



**PROGRAMME D'ASSISTANCE PARAJUDICIAIRE AUX
AUTOCHTONES
ÉVALUATION FORMATIVE
Rapport final**

Août 2007

Division de l'Évaluation



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	i
1. INTRODUCTION.....	1
1.1. Contexte	1
1.2. Description du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones (APA)	1
1.2.1. Objectifs du programme	1
1.2.2. Mode d'exécution	2
1.2.3. Gouvernance	3
1.2.4. Ressources.....	5
1.2.5. Logique du programme.....	5
1.3. Objet et portée de l'évaluation.....	7
1.4. Enjeux d'évaluation	7
1.5. Méthodes d'évaluation.....	8
2. CONSTATATIONS – MISE EN ŒUVRE ET EXÉCUTION	11
2.1. Exécution du programme	11
2.2. Accords fédéraux de contribution au titre du programme APA	12
2.3. Respect de l'échéancier des versements fédéraux	14
2.4. Exigences de rapports des ententes de contribution fédérales	15
2.4.1. Accords de contribution fédéraux-provinciaux	15
2.4.2. Ententes avec les territoires sur les services d'accès à la justice	17
2.4.3. Exigences en matière de vérification	18
2.5. Efficacité du Groupe de travail tripartite (GTT).....	18
2.6. Efficacité du Comité directeur du Groupe de travail tripartite (GTT).....	24
2.7. Clarté des objectifs de programme	25
2.8. Clarté des attributions	26
2.9. Effet apparent de l'augmentation du financement fédéral.....	28
2.10. Forces et faiblesses de l'exécution du programme	29

2.11. Mesure dans laquelle les auxiliaires parajudiciaires autochtones ont rejoint leurs groupes clients	32
2.12. Mesure dans laquelle les auxiliaires parajudiciaires autochtones ont facilité les liens entre les systèmes de justice officiel et communautaire et la collectivité autochtone	33
2.13. Caractère adéquat de la formation des auxiliaires parajudiciaires	35
2.14. Suggestions d'amélioration du programme	38
3. CONSTATATIONS – MESURE DU RENDEMENT	43
3.1. Étendue de la mise en œuvre	43
3.2. Caractère adéquat des outils et des ressources contribuant au respect des exigences de rapports sur le rendement	47
3.3. Facteurs favorables ou défavorables à la collecte et au rapport des renseignements sur le rendement	49
4. RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION	53
4.1. Efficacité du Groupe de travail tripartite (GTT) :	53
4.2. Financement du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones (APA)	56
ANNEXE A : Modèles logiques du Programme APA	59
ANNEXE B : Rôle du GTT	63
ANNEXE C : Enjeux et questions pour l'évaluation.....	67
ANNEXE D : Principales mesures de rendement.....	73

SOMMAIRE

1. Introduction

L'objet de la présente évaluation formative du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones (APA) était d'établir si le programme est mis en œuvre comme prévu et si les renseignements sur le rendement requis pour l'évaluation sommative sont recueillis. Les principaux destinataires de l'étude sont le ministère de la justice et le Groupe de travail tripartite (GTT) du Programme APA. Cette évaluation est exigée par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

1.1. Description du programme

Le Programme APA a été mis en place au début des années 1960 afin d'aider les Autochtones à faire face aux difficultés qui leur sont propres en matière de justice. Le soutien financier fédéral remonte à 1969; en 1978 le Programme APA était un programme fédéral-provincial-territorial permanent cofinancé. Il existe actuellement des programmes APA dans huit provinces (toutes, sauf l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick) et dans les trois territoires. Les ententes de cofinancement sont fixés dans les accords de contribution pluriannuels à l'assistance parajudiciaire aux Autochtones pour les provinces et dans les ententes sur les services d'accès à la justice pour les territoires. Le programme est guidé par le GTT, forum permettant d'étudier les questions touchant le programme et son fonctionnement.

Dans les administrations ayant un programme APA, tous les Autochtones (Premières nations, Inuits, Métis) ont droit aux services des auxiliaires parajudiciaires sans égard à leur situation, à leur âge ou à leur lieu de résidence. Depuis 1987, le programme dispense également des services aux jeunes Autochtones. Dans la plupart des administrations, les services APA sont assurés par des organismes de prestation de services aux Autochtones (OPS) aux termes d'un accord ou d'un marché conclu avec les gouvernements provinciaux et territoriaux (P-T).

Le Programme APA fait en sorte que les Autochtones accusés d'un acte criminel reçoivent dans le système de justice pénale un traitement juste, équitable et adapté à leur culture. Pour atteindre cet objectif, les OPS :

- fournissent aux prévenus Autochtones et à leur famille des conseils non juridiques et des renseignements dès les premières étapes du processus de justice pénale;
- aiguillent les prévenus autochtones vers les ressources juridiques voulues et ce, aux principales étapes du processus judiciaire (p. ex., arrestation, procès, détermination de la peine);
- aiguillent les prévenus autochtones vers des ressources communautaires appropriées, notamment les services de traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie, de thérapie familiale, de formation, d'aide à l'emploi et médicaux, afin qu'ils puissent obtenir de l'aide pour régler les problèmes sous-jacents ayant contribué à leur comportement criminel ou les problèmes ayant entraîné leur inculpation, et, s'il y a lieu, recommandent la prestation de certains services aux prévenus autochtones et s'assurent que ces services sont fournis;
- aident, selon les besoins, d'autres Autochtones qui font l'objet du processus de la justice pénale;
- favorisent et facilitent des mesures de justice communautaire concrètes et collaborent avec d'autres organismes pour renforcer la capacité de la collectivité de régler les problèmes dont les tribunaux ou le système de justice communautaire sont susceptibles d'être saisis;
- servent de lien entre les intervenants du système de justice pénale, d'une part, et les Autochtones et les collectivités autochtones, d'autre part, en militant en faveur des prévenus autochtones et en favorisant les communications et la compréhension;
- préparent le prévenu et l'accompagnent au tribunal, et, à titre d'« amis de la cour », aident par ailleurs les avocats de l'aide juridique, les procureurs, les juges et les autres membres du personnel judiciaire.

