



DOCUMENT D'ÉVALUATION

PROGRAMME D'AIDE JURIDIQUE

Résumé, recommandations et réponses de la direction

Juillet 2001

**Division de l'évaluation
Section de l'intégration et de la coordination de la politique**

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	1
1.1 Portée de l'évaluation.....	1
2. RAPPEL HISTORIQUE.....	2
3. OBJECTIFS DU PROGRAMME D'AIDE JURIDIQUE.....	3
4. MÉTHODE.....	3
5. CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION.....	3
6. RECOMMANDATIONS ET RÉPONSES DE LA DIRECTION.....	5
6.1 Rôle du ministère de la Justice.....	6
6.2 Raison d'être du programme.....	7
6.3 Mesures du rendement.....	8
6.4 Normes minimales de services.....	9
6.5 Contribution financière.....	11
6.6 Degré d'intégration de la politique sur l'aide juridique au sein du ministère de la Justice.....	12
6.7 Rendre compte des résultats.....	13
6.8 Rôle du groupe de travail permanent.....	14

1. INTRODUCTION

La présente évaluation avait pour objet de faire le bilan des dernières ententes de partage des coûts conclues avec les provinces, au sujet de l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants et d'établir dans quelle mesure ces ententes ont contribué à la réalisation des objectifs nationaux d'aide juridique. Elle devait aussi dégager les leçons à tirer de la période couverte par les ententes actuelles (1996-2001), compte tenu du fait que le Ministère se prépare à en négocier de nouvelles.

L'évaluation portait également sur le cadre évolutif du gouvernement fédéral dans lequel les nouveaux programmes d'aide juridique des provinces seront mis en oeuvre. Le Conseil du trésor a apporté plusieurs importantes modifications à sa politique depuis la mise en oeuvre des dernières ententes d'aide juridique. Des efforts considérables ont été consacrés à l'amélioration des programmes, notamment la transparence, la reddition de comptes et les rapports, dans tout le gouvernement. Les nouvelles ententes devront tenir compte de ces changements.

1.1 Portée de l'évaluation

L'évaluation portait sur le rôle joué par le ministère fédéral de la Justice dans le « système » national (au sens large) d'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants. Il ne s'agissait pas d'évaluer les services fournis par les organismes d'aide juridique dans les provinces et les territoires. De même, les ententes d'accès à la justice conclues avec les territoires étaient aussi exclues car elles feront l'objet d'une étude séparée.

L'aide juridique en matière civile (on pense principalement au droit de la famille, mais aussi au droit de l'immigration) est exclue de la présente évaluation parce qu'elle n'est pas visée par les ententes de partage des coûts avec les provinces. L'existence de programmes d'aide juridique de cet ordre dans chaque province et territoire n'en constitue pas moins un facteur de complication pour qui veut se donner une vue d'ensemble du financement et du fonctionnement des programmes provinciaux et territoriaux. Cependant, il y aura peut-être lieu éventuellement pour le ministère de la Justice d'examiner son rôle en matière d'aide juridique dans le domaine civil eu égard à son objectif général d'accès à la justice.

2. RAPPEL HISTORIQUE

Durant les années 70, le ministère de la Justice du Canada, par l'octroi de fonds et d'autres mesures de soutien, a joué un rôle central dans l'essor des services d'aide juridique en matière pénale au Canada. Auparavant, ce type d'assistance n'était fourni que par des avocats bénévoles, souvent réunis en association ou par l'intermédiaire d'écoles de droit.

Le premier régime d'aide juridique institué par une loi est celui de l'Ontario, créé par la *Law Society Amendment Act* de 1951. Les autres provinces et territoires ont instauré l'aide juridique officielle dans les années 70, quoique selon des modalités différentes. Les différences entre les régimes résident surtout dans le fait que les services sont offerts directement par des avocats de l'État, qu'ils font l'objet d'une assurance garantie par l'État ou qu'ils sont offerts selon ces deux formules à la fois. Selon la première formule, l'aide juridique est fournie aux personnes admissibles par des avocats (et des techniciens) salariés. Selon la deuxième, les services sont fournis par des avocats en pratique privée remboursés par l'État selon un barème de rémunération au client et à l'acte. La plupart des provinces et des territoires ont instauré un régime mixte faisant appel aux deux formules. Ainsi, les services sont fournis par des avocats de l'État et par des avocats en pratique privée rémunérés à la journée, selon la province ou le territoire. Compte tenu de cette diversité ce n'est qu'au sens large que l'on peut parler de « système » national d'aide juridique.

