. Il faudrait néanmoins s'attendre à une accélération des dépenses en ressources en 1982-83 bien qu'on n'ait fait aucune hypothèse sur l'importance des dépenses et le mode de financement qui seraient adéquats.



## Conclusions

Nous avons déclaré au début de cette section que le satellite ne serait que l'une des composantes du réseau total des responsabilités en matière de statistique et d'information judiciaires. Il n'en constituerait pas moins un point de ralliement de l'engagement conjoint de ceux qui sont chargés de l'administration de la justice et de ceux qui sont chargés de l'aider en lui fournissant en temps opportun une information nationale pertinente.

Le succès du satellite dépendra de la contribution de chaque participant non seulement à l'égard des décisions concernant les tâches à effectuer mais également afin de garantir que ces tâches seront appuyées par les ressources et services nécessaires.

## **APPENDICE I: PROGRAMMES ENVISAGÉS POUR LE SATELLITE**

Il est possible que les ensembles de programmes suivants puissent constituer une liste valable pour la première année d'exploitation du satellite.

### **i) Regroupements nationaux synoptiques**

Ce programme inclurait la préparation des états sur les services judiciaires de la police, les tribunaux, les services correctionnels pour adultes, l'assistance judiciaire et les avocats de la Couronne ainsi qu'un rapport d'ensemble approfondissant les travaux entrepris par le GNE. Chaque rapport traiterait de questions comme le nombre de cas, la main-d'oeuvre et les dépenses et présenterait la description indispensable de la qualité des services. La responsabilité de la préparation de ces rapports pourrait raisonnablement rester aux mains du personnel actuel du Groupe national d'étude, Statistique Canada étant le co-directeur des travaux jusqu'à ce qu'une structure organisationnelle unifiée soit finalement mise en place en avril 1981. La question de savoir quelle sera la meilleure méthode pour intégrer le type de travaux du GNE aux opérations du satellite est un problème qui doit être traité conjointement par le PNCR et les sous-ministres avant que des décisions organisationnelles soient prises.

De plus, nous proposons les programmes suivants pour les secteurs.

### **ii) Statistiques sur l'application de la loi**

Un programme fondé sur le système de Déclaration uniforme de la criminalité (qui à son tour fournit l'information pour les regroupements nationaux synoptiques) collecterait des données semi-groupées sur les incidents signalés et les ressources de chacun des organismes d'application de la loi. Ce programme pourrait de fait avoir une portée variable: il pourrait au départ comporter les éléments sur les délits criminels du système DUC (à savoir les infractions courantes moins l'information sur les infractions au

code de la route), constituer ensuite un vaste programme sur les délits criminels et les infractions au code de la route, comportant une vérification de façon à évaluer la fiabilité de l'information, et en fin de compte constituer un programme complet englobant tous les organismes d'application de la loi (c'est-à-dire la police, les garde-chasse, les agents des douanes, les organismes de sécurité privée, etc.). Les coûts seraient progressifs, \$250 000 au début, \$400 000 ensuite et \$750 000 en dernier lieu. Le programme de base recommandé pour la première année serait composé du système DUC de statistiques sur les délits criminels et les infractions au code de la route complété par une vérification et coûterait au total \$400 000. Son produit serait une base de données de statistiques sur les délits criminels et les infractions au code de la route par organisme d'application de la Loi. L'information ferait l'objet d'une publication annuelle.

### iii) Statistiques sur les tribunaux pour adultes

Un programme régulier de statistiques sur les tribunaux pour adultes nécessite de considérables travaux d'élaboration et entraînerait pour l'instant d'importantes révisions et enquêtes. Bien qu'un système de traitement électronique des données ait été mis en place et soit apte à saisir et à traiter l'information des cas individuels, la collecte de données comparables d'une province à l'autre reste un problème important.

On ne dispose pas pour l'instant de statistiques nationales comparables provenant de systèmes administratifs manuels ou automatisés. Les systèmes administratifs en sont à des stades divers d'implantation dans certaines juridictions et l'on doit reconnaître qu'il faudra quelques années avant que les systèmes intégrés de gestion ne soient mis en service dans toutes les juridictions et ne soient aptes à répondre aux besoins en matière d'information sur les tribunaux, de façon continue. Ce programme est l'un de ceux qui, dans les prochaines années, nécessiteront plusieurs modes d'acquisition des données et notamment

une collecte en direct de l'information par le personnel central des tribunaux dans les juridictions qui ne pourront fournir des statistiques comparables à partir d'une source centrale.

Les coûts prévus pour la production de statistiques à partir des systèmes d'exploitation déjà en place ou sur le point de l'être (soit par le traitement de formules ou de bandes), sont d'environ \$200 000 par an. On doit entreprendre d'autres recherches pour déterminer dans quelle mesure les administrateurs des tribunaux ou les services du procureur pourraient fournir à partir d'un bureau central à la fois l'information de base sur le nombre de cas et l'information détaillée sur les cas. On doit maintenant entreprendre par surcroît une étude de faisabilité et une étude sur les coûts d'acquisition par un personnel central de données de recensement et de données d'essai.

A partir de ces travaux de recherche, on pourrait envisager un programme sur les tribunaux pour adultes sous la forme (i) d'un recensement du nombre de cas par tribunal, annuel ou biennal, complété par des données sur les ressources et sur les dépenses (ii) par un échantillon des cas à partir d'un échantillon des tribunaux pour obtenir des détails sur les caractéristiques des délinquants et des délits, sur les procédures judiciaires et les sentences suivant les besoins et en fonction des ressources.

Ce type d'ensemble de programmes pourrait en dernier lieu coûter approximativement \$1 000 000 par cycle mais un cycle complet pourrait s'étaler sur un certain nombre d'années.