2. Méthode

Les questions à évaluer étaient les suivantes :

- Dans quelle mesure le Programme APA a-t-il été mis en œuvre comme prévu?

- La stratégie permanente de mesure du rendement a-t-elle été mise en œuvre de façon à ce que les données nécessaires soient disponibles pour l'évaluation sommative à mener en 2007-2008?

On a fait appel à trois méthodes pour répondre à ces questions : un examen de documents, 31 entretiens approfondis (avec des représentants du ministère de la Justice, des provinces, des territoires, et des OPS, et avec des responsables de justice communautaire), une enquête auprès de 130 auxiliaires parajudiciaires.

3. Principales constatations et conclusions

3.1. Mise en œuvre et exécution

- Les administrations se servent de plusieurs modes de prestation des services, mais dans tous, la prestation est communautaire et elle est faite par des Autochtones.
- Les accords de contribution avec les provinces et les territoires sont assez souples pour atteindre leurs objectifs et leurs priorités. L'augmentation récente des fonds fédéraux a contribué à l'atténuation de certaines pressions immédiates qui s'exercent sur le Programme APA.
- Les provinces ne présentent pas les plans de travail ou les rapports financiers intermédiaires dans les délais prévus, en raison de difficultés liées à la capacité et d'autres priorités.
- Les représentants des territoires éprouvent des difficultés à recueillir les renseignements statistiques requis en raison de la capacité limitée des OPS dans le Nord.
- Le ministère de la Justice met en place les exigences de vérification, auxquelles on est en train de satisfaire.
- Le Groupe de travail tripartite (GTT) ne respecte pas entièrement son mandat, qui est pourtant clair et pertinent. Ses priorités annuelles sont trop ambitieuses, de sorte que certaines priorités ne sont pas encore réalisées. Certains participants apprécient l'élément de partage de l'information des réunions du GTT, mais la plupart estiment qu'il n'encourage pas la participation égale de tous ses membres. Ils font aussi valoir que les réunions annuelles gagneraient à ce que les provinces et les territoires prennent davantage part à l'établissement de l'ordre du jour et à la discussion des questions.

- Le Comité directeur (CD) du GTT n'est actuellement pas un mécanisme efficace permettant au GTT de réaliser ou de guider ses travaux. Son mandat et ses attributions n'ont pas de fondement documentaire ou ne sont pas évidents pour les membres ou GTT, ni pour ceux du CD GTT.
- Les principaux acteurs du programme APA en saisissent bien les objectifs ainsi que les attributions des auxiliaires parajudiciaires, des provinces, des territoires, des OPS et du ministère de la Justice.
- Les auxiliaires parajudiciaires sont dans l'ensemble satisfaits de la façon dont les services sont dispensés dans leur administration.
- Les auxiliaires parajudiciaires ont réussi à établir des liens entre les programmes de justice communautaire et le système de justice officiel.
- Les initiatives de formation nationale ont été utiles et appréciées, mais davantage de formation est nécessaire sur un éventail de sujets, y compris l'évolution du rôle de l'auxiliaire parajudiciaire et l'évolution du droit.

3.2. Mesure du rendement

- Satisfaire aux exigences pour les principales mesures 1 à 6 ne semble pas poser de problème, à l'exception de quelques définitions (p. ex., la définition de « client »). La plupart des auxiliaires parajudiciaires déclarent remettre régulièrement aux OPS ces données.
- La plupart des représentants P-T prévoient que les mesures 7 à 12, liées aux enquêtes auprès des clients et des juges, poseront des problèmes. Des enquêtes pilotes sont en cours en Colombie-Britannique, en Nouvelle-Écosse et en Alberta. Les représentants P-T et les OPS s'inquiètent malgré tout de la capacité d'enquête des OPS de moindre envergure, surtout sans aucune ressource supplémentaire ni formation. En outre, plusieurs questions doivent être examinées, notamment la protection des renseignements personnels des clients, l'opportunité pour les auxiliaires parajudiciaires de recueillir des renseignements auprès de leurs propres clients, la possibilité de partialité contre le programme de la part des clients qui ne sont pas satisfaits de l'issue de leur cause, la faible alphabétisation et les faibles taux de réponse ainsi que l'effet sur la charge de travail des auxiliaires parajudiciaires en l'absence de financement supplémentaire.

- on s'inquiète de ce que les exigences en matière de mesure du rendement soient identiques pour tous les OPS, quels que soient le montant du financement reçu, leur taille ou leur capacité.

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

Le Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones (APA) a été mis en place au début des années 1960 en raison des difficultés propres aux Autochtones en matière de justice. Plusieurs études avaient révélé les problèmes particuliers auxquels font face les prévenus autochtones : désaffection par rapport à l'administration de la justice au Canada, sentiment de futilité, et connaissance limitée de leurs droits et obligations, de la procédure judiciaire et des ressources mises à leur disposition. De plus, il arrivait souvent que les fonctionnaires ne comprennent pas les Autochtones et leurs enjeux. Le soutien financier fédéral remonte à 1969; en 1978 le Programme APA était un programme fédéral-provincial-territorial permanent cofinancé. En 1987, on a étendu l'application du programme pour englober les jeunes Autochtones. Il existe actuellement des programmes d'assistance parajudiciaire aux Autochtones dans huit provinces (toutes, sauf l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick) et dans les trois territoires.