Depuis sa création au début des années 70, le programme d'aide juridique du ministère de la Justice destiné aux délinquants et aux jeunes contrevenants a consisté principalement à négocier des ententes de partage des coûts avec les provinces et les territoires, à verser les contributions qui s'ensuivent et à effectuer des activités connexes de vérification et de surveillance. Le gouvernement fédéral joue également un rôle prépondérant dans les rencontres fédérales, provinciales et territoriales (FPT) des fonctionnaires responsables de l'aide juridique, outre qu'il assiste aux rencontres nationales annuelles des cadres supérieurs des programmes d'aide juridique.

Au cours des vingt dernières années, le Ministère a soutenu financièrement des projets pilotes et des études sur diverses questions relatives à l'aide juridique. De plus, le Ministère a financé diverses évaluations de programmes d'aide juridique de 1982 à 1992. Habituellement, le coût de ces évaluations était partagé avec les provinces participantes selon la même formule que celle des ententes de partage des coûts. Pour diverses raisons, notamment le coût et la durée de ces évaluations, ces exercices ont été abandonnés après 1992. Ainsi, même si les ententes de partage des coûts actuelles comprennent des dispositions concernant l'évaluation et la recherche sur les politiques, les seules obligations des provinces consistent à collaborer avec le gouvernement

fédéral dans l'évaluation de ses propres programmes et à fournir les données dont elles disposent et que le ministère de la Justice leur demande pour mesurer la réalisation des objectifs fédéraux. À part la présente évaluation, aucune recherche ni évaluation n'a eu lieu de 1996 à 2001. C'est pourquoi nous ne disposons d'aucune donnée historique nationale sur l'efficacité du régime d'aide juridique.

3. OBJECTIFS DU PROGRAMME D'AIDE JURIDIQUE

Aux fins de l'évaluation, nous nous sommes basés sur le préambule de l'entente de partage des coûts actuelle pour induire les objectifs fédéraux suivants :

- assumer une partie considérable des coûts de l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants;
- garantir un accès équitable à l'aide juridique pour les personnes économiquement faibles devant faire face à des accusations graves au criminel;
- assurer le respect de normes minimales de service (types de services couverts) dans l'ensemble du Canada.

Les intéressés qui ont été interviewés dans le cadre de l'étude ont reconnu que les objectifs susmentionnés pouvaient constituer le fondement de l'évaluation, mais soulignons que le programme n'a encore aucun objectif officiel.

4. MÉTHODE

Les données ont principalement été recueillies par des entrevues avec des responsables du ministère de la Justice, avec des représentants des provinces et des organismes d'aide juridique et avec d'autres interlocuteurs valables, ainsi que par une étude des dossiers relatifs au programme et des statistiques existantes sur l'aide juridique au Canada.

5. CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION

- Il est nettement admis, de manière générale, que les programmes d'aide juridique ont encore leur raison d'être et que le ministère de la Justice du Canada doit continuer d'y contribuer financièrement et de s'intéresser à leur efficacité.

- Le Canada a toujours pensé que les ententes de partage des coûts avec les provinces constituaient le moyen le plus efficace d'assurer la coopération à la réalisation d'objectifs nationaux pour l'aide juridique, les mêmes depuis plusieurs années, qui répondent à certaines des notions les plus fondamentales des valeurs et de la citoyenneté canadiennes. Ces objectifs sont : faire respecter les droits et les libertés garantis par la *Charte*; fournir aux Canadiens une justice accessible, efficace et juste dont personne n'est exclu; promouvoir le respect des droits et des libertés, de la loi et de la Constitution; protéger la société.
- Le ministère de la Justice du Canada n'a pas établi un ensemble clair et cohérent d'objectifs pour son programme de soutien de l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants.
- Le ministère de la Justice du Canada n'a pas établi des politiques claires concernant ses programmes de soutien de l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants. L'absence d'objectifs clairs du programme d'aide juridique est une lacune grave de la politique du ministère.
- Le taux de roulement et de postes vacants à la Direction générale des programmes entrave grandement l'aptitude du Ministère à collaborer efficacement avec ses partenaires provinciaux et territoriaux dans l'élaboration de politiques communes sur l'aide juridique.
- Le groupe de travail permanent sur l'aide juridique (GTP) représente une tentative sérieuse de structurer le dialogue entre le ministère de la Justice, les provinces, les territoires et les organismes d'aide juridique. Il s'agit du seul forum de discussion régulier sur les questions d'aide juridique où tous les intervenants sont présents. On a conclu dans l'évaluation que le GTP a le potentiel encore peu réalisé de contribuer à la mise en place d'un partenariat efficace parmi ces trois groupes.
- Il n'existe actuellement aucune base empirique permettant de savoir si la contribution du ministère de la Justice à l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants est suffisante. Ce problème s'explique en partie par l'absence d'objectifs clairs et mesurables du programme d'aide juridique du ministère de la Justice. Lorsqu'on aura défini ces objectifs et les mesures du rendement qui s'y rapportent, il sera possible de répondre à la question.
- Les efforts d'intégration de la question de l'aide juridique aux autres travaux d'élaboration de politiques du Ministère ont été sporadiques. Il n'existe actuellement aucun mécanisme garantissant que les responsables de l'élaboration des politiques consulteront les responsables de l'aide juridique.

