

2007



MAI

Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

Chapitre 5
La gestion de la prestation
des services juridiques au gouvernement —
Ministère de la Justice Canada



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de mai 2007 de la vérificatrice générale du Canada comporte un message de la vérificatrice générale, les points saillants des chapitres et sept chapitres. La table des matières principale du Rapport se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : 613 943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613 954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2007
N° de catalogue FA1-2007/2-5F
ISBN 978-0-662-73969-2



Chapitre

5

La gestion de la prestation des services
juridiques au gouvernement

Ministère de la Justice Canada

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Rôle du ministère de la Justice Canada	5
Objet de la vérification	8
Observations et recommandations	8
Progrès réalisés depuis la vérification de 1993	8
Le Ministère a pris des mesures récemment en vue d'améliorer la planification stratégique	9
Le Ministère a amélioré sa gestion des mandataires sur certains plans	10
Des améliorations s'imposent quant à la gestion des méthodes extrajudiciaires de règlement des différends	12
La reddition de comptes au Parlement doit être améliorée	13
Assurance de la qualité	15
Le Ministère n'a pas énoncé ce qu'il entend par « services juridiques de qualité »	16
Le Ministère possède des éléments de gestion de la qualité	16
Le Ministère n'utilise pas une méthode fiable et systématique en matière d'assurance de la qualité de ses services	23
Gestion des ressources	24
Le Ministère ne se sert pas de données sur la charge de travail et sur les ressources humaines pour gérer les services juridiques de façon rentable	24
Les arrangements financiers avec les ministères demeurent de faibles incitatifs à améliorer la gestion des ressources	26
L'administration des arrangements financiers est inefficace	28
L'information financière fournie aux ministères clients est insuffisante et incohérente	29
Le Ministère a besoin d'une meilleure gestion professionnelle	30
Conclusion	32
À propos de la vérification	34
Annexe	
Tableau des recommandations	37



La gestion de la prestation des services juridiques au gouvernement

Ministère de la Justice Canada

Points saillants

Objet

Chaque ministère et organisme du gouvernement fédéral a besoin de juristes qui lui donnent des conseils juridiques, rédigent des projets de règlements et de lois et le représentent devant les tribunaux. Le ministère de la Justice Canada fournit ces services à tous les ministères et organismes, sauf quelques exceptions. De plus, il fait appliquer les règlements et les lois en poursuivant les contrevenants et il examine s'il y a lieu de modifier les lois. Nous avons cherché à savoir si le Ministère gère efficacement la prestation des services juridiques de façon à répondre aux besoins du gouvernement, s'il prend les mesures nécessaires pour en assurer la qualité et s'il offre ces services d'une manière rentable.

Jusqu'à la fin de notre vérification, les services de poursuites étaient fournis par le Service fédéral des poursuites (une direction du ministère de la Justice Canada), et l'étendue de notre vérification les englobait. Ils sont passés sous la responsabilité du Service des poursuites pénales du Canada, à sa création en vertu de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, qui a reçu la sanction royale le 12 décembre 2006. Il s'agit d'une nouvelle organisation qui est distincte du ministère de la Justice Canada et qui relève du procureur général. Nos constatations et nos recommandations visent les travaux menés dorénavant par le Service des poursuites pénales du Canada et ceux effectués par le ministère de la Justice Canada.

Pertinence

Les Canadiennes et les Canadiens sollicitent l'avis de juristes lorsqu'ils veulent, par exemple, acheter ou vendre des biens immobiliers, conclure un contrat ou régler un conflit. De même, les ministères et organismes gouvernementaux se tournent vers leurs juristes pour obtenir de tels services. Le ministère de la Justice Canada fournit également divers services de consultation et de contentieux (dont les poursuites) et les services législatifs. Le travail du Ministère est d'autant plus complexe que ses juristes représentent les intérêts non seulement de ses ministères clients respectifs, mais aussi de l'ensemble du gouvernement.

Environ 2 500 avocats et notaires travaillent pour le ministère de la Justice Canada. Depuis notre dernière vérification, effectuée en 1993, le coût annuel des services juridiques du Ministère a plus que triplé et s'est établi à plus de 600 millions de dollars. Cette augmentation considérable est attribuable à la complexité et au volume croissant des litiges et des poursuites ainsi qu'à la demande accrue de services juridiques aux ministères depuis l'entrée en vigueur de la *Charte canadienne des droits et libertés*, en 1982. Le Ministère a également fait face à une hausse de la demande de services dans des domaines comme les affaires autochtones, la fiscalité, les poursuites en matière de drogues et l'immigration.

Constatations

- Le ministère de la Justice Canada déploie des efforts considérables pour assurer la qualité des services juridiques qu'il fournit au gouvernement, ce qui est son objectif déclaré. Il ne possède aucun système général de gestion de la qualité, mais il applique un certain nombre de pratiques pour favoriser la qualité. À ce jour, ses efforts en matière de gestion de la qualité ont surtout porté sur les contentieux complexes présentant un risque élevé. Il a aussi investi dans des systèmes d'information, dans la rédaction de guides et dans la formation et le perfectionnement professionnel de ses employés. Or, le Ministère n'a pas énoncé ce qu'il entend par « services juridiques de qualité », ce qui l'empêche d'offrir des services juridiques de qualité uniforme à ses 42 ministères clients et d'évaluer s'il atteint son objectif. Il lui manque aussi un système lui permettant d'assurer en tout temps à la haute direction que tous les services répondent aux normes minimales.
- Le Ministère manque de données sur son volume de travail et sur l'affectation de ses employés, données qui lui permettraient de déterminer s'il exécute les services juridiques de façon rentable. Il a quelques données de comptabilisation du temps de certains juristes, mais ce n'est que récemment que la comptabilisation du temps est devenue obligatoire à l'échelle du Ministère. Celui-ci ne recueille pas de renseignements sur les finances et la charge de travail de l'ensemble du Ministère afin de surveiller les tendances, d'effectuer la planification, d'établir les priorités, de gérer les ressources, d'analyser les options en matière de prestation de services et de trouver des moyens de contrôler les coûts.
- Le ministère de la Justice Canada partage les coûts des services juridiques avec les ministères clients, avec lesquels il a conclu de nombreux arrangements financiers, soit plus d'une centaine avec les huit ministères qui ont répondu à nos questions. Ces arrangements manquent d'uniformité et sont mal documentés et difficiles à

administrer. Rien n'incite vraiment le Ministère à contrôler les coûts de ses services puisqu'il incombe aux ministères et organismes clients concernés d'assumer les dépassements de coûts. Ceux-ci sont également peu portés à contrôler leurs coûts, qui ne représentent qu'un faible pourcentage de leurs dépenses totales; dans les cas de coûts importants, ils peuvent demander des fonds supplémentaires par l'entremise du Conseil du Trésor. Sans une information valable sur les coûts, il est difficile de gérer et de contrôler la demande croissante de services juridiques de la part des ministères clients et de trouver des moyens plus efficaces de les exécuter.

- Le coût total des services juridiques fournis à l'ensemble du gouvernement n'est pas calculé aux fins des rapports au Parlement. Le ministère de la Justice Canada rend compte du coût total de ses services juridiques et du total des sommes recouvrées auprès des autres ministères. Chaque ministère client peut rendre compte des coûts des services juridiques qu'il reçoit du ministère de la Justice Canada, mais les autres frais juridiques qu'il assume ne sont pas facilement discernables puisqu'ils ne sont pas séparés du reste de ses dépenses de fonctionnement.
- La plupart des constatations dont fait état le présent chapitre avaient déjà été relevées lors de notre vérification de 1993, et nous considérons alors qu'il s'agissait de lacunes. Le Ministère a fait des progrès grâce à la gestion des risques juridiques et des mandataires et à l'instauration de la comptabilisation du temps. Par contre, malgré ces efforts, nous n'avons observé aucun résultat sur certains plans importants, notamment l'utilisation de renseignements pour l'ensemble du Ministère concernant la charge de travail et les ressources humaines et ses arrangements financiers avec les ministères clients.

Réaction du Ministère. Le ministère de la Justice Canada souscrit à chacune de nos recommandations. Une réponse détaillée suit chaque recommandation du chapitre.

Introduction

Rôle du ministère de la Justice Canada

5.1 Le ministère de la Justice Canada, qui employait quelque 2 500 avocats et notaires et disposait d'un budget de près d'un milliard de dollars en 2006-2007, peut être qualifié de cabinet juridique le plus important du pays. Ce budget comprend environ 625 millions de dollars en services juridiques rendus au gouvernement. À ce titre, le Ministère fournit entre autres des services consultatifs sur les programmes et les politiques des ministères, il rédige des projets de règlement et de loi ou des modifications à des textes existants et il représente le gouvernement devant les tribunaux, que ce soit pour le défendre dans des litiges civils ou faire appliquer les lois fédérales en poursuivant les contrevenants. Le reste de son budget sert à financer l'élaboration de politiques en matière de justice ainsi que des programmes à frais partagés et des programmes de contributions, tels que ceux de la justice applicable aux Autochtones, de la justice pour les jeunes et de l'aide juridique. L'étendue de la vérification dont fait état le présent chapitre n'englobait pas ces programmes ni l'élaboration des politiques (voir la pièce 5.1).

5.2 Au moment de notre vérification, le ministère de la Justice Canada était responsable des fonctions suivantes :

- élaborer des politiques et des lois;
- fournir des services législatifs au gouvernement;
- offrir des services consultatifs juridiques et des services de contentieux au gouvernement;
- exécuter des services de poursuites;
- exécuter des programmes juridiques.

Le ministre de la Justice est également procureur général du Canada. Son double titre témoigne des deux différents volets de son mandat :

Le **ministre de la Justice** est responsable de plus de 45 lois et domaines de compétence législative fédérale, tels que les lois concernant les droits de la personne, la famille et les jeunes, le droit administratif, la justice applicable aux Autochtones, le droit public général et le droit international privé. Le Ministre présente des politiques et des programmes qui non seulement modifient la loi, mais visent aussi à influencer la façon de l'appliquer, le mode de fonctionnement du système juridique ou le mode d'interaction avec celui-ci des personnes comme les victimes d'actes criminels, et des groupes tels que les services de soutien en droit de la famille. Le Ministère adopte des réformes et donne des conseils relativement à toutes les réformes liées au droit pénal.

Le **procureur général** conseille les ministères et les organismes fédéraux au nom de l'État qu'il représente dans les poursuites intentées contre des organismes fédéraux. Le procureur général supervise également les poursuites intentées dans toutes les provinces à l'égard de violations aux lois fédérales ainsi que toutes celles intentées dans les territoires à l'égard d'infractions fédérales, dont les infractions au Code criminel.