1.2. Description du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones (APA)

1.2.1. Objectifs du programme

Le Programme APA veille à ce que les Autochtones accusés d'un acte criminel reçoivent dans le système de justice pénale un traitement juste, équitable et adapté à leur culture. L'objectif est atteint par les moyens suivants :

- fournir aux prévenus Autochtones et à leur famille des conseils non juridiques et des renseignements dès les premières étapes du processus de justice pénale;
- aiguiller les prévenus autochtones vers les ressources juridiques voulues et ce, aux principales étapes du processus judiciaire (p. ex., : arrestation, procès, détermination de la peine);

- aiguiller les prévenus autochtones vers des ressources communautaires appropriées, comme les services de traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie, de thérapie familiale, de formation, d'aide à l'emploi et médicaux, afin qu'ils puissent obtenir de l'aide pour régler les problèmes sous-jacents ayant contribué à leur comportement criminel ou les problèmes ayant entraîné leur inculpation et, s'il y a lieu, militer en faveur de services pour les prévenus autochtones et veiller à la prestation de ces services;
- aider, selon les besoins, d'autres Autochtones qui font l'objet du processus de justice pénale;
- favoriser et faciliter des initiatives de justice communautaire concrètes et contribuer au renforcement de la capacité de régler les problèmes dont les tribunaux ou le système de justice communautaire sont susceptibles d'être saisis;
- servir de lien entre les intervenants du système de justice pénale, d'une part, et les Autochtones et les collectivités autochtones, d'autre part, en militant en faveur des prévenus autochtones, en assurant la liaison entre ces deux groupes et en favorisant les communications et la compréhension entre eux.

Les auxiliaires parajudiciaires préparent le prévenu et l'accompagnent au tribunal, et, à titre d'« amis de la cour », fournissent une information essentielle sur les antécédents du prévenu, informent le tribunal des diverses mesures et options extrajudiciaires qui sont à la disposition de la collectivité autochtone et veillent à ce que le prévenu comprenne le processus judiciaire. De plus, les auxiliaires parajudiciaires mobilisent la collectivité pour mieux la sensibiliser aux problèmes émergents de justice autochtone et l'amener à réagir à ces problèmes.

1.2.2. Mode d'exécution

Dans les administrations ayant un programme APA, tous les Autochtones (Premières nations, Inuits, Métis) qui ont des démêlés avec la justice ont droit aux services des auxiliaires parajudiciaires sans égard à la situation, à l'âge ou au lieu de résidence.

Dans toutes les administrations sauf trois, l'assistance parajudiciaire est assurée par des organismes de prestation de services aux Autochtones (OPS) aux termes d'un accord ou d'un marché conclu avec les autorités provinciales ou territoriales. Actuellement, plus de 200 auxiliaires parajudiciaires autochtones sont au service de 20 OPS d'un bout à l'autre du Canada. Au Manitoba, les auxiliaires parajudiciaires sont des fonctionnaires provinciaux; dans les Territoires du Nord-Ouest, ils sont des fonctionnaires de la Commission des services juridiques et de l'administration des Territoires; au Nunavut, ils sont actuellement engagés par les cliniques

d'aide juridique (ces dispositions pourraient changer, maintenant que le Nunavut a un coordonnateur des auxiliaires parajudiciaires).

Comme les auxiliaires parajudiciaires autochtones occupent une place unique dans le système judiciaire et dans leurs collectivités, ils participent de plus en plus aux démarches communautaires et collaborent avec des partenaires qui dispensent des services pour répondre aux besoins de leurs clients. Leur rôle fait place de plus en plus aux éléments suivants :

- aiguillage vers les services sociaux, les services d'éducation et de logement, les services médicaux ou les services psychologiques;
- liaison avec les organismes communautaires;
- participation au travail judiciaire, conformément à la décision *Gladue* de la Cour suprême;
- participation à la préparation des rapports avant l'imposition de la peine;
- aide au prévenu autochtone afin qu'il puisse se prévaloir de nouvelles initiatives communautaires de justice pour les Autochtones;
- information sur les démarches thérapeutiques dans le système judiciaire (violence au foyer, tribunal de traitement de la toxicomanie, etc.).

1.2.3. Gouvernance

Le Programme APA est exécuté grâce à la collaboration des organismes de prestations de service (OPS), des provinces et territoires (P-T), du ministère de la Justice et du Groupe de travail tripartite.

Les organismes de prestation de services dispensent directement des services aux prévenus autochtones aux termes de contrats annuels avec les gouvernements P-T, et les fonds sont calculés d'après un tableau des coûts admissibles. Sauf dans trois administrations, tous les OPS sont des organisations autochtones qui ont des comptes à rendre à leur collectivité et, le cas échéant, à leur conseil d'administration et aux organisations gouvernementales autochtones.

Le Canada et les gouvernements P-T concluent des accords de contribution pluriannuels pour appuyer le programme APA. Aux termes de ces accords, chaque ministère P-T établit le cadre général du programme dans son administration. Ce sont généralement les divisions des services judiciaires des ministères P-T de la Justice qui administrent le programme et, dans certaines

provinces et certains territoires, on fait également appel au ministère chargé des affaires autochtones pour assurer la cohérence des services offerts.

Les gouvernements P-T doivent :

- s'assurer qu'une aide financière suffisante est disponible pour appuyer le programme APA;
- conclure des ententes avec les OPS pour que ceux-ci offrent des services APA pour leur compte (le cas échéant);
- contrôler la prestation des services;
- participer au besoin aux délibérations du groupe de travail FPT et tripartite (GTT).

Les ententes sur les services d'accès à la justice des territoires qui intègrent des fonds fédéraux à l'appui du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones de même que des services d'aide juridique, de vulgarisation juridique et d'information procurent aux territoires la souplesse de répartir les fonds fédéraux parmi les services admissibles comme ils l'entendent. En échange, les territoires acceptent de maintenir un niveau de services minimum pour les personnes admissibles. Chaque gouvernement territorial consent à remettre au Ministère des rapports annuels sur le programme, les politiques et la marche à suivre, documents qui attestent de la conformité des programmes à l'entente. Les auxiliaires parajudiciaires autochtones dans les territoires se chargent également des affaires civiles et familiales, mais la nature de ce travail varie d'un territoire à l'autre.