- Les partenaires considèrent que les délinquants et les jeunes contrevenants du Canada n'ont pas suffisamment accès aux services d'aide juridique qui leur sont destinés. À cause des compressions récentes subies par plusieurs provinces et territoires, seules celles et ceux qui doivent répondre aux accusations les plus graves et qui vivent dans la plus grande misère peuvent espérer bénéficier de l'aide juridique. Ces compressions ont peut-être aussi accentué des disparités qui existaient déjà entre les provinces en ce qui a trait à l'accessibilité à l'aide juridique.
- Il n'existe actuellement aucune donnée sur le rendement du « système » national d'aide juridique destiné aux délinquants et aux jeunes contrevenants, sinon sous forme très rudimentaire (nombre de demandeurs, de clients et de contacts de service).

Depuis quelques années, la courbe de la contribution financière au programme semble avoir été influencée par les pressions en faveur de restrictions et de contrôles plus que par une planification objective rattachée aux réalités et aux besoins. Il serait donc opportun maintenant d'élaborer la prochaine série d'ententes à partir d'une compréhension nouvelle (ou du moins revue) des objectifs, de nouveaux engagements concernant la collaboration et d'une mise à jour du modèle financier.

Parmi les aspects importants de la conjoncture actuelle ayant une incidence sur le développement ou l'actualisation des programmes fédéral-provincial, notons :

- la nature évolutive des relations fédérales-provinciales en général, comme le démontrent diverses initiatives intergouvernementales récentes;
- l'importance croissante accordée à l'obligation de rendre compte et à la mesure et à la présentation des résultats, du moins dans les milieux fédéraux;
- l'évolution des pratiques et des attitudes concernant les relations financières intergouvernementales dans le cadre des initiatives de programme spécifiques.

6. RECOMMANDATIONS ET RÉPONSES DE LA DIRECTION

Après étude de l'évaluation sommative, la direction générale des Programmes (ci-après la DGP) appuie entièrement les recommandations. Elle a élaboré un plan d'action pour prendre en compte les recommandations ainsi que d'autres questions qui ont été soulevées, tant au ministère que dans les provinces et les territoires.

La DGP a mis sur pied un Projet d'aide juridique pour étudier les questions qui touchent surtout le programme d'aide juridique. Ce projet a commencé en avril 2001 et se poursuivra jusqu'en mars 2003. Le Conseil du Trésor a mis à disposition des ressources opérationnelles (8 millions de dollars) et de contribution (40 millions de dollars) pour mettre en œuvre le renouvellement du programme d'aide juridique.

Cette action comporte cinq éléments : a) un secrétariat national de recherche, constitué de partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux afin de soutenir un programme de recherche, b) une action nationale de recherche qui porte sur les besoins non pris en compte, sur des services d'aide juridique exceptionnels et sur d'autres questions reconnues comme prioritaires pour le renouvellement de l'aide juridique au Canada, c) un fonds de subventions et de contributions pour des projets pilotes afin d'étudier des questions de prestation des services en matière pénale et civile, notamment pour les services concernant les familles et l'immigration; d) un examen des orientations de l'aide juridique et des objectifs fédéraux; e) des négociations fédérales-provinciales-territoriales en matière de recherche, d'élaboration des politiques et de financement.