Parallèlement, le plan de travail de la première année devrait comprendre:

- l'approfondissement de l'étude des besoins en information à la fois pour les données générales regroupées et les données détaillées sur les cas;

- une étude sur l'utilisation généralisée des systèmes administratifs qui collectent à la fois l'information individuelle par cas et les ensembles de données sur le nombre de cas;
- une étude de faisabilité et une étude des coûts de l'acquisition directe des données (information sur le nombre de cas et par cas) par un personnel central pour les juridictions dont les systèmes administratifs ne peuvent fournir des entrées compatibles avec les regroupements nationaux.

Les prévisions de coût pour la première année s'élèvent à:

approfondissement de l'étude des besoins en information	\$ 30 000
traitement régulier des données des systèmes administratifs	\$200 000
étude de faisabilité de l'acquisition directes des données lorsque les systèmes administratifs ne conviennent pas	<u>\$ 70 000</u>
	\$300 000

Le produit à la fin de l'année 1 serait une base de données sur le nombre de cas et sur les cas, par catégorie de tribunal pour les juridictions dotées de systèmes d'information d'exploitation ainsi que les conclusions des études à partir desquelles l'on pourrait élaborer un programme national.

#### iv) Tribunaux pour enfants

Le programme sur les tribunaux pour enfants pourrait comprendre des données de base sur le nombre de cas d'après un recensement et des micro-données détaillées d'après une enquête-échantillon ainsi que des données sur les ressources et les dépenses.

L'information dont nous disposons actuellement n'est pas suffisante pour nous permettre des prévisions de coût dignes de foi concernant ce type de programme.

Jusqu'à maintenant on s'efforçait de réunir des micro-données par recensement au moyen d'une formule mixte juridique/administrative/statistique et l'on pourrait envisager de persévérer dans cette voie en incluant au programme une vérification sur le terrain pour évaluer les données sur la qualité et sur les ressources. Le coût annuel prévu pour ce modèle plus étoffé est de \$400 000.

Les études et les travaux préliminaires nécessaires à la définition d'une nouvelle méthode d'acquisition des données seraient du même ordre que les études du programme sur les tribunaux pour adultes; c'est-à-dire, \$100 000. Il est par conséquent recommandé que l'on continue le programme actuel puisqu'il fournira des données nationales à la fois sur le nombre de cas et des données détaillées par cas, jusqu'à ce que les autres programmes soient en place et que l'on puisse entreprendre de nouvelles études.

Les coûts prévus pour la première année seraient de \$400 000. Le produit serait une publication nationale sur les tribunaux pour enfants.

#### **v) Services correctionnels**

Bien que l'inventaire des besoins ne soit pas encore terminé, il semble que l'on admette généralement la nécessité de posséder des données de base sur les établissements correctionnels pour adultes (fédéraux et provinciaux) et sur leur volume de travail.

Le Service correctionnel du Canada est capable de fournir, à un coût modique, des données fiables sur les pénitenciers et l'on recommande de continuer à utiliser cette base de données pour le montant annuel de \$20 000. L'information de base sur les déplacements de la population qui donnerait le nombre de détenus des établissements, tous les ans, ne coûterait pas plus de

\$3 000. Le produit serait une publication annuelle sur les populations de détenus, par établissement.

D'importants travaux sont nécessaires si l'on veut que des statistiques nationales soient produites dans un proche avenir sur les secteurs de la probation et de la libération conditionnelle du système judiciaire pénal. On recommande néanmoins que ces travaux ne soient pas entrepris au cours de la première année mais soient retardés jusqu'à ce que les programmes de base soient exploités régulièrement de façon satisfaisante.

#### **vi) Assistance judiciaire**

L'élaboration d'un programme régulier sur l'assistance judiciaire qui pourrait fournir l'information de base que l'on inclurait dans les tableaux synoptiques nationaux pourrait commencer avec un complément de deux années-hommes au coût prévu de \$50 000.

#### **vii) Homicides**

Étant donné le grand intérêt que manifeste la communauté pour les statistiques sur les homicides, on propose que l'on produise ces statistiques dans le cadre du programme DUC. Les coûts de production et d'analyse des données détaillées sur l'incidence des homicides sont annuellement inférieurs à \$75 000.

Les programmes décrits ci-dessus demandent un personnel diversifié comprenant des professionnels, des techniciens et des employés de bureau en fonction des programmes à mettre sur pied et de leur stade d'élaboration/exploitation. Les prévisions de coûts données pour chaque programme ci-dessus incluent les salaires, l'impression, les coûts de traitement et de publication.

Étant donné que le contenu des programmes, le budget, etc., ne sont pas encore arrêtés avec certitude, il serait vain d'indiquer les dates auxquelles chaque programme pourrait faire l'objet d'une publication. Cependant, les dates de publication doivent être fixées avant qu'on entreprenne les programmes de la première année.

On propose que soit créée en corrélation avec ces programmes spécifiques une sous-section générale du développement qui serait chargée de l'élaboration des projets nouveaux ou spéciaux ou des composantes particulières des programmes en cours et devrait entreprendre également des études d'évaluation des programmes ou de leurs composantes. Le coût de cette sous-section générale du développement/évaluation est évalué à \$40 000.

On envisage pour ces compléments de programmes la structure illustrée sur l'organigramme III.