La Direction générale des programmes du ministère de la Justice administre le Programme APA en signant des accords de contribution qui énoncent en détail quels montants seront consentis à chacune des provinces et à chacun des territoires et à quel moment ils seront versés.

Le programme APA est guidé par le GTT, forum permettant d'étudier les questions touchant le programme et son fonctionnement. Le GTT fait rapport au besoin au comité des sous-ministres fédéral-provinciaux-territoriaux responsables de la justice. Le GTT, coprésidé par un représentant fédéral et un représentant provincial ou territorial, comprend un maximum de trois représentants fédéraux, un représentant provincial ou territorial et un représentant d'OPS de chaque province ou territoire. Chaque année, le GTT tient au moins une réunion et il a au moins trois téléconférences nationales. Le mandat du GTT est décrit à l'annexe B.

1.2.4. Ressources

Les coûts du programme sont partagés avec les gouvernements provinciaux aux termes d'accords de contribution. En 2005-2006, le financement fédéral a totalisé 5,5 millions de dollars. En 2006-2007, le financement fédéral total s'élèvera aussi à 5,5 millions de dollars.

1.2.5. Logique du programme

Les activités et les résultats du programme sont exposés ci-après. L'annexe A présente deux modèles logiques du Programme APA. Le premier, provenant du Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR), est destiné aux gouvernements fédéral et P-T. Il comprend les activités du GTT, les extrants et les résultats. Le deuxième, tiré du Guide sur la stratégie de mesure du rendement et de rapport, sert aux OPS et aux auxiliaires parajudiciaires et comprend leurs activités. Il s'agit d'un modèle logique national qui a été créé avec la collaboration de tous les intervenants.

Activités

- ***Négocier et surveiller les accords de contribution avec les provinces et les territoires*** : Le gouvernement fédéral signe des accords pluriannuels de contribution avec les provinces et territoires qui, à leur tour, concluent des ententes avec des tiers mandataires qui assurent les services APA dans l'ensemble du Canada. Les activités du ministère de la Justice comprennent le versement de fonds aux provinces et territoires pour appuyer les services APA, suivre le programme APA ainsi que négocier et mettre en œuvre les accords de contribution.

Extrant : Financement des accords de contribution avec les provinces et les territoires.

- **Créer un forum tripartite** : Le programme APA est guidé par le Groupe de travail tripartite (GTT) (organisme d'exécution fédéral-provincial-territorial autochtone), forum permettant d'étudier les questions touchant le programme et son fonctionnement.

Extrant : Mise sur pied du Groupe de travail tripartite

Résultats immédiats

- ***Dispenser des services et des conseils aux prévenus autochtones*** – Les auxiliaires parajudiciaires définissent d'abord les besoins des prévenus et les ressources disponibles

pour répondre à ces besoins. Cette démarche permet de s'attaquer aux causes profondes du comportement délinquant.

- ***Dispenser de l'information et des conseils au système de justice*** – Les auxiliaires parajudiciaires travaillent avec le personnel du système de justice (fonctionnaires, avocats commis d'office, avocats de l'aide juridique, juges, etc.) pour les sensibiliser davantage aux problèmes des prévenus autochtones et les aider à mieux comprendre ces problèmes.
- ***Collaboration tripartite au Programme d'assistance parajudiciaire***

Résultats à moyen terme

- ***Sensibilisation accrue aux droits et obligations des prévenus et aux ressources mises à leur disposition*** – Les auxiliaires parajudiciaires dispensent des conseils et des services individualisés aux prévenus autochtones pour s'assurer qu'ils comprennent bien leurs droits et leurs obligations devant les tribunaux et connaissent les ressources mises à leur disposition.
- ***Meilleures communications, dans les instances judiciaires, entre le prévenu et le personnel du tribunal*** – L'auxiliaire parajudiciaire renseigne les fonctionnaires de la justice sur les problèmes complexes de nombreux Autochtones dans le système de justice pénale.
- ***Relations plus importantes avec la collectivité autochtone, le système de justice communautaire et le système judiciaire officiel*** – L'auxiliaire parajudiciaire établit des relations entre la collectivité autochtone et le système de justice, ce qui devrait atténuer la désaffection des groupes autochtones à l'égard du système de justice et améliorer les liens avec les programmes évolutifs de justice communautaire. Au fur et à mesure que les fonctionnaires de la justice connaîtront mieux les enjeux, on prévoit qu'ils réagiront d'une manière plus respectueuse de la culture. Cet élément revêt une importance particulière, étant donné les décisions récentes qui feront jurisprudence (p. ex., *Gladue*).
- ***Meilleure collaboration entre les intervenants FPT*** – Le Programme APA et le GTT offrent un contexte propice à la collaboration qui peut améliorer la prestation de services et l'élaboration des programmes par l'échange d'idées et de pratiques exemplaires entre les administrations, un apprentissage commun au sujet d'enjeux d'intérêt mutuel (p. ex., formation, investissements dans des bases de données) et l'examen de préoccupations communes.

Résultat final

- *Les prévenus autochtones ont droit à un traitement juste, équitable et respectueux de leur culture devant les tribunaux* – On prévoit que, si on veille à ce que le prévenu autochtone comprenne la procédure et à ce que les fonctionnaires judiciaires réagissent correctement, le prévenu aura droit à un traitement juste, équitable et respectueux de sa culture devant les tribunaux.

1.3. Objet et portée de l'évaluation

Cette évaluation est exigée par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le CGRR élaboré pour le Programme APA en 2003-2004, signalait qu'aucune évaluation complète du Programme n'avait été faite depuis 1985 et indiquait qu'une évaluation sommative serait réalisée en 2007-2008.