Dans le cadre de la demande de financement provisoire, la DGP a été tenue d'élaborer un cadre de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR). Celui-ci décrit les activités projetées, les résultats, les conclusions immédiates, intermédiaires et définitives du projet, les mesures spécifiques du rendement, la source des données, la méthode de collecte de ces données et les délais pour présenter le projet. Les données sur le rendement vont renseigner à la fois sur l'état d'avancement du Projet d'aide juridique pendant les deux années et sur l'évaluation globale du projet après la deuxième année. L'expérience acquise pendant le déroulement de ce projet biennal va guider le renouvellement du Programme d'aide juridique et les ententes de financement.

6.1 Rôle du ministère de la Justice

Le rôle du ministère en matière d'aide juridique aux délinquants et aux jeunes contrevenants devient de plus en plus nébuleux. Lorsque l'aide juridique est apparue pour la première fois dans les provinces et les territoires, le ministère de la Justice du Canada a joué un rôle de catalyseur qui a consisté à la fois à éclairer et à guider l'élaboration des politiques et à offrir une contribution financière suffisante pour assurer la mise sur pied de ces services. Puisqu'il existe maintenant et depuis plusieurs années, à la grandeur du pays, des structures fondamentales servant à offrir des services d'aide juridique aux personnes admissibles en vertu de leur faible revenu et devant faire face à des accusations au criminel ou touchées par la *Loi sur les jeunes contrevenants*, il semble que ce rôle de catalyseur n'ait plus sa raison d'être. Quant à l'aide

financière, le ministère de la Justice se définit davantage comme un partenaire des provinces et des territoires ayant pour rôle de soutenir le « système » national d'aide juridique.

Dans ce contexte, on a demandé aux provinces et aux organismes si le ministère de la Justice devrait limiter son rôle à la distribution d'aide financière et, dans l'affirmative, quelle serait l'incidence de ce changement. En tenant pour acquis qu'il est possible de s'entendre sur ce qui constituerait une contribution raisonnable du gouvernement fédéral, la plupart des intervenants ont répondu qu'ils considéreraient que le rôle du ministère de la Justice ne devait pas se borner à cet aspect. Parmi les rôles qu'on lui attribue, notons celui d'assurer le respect de normes nationales ou d'une certaine uniformité en ce qui concerne l'accessibilité et les niveaux de service, celui de favoriser la recherche et le développement de modèles de prestation, celui de promouvoir les pratiques optimales et, de façon plus générale, celui de catalyseur. Pour paraphraser un des intervenants provinciaux : « Si le ministère de la Justice se contentait d'un rôle de distributeur de fonds, cela ne ferait pas une très grande différence. Pourtant, le gouvernement fédéral pourrait avoir un rôle important à jouer dans ce domaine. »

Il est recommandé :

Que les services d'aide juridique de la Direction générale des programmes clarifient le rôle du ministère de la Justice au sein du système d'aide juridique destiné aux délinquants et aux jeunes contrevenants.

Réponse de la direction :

Cette clarification de la fonction du ministère de la Justice est l'un des volets de l'examen des orientations de l'aide juridique dans le cadre du Projet d'aide juridique; elle porte notamment sur la fonction de direction du ministère auprès des provinces et des territoires, sur ses besoins de financement, sur l'aide financière qu'il apporte aux provinces et aux territoires et sur la façon dont le programme se situe dans le cadre politique et fiscal de l'administration fédérale et parmi les intérêts du ministère.

6.2 Raison d'être du programme

L'évaluation a mis en lumière notamment le fait que le ministère de la Justice du Canada n'avait pas défini un ensemble clair et cohérent d'objectifs pour son programme de soutien de l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants. Cette lacune a eu des répercussions sur tous les aspects du programme et a rendu quasi-impossible de mesurer les

progrès réalisés, d'élaborer des politiques, voire même d'évaluer la suffisance des ressources fédérales consacrées au programme. Il est essentiel que pendant les prochaines négociations, les divers intervenants comprennent les résultats que le ministère de la Justice tente d'obtenir par le truchement du programme et qu'ils y adhèrent.

Il est recommandé :

Que les services d'aide juridique élaborent des objectifs, qui devront être en fonction des résultats obtenus, pour le renouvellement du programme d'aide juridique destiné aux délinquants et aux jeunes contrevenants, en consultation avec les provinces et les territoires.

