

Perspectives *Perspectives*

SUR
LES PRIORITÉS
ET
LES DÉPENSES
RELIÉES AUX PROGRAMMES

1996-1999

0 1635 1015 4293



Canada Justice Library



Ministère de la Justice
Canada

Department of Justice
Canada

Canada

PERSPECTIVES SUR LES PRIORITÉS ET LES DÉPENSES RELIÉES AUX PROGRAMMES

1996-1999



LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE A POUR MISSION :

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



Ministère de la Justice
Canada

Department of Justice
Canada

Canada

AVANT-PROPOS



Nous avons créé au Canada un système juridique qui est considéré partout dans le monde comme un modèle d'intégrité, de tolérance et d'ouverture. Ce système englobe deux traditions juridiques, la common law et le droit civil, et il fonctionne dans deux langues. Il fait face aujourd'hui à de nombreux défis. Nous vivons à une époque où les gens s'inquiètent de la criminalité et de leur sécurité personnelle tandis que diminuent les ressources publiques nécessaires pour acquitter le coût d'un grand nombre des moyens traditionnels de nous assurer un sentiment de sécurité, comme les services de police et les prisons. Le volet civil du système de justice canadien est également aux prises avec des défis considérables, dont les longs délais de règlement des litiges dans des domaines comme le droit de la famille, le coût croissant des services d'avocats et des procédures, et le fait que les personnes incapables de payer leur propre défense juridique n'y ont pas facilement accès.

Le présent document expose certaines des initiatives mises en oeuvre par le ministère fédéral de la Justice pour régler ces graves problèmes. Le Ministère instaure des politiques innovatrices afin de réduire la criminalité et de faciliter le règlement des litiges civils. Il examine ses méthodes internes et coopère avec les autres ministères fédéraux afin d'améliorer les procédures. Il fait face aux demandes accrues de services en provenance d'autres ministères en rationalisant la prestation des services et en soutenant l'utilisation des mécanismes de règlement amiable des différends. Il collabore également avec les provinces, les territoires et des organisations non gouvernementales afin de promouvoir l'efficacité, l'équité et l'accessibilité de l'administration de la justice.

Je me fais un plaisir de vous présenter ce document. Les initiatives qui y sont décrites, j'en suis persuadé, serviront bien les Canadiens dans les années à venir.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Allan Rock', written in a cursive style.

Allan Rock
Ministre de la Justice et
procureur général du Canada

TABLE DES MATIÈRES



1. VUE D'ENSEMBLE DU MINISTÈRE	
Rôles et responsabilités du Ministère	1
Aperçu du contexte public	2
2. ORIENTATIONS STRATÉGIQUES	
Élaboration de politiques en matière de justice	4
Programmes d'administration de la justice	6
Réaction à l'austérité financière	7
3. PROFIL TRIENNAL DES DÉPENSES	
Profil des dépenses pour 1996-1997	10

1. VUE D'ENSEMBLE DU MINISTÈRE



RÔLES ET RESPONSABILITÉS DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Le ministère de la Justice a été créé par une loi du Parlement le 22 mai 1868, onze mois après la Confédération. Il appuie le ministre de la Justice et procureur général du Canada. Ses responsabilités sont exposées dans la *Loi sur le ministère de la Justice*, en vertu de laquelle il :

- fournit des services juridiques au gouvernement du Canada et à ses ministères et organismes, dont la prestation de conseils juridiques, la rédaction de lois et la supervision de litiges;
- planifie, élabore et applique les politiques fédérales en matière d'administration de la justice;
- veille à ce que les affaires publiques soient administrées conformément à la loi.

Autrement dit, le Ministère est un organisme de service, un ministère d'orientation et un organisme central. Il fonctionne dans les deux langues officielles du Canada et doit tenir compte, dans l'exécution de son mandat, des deux systèmes juridiques applicables en matière civile, soit le *Code civil* au Québec et les principes issus de la common law dans le reste du pays.