L'objet de la présente évaluation formative était d'établir si le programme est mis en œuvre comme prévu et si les renseignements sur le rendement requis pour l'évaluation sommative sont recueillis. Les principaux destinataires de l'étude sont le ministère de la justice et le GTT.

Les constatations de la présente évaluation formative nationale seront utiles non seulement aux gestionnaires du ministère de la Justice affectés au programme APA, mais aussi à tous les partenaires qui participent au programme, notamment les provinces, territoires, organismes de prestation de services et auxiliaires parajudiciaires.

1.4. Enjeux d'évaluation

Les questions à évaluer étaient les suivantes :

- Dans quelle mesure le Programme APA a-t-il été mis en œuvre comme prévu?
- La stratégie permanente de mesure du rendement a-t-elle été mise en œuvre de façon à ce que les données nécessaires soient disponibles pour l'évaluation sommative à mener en 2007-2008?

Les enjeux de l'évaluation et les questions à examiner se trouvent à l'annexe C.

1.5. Méthodes d'évaluation

Les méthodes d'évaluation étaient notamment l'examen des documents ainsi que des entrevues de fonds avec des représentants du ministère de la Justice, des représentants des gouvernements P-T, des représentants des OPS et des responsables de justice communautaire (RJC) ayant un intérêt pour le Programme APA ainsi qu'une enquête auprès des auxiliaires parajudiciaires. Le tableau 1 résume les méthodes d'évaluation. Bien que, au départ, un examen des fichiers de données ait été prévu, il n'était pas possible d'obtenir les données des P-T dans les délais à respecter pour l'évaluation formative.

Le calendrier de la présente évaluation était le suivant :

- examen des documents disponibles au mois d'octobre 2006;
- entrevues avec les personnes ayant participé au programme jusqu'en septembre 2006;
- enquête auprès des auxiliaires parajudiciaires ayant participé au programme jusqu'en septembre 2006.

On a créé un Comité consultatif d'évaluation pour fournir des conseils sur le processus d'évaluation et la collecte des données. Le Comité était composé de représentants des gouvernements fédéral, provinciaux/territoriaux et des OPS.

Tableau 1 – Méthodes d'évaluation

Méthode	Description	Échantillon
Examen de documents	<p>Examen approfondi de documents du ministère de la Justice, des gouvernements P-T, des OPS, des auxiliaires parajudiciaires autochtones et d'autres intervenants. Documents d'information, comptes rendus de décisions, accords, rapports d'étape, comptes rendus de réunions et toutes sortes d'autres documents pertinents. Cet examen avait trois objectifs principaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mieux comprendre le programme et son contexte; • Recueillir de l'information générale sur les enjeux; • Recueillir des faits pour trancher certaines questions. 	
Entrevues approfondies	<p>Entrevues téléphoniques avec 31 personnes. Guides d'entrevue envoyés avant les entrevues. Entrevues variant entre 30 minutes et 3 heures. Chacune a été réalisée dans la langue officielle de prédilection de la personne interrogée.</p>	<p>Vu le faible nombre possible d'entrevues, échantillonnage limité. Tailles d'échantillon pour chacune des sources :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3 représentants du ministère de la Justice (univers de 4; choix raisonné des mieux renseignés ou expérimentés¹). • 10 représentants P-T (univers de 11; 1 refus). • 13 OPS (univers de 15). • 5 responsables de Justice communautaire (univers inconnu; base de 25; méthode d'échantillonnage stratifié – maximum de 1 par P-T, aléatoire).

¹ Les réponses des trois représentants du ministère de la Justice interrogés sont regroupées et présentées comme celles du ministère de la Justice de façon à éviter que des opinions puissent être rattachées à des fonctionnaires du ministère de la Justice en particulier.

Méthode	Description	Échantillon
Enquête auprès des auxiliaires parajudiciaires	Un total de 130 auxiliaires parajudiciaires qui participent actuellement au Programme APA ont été interrogés. Deux ont répondu par la poste ou par télécopieur; toutes les autres entrevues ont été faites par téléphone dans la langue officielle de prédilection de la personne interrogée. L'entrevue a duré environ 15 minutes. La participation était facultative, tout comme l'étaient l'ensemble des questions. Le questionnaire a été mis à l'essai avec huit auxiliaires parajudiciaires avant l'enquête même, et il a été modifié à la lumière de cet essai. Il n'a donc pas été tenu compte, dans l'analyse, des réponses recueillies au cours de l'essai.	On s'est efforcé d'interroger la totalité des 184 auxiliaires parajudiciaires qui ont été repérés. Les réponses ont été les suivantes : <ul style="list-style-type: none"> • 133 ont fait l'entrevue (72,3 %); • 8 ont participé à l'essai (4,3 %); • 42 ne pouvaient pas être joints au cours de la période d'enquête (22,9 %) • 1 – pas le temps (refus) (0,5 %). Taux de réponse élevés, ce qui atténue le risque que les absences de réponse faussent les résultats. De plus, la taille de l'échantillon donne des résultats qui sont statistiquement sûrs (marge d'erreur de +/- 4,7 %, 19 fois sur 20).

Les approches et les tailles des échantillons fournissaient suffisamment de preuves pour qu'une conclusion soit tirée sur la plupart des questions. Néanmoins, les méthodes d'évaluation avaient certaines limites. Par exemple, des données n'étaient pas disponibles pour analyse parce que les rapports P-T sur le rendement n'étaient exigées que le 31 décembre 2006. Cela signifiait qu'un certain nombre de questions d'évaluation ne pouvaient pas être examinées. Il s'agissait notamment des questions sur la satisfaction des clients et sur les résultats à moyen terme du programme. De plus, certains auxiliaires parajudiciaires interrogés ne participaient au programme que depuis fort peu de temps, et on n'a pu trouver que très peu de représentants de justice communautaire à interroger.