Réponses de la direction :

En guise de prélude à l'élaboration des objectifs axés sur les résultats pour le renouvellement du programme d'aide juridique, la DGP a élaboré un CGRR pour les quatre grands domaines d'activité du Projet d'aide juridique – recherche, projets pilotes, élaboration des orientations, ententes de financement. Les résultats du CGRR renseigneront mieux et dans des délais plus satisfaisants sur des questions d'aide juridique, des lacunes dans l'information et les priorités de financement et aideront à établir les objectifs du renouvellement du programme d'aide juridique. La DGP va élaborer au cours des deux prochaines années des objectifs axés sur les résultats et basés sur l'élaboration d'une fonction ministérielle renouvelée en matière d'aide juridique, sur l'expérience acquise pendant le Projet d'aide juridique et sur les résultats des consultations avec les provinces à propos de la fonction fédérale de politique et de la stratégie fédérale de financement.

6.3 Mesures du rendement

Il n'existe actuellement aucune donnée sur le rendement du « système » national d'aide juridique destiné aux délinquants et aux jeunes contrevenants, sinon sous forme très rudimentaire (nombre de demandeurs, de clients et de contacts de service). Statistique Canada prépare deux documents sur l'aide juridique au Canada. Le premier fournit une description sommaire des modalités de prestations dans chaque province et territoire. Le deuxième fournit un aperçu statistique des ressources consacrées à l'aide juridique et du nombre de dossiers. L'essentiel des données présentées dans le deuxième document est colligé à partir des informations fournies par les provinces et les territoires. Il faut souligner à quel point les notes explicatives sont indispensables pour interpréter ces tableaux, ce qui démontre la diversité des définitions et des méthodes de

collecte de données. Cette hétérogénéité complique les efforts faits pour broser un tableau clair des activités d'aide juridique dans l'ensemble du pays. Par ailleurs, on s'entend en général pour dire que ces rapports ne sauraient servir à la mesure du rendement ni à imputer des responsabilités. Compte tenu de l'énergie consacrée à ces rapports, autant de la part de Statistique Canada que de celle des provinces et des territoires, il est malheureux qu'ils ne soient pas plus utiles dans ce sens.

Il est recommandé :

Que les services d'aide juridique élaborent un cadre d'évaluation du rendement qui fournira des renseignements continus et cohérents sur le rendement du système national d'aide juridique destiné aux délinquants et aux jeunes contrevenants, en consultation avec les provinces et les territoires.

Réponse de la direction :

La DGP a déjà élaboré un cadre de mesure du rendement pour le Projet d'aide juridique. L'expérience qui sera acquise au cours des deux prochaines années dans la mise en œuvre de ce cadre va aider à produire un cadre de mesure du rendement pour le renouvellement du programme d'aide juridique et pour les prochaines ententes quinquennales avec les provinces et les territoires. Le cadre actuel de mesure du rendement va amener les responsables du programme, les provinces et les territoires à adopter des objectifs axés sur les résultats et des mesures du rendement à caractère permanent.

La DGP s'est engagé à produire un cadre d'évaluation du rendement qui permette de collecter des données sur les objectifs axés sur les résultats du programme d'aide juridique. Des consultations avec les provinces et les territoires vont être entreprises au cours des deux années à venir pour établir un cadre de mesure du rendement pour les ententes quinquennales du programme d'aide juridique.

6.4 Normes minimales de services

Les ententes actuelles se distinguent de leurs prédécesseurs du fait qu'elles mentionnent les normes minimales de services (nature des services assurés). Soulignons toutefois, que ces normes minimales ne sont pas, par ailleurs, définies.

Les intervenants interrogés sont unanimes ou presque à dire que l'accès à l'aide juridique n'est pas le même dans toutes les régions. On ne peut produire des chiffres à l'appui de cette affirmation, mais elle est généralement tenue pour vraie. Pour expliquer cette situation, on cite les facteurs suivants :

- resserrement des critères d'admissibilité dans un certain nombre de provinces et de territoires;
- restriction de la nature des problèmes pour lesquelles une aide est offerte;
- plafonnement des dépenses provinciales obligeant le rationnement des services;
- réticence croissante des avocats en pratique privée, motivée principalement par la maigreur des honoraires.

Dans de nombreuses provinces, on considère que ces facteurs limitent l'accès à l'aide juridique aux personnes qui vivent dans la plus extrême misère et qui sont menacées des accusations les plus graves. Dans certaines provinces, le seuil d'admissibilité est fixé par la *Charte*, ce qui signifie que seules les personnes passibles d'emprisonnement peuvent bénéficier de l'aide juridique. La situation actuelle représente une nette régression par rapport aux années précédentes, caractérisées par des critères moins restrictifs.