Source : Ministère de la Justice Canada

5.3 Le ministère de la Justice Canada offre des services juridiques aux ministères et aux organismes (appelés ministères tout au long du chapitre) par l’entremise de son administration centrale située à Ottawa. Dans ses six bureaux régionaux répartis sur l’ensemble du territoire canadien, le Ministère fournit surtout des services en matière de poursuites et de contentieux. En 1995, il a instauré une structure de « portefeuilles » en vue d’accroître l’efficacité de la prestation des services juridiques aux ministères et organismes clients. Ces portefeuilles sont les suivants : droit des affaires et droit réglementaire; droit fiscal; affaires autochtones; citoyenneté, immigration et sécurité publique; et organismes centraux. Le Ministère a aussi mis sur pied des directions centrales spécialisées qui s’occupent des contentieux civils,

Pièce 5.1 Étendue de la vérification

L’étendue de la vérification englobe ces responsabilités	
Responsabilité ministérielle	Exemples de responsabilités
Fournir des services législatifs au gouvernement	Rédiger et examiner des projets de loi et de règlement dans les deux langues officielles, tenant compte des traditions de <i>common law</i> et de droit civil au Canada.
Fournir des services consultatifs juridiques au gouvernement	Au nom de l’État, fournir des avis juridiques aux ministères et organismes fédéraux. Le Ministère a pour mandat de donner des avis juridiques seulement au gouvernement fédéral.
Fournir des services de contentieux au gouvernement	Représenter l’État lorsqu’un contentieux touche un organisme fédéral.
Fournir des services de poursuites	S’occuper des poursuites fédérales et pénales pour le procureur général du Canada.
L’étendue de la vérification n’englobe pas ces responsabilités	
Responsabilité ministérielle	Exemples de responsabilités
Élaborer des politiques et des lois pour le ministère de la Justice Canada	Le Ministre et le Ministère sont responsables de plus de 45 lois. Devant le Parlement, le Ministre a la responsabilité, exclusive ou partagée, de ces lois, qui portent entre autres sur les droits de la personne au Canada, le système de justice pénale pour les adolescents, l’accès à l’information, le divorce et les langues officielles.
Instaurer des programmes et des initiatives à l’appui des politiques ministérielles	Le Ministère élabore et gère des programmes à l’appui de 45 lois dans les domaines des droits de la personne, de la justice pour les jeunes, de la justice applicable aux Autochtones, de la justice familiale, du droit pénal, de la protection de la vie privée et des langues officielles.

Source : Tableau élaboré à partir de renseignements fournis par le ministère de la Justice Canada

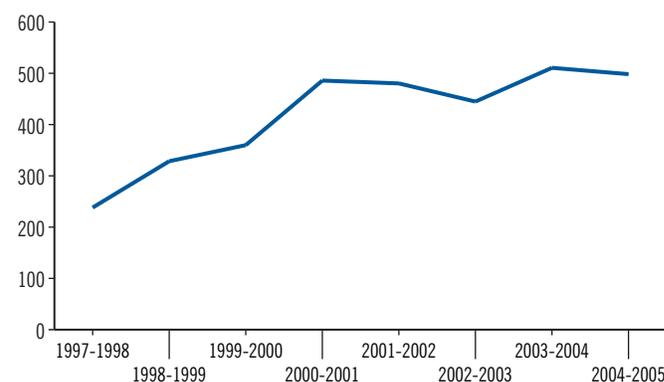
des poursuites fédérales et du droit public. Pour des raisons liées au fonctionnement, les bureaux régionaux relèvent d'un des trois sous-ministres délégués, mais ils reçoivent leur budget et leurs directives de chaque portefeuille et direction. De même, 42 services juridiques logés chez les ministères et organismes clients leur fournissent des services consultatifs supervisés par l'administration centrale.

5.4 Le Ministère nous a déclaré devoir relever de nombreux défis. Depuis l'entrée en vigueur de la *Charte canadienne des droits et libertés*, en 1982, la complexité et le volume du contentieux ont continué d'augmenter, tout comme la demande de services législatifs et de conseils juridiques de la part des ministères. Les pressions sont particulièrement grandes dans les domaines du droit fiscal, des poursuites en matière de drogues, de l'immigration et des questions autochtones. Contrairement à un cabinet juridique privé, le Ministère ne peut choisir les affaires dont il se charge. Il doit intervenir dans les contentieux civils et les poursuites pénales à la demande des services policiers; le volume de travail qui lui échoit échappe donc à son emprise. Par conséquent, le coût des services juridiques rendus au gouvernement a considérablement augmenté. Nous avons constaté que les dépenses de fonctionnement du Ministère avaient plus que doublé entre 1997-1998 et 2004-2005 (voir la pièce 5.2).

Pièce 5.2 Les dépenses de fonctionnement du ministère de la Justice Canada ont plus que doublé entre 1997-1998 et 2004-2005

Dépenses de fonctionnement

(en millions de dollars)



Remarques :

1. En 2003-2004, le Ministère a révisé son rapport de dépenses pour y inclure un montant d'environ 117 millions de dollars pour la prestation de services à d'autres ministères par des juristes dont les salaires avaient été remboursés par ces ministères.
2. Jusqu'en 2003-2004, les dépenses de fonctionnement comprenaient les dépenses relatives au Centre canadien des armes à feu qui a alors été confié au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et renommé Centre des armes à feu Canada.

Source : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Comptes publics du Canada*

5.5 Par l’entremise des médias, la population canadienne peut constater presque tous les jours le rôle que joue le ministère de la Justice Canada. Le Ministère s’occupe des contestations de décisions et de jugements en matière d’immigration et d’expulsion, et des recours collectifs intentés contre le gouvernement dans les cas de pertes de revenus attribuables, par exemple, à l’affaire de l’encéphalopathie spongiforme bovine (ou « maladie de la vache folle ») et à celle du sang contaminé. D’autres dossiers ayant trait aux droits autochtones, aux certificats de sécurité et aux poursuites intentées contre des particuliers et des groupes impliqués dans le crime organisé peuvent faire l’objet d’une contestation constitutionnelle.

5.6 Les juristes du ministère de la Justice Canada représentent également l’État dans des affaires moins médiatisées que les précédentes, par exemple, la contestation de la cotisation fiscale d’un contribuable ou une demande d’indemnisation pour une morsure de chien subie par un facteur. Le Ministère conseille en outre tous les jours les divers ministères et organismes gouvernementaux pour les aider à élaborer des politiques, à rédiger des mesures législatives et réglementaires ainsi qu’à régler des questions administratives touchant la dotation en personnel et l’attribution de marchés.

Objet de la vérification

5.7 Dans le cadre de la présente vérification, nous avons vérifié si le Ministère gérait de façon efficace la prestation des services juridiques afin de répondre aux besoins du gouvernement. Nous avons aussi vérifié s’il s’assurait de la qualité des services juridiques rendus et s’il les exécutait de manière rentable. Au cours de la vérification, nous avons déterminé si le Ministère avait fait des progrès depuis notre dernière vérification, qui remonte à 1993.

5.8 La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d’autres détails sur les objectifs, l’étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

Progrès réalisés depuis la vérification de 1993

5.9 En 1993, le Bureau du vérificateur général a effectué une vérification des services consultatifs juridiques et des services en matière de litiges du ministère de la Justice Canada (chapitre 17). Nous avons alors constaté certaines lacunes dans la gestion de la prestation des services juridiques. Lors de la présente vérification,

nous avons à nouveau examiné certaines de ces questions, en particulier la planification stratégique, la gestion des mandataires, les méthodes extrajudiciaires de règlement des conflits et la reddition de comptes au Parlement.

Le Ministère a pris des mesures récemment en vue d'améliorer la planification stratégique

5.10 En 1993, nous avons constaté que le Ministère n'avait ni plan général, ni plans sectoriels équivalents, et commençait seulement à mettre en œuvre des processus d'établissement de priorités et de planification.

5.11 Dans le cadre de la vérification dont fait état le présent chapitre, nous nous attendions à constater une amélioration des processus ministériels de planification stratégique. Ces processus fournissent un cadre servant à évaluer et à établir les priorités ainsi qu'à affecter les ressources nécessaires à la prestation des services juridiques. Un plan stratégique sert en outre de point de départ à la gestion de l'ensemble des ressources financières et à la coordination des stratégies et des plans d'action pour tous les secteurs du Ministère.

5.12 Depuis 1993, le Ministère s'est employé à mettre en œuvre de meilleures pratiques de planification stratégique et de gestion. Par exemple, il a publié un document intitulé *Plan stratégique 2001-2005*. Cependant, les plans opérationnels de cette période n'étaient pas harmonisés officiellement avec ce plan stratégique ministériel. Sans cette harmonisation, la coordination risque de lui faire défaut pour l'atteinte de ses objectifs. En outre, nous avons constaté que ce plan stratégique n'avait pas été mis à jour au cours de ces quatre années, de sorte qu'il était désuet. Au moment de la présente vérification, le Ministère était en train de dresser un nouveau plan stratégique et d'améliorer ses systèmes de planification opérationnelle et de mesure du rendement. Il n'avait cependant pas encore fini d'instaurer ces améliorations.

5.13 Recommandation. Le ministère de la Justice Canada devrait terminer sa planification stratégique ministérielle et élaborer des stratégies en vue de réaliser ses objectifs à long terme.

Réponse du Ministère. Le ministère de la Justice Canada souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. En février 2005, il a créé le Bureau de la gestion de la planification stratégique et du rendement pour commencer à renforcer les capacités du Ministère en matière de planification stratégique et de gestion du rendement et, entre autres, à intégrer la planification et l'analyse stratégique ainsi que la mesure du

rendement et la reddition de comptes pour le Ministère. De plus, celui-ci élabore actuellement une stratégie ministérielle en matière de ressources humaines qui englobe ses priorités stratégiques clés à cet égard ainsi que d'autres initiatives de gestion des ressources humaines visant à appuyer les priorités de l'ensemble du gouvernement. Le Ministère poursuivra ses efforts en vue de mettre en œuvre des cadres et des processus de planification qui reflètent les besoins et les enjeux uniques auxquels il devra faire face en vue de réaliser ses objectifs stratégiques.

Le Ministère a amélioré sa gestion des mandataires sur certains plans

5.14 Le ministère de la Justice Canada retient les services de deux types de mandataires pour fournir ses services de contentieux : des mandataires permanents, qui assurent des services de poursuites pour des périodes indéterminées, et des mandataires en matière civile, dont les services sont retenus au cas par cas. Il est à noter que le Ministère n'est pas tenu d'appliquer les politiques d'approvisionnement du gouvernement lorsqu'il nomme des mandataires. Le ministre de la Justice est responsable de toutes les nominations de juristes de l'extérieur, tant pour son propre ministère que pour les ministères clients. Il est aussi responsable au premier chef de leur rendement et doit en rendre compte.

Mandataires permanents — Avocats ou cabinets d'avocats dont le Ministère retient les services à contrat pour intenter des poursuites dans les régions sans bureau régional ou dans les endroits où les frais de déplacement coûteraient trop cher. Il retient aussi les services de mandataires dans les grandes villes pour s'occuper des poursuites courantes.

5.15 Mandataires permanents. Lors de notre vérification de 1993, nous avons signalé des problèmes lorsqu'une supervision minimale était exercée à l'endroit des mandataires permanents du Service fédéral des poursuites. Le Ministère avait reconnu la nécessité d'améliorer les renseignements qu'il détenait sur les travaux et le rendement de ses mandataires. Nous nous attendions à ce qu'il ait comblé ces lacunes et à ce qu'il gère efficacement le recours aux mandataires.