Le Ministère emploie environ 2 500 personnes, dont quelque 1 200 avocats. Il constitue de ce fait le plus grand «cabinet juridique» au pays. Son administration centrale se trouve à Ottawa, mais il a aussi des bureaux à Halifax, à Montréal, à Toronto, à Winnipeg, à Saskatoon, à Edmonton, à Calgary, à Vancouver, à Whitehorse, à Yellowknife, à Iqaluit et à Inuvik. Les avocats affectés à ces bureaux effectuent une grande partie du travail de contentieux du Ministère, ainsi que certains travaux de consultation juridique. Le ministère de la Justice emploie aussi des avocats dans des services juridiques rattachés à plus de 35 ministères et organismes fédéraux afin de s'acquitter de sa responsabilité de fournir des services juridiques aux autres ministères de l'État.



À la fin des années 1990, le ministère de la Justice, comme d'autres institutions publiques, fait face à plusieurs défis dont certains sont attribuables aux pressions du public, aux tendances démographiques ainsi qu'à d'autres facteurs généraux et, dans certains cas, mondiaux. Ses politiques doivent changer pour que le système de justice puisse bien relever ces défis. L'obligation qu'a le gouvernement de pratiquer l'austérité financière et, en conséquence, de réorganiser ses activités et de réviser ses politiques suscite d'autres défis.

Les pressions extérieures et la politique en matière de justice dans les années 1990 :

Demandes et attentes du public. Le public canadien formule ses demandes avec plus d'assurance que par le passé. Il est renseigné sur divers aspects du système de justice et s'attend à ce que les politiques en matière de justice reflètent sa propre conception de ce qui est juste et équitable. Ce fait est particulièrement évident dans les domaines qui font l'objet d'une forte publicité, comme les pensions alimentaires pour enfants et la détermination des peines à imposer aux délinquants à risque élevé, au sujet desquels des groupes de défense populaires présentent souvent des projets de réforme législative. Le défi consiste à intégrer les attentes du public dans l'élaboration des politiques sans perdre de vue les autres facteurs importants.

Facteurs démographiques. Le vieillissement de la population canadienne met en évidence des questions comme la discrimination fondée sur l'âge, le droit à un traitement médical, l'euthanasie, l'aide au suicide et les droits des personnes handicapées (qui représentent un pourcentage plus élevé des personnes âgées). La diversité ethnique et culturelle croissante du Canada fait qu'on demande de plus en plus un système de justice capable de répondre aux besoins de groupes divers. L'évolution constante du rôle et du fonctionnement des familles canadiennes – par exemple, l'augmentation des taux de divorce et de remariage et les familles non traditionnelles – nous oblige à élaborer des réponses juridiques intégrées.

Unité nationale et relations fédérales-provinciales-territoriales. Par suite du référendum du 30 octobre 1995, le gouvernement fédéral est soumis à des pressions et à des exhortations à l'action.

Premières Nations. Par suite des migrations actuelles de groupes d'Autochtones des réserves vers les villes, ceux qui vivent hors des réserves pourraient désormais assumer un plus grand rôle dans la définition des programmes politiques autochtones de l'avenir. Les Premières Nations font aussi de plus en plus appel aux tribunaux et aux organismes internationaux pour promouvoir

leurs programmes politiques. Par ailleurs, des petits groupes désenchantés du processus politique en sont venus à prendre des mesures plus directes (et plus susceptibles d'occasionner des problèmes).



Mondialisation. La mondialisation du commerce, l'internationalisation des marchés et la plus grande mobilité des personnes nécessitent des réponses législatives au Canada.

Développement de la technologie. Les nouvelles technologies dans des domaines comme les communications, la surveillance électronique, l'analyse génétique, les techniques de reproduction, entre autres, ont des conséquences sur la façon dont nous définissons les concepts juridiques fondamentaux comme la protection des renseignements personnels et la sécurité de la personne.

Les pressions internes - effets de l'austérité financière :

L'austérité financière et les activités du Ministère. Le Ministère, ses clients et ses partenaires dans le système de justice continueront de ressentir les effets des pressions financières. Il faudra par conséquent réexaminer constamment et repenser la planification, l'élaboration et l'exécution des programmes du Ministère, et continuer de coopérer avec des partenaires pour améliorer le rapport coût-efficacité de l'administration de la justice.