Il semble que les mêmes observations soient valables pour les critères d'admissibilité financière. Actuellement, seules les personnes admissibles à l'aide sociale peuvent bénéficier de l'aide juridique. C'est ainsi que sont laissés sur la touche un grand nombre de petits salariés. Cette porte fermée peut avoir de lourdes conséquences pour eux, notamment des problèmes d'endettement et un risque accru de condamnation ou une peine plus sévère que s'ils avaient pu bénéficier de l'aide juridique. Le ministère de la Justice et ses partenaires provinciaux doivent s'attaquer à la question de savoir si ce niveau de couverture correspond aux objectifs plus larges d'accessibilité à la justice et, si ce n'est pas le cas, rechercher ce qu'il faudrait faire pour remédier à la situation.

Bien que la perception des intervenants puisse être juste, il faudrait qu'elle soit confirmée par des faits. Il faudra assurément que la prochaine entente de partage des coûts prévoie la collecte de données empiriques afin que l'on connaisse la nature des services offerts à la grandeur du pays et leur accessibilité. Il ne sera pas facile de déterminer ensemble une méthode pratique et économique de surveiller ces facteurs. Cependant, il s'agit là d'un élément indispensable d'un cadre de reddition de comptes pour le ministère de la Justice.

Il est recommandé :

Que les services d'aide juridique envisagent, en collaboration avec les administrations, des méthodes de surveiller les niveaux des services d'aide juridique offerts aux délinquants et aux jeunes contrevenants, ainsi que leur accessibilité.

Réponse de la direction :

Le cadre de mesure du rendement et les exigences de déclaration élaborées pour le Projet d'aide juridique et les ententes biennales provisoires vont renseigner sur la mesure dans laquelle les fonds fédéraux ont été dépensés pour la portée de l'aide juridique et le degré de son accessibilité. Au cours des deux années à venir et en se fondant sur l'expérience acquise, l'Unité de l'aide juridique va travailler avec le Groupe de travail permanent fédéral-provincial-territorial sur l'aide juridique (GTP) à définir les meilleures méthodes pour surveiller notamment la portée de l'aide juridique et le degré de son accessibilité, qui sont primordiaux dans la prestation des services d'aide juridique et dans les dépenses.

6.5 Contribution financière

Il est indéniable que le changement le plus important qu'ait connu le programme d'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants au cours des dernières années a trait à la diminution de la contribution fédérale. Ce phénomène soulève des questions importantes; on peut se demander entre autres si le rôle que joue actuellement Justice Canada est conforme à sa volonté de partenariat avec les provinces, et si les sommes consacrées par le gouvernement fédéral aux services d'aide juridique destinés aux délinquants et aux jeunes contrevenants concordent avec les objectifs fédéraux nationaux.

Tous les intervenants provinciaux (ainsi que l'Association du Barreau canadien¹) s'entendent pour dire que la contribution fédérale est insuffisante, autant pour qualifier le gouvernement fédéral de partenaire à part entière que pour atteindre les objectifs de « système national » exprimés par le gouvernement fédéral dans le préambule de l'entente actuelle.

Bien que les intervenants semblent catégoriques sur le caractère insuffisant de la contribution actuelle, on n'ose pas avancer le chiffre qui constituerait une somme « adéquate ». Ce flottement s'explique entre autres par le fait qu'on est conscient que les besoins pourraient ne pas connaître de limite. Si l'on élargissait la gamme de services ou si l'on assouplissait les critères financiers,

¹ Voir le projet de l'ABC intitulé *Aide juridique : Intervention rapide* (juin 2000).

on pourrait s'exposer à une augmentation massive du nombre de demandes. Personne ne s'attend à ce qu'on revienne au financement presque illimité que l'on a connu dans les années 80. Néanmoins, il reste encore à déterminer à combien devrait se chiffrer la contribution fédérale. Il faut aussi répondre à la question : « suffisant pour quoi? » Pour ce faire, il faudrait établir des objectifs et des critères permettant de mesurer les résultats par rapport à ces objectifs.

Il est recommandé :

Que la contribution financière du gouvernement fédéral au programme d'aide juridique en matière pénale soit déterminée en fonction des objectifs d'un programme d'aide juridique renouvelé destiné aux délinquants et aux jeunes contrevenants et du rôle du ministère de la Justice au sein de ce programme.