5.16 En 2000, le Service fédéral des poursuites a mis en œuvre le Programme des mandataires pour mieux gérer le travail de ses mandataires permanents. Une vérification interne menée en 2003 a révélé que certains problèmes persistaient quant à la façon de retenir leurs services. Au cours de la vérification dont fait état le présent chapitre, nous avons constaté que la sélection et la gestion des mandataires embauchés pour les poursuites fédérales s'étaient améliorées depuis 1993. Ces améliorations comprennent de meilleurs processus pour reconnaître les mandataires qui exigent des honoraires supérieurs à ceux prévus et pour prendre des mesures de suivi.

5.17 Nous avons sélectionné 25 dossiers de mandataires permanents du Service fédéral des poursuites. Notre examen nous a permis de trouver ce qui suit :

- des preuves du recours à des processus de sélection pour les avocats dont les services avaient été retenus récemment;
- des documents sur la communication continue avec les mandataires et sur leur supervision continue;
- des contrôles de factures présentées par des mandataires, effectués pour déterminer si les montants en étaient raisonnables, et signées par l'unité de supervision des mandataires.

Cependant, notre examen des dossiers a révélé qu'il n'y avait eu aucune évaluation officielle des mandataires permanents et qu'il n'existait aucun document sur les mesures correctives prises dans les cas où un piètre rendement avait été constaté.

Mandataires en matière civile (ou mandataires spéciaux) — Avocats ou cabinets d'avocats dont le Ministère retient les services pour s'occuper de contentieux ou d'autres affaires civiles en son nom parce qu'ils sont spécialisés dans un certain domaine ou parce que les avocats du ministère de la Justice Canada ne sont pas disponibles.

5.18 Mandataires en matière civile. En examinant 21 contrats de mandataires en matière civile, nous avons scruté les processus de sélection, de nomination et de gestion de ces mandataires. Nous n'avons trouvé :

- aucun document faisant état de la recherche d'un avocat ou d'un notaire compétent au Ministère avant de se tourner vers l'extérieur;
- aucun document justifiant la sélection du mandataire retenu;
- aucune information essentielle cohérente, comme les dates de prise d'effet et d'échéance, l'estimation du nombre d'heures de travail et de la valeur totale des travaux ou les modalités concernant le travail dans l'accord conclu entre l'avocat de l'extérieur et le Ministère;
- aucun contrôle continu de l'évolution des frais liés à l'accord. Dans certains accords, nombre de factures détaillées n'avaient été ni résumées ni additionnées pour informer le Ministère de l'évolution des frais du dossier;
- aucune évaluation documentée du rendement des mandataires en matière civile n'était exigée pour leurs dossiers selon la politique ministérielle les concernant, que le rendement fut bon ou mauvais. Seul le mauvais rendement était signalé à un superviseur. L'utilisation qui serait faite de l'information sur le rendement des mandataires lors de la sélection de mandataires ou de la négociation des ententes reste nébuleuse.

5.19 Nous savons que le Ministère a pris diverses mesures, comme l'établissement d'un répertoire de cabinets juridiques admissibles au travail de mandataires en matière civile, pour améliorer le processus de nomination et de gestion de ces mandataires, mais il est actuellement trop tôt pour en évaluer les résultats.

5.20 Recommandation. Le ministère de la Justice Canada devrait examiner les lacunes signalées à l'égard de sa gestion des mandataires en matière civile et prendre des mesures correctives.

Réponse du Ministère. Le ministère de la Justice Canada souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. En fait, il a adopté un plan d'action visant à poursuivre la mise en œuvre d'améliorations de la gestion des mandataires. Ce plan d'action permettra de régler les questions soulevées par la vérificatrice générale.

Des améliorations s'imposent quant à la gestion des méthodes extrajudiciaires de règlement des différends

5.21 Dans notre rapport de vérification de 1993, nous avons fait remarquer que le Conseil du Trésor avait approuvé les recommandations formulées dans le cadre du premier volet de l'examen conjoint du système de justice et qu'il avait recommandé au ministère de la Justice Canada de revoir les méthodes extrajudiciaires de règlement des différends comme moyen de réduire les coûts.

5.22 Au cours de la vérification dont fait état le présent chapitre, nous avons constaté que, de concert avec les ministères et organismes clients, le ministère de la Justice Canada avait adopté au fil des ans un certain nombre de stratégies extrajudiciaires afin d'éviter de coûteux procès en cas de litige. Nous avons évalué cinq stratégies :

- les autres instruments de règlement des cas du Bureau de la concurrence;
- le projet de contrôle des coûts liés aux poursuites de Pêches et Océans Canada;
- le programme d'ententes sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan d'Affaires indiennes et du Nord Canada;
- le projet pilote du bureau régional des Prairies du ministère de la Justice Canada visant à promouvoir la médiation en Alberta pour régler les contentieux;
- la création d'un centre spécialisé qui est rattaché à l'Agence canadienne d'inspection des aliments et qui vise à éviter les

contentieux en mettant à profit d'autres mécanismes de résolution des différends.

5.23 Nous nous attendions à ce que chaque initiative comporte un échéancier raisonnable et des ressources adéquates et que ses objectifs et sa portée soient définis clairement. Nous croyions également que des mécanismes de suivi et d'examen courants seraient instaurés et que les initiatives seraient mises en œuvre selon l'échéancier prévu et le budget alloué.

5.24 Nous avons constaté que la plupart des documents concernant les initiatives n'exposaient pas clairement les objectifs et les économies estimatives de coûts. Nous n'avons trouvé aucune structure de gestion de projet propre à guider les initiatives, et il n'existait pas de comparaison officielle des résultats obtenus par rapport aux objectifs visés.

5.25 Recommandation. En plus d'assumer la gestion de ses présentes méthodes extrajudiciaires de règlement des différends, le ministère de la Justice Canada devrait veiller à définir clairement les objectifs de chaque initiative, à estimer les économies éventuelles et à examiner de façon officielle les résultats des initiatives par rapport à leurs objectifs.

Réponse du Ministère. Le ministère de la Justice Canada souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale, qui est conforme à l'examen récent de l'initiative ministérielle de règlement extrajudiciaire, laquelle a donné lieu à la création d'un nouveau mandat axé sur la prestation de services aux ministères qui appuient la prévention à long terme des litiges et le règlement précoce des différends. Ces services à la clientèle comprennent la conception de systèmes, le soutien consultatif juridique et la formation, tous liés aux priorités ministérielles visant à améliorer la gestion de la pratique et à gérer le volume du contentieux.

La reddition de comptes au Parlement doit être améliorée

5.26 Dans notre rapport de vérification de 1993, nous avons signalé que le Parlement ne connaissait pas le coût total de la prestation des services de contentieux et des services consultatifs parce que les ministères et organismes clients assumaient une partie considérable de ses coûts.

5.27 Au cours de la vérification dont fait état le présent chapitre, nous avons constaté qu'on ne fait pas encore rapport au Parlement du coût total des services juridiques rendus à l'ensemble du gouvernement. Le ministère de la Justice Canada fait rapport du coût total de ses services

juridiques et du montant total recouvré auprès des ministères. Chaque ministère client peut faire état des coûts des services juridiques reçus du ministère de la Justice Canada, mais il est difficile de discerner les autres coûts juridiques assumés par les ministères puisqu'ils ne sont pas séparés des autres dépenses de fonctionnement. À titre d'exemple, nous avons examiné une étude des coûts estimés pour 2003-2004 effectuée par les Services juridiques de Transports Canada, client important des services juridiques ministériels. Nous avons constaté que les services juridiques rendus à ce ministère avaient coûté 7,8 millions de dollars au ministère de la Justice Canada, dont 5,2 millions ont été recouverts. Toutefois, Transports Canada a déboursé une somme supplémentaire de 1,3 million de dollars au titre des services juridiques et de ses mandataires. Une partie de ces coûts supplémentaires ne sont pas faciles à discerner en tant que coûts juridiques, car ils figurent à titre de dépenses de fonctionnement dans les rapports que Transports Canada transmet au Parlement. Il n'existe pas de rapport global au Parlement sur le total des coûts des services juridiques pour le gouvernement. Nous n'avons pu estimer ce montant puisque le ministère de la Justice Canada ne recueille pas ces données.

5.28 Nous avons également examiné les rapports annuels que le ministère de la Justice Canada prépare à l'intention du Parlement, soit le rapport sur les plans et les priorités et le rapport ministériel sur le rendement. Dans le cadre de notre évaluation de la reddition de comptes sur le rendement, nous avons constaté que le Ministère décrit clairement ses principaux objectifs et fournit l'information financière concernant les coûts liés à ces objectifs. Toutefois, ses rapports au Parlement contenaient peu de mesures significatives de son rendement. De plus, les renseignements fournis dans le rapport annuel sur le rendement ne correspondaient pas aux plans et aux priorités de la période visée. Le Ministère a entrepris une initiative visant à améliorer sa reddition de comptes sur le rendement.

5.29 Recommandation. Le ministère de la Justice Canada devrait définir des mesures de rendement en fonction de ses priorités ministérielles et améliorer sa reddition de comptes au Parlement.

Réponse du Ministère. Le ministère de la Justice Canada souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Dans son rapport ministériel sur le rendement, destiné au Parlement, le Ministère intégrera les mesures pertinentes énoncées par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans l'évaluation annuelle de son cadre de responsabilisation de gestion.

De façon plus générale, le Ministère a apporté un certain nombre de changements à ses rapports annuels sur les plans et les priorités ainsi qu'à ses rapports ministériels sur le rendement, en vue d'améliorer sa reddition de comptes au Parlement et au public à l'égard des résultats découlant des initiatives et des priorités ministérielles. De plus, dans le cadre de ses efforts visant à améliorer la reddition de comptes, le Ministère a adopté une pratique selon laquelle un comité, composé d'experts provenant de ses rangs et d'un conseiller de l'extérieur, évalue la qualité des données utilisées par la direction pour évaluer dans quelle mesure le Ministère réalise ses priorités chaque année. Les résultats de ces examens sont exposés dans le rapport sur le rendement du Ministère.

Assurance de la qualité

5.30 Au centre de la mission du ministère de la Justice Canada figure la prestation de services juridiques de grande qualité au gouvernement. L'assurance de la qualité est un processus systématique qui devrait donner à la haute direction une assurance constante et fiable que tous les services respectent des normes de qualité minimales.

5.31 Tout particulièrement, nous nous attendions à ce que le Ministère :

- ait précisé de manière articulée ce qu'il entendait par « qualité » et en ait informé l'ensemble du Ministère et ses ministères clients afin de favoriser une compréhension uniforme des services de qualité et des attentes cohérentes à cet égard;
- assure la gestion de la qualité de ses services juridiques par l'évaluation du niveau de risque et par l'affectation d'employés qui possèdent les compétences requises et fournissent des services juridiques pertinents en temps opportun et de manière fiable;
- ait mis en place un système permettant de donner à la haute direction une assurance constante et fiable que tous les services respectent des normes de qualité minimales.

5.32 Au cours de notre vérification, nous avons trouvé peu de secteurs dans lesquels le Ministère s'en tirait bien et un plus grand nombre de secteurs auxquels il pourrait apporter des améliorations. Les observations qui suivent fournissent des détails sur nos constatations. À la fin de la présente section, nous formulons une recommandation concernant la nécessité d'instaurer un système complet d'assurance de la qualité.