L'augmentation des demandes des clients. La demande de services de contentieux et de consultation juridique du Ministère est nettement à la hausse. L'accroissement de la charge de travail dans des domaines comme l'assurance-chômage et les appels à la Cour de l'impôt et l'augmentation du nombre de litiges en témoignent. Les compressions et les remaniements des programmes et des activités du gouvernement ont multiplié les besoins d'opinions juridiques concernant le nouveau statut des organisations, leurs régimes législatifs, la mise en oeuvre des politiques de réaménagement des effectifs et le règlement des questions relatives à l'emploi. Cette tendance se maintiendra.

Les pressions financières et le besoin d'accessibilité. Les pressions financières limitent la capacité du gouvernement d'assurer l'égalité d'accès au système de justice et la protection égale de la loi. Il est devenu plus difficile de financer les programmes gouvernementaux qui garantissent cet accès aux personnes défavorisées (personnes à faible revenu, Premières Nations, femmes, personnes handicapées, entre autres). Il existe un besoin de mécanismes de règlement amiable des différends pour fournir un moyen économique et positif de résoudre les litiges civils à un moment où le système de justice civile est alourdi par l'engorgement des tribunaux, par des délais excessifs et par d'autres entraves à son accessibilité.



2. ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

ÉLABORATION DE POLITIQUES EN MATIÈRE DE JUSTICE

Le ministère de la Justice continue d'exécuter son engagement à axer et renforcer le système de justice pénale, et à moderniser le système de justice en général.

Axer et renforcer le système de justice pénale. Le Ministère travaille sur plusieurs fronts pour accroître la sûreté et la sécurité des Canadiens. Il envisage le recours à des mesures énergiques pour protéger le public contre les délinquants à risque élevé ayant commis des infractions graves, tout en reconnaissant que le système de justice ne peut résoudre à lui seul les problèmes complexes de justice sociale. Les systèmes de soins de santé, d'éducation, de bien-être social et le système économique ont un rôle important à jouer à cet égard, tout comme les collectivités, les familles et les individus. Le Ministère collabore avec d'autres ministères et niveaux de gouvernement et avec des organismes non gouvernementaux pour trouver des solutions efficaces et durables à la criminalité et à la violence et pour bâtir une société sûre.

On prévoit que l'application fructueuse des mesures de contrôle des armes à feu réduira la fréquence des crimes violents. À court terme, le Ministère élaborera des règlements, négociera des ententes fédérales-provinciales-territoriales relatives au financement du contrôle des armes à feu et établira le Système national d'enregistrement des armes à feu ainsi qu'un groupe d'utilisateurs d'armes à feu.

Le Conseil national de prévention du crime, créé en application de la Stratégie nationale pour la sécurité communautaire et la prévention du crime, engage la collectivité dans un partenariat multipartite afin d'examiner les facteurs de la criminalité.

On appliquera, dans le cas des délinquants à faible risque, des mesures innovatrices qui mettront l'accent sur la déjudiciarisation et sur d'autres peines que l'incarcération. Par exemple, dans le cadre de l'Examen de la justice applicable aux adolescents, on se penchera sur les moyens de réduire le recours aux mesures coûteuses de placement sous garde des jeunes contrevenants non violents. On prendra des mesures précises pour remédier à la surreprésentation des Autochtones dans la population carcérale, et la réforme de la détermination de la peine permettra de condamner les délinquants adultes non violents à d'autres peines que l'emprisonnement.

Le Ministère étudie des mesures rigoureuses qui pourraient être appliquées aux délinquants violents à risque élevé, dont une politique détaillée sur le traitement

des délinquants à risque élevé et des dispositions législatives prévoyant l'admissibilité des éléments de preuve génétique.



Moderniser le cadre juridique canadien. Le Ministère est résolu à s'assurer que la loi et les institutions canadiennes sont accessibles à tous et répondent aux besoins et aux aspirations d'une société de plus en plus diversifiée. Il vise en outre à établir un cadre juridique moderne qui sera efficace et capable de soutenir le rythme rapide de l'évolution économique et technologique d'une façon qui conviendra à une fédération souple et tiendra compte de l'interdépendance croissante de la communauté internationale.