**En résumé,** on propose, pour la première année, la liste de programmes ci-dessous:

i) Rapports synoptiques nationaux sur cinq services judiciaires nationaux	\$350 000
ii) Délits criminels et infractions au code de la route	\$400 000
iii) Programme de statistiques sur les tribunaux pour adultes	\$300 000
- traitement des données à partir des systèmes intégrés de gestion opérationnels	
- travaux d'élaboration	
iv) Information sur les tribunaux pour enfants portant sur les mineurs, les infractions, les procédures et les décisions, pour les juridictions participantes	\$400 000
- mesures en vue d'inclure les autres juridictions	
v) Information sur les pénitenciers et sur les déplacements de la population dans tous les établissements correctionnels pour adultes	\$23 000
vi) Élaboration d'un programme pour disposer des données de base sur l'assistance judiciaire	\$50 000
vii) Publication de statistiques sur les homicides	\$75 000

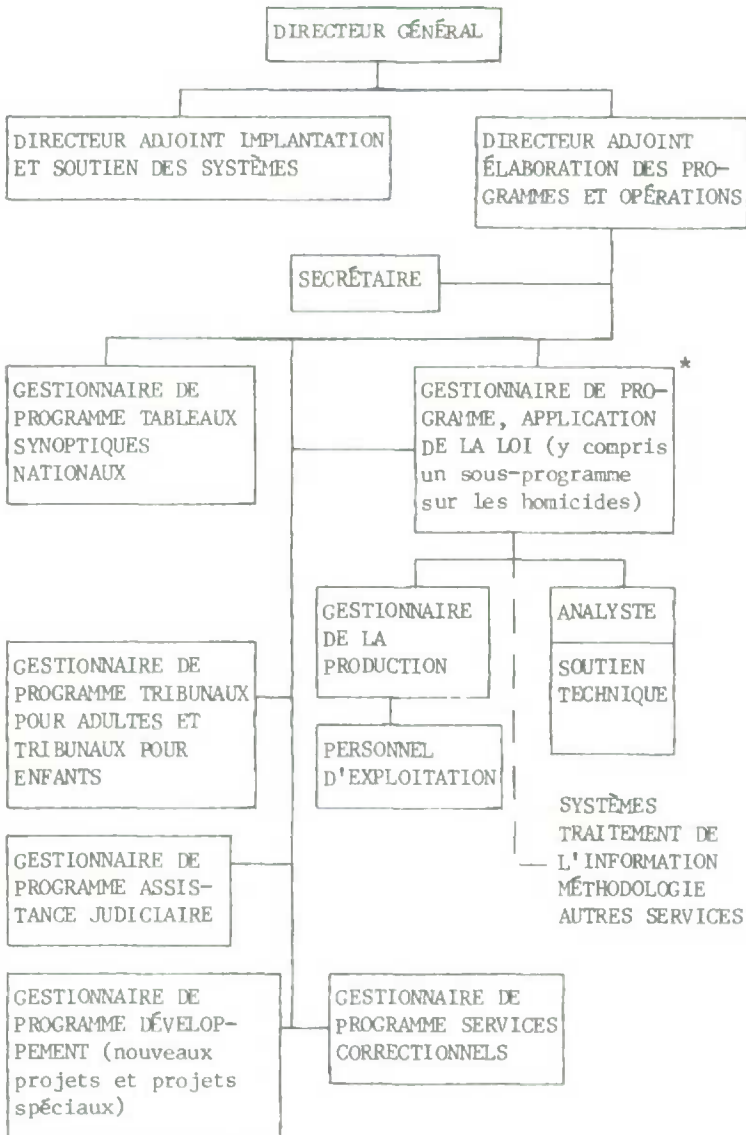
Les coûts supplémentaires de la sous-section générale du développement seraient de:

\$40 000
<hr/> \$1 638 000



ORGANIGRAMME III

GESTION ET STRUCTURE DES PROGRAMMES DU SATELLITE



\* REMARQUE: Tous les principaux programmes devraient être structurés de la même façon que le programme d'application de la loi et disposer d'un personnel supplémentaire suivant la conception et l'envergure des programmes.



## CHAPITRE 8

### ÉTUDES DES SOLUTIONS EN REGARD DES CRITÈRES

#### INTRODUCTION

Les solutions proposées ont été étudiées en regard des critères définis au chapitre 6. On a examiné les conséquences des diverses options en vue de déterminer dans quelle mesure leurs structures répondent aux critères de validité d'un organisme national de statistiques judiciaires. En définissant les critères pertinents de choix des solutions, on s'est aperçu que la marge était fort mince entre le Centre autonome et le satellite - mais cette marge n'en est pas moins importante.

Le document suivant résume les débats du pour et du contre, les points forts et les points faibles des quatre options présentées.

#### A. ORGANISATION

##### Engagement et autonomie

Les options visent toutes à obtenir l'unanimité de l'administration fédérale, des provinces et des territoires au sujet des priorités à établir en matière de statistiques nationales et de la façon d'y arriver. Dans le cadre de chaque option, toutes les juridictions participantes doivent aussi s'engager à fournir un appui et des ressources suffisantes et à respecter cet engagement.

Contrairement à l'engagement, l'autonomie est en grande partie prescrite par la loi. Les options de l'organisme satellite et du consortium sont conformes aux dispositions de la Loi sur la statistique. Dans le cas des options du Centre autonome et du Groupe, il faudra peut-être apporter des modifications à la loi afin d'obtenir le degré maximum d'autonomie pour les organismes de la justice participants proposés.

Toutes les options prévoient des structures selon lesquelles les sous-ministres et le statisticien en chef pourraient assumer ensemble la direction exécutive. L'organisme satellite serait probablement moins "autonome" du point de vue juridique en raison de ses liens avec Statistique Canada.

### Évolution contre révolution

Les options doivent constituer un nouveau départ, non fondé sur des hypothèses et des modes de fonctionnement traditionnels et gênants, mais elles doivent aussi maximiser l'utilisation des systèmes existants et de l'ensemble des compétences disponibles afin d'éviter les changements inutiles dans l'organisation qui peuvent être coûteux en temps, en argent et en efforts.

Les options du Centre et du Groupe offrent ce nouveau départ. En outre, elles comportent plus de changements organisationnels que n'en exigerait l'établissement d'un organisme satellite. L'option de l'organisme satellite ne sera pas nécessairement considérée comme un nouveau départ, mais elle implique certainement un changement important par rapport au passé.

Les options de l'organisme satellite et du consortium ne se dissocient pas beaucoup de l'administration publique, mais tendent à faire davantage appel aux personnes compétentes en place.

Toutes les options permettent d'innover en ce qui concerne les modes de fonctionnement et les systèmes.