2. CONSTATATIONS – MISE EN ŒUVRE ET EXÉCUTION

Ce chapitre présente les constatations relatives à la mise en œuvre et à l'exécution du programme, notamment son mode de mise en œuvre, l'efficacité des accords fédéraux de contribution, le Groupe de travail tripartite (GTT) et le Comité directeur du GTT, certains des résultats immédiats du programme ainsi que les forces et les faiblesses du programme.

2.1. Exécution du programme

Cette rubrique présente les différents modèles ayant servi à l'exécution du Programme APA aux fins d'information contextuelle pour la présente évaluation. Puisque chaque gouvernement P-T est chargé de déterminer les modèles de prestation de services les plus appropriés, il existe plusieurs modèles distincts de prestation de services :

- ***Gouvernement seulement*** (Manitoba) : dans ce modèle, les auxiliaires parajudiciaires sont des employés de l'État;
- ***Commissions des services juridiques*** (T.N.-O., Nunavut) : les auxiliaires parajudiciaires sont des employés de ces commissions rattachées à l'appareil gouvernemental et sont considérés comme des fonctionnaires;
- ***OPS unique*** (C.-B., Labrador, Québec et Nouvelle-Écosse) : les auxiliaires parajudiciaires sont les employés d'un OPS autochtone unique et sans but lucratif qui applique le programme dans l'ensemble du territoire;
- ***OPS multiples*** (Alberta, Yukon) : les auxiliaires parajudiciaires sont les employés de plusieurs OPS qui appliquent le programme dans chaque territoire;
- ***Organisation centrale et OPS multiples*** (Saskatchewan) : les auxiliaires parajudiciaires sont les employés de 16 OPS, dont le travail est coordonné par une organisation centrale mise sur pied par le gouvernement provincial;

- **Modèle mixte** (Ontario) : les auxiliaires parajudiciaires sont les employés d'OPS. À l'extérieur de Toronto, une organisation centrale coordonne le travail de 37 OPS tandis que, à Toronto, un seul OPS dispense les services.

Plusieurs administrations se sont dotées de mécanismes de surveillance supplémentaires, comme un comité consultatif ou un comité directeur.

D'après les résultats de l'enquête, les auxiliaires parajudiciaires ont également plusieurs caractéristiques communes. La plupart d'entre eux sont des Autochtones qui ont de l'expérience, travaillent à temps plein à partir d'un bureau et se déplacent régulièrement pour leur travail. Leurs caractéristiques particulières sont les suivantes :

- plus de la moitié (53 %) avaient plus de cinq ans d'expérience; les auxiliaires parajudiciaires avaient en moyenne huit ans d'expérience, mais l'expérience variait entre un mois et 30 ans;
- la plupart (85 %) travaillaient à temps plein et 13 % à partiel, tandis que 2 % étaient des employés occasionnels;
- la plupart (77 %) travaillaient entre 30 et 40 heures par semaine; la semaine de travail variait entre 2 et 80 heures;
- la plupart (89 %) travaillaient surtout à partir d'un bureau, mais 5 % travaillaient surtout à domicile et 6 % travaillaient à la fois au bureau et à domicile;
- la plupart (88 %) ont dit devoir se déplacer pour le travail; environ le tiers (32 %) le faisaient plus d'une fois par semaine, 13 % environ une fois par semaine, 18 % à toutes les deux ou trois semaines, 19 % environ une fois par mois et 18 % moins d'une fois par mois.

2.2. Accords fédéraux de contribution au titre du programme APA

Les derniers accords fédéraux de contribution conclus avec les provinces s'appliquent du 1^{er} avril 2004 au 31 mars 2008 et reflètent les modifications apportées à la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert. Ils précisent :

- la couverture du programme, l'admissibilité et la prestation des services;
- les exigences fédérales en matière de rapports (y compris un plan de travail, des rapports financiers intermédiaires, des déclarations financières et des rapports sur le rendement, des vérifications et des mesures et évaluations de rendement);

- le soutien au GTT;
- la contribution financière du Canada;
- les dispositions générales.

Les plus récentes ententes sur les services d'accès à la justice intervenues entre le Canada et les territoires ont prolongé les dispositions des ententes 2003-2006 pour une année, se terminant le 31 mars 2007, et de nouvelles ententes sont actuellement négociées. Les ententes intègrent le financement fédéral pour le Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones ainsi que pour les services d'aide juridique et de vulgarisation juridique dans une seule entente de contribution par territoire. En échange de ce financement, les territoires acceptent de maintenir un niveau de services minimum liés à la justice pour les personnes admissibles. Les ententes s'inscrivent dans un modèle intégré de prestation des services en donnant aux territoires la souplesse de répartir les fonds fédéraux entre les services admissibles comme ils le jugent bon.

Les ententes définissent les niveaux minimum de services pour chaque composante, et les territoires s'engagent à maintenir un système de prestations de service qui atteint au moins ces niveaux. Chaque gouvernement territorial convient de fournir au ministère fédéral de la Justice des renseignements comme :

- une déclaration financière qui fait état des dépenses des services d'assistance parajudiciaire;
- des rapports sur les services d'assistance parajudiciaire qui donnent des détails sur la prestation des services, y compris un certain nombre de données statistiques sur les services parajudiciaires.

Les personnes interrogées au ministère de la Justice jugent que les critères sont suffisants et nécessaires pour satisfaire aux exigences du Conseil du Trésor en matière de responsabilisation, mais s'interrogent sur la capacité des P-T de satisfaire à ces exigences.

Presque tous les représentants P-T sont d'avis que des accords de contribution avec les provinces et territoires les aideraient à atteindre leurs objectifs; deux ont dit que les effets seraient neutres ou négatifs. La moitié des représentants P-T craignent que le respect des exigences en matière de responsabilisation ne détourne des ressources de la prestation des services.

Conclusions : Les accords de contribution avec les provinces et les ESAJ avec les territoires sont assez souples pour que les objectifs et priorités des administrations puissent être respectés. La moitié des représentants P-T craignent que le respect des exigences en matière de responsabilisation ne les oblige à détourner des ressources prévues pour dispenser les services.