L'importante Initiative relative aux pensions alimentaires pour enfants a pour objet d'aider à accroître la sécurité financière des enfants de parents divorcés et à rendre les conséquences économiques du divorce plus équitables et plus prévisibles pour les parents. Elle comprend l'instauration de lignes directrices visant à rendre les montants des pensions alimentaires pour enfants plus justes et plus uniformes; le renforcement des procédures d'exécution fédérales afin d'aider les organismes d'exécution provinciaux et territoriaux à s'assurer que les débiteurs de pensions alimentaires pour enfants respectent leurs obligations; et le financement d'une campagne de sensibilisation à l'exécution des ordonnances de pensions alimentaires pour enfants.

Pour répondre aux besoins des Premières Nations, le ministère de la Justice élabore, de concert avec d'autres ministères fédéraux et avec les provinces et territoires, des mesures destinées à aider les collectivités autochtones à participer davantage à l'administration de la justice.

Le ministère de la Justice examine actuellement la *Loi canadienne sur les droits de la personne* pour s'assurer qu'elle garantit toujours une protection réelle contre la discrimination grâce à un processus aussi équitable et efficace que possible.

Parmi les autres initiatives destinées à améliorer l'accès à la justice et à répondre aux besoins d'une société diversifiée, notons les projets suivants : des modifications législatives visant à clarifier les questions relatives à l'accès aux dossiers des victimes; la réforme de la procédure pénale afin de mieux servir les victimes d'actes criminels; la prise de mesures destinées à faciliter l'accès des personnes handicapées à la justice pénale; la modernisation du droit relatif à la légitime défense et à la provocation, à l'intention des femmes battues; l'instauration de mécanismes permettant d'assurer que la législation fédérale respecte les principes de l'égalité des sexes; et la promotion d'une plus grande formation des juges aux questions et problèmes sociaux.

Le ministère de la Justice travaille sur plusieurs fronts afin de moderniser le cadre juridique. Il passe en revue les lois sur l'accès à l'information et sur la



protection de la vie privée dans le but de renforcer la politique de transparence de l'État et la protection des renseignements personnels. Il étudie, de concert avec Industrie Canada, les possibilités d'étendre la protection des renseignements personnels au secteur privé face à l'augmentation continue des échanges électroniques d'information. Il projette en outre une campagne d'information destinée à renseigner le public sur les lois existantes traitant de la propagande haineuse et des articles obscènes véhiculés par l'Internet.

La création d'une commission du droit moderne qui sera chargée d'étudier la réforme juridique et de faire des recommandations à ce sujet est un autre projet du Ministère. Cette commission adoptera une approche multidisciplinaire, et sa structure sera rentable. Le Ministère crée actuellement des mécanismes internes pour s'assurer que ses relations de travail avec la commission seront efficaces.

PROGRAMMES D'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

Le Ministère consacre environ 57 % de toutes ses ressources à des subventions et à des contributions. La majeure partie de cet argent sert à fournir une aide financière aux gouvernements provinciaux et territoriaux en vertu de quatre grandes ententes de partage des coûts. Les programmes ainsi financés encouragent la coopération entre les partenaires du système de justice; ils appuient le maintien de normes de base et améliorent la prestation des services juridiques au grand public.

Le Programme des services de justice applicable aux adolescents

(152 millions \$) aide les gouvernements provinciaux et territoriaux à créer des services de justice à l'intention des adolescents, en application de la *Loi sur les jeunes contrevenants*. En 1995-1996, un groupe de travail fédéral-provincial-territorial a étudié tous les aspects financiers de cette loi. Cet examen et les consultations qui ont suivi devraient déboucher sur de nouvelles ententes de partage des coûts visant à améliorer la rentabilité de la prestation des services.

Le Programme d'aide juridique pour adultes et jeunes contrevenants

(85 millions \$) établit une norme nationale minimale pour les services d'aide juridique en matière pénale. En 1995-1996, le Ministère a participé à des discussions fédérales-provinciales-territoriales à ce sujet. La mise en application de nouvelles normes est prévue pour 1996-1997.

Le Programme de contrôle des armes à feu aide les provinces et les territoires à appliquer les dispositions du *Code criminel* ayant trait aux armes à feu. Le Ministère négociera de nouvelles ententes financières avec les provinces et les



territoires pour tenir compte des coûts de mise en application de la nouvelle *Loi sur les armes à feu*.