## Responsabilité

Tout comme pour l'autonomie prévue par la loi, la responsabilité ultime en matière de statistiques nationales est prescrite par la loi: en vertu de la Loi sur la statistique, cette responsabilité incombe au ministre responsable de Statistique Canada. Par conséquent les facteurs à prendre en considération relativement à la responsabilité correspondent à ceux de l'autonomie.

La responsabilité ultime de l'administration de la justice incombe, à part égale, selon la loi, aux ministres de la Justice, provinciaux et fédéral. Les sous-ministres et le statisticien en chef ont l'entière responsabilité en vertu des propositions formulées pour le Centre et le Groupe; c.-à-d. qu'ils forment le conseil d'administration. Dans le cas des options de l'organisme satellite et du consortium, les sous-ministres donneraient des conseils et assureraient la direction des activités en matière de statistiques judiciaires.

## Simplicité

Sur le plan de l'organisation, la structure la plus simple consisterait en un organisme très centralisé responsable de toutes les activités, de la collecte des données à la diffusion des statistiques.

Comme cela s'est révélé impossible dans la pratique, il faut décentraliser les fonctions, ce qui aura tendance à accroître le degré de complexité. L'option du consortium offrirait le moins de clarté sur le plan de la responsabilité, des communications et de la prise de décisions.

## Coordination des ressources

C'est l'option de l'organisme satellite qui permettrait le mieux de coordonner les ressources en matière de statistiques judiciaires nationales avec les autres ressources statistiques nationales et ce sont les options du Centre et du Groupe qui y parviendraient le moins. Les

options de l'organisme satellite et du consortium permettrait de réaliser des économies d'échelle au sein de l'administration, surtout grâce aux budgets et aux services centralisés.

Bien qu'aucune option ne définisse la mesure dans laquelle les données nationales seraient des sous-produits des systèmes d'information locaux, les options du consortium et du groupe insistent sur l'utilisation des possibilités statistiques et d'information dont on dispose au sein des secteurs respectifs.

### Main-d'oeuvre et compétences

Les options du Centre et du Groupe présentent l'avantage de permettre d'engager du personnel à contrat de l'extérieur du gouvernement, ce qui assure une plus grande souplesse en matière de dotation. Les options de l'organisme satellite et du consortium seraient plus susceptibles de tirer profit des spécialistes dont on dispose actuellement au sein de l'administration publique et seraient régies par les directives du Conseil du Trésor en ce qui concerne les ententes contractuelles.

## B. STATISTIQUES

### Intégrité statistique et crédibilité

L'indépendance politique, sur le plan de l'impartialité des données, est primordiale. L'option de l'organisme satellite permet de respecter plus facilement l'intégrité statistique au niveau de la politique, car son contrôle s'exerce entièrement à l'extérieur des ministères de la Justice. Si le contrôle de l'option du consortium était situé au sein de Statistique Canada, il ne serait pas soumis au contrôle politique direct. Les options du Centre et du Groupe sont peut-être moins en mesure de défendre l'indépendance, car elles prévoient un contrôle des technocrates.

On a exprimé l'opinion qu'on aiderait la cause de l'intégrité en implantant l'organisme à l'extérieur d'Ottawa, car il aurait alors tendance à être à l'abri de l'influence fédérale; si l'on accepte ce point de vue, les options du Centre et du Groupe auraient un avantage, car il serait plus facile de les établir ailleurs.

On croit quelquefois que le fait de ne pas confier l'analyse des données aux producteurs de données est un gage supplémentaire d'intégrité. La façon dont le consortium a été conçu empêche de dissocier l'analyse des données de leur production. Cela serait toutefois possible dans le cas des options de l'organisme satellite, du Centre et du Groupe.

### Souplesse

Parce qu'elles permettent d'appuyer les modes de collecte des données centralisés, décentralisés et mixtes, toutes les options permettent de faire face à l'évolution des besoins en renseignements et d'adopter des modes de rechange d'acquisition des données.

Les options prévoyant des activités décentralisées réduites semblent être mieux en mesure d'offrir la souplesse nécessaire pour innover sans la rigidité imposée par des appareils bureaucratiques centralisés. La décentralisation est surtout préconisée par les options du Groupe et du consortium.

### Uniformité et comparabilité

La fonction centrale de planification et d'évaluation, compte tenu de l'établissement de normes nationales et de contrôles de la qualité qu'elle implique, est commune à toutes les options.

L'option de l'organisme satellite est peut-être légèrement supérieure, car elle favorise la comparabilité et l'intégration des statistiques judiciaires aux autres statistiques sociales et démographiques.

Il convient de noter que la production décentralisée de données dans les centres statistiques de secteur de l'option du consortium nécessiterait une plus grande vigilance pour assurer la comparabilité entre les secteurs.

### Confidentialité et sécurité

L'option de l'organisme satellite offre peut-être certains avantages, car la sécurité et les procédés

informatiques nécessaires pour assurer la confidentialité des répondants sont déjà établis; il faudrait les établir dans le cas des autres options.

### Appui de l'établissement de systèmes par les paliers de gouvernement

Toutes les options reconnaissent la responsabilité de chacun des paliers de gouvernement en matière d'établissement de systèmes d'information.

Chacune des options prévoit l'appui de l'établissement de systèmes. Il s'agit d'un principe fondamental et d'un élément essentiel de l'option du Groupe qui insiste sur l'aide fédérale pour l'établissement de modèles et le transfert de systèmes.

### Fardeau du répondant

Toutes les options respectent le principe selon lequel seules les activités statistiques dont on a montré la nécessité doivent exister.

On ne peut faire la distinction entre les options en fonction de ce critère.

### Consultation et communication

Toutes les options respectent les intérêts des fournisseurs de données, des concepteurs de systèmes, des directeurs de programmes, des utilisateurs de données, etc. et servent de moyen de consultation auprès des utilisateurs gouvernementaux et non gouvernementaux.