Le Ministère n'a pas énoncé ce qu'il entend par « services juridiques de qualité »

5.33 Nous avons constaté que le Ministère n'a pas énoncé ce qu'il entend par « services juridiques de qualité ». La plupart des juristes que nous avons interrogés avaient leur propre définition de la qualité, par exemple : exécuter une recherche approfondie sur une question juridique donnée, fournir des conseils qui s'harmonisent avec les positions prises antérieurement, rédiger de façon claire. Toutefois, le Ministère n'ayant pas établi ce qu'il entend par qualité, il est difficile d'avoir une compréhension uniforme des services juridiques de qualité à l'échelle du Ministère. De plus, sans cet énoncé sur la qualité, il lui est difficile de déterminer s'il fournit des services juridiques qui répondent à ses attentes sur le plan de la qualité.

5.34 Le ministère de la Justice Canada fournit des services juridiques à 42 ministères et organismes clients dans l'ensemble du gouvernement. Nous nous attendions à ce que le Ministère conclue avec chacun un accord sur la qualité des services juridiques à leur fournir. Nous n'avons trouvé, dans aucun document, un énoncé à l'égard de la qualité qui aurait fait l'objet d'un consensus et serait utilisé uniformément pour tous les ministères clients. Sans une entente à cet égard, il est difficile pour le ministère de la Justice Canada de répondre aux attentes de ses ministères clients et de déterminer s'il fournit des services de qualité égale à l'ensemble du gouvernement.

5.35 Le ministère de la Justice Canada doit énoncer clairement ce qu'il entend par « services juridiques de qualité » et veiller à ce que ce concept soit compris et appliqué à l'échelle du Ministère et auprès de tous les ministères et organismes clients.

Le Ministère possède des éléments de gestion de la qualité

5.36 Nous avons constaté que le ministère de la Justice Canada n'a pas d'approche systématique officielle à la gestion de la qualité. Toutefois, il nous a fourni une liste de ses pratiques de gestion de la qualité :

- gestion des risques juridiques;
- formation et perfectionnement du personnel;
- outils destinés aux juristes, tels que des guides et des systèmes d'information;
- définition des normes de service pour divers portefeuilles, directions et bureaux régionaux;
- pratiques de prestation des services aux ministères clients.

En l'absence d'un cadre de gestion global, nous avons examiné ces pratiques. Nous avons observé ce qui suit.

5.37 Gestion des risques juridiques. Depuis 2000, le Ministère a tenté de gérer les risques juridiques de façon plus efficace, ciblant tout d'abord les services de contentieux. Même si le Ministère ne recourt pas encore de façon uniforme à la gestion des risques juridiques dans le cadre de ses services consultatifs, il nous a informés qu'il élabore actuellement de nouveaux principes et pratiques axés précisément sur ce type de services. Nous avons concentré notre vérification sur les systèmes en place destinés à gérer les risques liés au contentieux.

5.38 Le Ministère recourt à la gestion des risques en matière de contentieux afin de guider la surveillance continue des litiges et des poursuites au civil ainsi que la reddition de comptes à cet égard. Ses juristes évaluent le niveau du risque et son incidence sur les politiques, les lois, les programmes ou les finances du gouvernement; sur les relations fédérales-provinciales-territoriales ou internationales; et sur la confiance du public dans le gouvernement ou les tribunaux. Ils déterminent la possibilité (faible, moyenne ou élevée) d'issue défavorable d'une affaire et en évaluent l'incidence possible (mineure, modérée ou profonde) (voir la pièce 5.3). Le Ministère se sert d'une grille de trois cases sur trois, et de critères normalisés, pour évaluer les risques et élaborer des mesures de gestion. L'avocat ou le notaire principal d'un dossier procède à l'évaluation des risques et est censé modifier son évaluation au fil de la marche du dossier si nécessaire.

5.39 Nous avons constaté que le cadre de gestion des risques en matière de contentieux est un bon outil pour analyser les nouvelles affaires et signaler d'une manière cohérente le risque qu'elles présentent. Cette pratique sert à partager la compréhension des risques et l'importance des dossiers au sein du Ministère ainsi qu'à soutenir la gestion et l'atténuation des risques. De plus, l'affectation des ressources se fait d'après le niveau de risque et la complexité des dossiers.

5.40 Au Ministère, la haute direction porte davantage attention aux dossiers dont le niveau de risque est élevé. En effet, les dossiers qui sont considérés comme étant susceptibles d'avoir une incidence profonde (niveau de risque de 7 à 9) doivent faire l'objet de rapports réguliers au sous-ministre, alors que ceux notés de 1 à 6 font rarement l'objet de discussions au-delà du niveau régional. Les comités centraux discutent des litiges importants et des recours collectifs en vue d'élaborer des stratégies globales en matière de contentieux, de concilier les perspectives juridiques différentes et d'assurer la cohérence des arguments. L'examen de 91 dossiers a révélé que les chefs de portefeuille

et les comités ont étudié et approuvé des stratégies et des arguments pour les litiges présentant des risques élevés, comme l'exige le Ministère.

5.41 Le cadre de gestion du risque en matière de contentieux est un bon outil, mais son efficacité dépend de l'exactitude de l'évaluation initiale par les juristes. Nous avons constaté que, dans certains cas, l'évaluation du risque faite par l'avocat ou le notaire principal n'avait pas été mise en doute. Cela peut donner lieu à un manque de préparation du dossier. Certains renseignements montrent que le ministère de la Justice Canada et ses ministères clients ont mené des évaluations conjointes du risque, mais nous n'en avons relevé aucune preuve dans les dossiers de litige examinés. Le ministère de la Justice Canada et ses ministères clients devraient revoir, en vue de les approuver, la note initiale d'évaluation du risque et toute nécessité de modifier cette note ultérieurement.

5.42 Selon le modèle actuel de gestion du risque en matière de contentieux, les dossiers notés 7 et peu susceptibles d'avoir une issue défavorable font l'objet d'une attention particulière par la haute direction. Par contre, ceux qui ont obtenu la note 6, c'est-à-dire ceux qui ont une possibilité élevée d'un résultat défavorable avec une incidence modérée, sont suivis par les régions plutôt que par la haute direction. Nous sommes d'avis que les dossiers notés 6 ne feront peut-être pas

Pièce 5.3 Le Ministère a mis au point un bon outil d'évaluation des risques qui intègre des mesures à prendre à l'égard de la gestion

		Niveau de risque (mesures à prendre à l'égard de la gestion du risque)		
		Faible	Moyenne	Élevée
Incidence	Profonde	Gestion serrée requise 7^e niveau	Nécessité de gérer et de surveiller les risques 8^e niveau	Gestion intensive nécessaire 9^e niveau
	Modérée	Risques peut-être acceptables, si on les surveille 4^e niveau de risque	Gestion opportune 5^e niveau de risque	Gestion nécessaire 6^e niveau
	Mineure	Risques acceptables 1^{er} niveau	Risques acceptables, si on les surveille 2^e niveau	Gestion et surveillance des risques 3^e niveau
		Possibilité d'un résultat défavorable		

Source : Ministère de la Justice Canada

l'objet de mesures de gestion suffisantes pour atténuer le risque. Même si le Ministère est conscient de ce problème, il a décidé de maintenir la grille actuelle. Il doit cependant veiller à porter une attention particulière aux dossiers dont une notation inexacte pourrait avoir une incidence considérable sur le suivi dont ils feront l'objet.

5.43 Comme il a été mentionné plus haut, à l'heure actuelle, le ministère de la Justice Canada ne recourt pas toujours à la gestion du risque à l'égard de ses services consultatifs. Il ne peut donc pas évaluer et atténuer les risques juridiques comme il se doit. Qui plus est, le Ministère ne possède pas, au sujet des risques, les renseignements qui l'aideraient à affecter les ressources juridiques voulues, en quantité et en qualité, à la consultation.

5.44 Gestion des ressources humaines. La planification et la gestion des ressources humaines sont des éléments importants de la prestation de services juridiques de qualité. Cependant, nous n'avons pas trouvé de stratégie de ressources humaines permettant au ministère de la Justice Canada d'atteindre ses objectifs dont celui d'assurer la qualité de son personnel. Le Ministère nous a informés qu'une initiative en cours visait à définir ses priorités en matière de gestion des ressources humaines en fonction de ses plans d'activités et des priorités du gouvernement. Toutefois, nous n'avons trouvé au Ministère ni stratégie de maintien en poste ni plan de relève. En l'absence d'une stratégie de ressources humaines et des plans correspondants, le Ministère risque de prendre des décisions qui, en matière de dotation, ne correspondent pas à ses objectifs à long terme. Il risque également de manquer de personnel qualifié pour offrir des services juridiques rapides, fiables et pertinents.

5.45 Les ministères et organismes clients comptent sur la qualité et le professionnalisme des juristes qui leur sont attitrés. Il importe non seulement de maintenir ces compétences, mais de les perfectionner. Le ministère de la Justice Canada a adopté une politique de formation et de perfectionnement qui prévoit cinq jours de formation par année et par employé. Nous avons toutefois constaté que le Ministère n'affecte pas toujours les fonds prévus pour le perfectionnement selon la politique. Nous avons aussi constaté qu'il ne consigne pas toujours les jours consacrés à la formation des employés, ce qui limite la quantité de données disponibles pour assurer le suivi de la formation et du perfectionnement.

5.46 Le Ministère a mis sur pied des programmes de recrutement de stagiaires en droit et un autre, pour l'évaluation du rendement, qui permet de déterminer les objectifs et les besoins en formation et de

fournir de la rétroaction à chaque juriste. De plus, depuis dix ans, il s'efforce d'intégrer, dans le système de gestion des ressources humaines, les atouts (compétences, comportements et capacités) que doivent posséder les juristes et les gestionnaires. Cependant, au moment de notre vérification, il n'existait pas de liste des compétences recherchées chez les juristes et les gestionnaires.

5.47 En matière de ressources humaines, le Ministère a besoin d'une stratégie et de pratiques permettant de veiller à avoir un personnel suffisamment qualifié pour répondre à ses besoins en matière de qualité. Ces pratiques doivent comprendre une stratégie de maintien en poste, un plan de relève ainsi qu'une liste des compétences que doivent posséder les juristes et les gestionnaires.

5.48 Qualité et professionnalisme des juristes. Le Ministère compte énormément sur la qualité des juristes dans tous les services qu'il fournit. Les juristes se spécialisent dans certains domaines ou services, par exemple le contentieux, les poursuites, la rédaction juridique et les services consultatifs. Leur travail bénéficie de l'instruction, des compétences et du jugement qu'ils tiennent de leur profession. Au fil de l'expérience acquise auprès de leur ministère client, les juristes approfondissent leur connaissance des lois et règlements afférents et de ses politiques et programmes, et ils sont mieux outillés pour l'aider à régler les problèmes juridiques auxquels il se heurte. Les ministères et organismes clients qui ont répondu à nos questions se sont dits satisfaits de la qualité de leurs juristes attirés et assez satisfaits de l'ensemble des services reçus. De plus, l'avocat principal du ministère de la Justice Canada, qui dirige les services juridiques, siège généralement en tant que membre de plein droit aux comités exécutifs des ministères clients. Ceux-ci nous ont informés que les juristes du Ministère avaient amélioré la qualité de leurs conseils en proposant des solutions possibles aux problèmes juridiques.