2.3. Respect de l'échéancier des versements fédéraux

Les accords de contribution prévoient que les versements fédéraux sont faits aux provinces deux fois par année, soit le 30 septembre et le 31 mars. Le premier versement provisoire aux provinces, le 30 septembre, est d'au plus 50 % de la contribution fédérale maximum. Le deuxième versement effectué par le ministère de la Justice doit se faire le 31 mars, et il représente au maximum 90 % de la contribution fédérale totale, fondée sur : i) la composante budgétaire du plan de travail dont il est question à l'article 7 de l'accord de contribution, ii) le rapport financier intermédiaire dont il est question à l'article 8 de l'accord de contribution ou iii) le budget modifié produit aux termes de l'article 9 – le montant inférieur étant retenu –, et sur le premier versement provisoire. Aux termes de l'article 27 des accords de contribution, une retenue de 10 % de la contribution est remise une fois que la déclaration financière de l'exercice précédent et tous les rajustements financiers nécessaires ont été faits. Dans les territoires, le Ministère effectue des paiements d'étape trimestriels.

Les personnes interrogées au ministère de la Justice estimaient que les ressources fédérales sont remises raisonnablement bien aux provinces et territoires et que, lorsqu'il y a des retards, c'est parce que les provinces ou territoires ne produisent pas certains renseignements précis. Ils ont admis néanmoins que le fait qu'il y avait du nouveau personnel et de nouvelles exigences en matière de rapports avait pu expliquer en partie les retards. Les opinions des représentants P-T étaient partagées. Alors que quatre représentants P-T estimaient que les ressources fédérales étaient accordées dans les délais, trois ont exprimé l'avis contraire tout en admettant que les P-T étaient au moins en partie responsables. Une province était d'avis qu'il y avait des retards et que le gouvernement fédéral en était la cause.

Au moins une province attend d'avoir reçu la contribution fédérale avant de financer les OPS. Par conséquent, il peut y avoir des conséquences appréciables pour les OPS de cette province si les ressources fédérales tardent à venir. Au moins deux provinces versent des avances aux OPS pour qu'elles ne soient pas touchées si les fonds fédéraux tardent.

Conclusions : Les opinions étaient partagées sur la question de savoir si les ressources fédérales sont transmises aux P-T dans un délai raisonnable. Des changements apportés aux exigences de rapports et l'arrivée de nouveaux employés au ministère de la Justice pourraient avoir contribué aux retards. D'autres retards peuvent tenir au fait que le Ministère retient 10 % du paiement final jusqu'à ce que soit terminé un dernier examen de la demande, aux termes de l'article 27 des accords fédéraux de contribution avec les provinces.

2.4. Exigences de rapports des ententes de contribution fédérales

2.4.1. Accords de contribution fédéraux-provinciaux

Aux termes des accords de contribution fédéraux-provinciaux, les provinces doivent déposer un certain nombre de rapports, dont un plan de travail, des rapports financiers intermédiaires, une déclaration financière et un rapport de rendement.

Le plan de travail, nouvelle exigence des accords de contribution, doit être remis le 1^{er} juillet et comprendre les éléments suivants :

- budget total prévu pour le programme au cours de l'exercice à venir;
- objectifs du programme pour l'exercice à venir;
- services ou activités prévues par les OPS pour atteindre les objectifs du programme;
- modalités de mesure du rendement du programme et de rapport sur le rendement.

Conformément aux accords provinciaux de contribution, chaque OPS soumet un plan de travail à la province. La province soumet un plan de travail au ministère de la Justice. Les OPS de l'Alberta fournissent cinq plans de travail distincts à la province, qui les soumet ensuite au ministère de la Justice.

Au 1^{er} juillet 2006, trois des huit plans de travail provinciaux avaient été reçus. Six des sept représentants provinciaux ont également dit avoir du mal à respecter le délai du 1^{er} juillet, invoquant une capacité insuffisante et des priorités divergentes dans les OPS. Une autre province a signalé que cette date ne laissait pas assez de temps à la réflexion et à l'analyse nécessaires à une planification efficace. Les représentants de programme du ministère de la Justice avouent que le 1^{er} juillet n'est pas la date butoir idéale pour les petites organisations, mais ils disent avoir besoin de cette information pour faire le premier versement au plus tard le 30 septembre.

Le rapport financier intermédiaire, à produire au plus tard le 31 décembre de chaque année, présente le total des dépenses admissibles au 30 septembre et les dépenses prévues jusqu'au 31 mars. Le Ministère doit recevoir ce rapport pour faire le deuxième versement provisoire au plus tard le 31 mars. L'examen des documents indique que les rapports financiers intermédiaires n'étaient souvent pas produits à temps. Sur les deux provinces qui ont indiqué avoir éprouvé des

difficultés avec l'échéance, une a invoqué la capacité limitée des OPS, tandis que l'autre a indiqué que des prévisions exactes ne pouvaient pas être faites avant février.

La déclaration financière et le rapport sur le rendement visent l'exercice précédent. La déclaration permet au Ministère de vérifier le montant total des dépenses admissibles déclarées et de s'assurer que la province se conforme à toutes les dispositions des accords de contribution. Le rapport annuel sur le rendement fournit de l'information en fonction du plan de travail et comprend les éléments suivants :

- des renseignements généraux sur les services d'assistance parajudiciaire aux Autochtones, y compris sur l'organisation ou la structure des OPS;
- une évaluation des résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus, y compris les facteurs qui ont eu une incidence sur le rendement prévu;
- les renseignements essentiels sur le rendement, comme convenu par le Canada et la province;
- toute autre information jugée pertinente et convenue par le Canada et la province en consultation avec les OPS;
- le rapport des OPS pour l'exercice, lorsqu'il y a lieu.