### Accessibilité de l'information

Toutes les options prévoient un point de contact central permettant aux utilisateurs d'avoir accès aux statistiques et renseignements nationaux. Le réseau de bureaux régionaux de Statistique Canada offre un avantage mineur à l'option de l'organisme satellite.



### RECOMMANDATIONS

#### AVANT-PROPOS

L'opinion du Groupe de travail était divisée sur la question de savoir - entre le Centre autonome et l'exploitation d'un satellite de Statistique Canada - quelle était la solution la plus souhaitable. Bien que le Centre semblât au plus grand nombre la solution idéale, c'est le satellite qui fut choisi pour des raisons d'ordre pratique dont les suivantes:

- (a) il donne aux sous-ministres l'avantage d'exercer une influence directe dans le choix de la politique et des priorités d'exploitation sans pour cela les charger du fardeau administratif;
- (b) on espère que la transition par rapport à la situation actuelle s'effectuera plus rapidement et avec moins de heurts;
- (c) le groupe d'experts de Statistique Canada sera disponible;
- (d) Statistique Canada a garanti que l'affectation budgétaire actuelle de la Division judiciaire serait disponible pour exploiter le satellite;
- (e) on ne sait pas avec certitude si la solution du Centre, à supposer qu'on l'ait choisi, n'entraînerait pas des changements à la loi;

- (f) le Centre n'offre pas de solution de rechange et ne permet pas de retour en arrière puisqu'il implique probablement une rupture des liens avec Statistique Canada;
- (g) bien que le Centre offre la possibilité de prendre un nouveau départ et constitue un défi, les risques sont trop élevés.

Étant donné qu'il restait encore dans le Groupe de travail des sceptiques, non convaincus que la solution du satellite conduirait à la satisfaction des besoins nationaux, on a cherché un compromis. La solution du satellite fut adoptée mais son exploitation sera évaluée après trois ans; si à cette époque l'on juge qu'il n'a pas répondu aux besoins nationaux, on mettra alors en branle les mécanismes pour évoluer vers l'exploitation d'un centre autonome.

Les représentants du Groupe de travail des provinces de la Saskatchewan et du Nouveau-Brunswick ont tenu à ce que l'on signale qu'ils ont fermement milité en faveur de l'exploitation d'un centre autonome et qu'ils ne sont pas d'accord avec la solution du compromis.

## RECOMMANDATIONS

### Recommandations générales:

1. Tous les ministres du domaine judiciaire et leurs sous-ministres dans toutes les juridictions du Canada prendront l'engagement (et affecteront les ressources nécessaires pour remplir cet engagement) de soutenir et d'encourager:
  - (a) la production de statistiques judiciaires nationales complètes, exactes et en temps opportun;
  - (b) l'élaboration de systèmes intégrés de gestion;
  - (c) la collecte d'information d'exploitation, particulièrement celle qui concerne les dépenses des juridictions et des secteurs judiciaires et celle qui a trait au personnel.
2. Les sous-ministres du secteur judiciaire, de concert avec le statisticien en chef du Canada, doivent constituer un Conseil de l'information judiciaire qui fixera les objectifs et formulera la politique et les priorités d'un organisme chargé de produire de l'information et des statistiques judiciaires nationales.
3. Pour réaliser les objectifs énoncés en (1) ci-dessus, les étapes consécutives suivantes ont été jugées nécessaires:
  - (a) (i) le Groupe national d'étude continuera ses travaux jusqu'au 31 juillet 1980;
  - (ii) le Groupe national de travail continuera ses activités, telles que définies par le Comité consultatif fédéral-provincial, jusqu'au 31 mars 1981;
  - (iii) la Division de la Statistique judiciaire de Statistique Canada modifiera son programme, sa structure et son budget de façon à répondre aux besoins en matière de statistiques nationales;

- (iv) dans le même temps, le Conseil de l'information judiciaire entreprendra de mettre sur pied l'organisme statistique national et sera chargé de diriger son implantation.
- (b) Statistique Canada sera invité à mettre au point une exploitation satellite qui sera l'organisme statistique national et qui, à partir du 1<sup>er</sup> avril 1981, assumera les responsabilités actuellement assumées par le GNE, le GNT et la Division de la statistique judiciaire de Statistique Canada.
- (c) Une évaluation de la production en matière d'information et de statistiques judiciaires nationales et en particulier des travaux de l'organisme national sera dirigée par les sous-ministres et sera présentée à la fin de la troisième année d'exploitation, en avril 1984.

**Recommandations concernant l'organisation:**

4. Le Conseil de l'information judiciaire, par le truchement de l'organisme national de statistiques judiciaires, assumera la responsabilité des entreprises futures en vue d'améliorer l'information et les statistiques judiciaires nationales.
5. L'organisme national des statistiques judiciaires commencera ses opérations d'après un plan de travail détaillé approuvé par le Conseil de l'information judiciaire ou par un comité le représentant. Le plan de travail devrait comprendre plusieurs prestations chaque année et des rapports seront régulièrement présentés au Conseil.
6. Le directeur général s'assurera que le Conseil est mis au courant des problèmes (notamment le manque d'engagement de la part des juridictions) reliés à la réalisation des objectifs de l'accord en matière d'information et de statistiques judiciaires nationales.