5.49 Orientation, information et documentation. Afin de garantir la qualité et l'uniformité des services juridiques, le Ministère a élaboré des guides complets qu'il a mis à la disposition des juristes chargés des contentieux civils et des poursuites pénales. Tous les juristes sont tenus de respecter les politiques, les procédés et les modèles qui leur sont fournis. Or, notre vérification n'a pas révélé d'évaluation périodique de la conformité aux guides. Sans une telle évaluation, la direction n'est pas en mesure de déterminer si les guides sont bons et si les directives sont suivies en tout temps.

5.50 Le Ministère a également recours à un certain nombre de systèmes d'information pour assurer l'uniformité des services de

contentieux et des services consultatifs fournis par ses juristes. Ceux-ci ont accès, par ces systèmes, à des renseignements électroniques tels que les précédents et les avis juridiques importants fournis antérieurement. Ces systèmes facilitent la gestion de la preuve électronique et d'un grand nombre de documents et aident à assurer la qualité des services consultatifs en mettant les avis juridiques à la disposition des juristes de partout au pays.

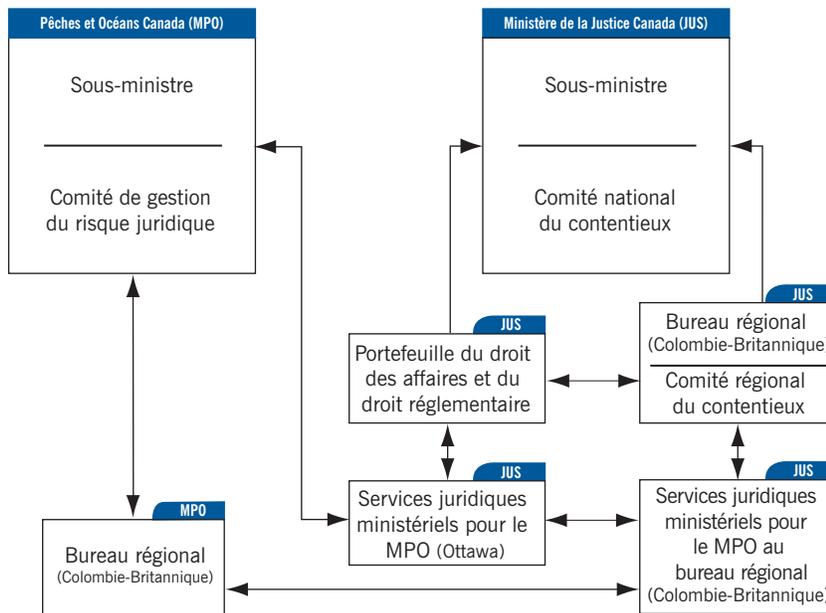
5.51 Malheureusement, les juristes logés chez les ministères et organismes clients ont du mal à consulter ces systèmes d'information. De plus, nous avons constaté que la base de données du ministère de la Justice Canada, contenant les avis juridiques, n'était pas à jour et ne donnait donc pas toujours accès à l'information la plus récente, ce qui augmente le risque que les juristes fournissent des avis différents. Le Ministère a reconnu que ces systèmes sont importants pour la prestation de services juridiques de qualité et qu'ils doivent être améliorés. Il a récemment approuvé une stratégie de gestion du savoir. Cependant, il faudra des années pour apporter l'ensemble des améliorations aux systèmes. Entre-temps, le Ministère devra améliorer l'accessibilité des systèmes d'information et établir des procédures visant à assurer la mise à jour des bases de données.

5.52 Notre examen des dossiers nous a permis de constater que des décisions clés n'étaient pas bien documentées. Nous nous attendions à trouver les avis juridiques étayant les décisions puisqu'ils témoignent des communications avec les ministères clients. Nous nous attendions également à ce que ces documents soient facilement accessibles en cas de changement d'avocat au cours d'un procès ou d'une audience. Il faut que le Ministère examine et améliore ses pratiques de documentation.

5.53 Uniformité des décisions et des avis juridiques. Compte tenu du fait que la prestation de conseils juridiques aux ministères et organismes est décentralisée, nous nous attendions à ce que le ministère de la Justice Canada ait instauré des mécanismes pour assurer l'uniformité des décisions et des avis juridiques. Le Ministère a élaboré une structure de portefeuilles comportant de multiples points d'examen, ce qui favorise la cohérence dans la prestation de conseils et d'avis et dans la rédaction des projets de loi. Cette structure exige beaucoup de communications et d'examen par les pairs.

5.54 Nous avons constaté que la structure de portefeuilles nécessite un échange complexe de communications au sein du Ministère et avec ses ministères clients, tant pour les services de contentieux que pour les services consultatifs. La pièce 5.4 illustre la chaîne de communication avec Pêches et Océans Canada dans le cas d'une affaire à incidence profonde.

Pièce 5.4 Les communications, tant au sein même du ministère de la Justice Canada qu'entre le Ministère et ses ministères et organismes clients, sont complexes pour les dossiers ayant une incidence profonde



5.55 Même si cette structure fournit de multiples points d'examen, nous estimons qu'elle entraîne pour le ministère de la Justice Canada d'importants coûts indirects (en argent et en temps). Le Ministère est d'avis que la structure est adéquate, mais il n'a pas évalué le caractère raisonnable des coûts. Il devra déterminer s'ils sont justifiés.

5.56 Dans la plupart des cas, les pratiques du Ministère visant à assurer l'uniformité semblent bien fonctionner. Cependant, nos entrevues de représentants des ministères en ce qui concerne les services juridiques ont révélé des cas isolés de clients qui avaient obtenu des avis divergents sur une même question, de la part de différents juristes du ministère de la Justice Canada. Ces représentants s'attendaient et tenaient à obtenir un avis juridique unique à l'échelle nationale. Nous avons en outre été informés d'un cas où des juristes avaient exposé des points de vue divergents devant un client qui avait alors dû agir comme conciliateur.

5.57 Normes de service. Les normes de service sont un autre outil dont le ministère de la Justice Canada dispose pour assurer l'uniformité dans la prestation de services juridiques de qualité aux ministères clients. Celles que nous avons relevées portent entre autres sur l'aptitude à répondre aux besoins, la clarté des conseils juridiques et

l'utilisation d'un langage simple. Leur mise en place est en cours au Ministère depuis notre vérification de 1993. Au moment de la présente vérification, portefeuilles, régions et directions n'avaient pas tous des normes de service. Certaines avaient été rédigées de concert avec les ministères clients mais n'avaient pas encore été mises en œuvre. L'application de normes de service dans les discussions avec les clients n'est donc pas uniforme dans l'ensemble du Ministère. Celui-ci devra terminer l'élaboration de ces normes et les appliquer de façon uniforme dans les discussions avec tous les ministères clients.

5.58 Rétroaction officielle. Les gestionnaires supérieurs du ministère de la Justice Canada entrent en contact régulièrement avec les ministères afin d'obtenir une rétroaction sur leurs services. Les chefs de portefeuille du Ministère rencontrent au moins une fois par année les hauts fonctionnaires des huit ministères et organismes clients que nous avons examinés, pour discuter du travail des Services juridiques. Les gestionnaires des services juridiques demandent également de la rétroaction tout au long de l'année. Nous avons été informés que les ministères et organismes clients n'hésitaient pas à signaler tout problème lié à la qualité des services à la haute direction du ministère de la Justice Canada.

5.59 Le Ministère a également eu recours à des sondages sur la satisfaction des clients pour obtenir une rétroaction officielle sur ses services. Cependant, nous avons constaté que les sondages n'étaient pas menés régulièrement et que leurs résultats ne sont pas comparables. Ainsi, le Ministère ne peut comparer la rétroaction à l'échelle gouvernementale ni surveiller les changements au chapitre de la satisfaction au fil des ans. Il a reconnu que sa méthode d'enquête n'est pas adéquate et a pris des mesures pour l'améliorer de façon à obtenir une vision de ses services à l'échelle gouvernementale. Le Ministère doit terminer ces améliorations en temps opportun.

Le Ministère n'utilise pas une méthode fiable et systématique en matière d'assurance de la qualité de ses services

5.60 Nous nous attendions à ce que le ministère de la Justice Canada ait mis en place un système visant à donner à la haute direction une assurance constante et fiable que les produits et les services répondent aux normes minimales établies. Un tel système lui permettrait d'évaluer périodiquement si ses pratiques sont appropriées et de déterminer si le cadre de gestion de la qualité lui donne l'assurance qu'il fournit des services juridiques de qualité. Cette évaluation lui permettrait de déceler les lacunes et de prendre des mesures correctives.

5.61 Nous avons constaté, toutefois, que le Ministère n'évalue pas si ses pratiques sont appropriées et procurent les résultats escomptés. Une telle évaluation permettrait de déceler les lacunes que nous avons soulignées plus haut. Le Ministère n'a pas la certitude que ces pratiques sont appropriées et efficaces pour assurer la qualité de ses services juridiques. S'il n'évalue pas ses pratiques en matière de qualité, il ne peut gérer celle-ci.

5.62 Recommandation. Le ministère de la Justice Canada devrait élaborer un ou plusieurs systèmes de gestion de la qualité pour chacune de ses pratiques afin de donner à la haute direction une assurance constante et fiable que tous les services respectent les normes de qualité minimales qui sont établies.

Réponse du Ministère. Le ministère de la Justice Canada souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et consolidera les éléments de ses travaux en matière de qualité, qu'elle a qualifiés de positifs, afin de disposer d'une solide approche en matière de gestion de la qualité.

Gestion des ressources

5.63 Compte tenu de l'augmentation importante des coûts des services juridiques au ministère de la Justice Canada depuis notre vérification de 1993, nous nous attendions à ce que le Ministère se soit doté de systèmes et de pratiques permettant une gestion efficace de ses ressources, c'est-à-dire qu'il soit au fait de ses coûts et de sa charge de travail et qu'il gère la prestation des services juridiques de manière rentable et économique.

Le Ministère ne se sert pas de données sur la charge de travail et sur les ressources humaines pour gérer les services juridiques de façon rentable

5.64 Dans notre rapport de vérification de 1993, nous avons fait remarquer un manque d'information de gestion sur la charge de travail, les coûts et le rendement, ce qui influait sur la capacité du Ministère à contrôler sa charge de travail.

5.65 Dans le cadre de la présente vérification, nous nous attendions à ce que le Ministère utilise l'information de gestion sur la charge de travail et sur les coûts des services de consultation juridique et de contentieux pour surveiller les tendances, dresser les plans, établir les priorités, gérer les ressources, analyser les options en matière de prestation de services et trouver des moyens de contrôler les coûts.

5.66 Nous avons constaté que, depuis 1993, le Ministère a pris quelques mesures pour recueillir des données plus complètes de

comptabilisation du temps de ses juristes pour tous les types de services juridiques. Il nous a informés qu'il avait établi la comptabilisation du temps en 1996. En 2003, la plupart des juristes comptabilisaient leur temps, mais pas de façon constante. En décembre 2006, le Ministère a rendu obligatoire cette comptabilisation pour tous les juristes et tous les parajuristes qui fournissent des services juridiques aux ministères et organismes gouvernementaux, indépendamment de la nature de leur travail (consultation, activités liées au contentieux ou rédaction juridique). Comme la comptabilisation constante du temps dans l'ensemble du Ministère était relativement nouvelle au moment de notre vérification, celui-ci ne possédait pas de données complètes permettant d'analyser et de comparer les charges de travail et les coûts pour tous ses services.