Le **Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones** (4,5 millions \$) aide les Autochtones aux prises avec la loi à comprendre le système de justice pénale et à accéder aux services qui y sont offerts. Le Ministère procède actuellement à un examen de ce programme et commencera à mettre en oeuvre les recommandations qui en découleront en 1997-1998.

Le Ministère fusionne par ailleurs 27 petits fonds de subventions et de contributions pour réduire le chevauchement et le double emploi et pour en rationaliser l'administration.

RÉACTION À L'AUSTÉRITÉ FINANCIÈRE

Accroissement de la demande de services juridiques. Le Ministère continue de faire face au double défi de répondre aux demandes accrues de services de ses ministères et organismes clients tout en composant avec les réalités financières découlant de la réduction de ses niveaux de ressources. Il prévoit dépenser en 1996-1997 près de 143 millions \$ aux postes des services de consultation juridique, des services de contentieux et des services législatifs. Ce montant devrait être ramené à moins de 123 millions de dollars d'ici à 1998-1999.

L'Initiative des services axés sur le client (SAC), lancée en 1995-1996, demeure le principal moyen de faire face à l'augmentation importante des demandes des clients. Le Ministère prévoit conclure des ententes de service avec tous les ministères et organismes fédéraux qui sont ses clients au cours du prochain exercice financier. Grâce à l'initiative des SAC, il continuera ainsi de régler avec ceux-ci tous les détails relatifs à la prestation de services, y compris les coûts et la qualité. Par exemple, des études ministérielles récentes ont montré que le remplacement de mandataires par des avocats du ministère de la Justice peut entraîner des économies évidentes. Au cours des trois prochaines années, le Ministère surveillera et modifiera ce mécanisme de prestation de services afin de réaliser les meilleures économies et d'améliorer l'efficacité de cette prestation. Il aide par ailleurs ses clients à modifier les pratiques, procédures et politiques qui accroissent inutilement la demande de services juridiques.

Dans le cadre de l'Initiative des SAC, le Ministère continuera d'appuyer le règlement amiable des différends comme moyen de résoudre de façon plus efficace et plus efficiente les litiges auxquels le gouvernement fédéral est partie. Au cours de l'année à venir, il mettra sur pied un projet pilote au bureau régional



de Toronto afin de traiter les dossiers de préjudices corporels à l'aide de mécanismes de règlement des différends. On passera en revue les lois et les règlements pour voir s'ils se prêtent à l'insertion de dispositions relatives au règlement des différends. Le Ministère entreprendra en outre un projet pilote de recouvrement des coûts d'une durée de deux ans afin de déterminer si un régime de frais d'utilisation peut contribuer à améliorer l'efficacité et l'efficience de la prestation des services aux clients.

Réduction des coûts administratifs. Le Ministère reconnaît qu'il joue un rôle clé dans la réduction des coûts généraux de l'administration de la justice au Canada. Il prend donc avec ses partenaires du système de justice des mesures visant à créer un système de justice plus simple, plus efficace et plus souple. Ces mesures comprennent la présentation de réformes de la procédure pénale destinées à réduire les coûts de celle-ci, l'Examen de la justice applicable aux adolescents, dans le cadre duquel on envisage des moyens de réduire le recours à des mesures coûteuses de placement sous garde des jeunes contrevenants non violents, et la réforme de la détermination de la peine afin d'aider à freiner la croissance des coûts des services correctionnels.

Le Ministère s'est engagé à promouvoir des pratiques et des procédures innovatrices pour administrer le système juridique. À cette fin, il élabore une stratégie en matière de contentieux qui englobe la restructuration des services de poursuites fédérales. Dans le système de justice pénale, on attachera plus d'importance aux étapes préliminaires du processus pénal, tandis que les ressources du système de justice seront concentrées sur les affaires plus complexes et plus graves. La stratégie devrait permettre de poursuivre de façon énergique les personnes accusées d'infractions graves; d'aborder les poursuites de façon innovatrice; d'accélérer le règlement des affaires ordinaires; et de réaliser des économies et des gains de productivité dans l'ensemble du système de justice pénale.