7. On mettra en oeuvre des mécanismes stricts pour vérifier si l'organisme de statistique judiciaires nationales respecte le calendrier de publication approuvé par le Conseil de l'information judiciaire.
8. L'organisme de statistiques judiciaires nationales sera évalué sur un cycle de trois à cinq ans afin que l'on vérifie si les objectifs de l'organisation, tels qu'approuvés par le Conseil sont atteints de la façon la plus efficace et la plus rentable possible.
9. L'organisme de statistiques judiciaires nationales planifiera ses travaux initiaux en se concentrant sur quelques domaines et en adoptant un calendrier réaliste. Ce n'est qu'une fois les premiers objectifs réalisés que l'organisme pourra élargir la gamme de ses programmes.
10. Les programmes et le mode de fonctionnement de l'organisme national de statistiques judiciaires seront conçus pour lui permettre le plus possible de s'adapter: l'organisme doit prendre pour acquis que les besoins évolueront et qu'il doit être prêt à s'ajuster aux nouveaux besoins et priorités.
11. L'organisme national de statistiques judiciaires devra avoir la compétence requise pour effectuer deux types d'analyse: analyses méthodologiques et analyses de fond. Les analyses méthodologiques devraient inclure des questions comme le champ d'application des données, la fiabilité, les procédures de collecte et le caractère unifié des définitions. Ce type d'analyse permettra aux utilisateurs de données d'évaluer la valeur des données présentées et indiquera les écueils à éviter dans leur interprétation. Régulièrement, l'organisme national de statistiques judiciaires, en collaboration avec les producteurs de données prendra des mesures pour qu'une évaluation impartiale de la qualité des données soit entreprise et qu'une partie adéquate du budget de l'organisme soit consacré au contrôle de la qualité. Le second type d'analyse replacera les statistiques dans leur contexte et mettra en évidence les tendances et anomalies.

12. L'organisme national de statistiques judiciaires devra avoir la compétence requise pour produire des statistiques nationales à partir des données présentées ou obtenues directement pour les secteurs sur lesquels les sous-ministres ont décidé de mettre l'accent.
13. L'organisme de statistiques judiciaires devra être sensible aux besoins des utilisateurs mais respectera également les producteurs de données. Il est nécessaire que les producteurs se groupent en comités dynamiques dans chaque secteur fonctionnel.
14. L'organisme national de statistiques judiciaires sera conscient de ses responsabilités concernant la prestation d'information au public.
15. Bien que recevant des directives des sous-ministres dans le domaine judiciaire, l'organisme national de statistiques judiciaires demandera des conseils sur le contenu des programmes et la fourniture d'information à diverses personnes.
16. L'organisme national de statistiques judiciaires s'assurera que ses procédures, analyses et données de base sont aussi accessibles que possible aux personnes extérieures au programme statistique sans empiéter pour autant sur la vie privée des personnes dont on utilise les dossiers pour réunir les chiffres.
17. L'organisme national de statistiques judiciaires planifiera ses programmes de façon à s'efforcer à long terme de réduire le plus possible la charge de travail des répondants. A court terme, dans la mesure où l'on vise surtout à produire des statistiques nationales, on s'attend à une inévitable charge de travail pour les répondants, et ceci est jugé acceptable.
18. Les sous-ministres chargés des services post-judiciaires qui ne sont pas membres du Conseil d'information judiciaire seront cependant consultés et invités aux réunions du Conseil lorsque celles-ci porteront sur les statistiques et l'information concernant la délinquance juvénile et la prestation des services judiciaires aux mineurs.

## Recommandations concernant les statistiques:

19. Les statistiques nationales répondront à deux besoins: informer tous les Canadiens sur l'administration de la justice, la criminalité et la réponse des institutions au crime; et permettre aux gestionnaires du système de justice pénale d'administrer plus efficacement la justice.
20. Les statistiques judiciaires nationales comprendront en premier lieu une base permanente de statistiques à des fins générales décrivant l'incidence du crime et le rôle de tous les secteurs de l'administration de la justice qui, en second lieu, pourra constituer un point de départ d'études approfondies dans les domaines particuliers.
21. L'organisme national de statistiques judiciaires fournira de l'information qualitative. Cette information sera le complément de ses activités statistiques. Les descriptions du système ou des sous-systèmes seront rédigées en des termes qui permettent aux utilisateurs de comprendre l'information présentée.
22. Dans la mesure du possible, on satisfera les besoins en matière d'information et de statistiques par la prestation de données de la façon la plus simple et la plus économique adaptée à l'utilisation envisagée.
23. L'organisme national de statistiques judiciaires sera apte à acquérir des micro-données avec l'assentiment des juridictions concernées. Cette responsabilité sera exercée en relation avec les priorités et procédures approuvées par le Conseil d'information judiciaire.
24. Les organismes directement responsables des services judiciaires doivent être chargés de la transmission des données de leurs juridictions en vue de la production de l'information et des statistiques nationales.
25. L'organisme national de statistiques judiciaires travaillera à réduire la confusion qui existe entre l'information et les statistiques.

26. La Loi sur la statistique sera étudiée par les sous-ministres et l'on fera toutes les recommandations appropriées au gouvernement fédéral en vue de sa révision. L'intention, le sens et les conséquences pour les statistiques judiciaires de la Loi sur la statistique n'ont pas été précisés et par conséquent constituent un obstacle à la compréhension des pouvoirs et des responsabilités du statisticien en chef.
27. L'information et les statistiques dont on dispose au sein des organismes judiciaires seront le plus possible utilisées: on doit dresser et tenir à jour des inventaires exacts de l'information et des statistiques dont on dispose.

### Recommandations concernant l'élaboration des systèmes:

28. L'organisme national de statistiques judiciaires travaillera à promouvoir l'élaboration ou l'amélioration des systèmes de façon à accroître les possibilités de production des statistiques nationales en tant que sous-produits.
29. L'organisme national de statistiques judiciaires prendra toutes les dispositions requises pour engager des ressources à l'appui des transferts technologiques et de l'élaboration des systèmes.
30. Les ressources (fonds et personnel) seront mises à la disposition des juridictions pour les aider à élaborer des systèmes modèles qui puissent être transférés aux autres juridictions en vue de répondre aux besoins en information de chaque juridiction et de fournir des statistiques qui sont compatibles avec les normes nationales.
31. Il y aura une révision régulière des systèmes afin de permettre aux juridictions de profiter de l'expérience des autres dans la mise au point de solutions techniques aux problèmes complexes d'administration, de gestion et de statistique.