5.67 Sans données adéquates sur la comptabilisation du temps dans l'ensemble du Ministère, celui-ci n'a pas tous les renseignements requis pour connaître le volume de travail de son personnel et l'utilisation qu'il en fait, d'où sa difficulté à comprendre et à contrôler ses coûts. Ses gestionnaires ont besoin de données sur la comptabilisation du temps et sur les ressources humaines non seulement pour gérer la charge de travail à court terme, mais aussi pour planifier et préparer l'avenir.

5.68 Pour ce qui est des données de comptabilisation du temps, nous avons constaté que le Ministère n'utilisait pas l'information qu'il possède sur ses ressources humaines pour procéder à une analyse à l'échelle ministérielle. Bien que nous ayons trouvé des renseignements détaillés sur ses ressources humaines et ses coûts, il ne les utilise pas pour évaluer le nombre et le type de postes dont il aura besoin, ni les coûts salariaux qui y seront associés. Nous n'avons pas trouvé, non plus, de rapports ministériels faisant état de statistiques importantes sur les ressources humaines, comme les taux de vacance et de roulement. Ce manque d'information de niveau sommaire limite la capacité du Ministère à analyser ses ressources, à déceler les tendances nouvelles et à prendre des décisions éclairées.

5.69 Par exemple, nous avons remarqué que le Ministère avait eu du mal à nous fournir des rapports sur l'ensemble de son organisation. Il n'a pas pu nous fournir de rapport sommaire des données historiques sur les dépenses salariales et du nombre de postes par niveau de dotation, tant à partir de son système d'information sur les ressources financières que de celui des ressources humaines, puisque les données de ces deux systèmes n'ont pas été rapprochées. De plus, certains renseignements antérieurs à 2002-2003 sur les employés ne concordent pas avec les données ultérieures à cet exercice, ce qui rend difficile l'analyse des tendances au fil du temps.

5.70 Nous avons constaté que le Ministère gérait ses finances de façon décentralisée et au niveau des transactions. Les gestionnaires des portefeuilles, des directions et des régions savent combien ils ont dépensé et peuvent comparer leurs dépenses à leur budget. De plus, au cours de la dernière année, le Ministère a commencé à passer en revue ses dépenses chaque mois en regard de son budget.

5.71 Au cours de notre examen de 96 dossiers et de 8 services juridiques de ministères clients importants, nous avons trouvé peu de preuves de l'utilisation, par le Ministère, des données sur les finances et sur la charge de travail pour surveiller les tendances, dresser les plans, établir les priorités, gérer les ressources, analyser les options en matière de prestation de services et trouver des moyens de contrôler les coûts.

5.72 En l'absence de données ministérielles clés sur sa charge de travail et sans information de gestion sur les ressources humaines et financières qui est recueillie et analysée et dont il est fait rapport régulièrement à la haute direction, le Ministère ne sait pas s'il fournit les services juridiques de façon rentable.

Les arrangements financiers avec les ministères demeurent de faibles incitatifs à améliorer la gestion des ressources

Commission Glassco — Présidée par J. Grant Glassco, la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement a recommandé en 1962 de confier à un seul ministère la responsabilité des services juridiques et des juristes. L'intégration de ces services présentait l'avantage de rendre ce ministère responsable de la planification à long terme des coûts et des ressources. Le ministère de la Justice Canada a procédé à cette intégration en 1966.

5.73 Entre 1962 (dépôt du rapport de la **Commission Glassco**) et la fin des années 1980, le ministère de la Justice Canada a assumé le coût de presque tous les services juridiques rendus au gouvernement, à l'exception des dépenses que celui-ci a payées pour obtenir un jugement ou conclure une entente de règlement pour des revendications. À mesure que la demande de services juridiques dépassait ses ressources, le Ministère a tenté de recouvrer ses frais auprès de ses clients et a conclu des arrangements financiers avec chaque ministère et organisme. Les ministères assument aussi directement d'autres frais, comme ceux qui ont trait aux parajuristes et au personnel de soutien administratif.

5.74 Selon la Politique gouvernementale sur les services communs, tous les ministères sont tenus de recourir au ministère de la Justice Canada pour obtenir des services juridiques. Cela évite de les voir s'adresser à d'autres fournisseurs qui pourraient être plus économiques mais susceptibles d'exposer l'État à des risques. La Politique oblige notamment le Ministère à fournir des services d'une manière qui soit rentable.

5.75 À la suite de notre rapport de vérification de 1993, dans lequel nous soulevions un certain nombre de questions au sujet des arrangements financiers conclus avec les ministères et organismes clients, le Ministère a accepté de mener une étude afin de repérer les

aspects négatifs et positifs des arrangements actuels et de trouver des solutions de rechange à ceux-ci. Nous nous attendions à ce qu'il ait analysé de telles solutions aux arrangements financiers conclus avec les ministères clients, élaboré une justification claire du recours au recouvrement des coûts et mis en œuvre un système approprié.

5.76 Au cours de la présente vérification, nous avons constaté que, depuis le début des années 1990, le Ministère et le Secrétariat du Conseil du Trésor avaient mené un certain nombre d'études sur le recouvrement des coûts et le service aux clients. Au milieu des années 1990, après consultation de ses ministères et organismes clients, le ministère de la Justice Canada a mis au point un cadre stratégique pour les services juridiques. Ce cadre était fondé sur les principes de la planification conjointe, de la responsabilité partagée à l'égard des coûts et du rendement, de l'affectation et de l'utilisation des ressources. Le Ministère voyait ce cadre comme un moyen de gérer plus efficacement les services courants, réduisant ainsi le coût global des services juridiques fournis au gouvernement. Il supposait que, si les ministères assumaient une partie de la facture, cela les inciterait à diminuer ou à contrôler leur demande.

5.77 Dans un rapport interne de 2003, le ministère de la Justice Canada indiquait qu'il ne restait que peu ou pas d'incitatifs à gérer et à contrôler la demande croissante de services juridiques ou à trouver des moyens plus efficaces de fournir ces services. Le Ministère y mentionnait aussi qu'en accordant tous les ans aux ministères les mêmes montants que pour l'exercice précédent, on limitait sa capacité de réaffecter des fonds d'un ministère à un autre qui avait peut-être plus besoin de services juridiques. Dans ce même rapport, le Ministère proposait aussi, à l'égard des arrangements financiers existants, des solutions de rechange qui auraient constitué une approche plus uniforme et auraient permis d'exercer un meilleur contrôle sur la demande et les coûts croissants. La haute direction a accepté la mise en œuvre des changements proposés, mais rien n'indique que ceux-ci ont été effectués.

5.78 En 2004, le Ministère a poursuivi l'étude de cette question en lançant un examen des services juridiques. Cette initiative visait deux objectifs :

- améliorer la viabilité de la prestation des services juridiques au moyen de meilleures stratégies et d'un régime de financement durable;
- trouver des méthodes permettant de gérer les contentieux de façon rentable.

5.79 Au moment de notre vérification, cette initiative était toujours en cours, en dépit du fait que les efforts à court terme étaient en majorité concentrés sur le premier objectif : le financement durable des services juridiques. Le Ministère a élaboré plusieurs propositions de changements à apporter aux arrangements financiers et il poursuit ses efforts et ses discussions en ce sens, mais nous n'avons constaté aucun réel progrès quant à la gestion et au contrôle de la demande et des coûts des services juridiques.

5.80 Nous avons constaté que, dans l'élaboration de ces propositions, le Ministère n'avait guère fait d'analyses pour vérifier l'hypothèse voulant que le partage et le recouvrement des coûts aient pour effet de contrôler la demande et de réduire les frais. En fait, comme le coût des services juridiques correspond à moins de 1 p. 100 du budget total des ministères clients, les coûts supplémentaires ne sont généralement pas un facteur important dans la décision de demander ou non des services supplémentaires. De plus, s'ils doivent assumer des frais juridiques imprévus au cours de l'année à l'égard de dossiers importants, les ministères peuvent demander des fonds supplémentaires en s'adressant au Conseil du Trésor. Ainsi, les arrangements financiers actuels demeureront dépourvus d'incitatifs à contrôler les coûts. Depuis notre dernière vérification, le ministère de la Justice Canada n'a pu trouver de moyen de travailler avec les ministères clients pour gérer la demande et, par conséquent, de réduire les coûts.

L'administration des arrangements financiers est inefficace

5.81 Au cours de notre vérification, nous avons été informés qu'il existait nombre d'arrangements financiers différents qui permettent au ministère de la Justice Canada de recouvrer jusqu'à 100 p. 100 des coûts de ses services. Pour les 8 ministères et organismes clients que nous avons examinés, nous avons trouvé plus de 100 arrangements financiers. Notre examen de l'administration relative à ces arrangements a révélé qu'elle est mal organisée et mal contrôlée, qu'elle manque d'uniformité et que la documentation est incomplète. Nous avons constaté que le secteur des services financiers du Ministère ne tient pas de fichier central de toutes les ententes conclues avec les ministères et organismes clients; elles sont plutôt conservées dans chaque portefeuille. À la fin de notre travail d'examen, nous n'étions pas certains d'avoir vu toutes les ententes.

5.82 Le Ministère a évalué que l'ensemble du personnel affecté au fonctionnement de ce système excessivement compliqué lui coûte plus de 2 millions de dollars par année. Ce chiffre estimatif ne comprend

pas les frais d'administration assumés par chaque ministère et organisme client.

L'information financière fournie aux ministères clients est insuffisante et incohérente

5.83 Le ministère de la Justice Canada et ses clients sont les intendants des ressources qui leur sont confiées. Une bonne intendance requiert des renseignements propres à permettre de planifier et de gérer efficacement la demande de services juridiques et l'utilisation des ressources.

5.84 Nous nous attendions à ce que le Ministère soit en mesure d'informer les ministères et organismes clients des services fournis et de leur coût global, de leur en faire rapport et d'avoir une entente écrite. À notre avis, il lui incombe de fournir cette information en tant que fournisseur des services. De plus, nous nous attendions à ce que le ministère de la Justice Canada informe systématiquement ses clients du coût estimatif de chaque dossier afin de les aider à prendre de meilleures décisions à l'égard de ces dossiers.

5.85 Notre examen de huit ministères et organismes clients a révélé l'existence de diverses pratiques de planification financière. Trois de ces organisations avaient de bons plans de travail conjoints avec le ministère de la Justice Canada, fondés sur des estimations détaillées des ressources, et elles effectuaient des vérifications périodiques par rapport à ces plans. D'autres ne disposaient d'aucun document sur les consultations.

5.86 Selon les entrevues que nous avons menées auprès des ministères et organismes clients, la plupart des gestionnaires qui utilisaient les services n'étaient guère au courant du coût global des services juridiques fournis à leur organisation. Les ministères clients approuvent chaque facture détaillée, mais le ministère de la Justice Canada n'était pas en mesure de présenter facilement un résumé de l'information financière sur les coûts globaux des services juridiques fournis à chaque ministère. Dans quelques cas, nous avons constaté que les clients avaient essayé de mettre au point leurs propres rapports de manière à mieux comprendre et prévoir le coût global des services juridiques reçus.