Réponse de la direction:

La DGP a entrepris le Projet d'aide juridique avec des ressources accrues de façon à réaliser des activités de recherche et d'élaboration des politiques, des projets pilotes et des consultations fédérales, provinciales et territoriales en vue d'appuyer le renouvellement du programme d'aide juridique. Au cours des deux années à venir, la Section de l'aide juridique va étudier des rapports de recherche, de projets pilotes et d'orientations, puis consulter les provinces et les territoires en vue de déterminer les liens entre la fonction du programme d'aide juridique et le niveau des ressources financières requises pour appuyer cette fonction. Pour renouveler le programme d'aide juridique, on examinera la possibilité d'accroître celle-ci au-delà de l'aide financière et de la responsabilité comptable de façon à incorporer les intérêts politiques du gouvernement fédéral, du ministère, des provinces et des territoires. On va étudier l'élaboration d'objectifs politiques axés sur les résultats dans le contexte de ces intérêts.

6.6 Degré d'intégration de la politique sur l'aide juridique au sein du ministère de la Justice

Dans le cadre de l'évaluation, nous nous sommes demandé dans quelle mesure la politique du ministère de la Justice, des autres ministères fédéraux et des ministères provinciaux tenait compte des principes d'aide juridique. Nous avons également étudié quelle était l'efficacité des mécanismes en place permettant d'appuyer cette intégration des principes. Nous avons interviewé des représentants de la Section de la politique en matière de droit pénal (SPDP) et du Service fédéral des poursuites (SFP). Les personnes consultées dans ces services ont toutes affirmé qu'elles n'avaient pas toujours été tenues informées de l'évolution des aspects du

dossier de l'aide juridique liés à leur travail. En outre, en principe, elles appuient l'idée d'évaluer l'incidence de tout changement de politique en matière de droit pénal ou de politique du SFP sur les coûts de l'aide juridique. Pour ce faire, idéalement, il faudrait calculer les ressources nécessaires dans chaque cas où l'on envisage de modifier la politique pénale ou les lois applicables. Le concept australien d'« analyse des retombées sur l'aide juridique » mis en avant par l'ABC pourrait être utile pour détecter et énoncer les effets d'un changement des politiques du ministère de la Justice sur le coût de l'aide juridique.

Il est recommandé :

Que les services d'aide juridique élaborent, avec d'autres intervenants du ministère de la Justice, un modèle national d'évaluation des répercussions des changements de politique pénale sur le système d'aide juridique destiné aux délinquants et aux jeunes contrevenants.

Réponse de la direction :

La Section de l'aide juridique va entreprendre, dans le cadre du programme politique du Projet d'aide juridique, des activités de recherche, des consultations et participer à des groupes de travail interministériels afin de déterminer les domaines politiques du droit fédéral qui ont des incidences sur la prestation des services d'aide juridique. En fonction des résultats qui vont être obtenus, on va entreprendre des discussions fédérales, provinciales et territoriales pour décider quelles incidences sur la prestation directe des services auront des modifications législatives fédérales, du *Code criminel* notamment. On entreprendra par la suite des travaux pour déterminer s'il est possible de mettre au point un mécanisme qui permettrait d'évaluer le coût potentiel, pour l'aide juridique, de nouvelles mesures législatives fédérales.

6.7 Rendre compte des résultats

Les toutes dernières ententes de partage des coûts ne prévoient aucune évaluation officielle du programme d'aide juridique. Par conséquent, aucune ressource n'a été allouée à cette fin ni en matière d'évaluation continue du rendement. Les ententes prévoient uniquement que les provinces devront accepter une évaluation fédérale de leur programme. La présente étude est la seule évaluation du programme fédéral d'aide juridique depuis la mise en œuvre du programme.

Pour ce qui touche la vérification, l'entente actuelle décrit les modalités que doit suivre chaque province et territoire en octobre de chaque année pour se faire rembourser une partie des frais engagés pendant l'exercice précédent. Autrefois, les demandes de remboursement étaient

vérifiées par la Direction de la vérification des subventions et contributions, qui n'existe plus. Aujourd'hui, cette activité relève de la Direction des opérations (Direction générale des programmes) et porte surtout sur les aspects financiers. Jusqu'à récemment, une partie des vérifications était administrative et l'autre se faisait sur le terrain. Les vérifications administratives étaient principalement effectuées afin de s'assurer que les demandes étaient complètes et les calculs exacts. Les vérifications sur le terrain, qui se faisaient par rotation des provinces et territoires, sont tombées en désuétude. On compte cependant revenir à cette pratique.