32. On travaillera immédiatement à établir des définitions des données, des unités de comptage et un calendrier valables pour tous afin de garantir la production efficace de statistiques nationales.

**Recommandations concernant l'échange de l'information:**

33. Des rapports analogues à ceux produits par le Groupe national d'étude sur l'administration de la justice seront produits suivant un calendrier approuvé en respectant les normes de présentation habituelles de cette information.
34. Chacune des juridictions désireuses de partager l'information désignera une personne qui sera chargée de produire cette information au niveau de la juridiction (un seul porte-parole pour chaque juridiction).
35. On désignera des coordonnateurs (directeurs de projet) pour coordonner le projet au niveau de chacun des cinq secteurs considérés (police, tribunaux, avocats de la Couronne, assistance judiciaire et services correctionnels); les coordonnateurs seront employés à temps complet et assumeront des tâches semblables à celles des coordonnateurs du GNE.
36. Chacune des juridictions fournira des ressources supplémentaires à même son propre budget (les juridictions qui fournissent les directeurs de projet et le coordonnateur doivent également fournir les ressources complémentaires nécessaires).
37. Les personnes désignées produiront, suivant un calendrier approuvé un nouvel éventail de rapports analogues à ceux du GNE. Pour ce faire elles doivent:
  - (a) terminer, préciser et faire approuver la définition des besoins, tels que précisés dans chaque juridiction pour chacun des secteurs;
  - (b) établir les définitions de base qui permettront de comparer l'information d'une juridiction à une autre;

- (c) définir la présentation et la fréquence des rapports nécessaires;
- (d) obtenir l'information requise de chacune des juridictions participantes;
- (e) consolider l'information et produire les rapports;
- (f) envoyer les rapports à l'organisme central qui les publiera et en assurera la distribution;
- (g) recommander à l'organe central les structures à mettre en place pour actualiser et améliorer l'information collectée; confirmer l'information, contribuer à l'élaboration des systèmes qui doivent être établis au niveau des juridictions en vue de satisfaire les besoins.

38. Les demandes de collecte d'information adressées à l'organisme national de statistiques judiciaires seront accompagnées du mode d'emploi envisagé. Les besoins récents en matière d'information seront justifiés et s'intégreront à une évaluation des priorités.

#### Recommandations concernant les ressources:

- 39. L'organisme national de statistiques judiciaires sera financé par des contributions et activités conjointes fédérales-provinciales pour réaliser ses objectifs à long terme.
- 40. Il est essentiel que l'on dispose de plus de ressources si l'on veut produire de l'information et des statistiques judiciaires nationales pour répondre aux besoins mis en évidence par le PNCR.
- 41. Pour éviter l'instabilité et l'injustice, le partage des coûts sera fondé sur une formule sans ambiguïté et non simplement sur des contributions facultatives d'année en année.
- 42. Le budget de l'organisme national de statistiques judiciaires sera fixé en fonction d'une liste de

programmes plutôt que par catégorie d'activités. Le budget correspondra aux coûts réels pour l'organisme de la planification, de l'élaboration et de l'administration des programmes d'information et de statistiques.

43. Lorsqu'on évaluera les coûts à répartir, on tiendra compte des rapports entre les fonds, l'information et les services. Il n'est pas nécessaire que les coûts soient affectés uniquement en termes de dollars. On devra définir une formule de partage des coûts qui permette à chaque juridiction de prévoir dans son budget la part affectée à la production de l'information et des statistiques judiciaires nationales.
44. La plupart des ressources de l'organisme national de statistiques judiciaires seront consacrées à court terme à la satisfaction des besoins en matière d'information et de statistiques. Un certain montant sera affecté immédiatement à la coordination de l'implantation des systèmes.
45. Statistique Canada s'engagera personnellement au cours des trois à cinq prochaines années à augmenter son apport actuel et à accorder une extrême priorité à la production d'information et de statistiques judiciaires nationales.



### CONCLUSIONS DU PRÉSIDENT

Dès le début de cette étude, il était évident que les statistiques judiciaires nationales se trouvaient dans un piètre état. Il y a plusieurs raisons à cela et elles sont développées dans le rapport. Disons toutefois pour résumer que les raisons essentielles sont les suivantes: le sentiment, dans certaines juridictions, à un échelon quelconque, que les statistiques nationales ne sont pas nécessaires; l'absence de volonté de fournir les ressources indispensables; le fait que Statistique Canada ait négocié des programmes avec différentes juridictions et que l'une des parties ou quelquefois les deux n'aient pas pu respecter leur engagement; le sentiment que Statistique Canada n'exécutait pas ses prestations ou livrait des documents inexacts ou périmés; enfin, l'inaptitude à établir les mécanismes permettant aux juridictions de définir avec précision à l'intention de Statistique Canada les produits susceptibles de répondre à leurs besoins.

La situation concernant l'échange de l'information reliée à différentes opérations au sein des juridictions n'était guère plus brillante: il est vrai que le Groupe national d'étude a réalisé un travail de pionnier depuis trois ans dans ce domaine et nous en reconnaissons l'intérêt, mais les quelques rapports qu'il a publiés ont suscité tant d'opposition qu'il était évident qu'il fallait trouver des méthodes plus structurées si l'on voulait que des rapports de ce genre aient, dans l'avenir, une plus grande portée. Le Groupe national d'étude a réussi, néanmoins, entre autres choses, à rendre les juridictions beaucoup plus conscientes

de la façon dont les autres répartissent leur main-d'oeuvre ou utilisent leurs ressources financières et à les convaincre de la pertinence des comparaisons coûts-avantages de l'une à l'autre.