Fidèle à son engagement d'établir un cadre juridique efficace, le ministère de la Justice examinera avec ses ministères clients les lois nouvelles et existantes afin d'éliminer les mécanismes d'exécution lourds, coûteux et inefficaces. Il offrira en outre une gamme de méthodes efficaces d'observation de la loi et encouragera l'utilisation d'une langue simple dans les textes de loi et les règlements. La *Loi sur les règlements* a été présentée dans le but de moderniser le processus de rédaction des règlements, de l'assouplir et d'en améliorer l'efficacité.

Le point sur la situation interne. Par suite de l'Examen des programmes, le ministère de la Justice traverse une période de compressions et d'austérité. Les compressions de programmes se poursuivront pendant un certain temps, d'où la

nécessité d'examiner en profondeur les méthodes de travail, de reconnaître les pratiques les plus susceptibles d'être rationalisées, de faire une plus grande place à la technologie et de mieux l'utiliser pour abaisser les coûts, et d'améliorer les services aux clients. Les travaux de réorganisation interne seront axés sur la gamme complète des services juridiques dans des domaines particuliers du droit, comme le contentieux des affaires civiles et les services législatifs.



Vu l'augmentation des services juridiques requis par le gouvernement, il faudra sans cesse redéployer des employés pour réagir efficacement aux orientations fonctionnelles et aux initiatives stratégiques ou de programmes. Le Ministère devra posséder l'ensemble de ressources voulu pour répondre à ces besoins de manière opportune.

Le Ministère poursuit son travail afin de créer une organisation plus horizontale où les employés jouissent d'une plus grande autonomie et assument plus de responsabilité. La déstratification fait partie intégrante du processus de restructuration de l'organisation, et on y voit une façon d'accroître l'efficacité et d'améliorer la qualité du milieu de travail. Une formation appropriée et des démarches comme la rétroaction vers le haut aideront à soutenir le travail d'équipe, la responsabilisation et la résolution des problèmes au niveau de l'exécution.

Le Ministère fera tout en son pouvoir pour atténuer l'effet des compressions budgétaires et pour utiliser ses ressources humaines de façon plus efficace. Les mesures prévues dans ce sens comprennent l'élaboration et la mise en oeuvre d'un nouveau système de classification axé sur les fonctions pour le groupe du droit (LA), le Programme de réaménagement des effectifs, la dotation temporaire, et le Système de présentation du personnel, grâce auquel on étudiera en priorité la candidature des employés dont le poste aura été supprimé dans tous les cas où un autre poste sera vacant.

Le Ministère a reconnu le rôle joué par l'information et la technologie non seulement pour favoriser l'implantation de méthodes de travail efficaces et efficaces, mais aussi pour créer un climat qui encourage les méthodes de gestion innovatrices. L'implantation de systèmes électroniques de suivi de l'emploi du temps ainsi que de gestion des dossiers judiciaires et des ressources est en cours. Une fois en service, ces systèmes fourniront des données précieuses au Ministère et à ses clients, notamment pour la planification conjointe des niveaux de service et de l'affectation des ressources.



3. PROFIL TRIENNAL DES DÉPENSES

	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Programme d'administration de la justice (millions \$)			
Services aux clients du gouvernement	142 915 \$	127 614 \$	122 487 \$
Droit et politiques *	279 108	264 754	255 353
Administration	29 610	26 780	24 490
Totaux	451 633	419 148	402 330

* y compris les subventions et contributions

Le niveau approuvé des dépenses du ministère de la Justice pour 1996-1997 est de quelque 452 millions \$, dont 32 % (142,9 millions \$) sont destinés à la prestation de services juridiques au gouvernement du Canada. Un peu plus de la moitié (237 millions \$) du montant total approuvé est affectée à l'administration de deux grands programmes à frais partagés avec les provinces et les territoires, soit l'aide juridique en matière criminelle (85 millions \$) et les programmes destinés aux jeunes contrevenants (152 millions \$). Le reste (16 %) sera consacré à l'élaboration des politiques juridiques, à d'autres subventions et contributions, et aux services administratifs.

Profil des dépenses pour 1996-1997