Il est recommandé :

Que les services d'aide juridique accordent une place plus importante à l'obligation de rendre compte et à la transparence dans le renouvellement du programme d'aide juridique destiné aux délinquants et aux jeunes contrevenants, par un système de vérification et d'évaluation continues.

Réponse de la direction :

La DGP a déjà commencé à accroître la responsabilisation et la transparence, grâce à l'élaboration du CGRR, à celle du Cadre fondé sur les risques servant à la vérification (CFRV) et à celle d'un cadre d'évaluation pour le projet d'aide juridique. L'expérience acquise va aider à l'élaboration d'une responsabilisation et d'une transparence accrues pour le renouvellement du programme d'aide juridique et les ententes quinquennales de financement avec les provinces et les territoires. Ensuite, la DGP va revoir ses procédures actuelles de vérification financière et la fonction et l'utilité du programme ministériel de vérification. Enfin, le renouvellement de la fonction ministérielle dans l'aide juridique, l'élaboration d'objectifs axés sur les résultats pour le programme d'aide juridique, le renouvellement de la formule de financement et l'élaboration d'un cadre de mesure du rendement sont des éléments primordiaux de la production d'un plan de vérification plus complet qui aille au-delà de la responsabilité comptable.

6.8 Rôle du groupe de travail permanent

Le Groupe de travail permanent sur l'aide juridique (GTP) est un organe fédéral, provincial et territorial ayant pour fonction de servir d'instance d'étude et de règlement des problèmes de politiques relatifs à l'aide juridique et de mécanisme dynamique de coopération FPT. Sa mise sur pied était prévue dans l'entente actuelle de partage des coûts entre les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral. Les membres qui ont été interviewés aux fins de l'évaluation appuient,

pour la plupart, le GTP, mais ils estiment qu'il n'a pas été aussi efficace ou productif qu'il aurait dû l'être. Plusieurs facteurs contribueraient à la situation :

- taux de roulement des fonctionnaires du ministère de la Justice;
- taux de roulement de la coprésidence provinciale;
- coordination déficiente avec le comité des sous-ministres et absence d'instructions de la part de ce dernier;
- brièveté des délais entre la distribution des documents et les réunions;
- importance prépondérante accordée par les provinces et les territoires au problème du financement, au détriment des autres questions;
- climat généralement malsain des relations fédérales-provinciales;
- délais de rédaction et de distribution des procès-verbaux;
- impossibilité apparente de régler les problèmes abordés par le GTP.

De façon plus générale, cependant, une des faiblesses structurelles du GTP à ce jour réside dans l'insuffisance des ressources affectées au suivi entre les réunions. En deux mots, le GTP doit compter sur la bonne volonté de ses membres. Or, ceux-ci occupent des postes de responsabilité importants dans leurs organismes respectifs. Pour consacrer du temps au GTP, il leur faut réaménager leurs obligations. Le fait que l'on ne compte ainsi que sur le « bénévolat » peut expliquer l'apparente inertie du GTP dans certains dossiers.

Au cours des deux prochains exercices, le ministère de la Justice compte implanter, en collaboration avec le ministère de l'Immigration et de la Citoyenneté et le GTP, un projet appelé Projet d'aide juridique. Le projet a pour objet d'amener les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à participer ensemble à des activités de recherche et de développement sur les questions d'aide juridique à long terme (l'évaluation a permis d'en définir un grand nombre). Le GTP jouera un rôle actif dans le projet, appuyé par les services d'aide juridique et le secrétariat à la recherche. Cet effort permettra d'examiner l'efficacité du GTP dans un rôle politique plus intégré que par le passé.

Il est recommandé :

Que les services d'aide juridique examinent le rôle du GTP dans le projet d'aide juridique afin de déterminer quelle est la meilleure façon d'intégrer et de soutenir l'élaboration des politiques du GTP à un système renouvelé d'aide juridique destiné aux délinquants et aux jeunes contrevenants.

Réponse de la direction :

La DGP a déjà agi en ce sens, puisque le GTP participe au Projet d'aide juridique en matière de recherche, d'élaboration de projets pilotes et du renouvellement des ententes provisoires. Pour l'instant, les provinces et les territoires ont participé et réagi de façon constructive et très positive. La DGP va continuer de les associer aux discussions sur la recherche, les orientations, le financement et sur le soutien aux provinces. L'expérience qui sera acquise pendant les deux années à venir va jeter des bases fédérales-provinciales-territoriales renouvelées et à plus long terme pour un GTP plus coopératif et plus performant.