Dans le domaine des systèmes intégrés de gestion, on peut souligner que le manque de communication entre les juridictions n'a pas facilité la tâche: lorsqu'une juridiction expérimente un système qui aboutit à un échec, ces résultats devraient être communiqués à tous de façon à ce que ceux qui empruntent la même voie puissent tirer une leçon de cet échec - qui, si le système est informatisé, risque de coûter cher. D'autre part, lorsqu'un système a été élaboré ou introduit avec succès, le transfert de la technologie pourrait permettre à la juridiction bénéficiaire de réaliser d'importantes économies. L'on sait que le Groupe national de travail a fait de nombreux efforts afin de fournir les capitaux d'amorçage dans ce domaine mais il ne faut pas s'arrêter là et l'on aura naturellement besoin, pour continuer, de ressources supplémentaires.

A la lumière de ce qui précède, quelle peut être l'incidence du rapport du PNCR sur la situation actuelle? Donnera-t-il lieu à des améliorations, son effet sera-t-il nul, ou est-il susceptible d'accentuer encore la détérioration de la situation?

Pour répondre à ces questions, il peut être utile de se reporter au chapitre intitulé "Leçons du passé" qui comprend deux sections présentant une rétrospective: on y énonce les raisons des échecs passés et l'on y donne une description des conditions qui doivent être remplies si l'on veut que l'avenir soit plus souriant.

Le Groupe de travail a résolu de fait bien peu de problèmes car bien peu étaient à sa portée; tout ce qu'il pouvait faire, il l'a fait, c'est-à-dire indiquer la voie de l'avenir. Si cette voie mène au succès, ceci sera dû dans une large mesure à des facteurs qui échappent au contrôle du Groupe. Mais il peut aider ceux qui continuent à travailler à partir de maintenant en leur permettant de réfléchir sur les questions suivantes:

- a) les programmes sont voués à l'échec si l'information est fournie par des personnes qui se désintéressent des statistiques ou qui ne disposent pas des ressources nécessaires à la collecte ou à la production de l'information;
- b) les programmes sont voués à l'échec s'il n'y a pas d'accord général sur les priorités puisqu'il est peu probable qu'il y aura suffisamment de ressources pour satisfaire toutes les demandes contradictoires qui ne manqueront pas d'être formulées. De plus, les changements de programmes sans évaluation et la réponse à des demandes particulières seront nuisibles aux systèmes d'information et aux statistiques nationales à moins que le système ne s'appuie sur des programmes de base qui auront été acceptés comme prioritaires;
- c) les programmes ne réussiront pas si les divers groupes d'experts dont la compétence, l'expérience et les objectifs diffèrent ne peuvent communiquer valablement entre eux;
- d) les programmes sont voués à l'échec s'ils sont conçus uniquement dans l'optique du statisticien ou du producteur de l'information et des données; il est peu sensé et désavantageux de produire une information qui ne répond pas aux besoins de l'utilisateur;
- e) les programmes sont voués à l'échec si toutes les juridictions et en particulier les ministres et les sous-ministres, ne sont pas prêts à se documenter sur les orientations et les objectifs des programmes et à s'engager de façon permanente à l'égard des programmes.

Ce dernier point est capital. En ceci comme dans tous les secteurs à problèmes, on a eu tendance à se cantonner dans une activité fébrile épisodique et à supposer que les problèmes se trouvaient résolus. A l'heure actuelle, ce qui est nécessaire à la collecte de statistiques nationales, ce n'est pas un grand coup de collier mais un volume régulier

d'information. Et même dans ce cas, les résultats ne viendront pas en un seul jour et le temps qu'il a fallu pour élaborer les comptes économiques nationaux illustre cette évidence, d'autant plus que les statistiques judiciaires accusent un retard si lamentable sur les statistiques économiques que plus tôt l'on s'attachera à améliorer la situation, mieux ce sera. La pauvreté de nos connaissances sur ce qui se passe "à l'extérieur" et le manque de mise en commun en cette matière sont vraiment stupéfiants, en particulier dans un domaine comme le secteur judiciaire qui affecte tous les citoyens. Toute entreprise privée qui serait aussi peu au courant de l'état de son marché, de l'efficacité de ses opérations, du nombre de ses clients et du nombre de fois où ils ont recours à ses services ferait rapidement faillite. Il est illogique, sinon inconcevable, que la situation actuelle puisse se prolonger.

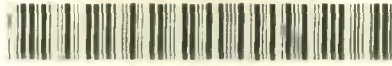
Notre rapport commençait par une lettre d'accompagnement qui comportait la citation d'un texte de Sir Claus Moser présenté à la Royal Statistical Society en 1979. Il serait peut-être pertinent de le clore par une citation de la même autorité tirée d'un rapport de 1980 sur la situation de Statistique Canada:

"La nécessité pour les pays d'avoir de bonnes statistiques deviendra de plus en plus évidente non seulement dans le domaine économique mais également et de plus en plus dans le domaine social. Les exigences des utilisateurs ne feront que croître, ils demanderont des données et des mesures plus exactes que ce qui leur est offert actuellement. On attendra des statisticiens - ce qu'ils attendent peut-être d'eux-mêmes - qu'ils s'intéressent plus étroitement aux besoins politiques et apportent une contribution analytique et des interprétations. Il est d'ailleurs probable qu'ils voudront se tourner vers les groupes d'utilisateurs plutôt que de s'enfermer dans le ghetto des statistiques".



Dans le cas des statistiques judiciaires, les utilisateurs demanderont encore plus. Ils exigeront des statistiques plus complètes, plus exactes et plus rapides; ils voudront de l'information digne de foi que l'on puisse utiliser afin d'évaluer dans quelle mesure les activités actuelles dans le domaine judiciaire débouchent sur des résultats positifs ou négatifs; ils voudront des données qui puissent inciter un public informé à faire des études sur les problèmes du crime et de la justice. Si nous ne nous préparons pas dès maintenant à réaliser ce programme d'envergure, nous trahirons notre mandat et contribuerons à notre propre ruine puisque nombre d'entre nous sont à la fois producteurs et consommateurs.

Statistics Canada Library  
Bibliothèque Statistique Canada



1010069923

 OOS