5.87 Lorsqu'un ministère ou organisme client demande un avis juridique ou a besoin de services juridiques, le ministère de la Justice Canada discute avec lui, au cas par cas, de ses priorités et des délais applicables. Cependant, il ne l'informe pas systématiquement du coût

des services demandés, ce qui permettrait à l'organisation concernée de prendre une décision éclairée à ce sujet.

5.88 Nous avons examiné 53 dossiers de contentieux, soit de première instance ou d'appel. La plupart des dossiers du Ministère contenaient des documents sur l'avis juridique donné au client quant à l'opportunité d'aller de l'avant, mais aucun ne faisait état de coûts estimatifs. Dans certains dossiers importants, nous avons cependant trouvé un état des dépenses prévues pour l'année à venir. Par contre, le ministère de la Justice Canada n'avait pas communiqué d'information sur les coûts aux ministères et organismes clients afin de les aider à prendre une décision éclairée.

Le Ministère a besoin d'une meilleure gestion professionnelle

5.89 Au cours de notre vérification, nous avons constaté que, depuis dix ans, le ministère de la Justice Canada poursuit ses efforts pour élaborer et mettre en œuvre diverses initiatives destinées à améliorer ses pratiques administratives. Nous en avons déjà signalé un bon nombre dans le présent chapitre, dont la planification stratégique, la gestion des risques juridiques, les systèmes d'information pour les juristes, les sondages officiels auprès des clients, la comptabilisation du temps, le recouvrement des coûts au moyen d'un cadre stratégique pour les services juridiques, les renseignements et les rapports sur les ressources humaines et financières ainsi que le projet d'examen des services juridiques.

5.90 Nous avons constaté que, même si la mise en œuvre des initiatives était amorcée depuis bien des années au moment de notre vérification, elle n'était pas entièrement terminée. Par conséquent, nous avons constaté un manque d'uniformité dans les pratiques administratives à l'échelle du Ministère. À notre avis, le Ministère ne dispose pas des outils nécessaires pour fournir à la direction l'information dont elle a besoin pour appuyer la prise des décisions ministérielles.

5.91 La responsabilité de la gestion incombe au sous-ministre. Toutefois, compte tenu de la taille du Ministère, nous nous attendions à trouver un cadre supérieur qui aurait été clairement investi du pouvoir relatif à la gestion de l'administration. Ce cadre supérieur aurait eu des responsabilités complémentaires à celles du sous-ministre dans le domaine du droit. Le sous-ministre adjoint des Services ministériels copréside trois comités — finances, ressources humaines et technologie de l'information — qui font des recommandations au principal organe décisionnel, le Conseil de la haute direction.

Le sous-ministre adjoint siège également à ce conseil. Toutefois, il n'a pas le pouvoir de prendre des décisions importantes dans ces domaines.

5.92 À notre avis, l'absence d'un poste de cadre supérieur investi d'un pouvoir délégué en matière de pratiques de gestion a limité la capacité du Ministère à concentrer ses efforts sur les améliorations nécessaires pour gérer un grand ministère responsable de la prestation de services professionnels rentables et sur la mise en œuvre de telles améliorations.

5.93 Recommandation. Le ministère de la Justice Canada devrait améliorer sa gestion des ressources. Le Ministère devrait :

- utiliser l'information de gestion sur le volume de travail et sur les coûts de tous les services juridiques pour mieux surveiller les tendances, dresser les plans, établir les priorités, gérer les ressources, analyser les options en matière de prestation de services et trouver des moyens de contrôler les coûts;
- de concert avec les ministères et les organismes clients, s'employer à planifier efficacement, à gérer et à améliorer la rentabilité de leurs arrangements financiers en vue de gérer la demande de services juridiques et, par conséquent, de réduire les coûts;
- s'assurer qu'un haut fonctionnaire investi des pouvoirs nécessaires dirige l'amélioration des pratiques de gestion au Ministère et surveille la mise en œuvre de ces changements.

Réponse du Ministère. Le ministère de la Justice Canada souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Le Ministère poursuivra le travail en cours en vue de mettre au point des méthodes permettant d'accroître sa capacité d'utiliser l'information de gestion, de renforcer les décisions de la direction et de régulariser ses ententes relatives au recouvrement des coûts conclues avec les ministères et organismes gouvernementaux.

Le Ministère travaille actuellement à instaurer une mesure permettant de mieux coordonner et intégrer ses pratiques de gestion du droit. Parallèlement, il examinera ses pratiques de gestion afin de trouver et de mettre en place des rapports ministériels fournissant l'information de gestion propre à étayer la prise de décision au Ministère. Le pouvoir de diriger son travail sur les pratiques de gestion, dont est investie la haute direction, sera renforcé.

Conclusion

5.94 Le ministère de la Justice Canada a fait des progrès depuis notre vérification de 1993, surtout en ce qui touche la gestion des mandataires dans les poursuites. Il lui faudra toutefois améliorer aussi la gestion des mandataires en matière civile, la planification stratégique et la gestion d'importantes initiatives. Le Ministère devra également améliorer les rapports sur le rendement qu'il présente au Parlement.

5.95 Nous avons constaté que le Ministère ne dispose pas des systèmes nécessaires pour donner l'assurance qu'il fournit au gouvernement des services juridiques de qualité, mais qu'il a des éléments d'une gestion de la qualité sur lesquels il pourrait s'appuyer. Le Ministère n'a pas évalué si la conception de ses systèmes était appropriée et s'ils procuraient les résultats escomptés. Nous avons constaté que le Ministère avait adopté certaines pratiques de gestion de la qualité, par exemple, la gestion des risques découlant des litiges. Cependant, nous avons également relevé quelques lacunes qu'une telle évaluation aurait permis de déceler. Le Ministère doit mettre au point un ou plusieurs systèmes de gestion de la qualité pour chacune de ses pratiques afin de garantir l'intégration de la qualité à ses services et de donner à la haute direction l'assurance permanente et fiable que tous les services respectent les normes de qualité minimales qui sont établies.

5.96 Le Ministère ne dispose pas de systèmes et de pratiques qui lui permettent de déterminer s'il fournit les services juridiques de façon rentable. Il n'utilise pas à sa pleine mesure l'information sur les ressources humaines et financières, aux fins d'analyse ministérielle, en vue d'informer la haute direction, d'améliorer sa planification stratégique ou de mener des discussions avec les ministères clients. S'il ne dispose ni de données ministérielles clés sur sa charge de travail ni de l'information de gestion qui est recueillie et analysée, sur les ressources humaines et financières, et dont il est fait rapport régulièrement à la haute direction, le Ministère ne sait pas s'il fournit les services juridiques de façon rentable.

5.97 Nous avons constaté que le Ministère dispose des systèmes et pratiques clés qu'il lui faut pour gérer efficacement la prestation des services juridiques de manière à répondre aux besoins du gouvernement, mais il n'a pas collaboré avec les ministères pour aider à gérer la demande de services juridiques et, par conséquent, à réduire les coûts. Les arrangements financiers conclus avec les ministères et

organismes clients les incitent peu à gérer la demande et les coûts croissants des services juridiques. En outre, l'administration des nombreux arrangements relatifs au recouvrement des coûts est inefficace. Le Ministère est conscient de ces problèmes depuis plusieurs années et, en dépit d'efforts considérables de sa part, nous n'avons constaté aucun progrès sur ce plan.

5.98 À notre avis, l'absence d'un poste de cadre supérieur investi d'un pouvoir délégué en matière de pratiques de gestion a limité la capacité du Ministère de concentrer ses efforts sur les améliorations nécessaires pour gérer un grand ministère responsable de la prestation de services professionnels rentables et sur la mise en œuvre de telles améliorations.

À propos de la vérification

Objectifs

Notre vérification avait pour objectifs :

- de déterminer si le ministère de la Justice Canada possède les systèmes, les pratiques et les procédés propres à fournir l'assurance qu'il offre un niveau de qualité compatible avec le niveau de risque évalué et qu'il gère la prestation des services juridiques de façon rentable.
- de déterminer si le Ministère a en place les systèmes, les pratiques et les procédés clés lui permettant de gérer efficacement la prestation des services juridiques de manière à répondre aux besoins du gouvernement.

Étendue et méthode

Notre vérification a porté sur la prestation des services juridiques fournis par le ministère de la Justice Canada. Ces services incluent des conseils juridiques concernant les programmes et les politiques des ministères et la rédaction de projets de lois ou de règlements ou de projets de modifications à des textes existants. Ils comprennent aussi la représentation du gouvernement devant les tribunaux, soit pour le défendre dans les contentieux civils ou pour faire appliquer les lois fédérales au moyen de poursuites fédérales.

Des articles de la *Loi fédérale sur la responsabilité* sont entrés en vigueur le 12 décembre 2006. La *Loi* prévoit la création du Service des poursuites pénales du Canada, entité indépendante qui est chargée d'intenter des poursuites à l'égard des infractions aux lois et règlements fédéraux. Ce nouveau service n'est pas rattaché au ministère de la Justice Canada et relève du procureur général. Au moment de nos travaux de vérification approfondis, ces services de poursuites étaient assurés par le Service fédéral des poursuites (une direction du Ministère), et l'étendue de notre vérification les englobait. Nos constatations et recommandations concernent maintenant le Service des poursuites pénales du Canada ainsi que le ministère de la Justice Canada.

Nous avons mené notre vérification de la prestation des services juridiques visant à répondre aux besoins du gouvernement au moyen de trois méthodes : des entrevues, l'examen de documents et l'examen de dossiers. Nous avons en outre interrogé des employés d'autres administrations et de grandes organisations privées possédant des services juridiques assez importants.

Pour évaluer la gestion des ressources affectées aux services juridiques, nous avons interrogé des hauts fonctionnaires et avons recueilli et évalué des documents de planification stratégique et de planification d'activités, émanant de divers secteurs du Ministère. Nous avons examiné les rapports que le Ministère a présentés au Parlement au cours des trois dernières années. Pour évaluer la planification et la question des ressources au cas par cas, nous nous sommes penchés sur un échantillon de contentieux choisis selon des critères précis. Nous avons stratifié les dossiers d'après les six régions et la grille de gestion des risques juridiques du Ministère. Nous avons retenu des dossiers de trois régions (Colombie-Britannique, Ontario et Prairies) afin de permettre l'étude de divers types de gestion et de niveaux de risque, évalués par le Ministère (élevé et faible). Nous avons sélectionné les dossiers de façon uniforme dans une région donnée;

un nombre légèrement supérieur de dossiers présentant un risque élevé a été choisi. L'échantillonnage a été effectué de façon aléatoire au sein de la strate, et nous avons examiné 43 des 45 dossiers choisis au hasard, le Ministère n'ayant pas les deux autres.

Pour évaluer les méthodes de gestion de la qualité, nous avons interrogé la direction du ministère de la Justice Canada et de huit ministères et organismes clients (Affaires indiennes et du Nord Canada, Agence canadienne d'inspection des aliments, Agence du revenu du Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, Pêches et Océans Canada, Ressources humaines et Développement social Canada, Santé Canada et Transports Canada). Ces 8 organisations ont été choisies dans un groupe de 42 clients, en fonction de la complexité du droit en cause dans leurs activités et de l'importance de leur recours aux services juridiques du ministère de la Justice Canada ainsi que de leur grande dépendance à leur égard. Nous avons examiné des documents dans les cas où c'était possible. Nous avons en outre évalué les méthodes de gestion de la qualité au cas par cas. Nous nous sommes penchés sur un échantillon de dossiers que nous avons sélectionnés d'après des critères précis. Nous les avons stratifiés selon les huit services juridiques ministériels, le niveau de risque (élevé et faible) et le type d'affaire (appel, contentieux, consultation et autre). Nous avons sélectionné des affaires présentant un niveau de risque faible ou élevé afin d'observer les variantes dans les méthodes en place pour la gestion de la qualité. Nous avons prélevé au hasard un échantillon de 91 dossiers au sein de la strate.

Pour évaluer le degré de connaissance de ses coûts, par le Ministère, et la justification de son système actuel de recouvrement des coûts, nous avons interrogé des employés clés au sujet des pratiques passées et actuelles de recouvrement et de celles qui pourraient être suivies dans l'avenir. Nous avons aussi recueilli des documents pertinents et demandé à voir les ententes relatives aux arrangements financiers et au recouvrement des coûts. Nous avons examiné si les coûts avaient joué dans les décisions d'aller devant les tribunaux ou d'interjeter appel, et cela, au cas par cas. Nous nous sommes penchés sur un échantillon de dossiers à examiner d'après des critères précis. Nous les avons stratifiés selon les 8 mêmes services juridiques ministériels, le niveau de risque (élevé et faible) et le type d'affaire (appel et contentieux). Nous avons sélectionné au hasard un échantillon de 55 dossiers au sein de la strate. Deux de ces dossiers ne sont pas inclus dans nos résultats étant donné que les caractéristiques des affaires n'étaient pas applicables à notre vérification, ce qui laisse 53 dossiers dont nous exposons les résultats. Afin d'évaluer la gestion de chaque initiative ainsi que l'utilisation et l'analyse de l'information financière, nous avons en outre sélectionné cinq initiatives importantes qui ont été mises en œuvre au cours des 10 dernières années et qui visaient à réduire les coûts du contentieux.

Pour évaluer les pratiques en matière de sélection, de nomination et de gestion des mandataires, nous avons interrogé des gestionnaires et examiné des documents. De plus, nous avons étudié des dossiers de mandataires afin de vérifier la procédure de passation de marchés et la supervision de leur travail. Les résultats de ces travaux ne doivent pas être appliqués à l'ensemble des 7 282 dossiers de mandataires et de cabinets juridiques choisis entre les exercices 2002-2003 et 2006-2007. Puisqu'il existe deux types de mandataires, nous avons constitué deux échantillons; l'un, du Service fédéral des poursuites et l'autre, d'affaires civiles. Pour avoir une bonne idée des différentes méthodes de gestion du Service fédéral des poursuites, nous avons sélectionné trois des six régions : l'Ontario (Toronto), le Québec et la Colombie-Britannique. De plus, nous avons constitué deux tranches de valeurs monétaires (moins de 250 000 \$, et 250 000 \$ et plus) afin d'étudier le degré de supervision dont faisaient l'objet les dossiers de la tranche supérieure confiés à des mandataires. Un total de 25 cabinets juridiques ont été

choisis au hasard dans la strate. Quant aux mandataires en matière civile, nous avons choisi au hasard 21 dossiers provenant des trois mêmes régions. Nous avons toutefois divisé les dossiers en trois tranches (moins de 25 000 \$, de 25 000 \$ à 250 000 \$, et plus de 250 000 \$) parce que les contrats étaient répartis plus uniformément entre elles. Notre échantillon contenait un nombre supérieur de mandataires de la tranche intermédiaire de 25 000 \$ à 250 000 \$.

Critères

Nous nous attendions à constater ce qui suit :

- Le Ministère a la certitude que son cadre de gestion de la qualité est approprié et efficace.
- Le Ministère dispose des systèmes et des pratiques qui lui permettent de gérer efficacement ses ressources et de les harmoniser avec les besoins du gouvernement en matière de services juridiques.
- Le Ministère gère efficacement le recours aux mandataires.
- Le Ministère possède une information appropriée relativement à la gestion des coûts et il s'en sert pour gérer de façon efficiente et économique la prestation des services juridiques.
- Le Ministère a la certitude que son système de recouvrement des coûts est approprié pour fournir des services juridiques d'une façon rentable au gouvernement.
- Le Ministère élabore et met en œuvre des solutions de rechange aux contentieux et aux mesures d'application afin de réduire les coûts éventuels des services juridiques.

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 5 décembre 2006.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts

Directeur principal : Gordon Stock

Directrice : Mary Riopelle

Maryanna Basic

Isabelle Dupuis

Lori-Lee Flanagan

Steven Mariani

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 5 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du Ministère
Progrès réalisés depuis la vérification de 1993	
<p>5.13 Le ministère de la Justice Canada devrait terminer sa planification stratégique ministérielle et élaborer des stratégies en vue de réaliser ses objectifs à long terme. (5.9-5.12)</p>	<p>Le ministère de la Justice Canada souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. En février 2005, il a créé le Bureau de la gestion de la planification stratégique et du rendement pour commencer à renforcer les capacités du Ministère en matière de planification stratégique et de gestion du rendement et, entre autres, à intégrer la planification et l'analyse stratégique ainsi que la mesure du rendement et la reddition de comptes pour le Ministère. De plus, celui-ci élabore actuellement une stratégie ministérielle en matière de ressources humaines qui englobe ses priorités stratégiques clés à cet égard ainsi que d'autres initiatives de gestion des ressources humaines visant à appuyer les priorités de l'ensemble du gouvernement. Le Ministère poursuivra ses efforts en vue de mettre en œuvre des cadres et des processus de planification qui reflètent les besoins et les enjeux uniques auxquels il devra faire face en vue de réaliser ses objectifs stratégiques.</p>
<p>5.20 Le ministère de la Justice Canada devrait examiner les lacunes signalées à l'égard de sa gestion des mandataires en matière civile et prendre des mesures correctives. (5.14-5.19)</p>	<p>Le ministère de la Justice Canada souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. En fait, il a adopté un plan d'action visant à poursuivre la mise en œuvre d'améliorations de la gestion des mandataires. Ce plan d'action permettra de régler les questions soulevées par la vérificatrice générale.</p>
<p>5.25 En plus d'assumer la gestion de ses présentes méthodes extrajudiciaires de règlement des différends, le ministère de la Justice Canada devrait veiller à définir clairement les objectifs de chaque initiative, à estimer les économies éventuelles et à examiner de façon officielle les résultats des initiatives par rapport à leurs objectifs. (5.21-5.24)</p>	<p>Le ministère de la Justice Canada souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale, qui est conforme à l'examen récent de l'initiative ministérielle de règlement extrajudiciaire, laquelle a donné lieu à la création d'un nouveau mandat axé sur la prestation de services aux ministères qui appuient la prévention à long terme des litiges et le règlement précoce des différends. Ces services à la clientèle comprennent la conception de systèmes, le soutien consultatif juridique et la formation, tous liés aux priorités ministérielles visant à améliorer la gestion de la pratique et à gérer le volume du contentieux.</p>

Recommandation	Réponse du Ministère
<p>5.29 Le ministère de la Justice Canada devrait définir des mesures de rendement en fonction de ses priorités ministérielles et améliorer sa reddition de comptes au Parlement. (5.26-5.28)</p>	<p>Le ministère de la Justice Canada souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Dans son rapport ministériel sur le rendement, destiné au Parlement, le Ministère intégrera les mesures pertinentes énoncées par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans l'évaluation annuelle de son cadre de responsabilisation de gestion.</p> <p>De façon plus générale, le Ministère a apporté un certain nombre de changements à ses rapports annuels sur les plans et les priorités ainsi qu'à ses rapports ministériels sur le rendement, en vue d'améliorer sa reddition de comptes au Parlement et au public à l'égard des résultats découlant des initiatives et des priorités ministérielles. De plus, dans le cadre de ses efforts visant à améliorer la reddition de comptes, le Ministère a adopté une pratique selon laquelle un comité, composé d'experts provenant de ses rangs et d'un conseiller de l'extérieur, évalue la qualité des données utilisées par la direction pour évaluer dans quelle mesure le Ministère réalise ses priorités chaque année. Les résultats de ces examens sont exposés dans le rapport sur le rendement du Ministère.</p>
<hr/>	
<p>Assurance de la qualité</p>	
<p>5.62 Le ministère de la Justice Canada devrait élaborer un ou plusieurs systèmes de gestion de la qualité pour chacune de ses pratiques afin de donner à la haute direction une assurance constante et fiable que tous les services respectent les normes de qualité minimales qui sont établies. (5.30-5.61)</p>	<p>Le ministère de la Justice Canada souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et consolidera les éléments de ses travaux en matière de qualité, qu'elle a qualifiés de positifs, afin de disposer d'une solide approche en matière de gestion de la qualité.</p>

Recommandation	Réponse du Ministère
<p>Gestion des ressources</p> <p>5.93 Le ministère de la Justice Canada devrait améliorer sa gestion des ressources. Le Ministère devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • utiliser l'information de gestion sur le volume de travail et sur les coûts de tous les services juridiques pour mieux surveiller les tendances, dresser les plans, établir les priorités, gérer les ressources, analyser les options en matière de prestation de services et trouver des moyens de contrôler les coûts; • de concert avec les ministères et les organismes clients, s'employer à planifier efficacement, à gérer et à améliorer la rentabilité de leurs arrangements financiers en vue de gérer la demande de services juridiques et, par conséquent, de réduire les coûts; • s'assurer qu'un haut fonctionnaire investi des pouvoirs nécessaires dirige l'amélioration des pratiques de gestion au Ministère et surveille la mise en œuvre de ces changements. (5.63-5.92) 	<p>Le ministère de la Justice Canada souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Le Ministère poursuivra le travail en cours en vue de mettre au point des méthodes permettant d'accroître sa capacité d'utiliser l'information de gestion, de renforcer les décisions de la direction et de régulariser ses ententes relatives au recouvrement des coûts conclues avec les ministères et organismes gouvernementaux.</p> <p>Le Ministère travaille actuellement à instaurer une mesure permettant de mieux coordonner et intégrer ses pratiques de gestion du droit. Parallèlement, il examinera ses pratiques de gestion afin de trouver et de mettre en place des rapports ministériels fournissant l'information de gestion propre à étayer la prise de décision au Ministère. Le pouvoir de diriger son travail sur les pratiques de gestion, dont est investie la haute direction, sera renforcé.</p>

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Mai 2007

Table des matières principale

Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants — Chapitres 1 à 7

- Chapitre 1** L'utilisation des cartes d'achat et de voyage
- Chapitre 2** Les programmes fédéraux de prêts et bourses pour les études postsecondaires — Ressources humaines et Développement social Canada, et Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire
- Chapitre 3** La gestion des ressources humaines — Affaires étrangères et Commerce international Canada
- Chapitre 4** Le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole — Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Chapitre 5** La gestion de la prestation des services juridiques au gouvernement — Ministère de la Justice Canada
- Chapitre 6** La modernisation du système du NORAD au Canada — Défense nationale
- Chapitre 7** La gestion des Services de laboratoire judiciaire — Gendarmerie royale du Canada