Le Ministère a mis progressivement en place les exigences en matière de rapports sur le rendement pour les provinces. Les provinces étaient tenues de mettre en œuvre les principales mesures de rendement 1 à 6 et 10 à 12 en 2005-2006 et soumettre les renseignements au plus tard le 31 décembre 2006, ainsi que de mettre en œuvre les principales mesures de rendement 7 à 9 à compter de 2006-2007².

Les personnes interrogées au ministère de la Justice ont indiqué qu'il est inhabituel pour les provinces de soumettre tous les renseignements financiers requis et que les déclarations financières sont parfois produites en retard, le retard allant jusqu'à un an dans certains cas.

Concernant les exigences de rapports de rendement, les représentants de programme du ministère de la Justice ont indiqué qu'il était trop tôt pour dire si les P-T seraient en mesure de respecter l'échéance du 31 décembre pour les principales mesures de rendement, ce qui était conforme aux opinions exprimées par les répondants provinciaux. Dans certaines provinces, les OPS menaient des projets pilotes ou en attendaient les résultats. Certaines administrations attendaient le résultat de discussions sur des questions des mesures de rendement non réglées qui devaient avoir lieu

² *Guide sur la stratégie de mesure du rendement et de rapport* (septembre 2005)

lors de la réunion du 7 novembre 2006 du GTT. La plupart des provinces prévoient éprouver des difficultés à faire un rapport sur les principales mesures de rendement 7 à 12, qui sont liées aux enquêtes auprès des clients et de la magistrature³. Des constatations plus détaillées relatives à la stratégie de mesure du rendement sont présentées dans le chapitre suivant.

Conclusions : Les problèmes de capacité des provinces et d'autres priorités les gênent dans leurs plans de travail, ce qui retarde les premiers versements fédéraux (d'un maximum de 50 % du total), qui se font normalement le 30 septembre. Bien que la plupart des provinces n'aient signalé aucun problème à produire leurs rapports financiers intermédiaires et leurs déclarations financières le 31 décembre, l'examen des documents a indiqué que la plupart des rapports financiers arrivaient en retard.

2.4.2. Ententes avec les territoires sur les services d'accès à la justice

Aux termes des ententes sur les services d'accès à la justice, il faut chaque année produire au plus tard le 31 octobre plusieurs rapports, notamment des déclarations financières et des rapports de programme qui comportent certaines statistiques et une description des activités. En outre, en 2006-2007, les représentants de programme du ministère de la Justice ont demandé aux territoires de commencer à recueillir des données sur les principales mesures de rendement 1 à 6.

Les déclarations financières expliquent en détail comment les versements d'étape trimestriels ont été utilisés au cours de l'exercice précédent. Un examen des documents a révélé qu'un seul territoire avait respecté l'échéance; un deuxième n'a produit que des renseignements partiels, et le troisième rapport a été remis à plus tard.

Le rapport du programme donne des détails sur le nombre d'adultes et de jeunes autochtones qui ont reçu des services, les types de services dispensés, les domaines d'assistance parajudiciaire, les noms des OPS et le nombre de auxiliaires parajudiciaires dans chaque secteur ou clinique. Deux territoires ont fait savoir qu'il était difficile de produire cette information, vu les capacités limitées des OPS.

Le rapport du programme porte aussi sur les activités entreprises et donne les chiffres des OPS sur les services en fonction des contributions fédérales.

³ À la réunion du 7 novembre 2006 du GTT, il a été décidé que les renseignements relatifs aux mesures de rendement 7 et 12 seraient recueillis dans le cadre de l'évaluation sommative.

Deux représentants des territoires n'ont aucun problème avec cette description, mais ils ignorent s'il sera difficile de recueillir l'information sur le rendement. Le troisième territoire ne fournit pas l'information descriptive ni les données détaillées nécessaires au rapport sur la prestation des services.

Les représentants de programme fédéraux connaissent les limites de capacité qui nuisent à la capacité des territoires de respecter les exigences de rapports, de sorte qu'ils tentent d'être aussi souples que possible. Par ailleurs, ils estiment que les renseignements sur le rendement sont nécessaires à la démonstration de la valeur du programme.

Conclusions : Les territoires ont éprouvé des difficultés à respecter les exigences de rapports, notamment le délai de présentation des déclarations financières et l'exigence de présentation de renseignements statistiques. Comme les OPS du Nord ont des capacités limitées, il leur est difficile de recueillir l'information statistique nécessaire.

2.4.3. Exigences en matière de vérification

Le Cadre de vérification fondé sur les risques (CVFR) exige que soit réalisée une vérification fédérale avec chaque province au moins une fois entre 2003 et 2008, et qu'il y en ait au moins une avec les territoires pendant la durée des ententes sur les services d'accès à la justice, c'est-à-dire entre 2003 et 2007.

Les représentants de programme du ministère de la Justice ont indiqué que le Ministère était en bonne voie de respecter l'exigence fédérale de vérification. Depuis 2003, il y a eu des vérifications au Manitoba, au Québec, à Terre-Neuve-et-Labrador, en Nouvelle-Écosse et dans les T.N.-O. Il y aura une vérification dans les autres provinces au plus tard le 31 mars 2008.

Conclusion : Le Ministère met actuellement en œuvre les exigences de vérification et tout se déroule comme prévu.

2.5. Efficacité du Groupe de travail tripartite (GTT)

Le Groupe de travail tripartite (GTT) a été mis sur pied par les sous-ministres fédéral, provinciaux et territoriaux (FPT) chargés de la justice le 14 octobre 1999 comme tribune pour aborder divers problèmes de programme et de fonctionnement. Le GTT fait rapport au gré des besoins aux SM FPT. Le rôle du GTT est décrit à l'annexe B.

En 2005-2006, le GTT avait porté sa composition à 31 membres : trois du Ministère, 11 des provinces/territoires et 15 des OPS (dont six de l'Alberta). Le GTT est coprésidé par un représentant fédéral et un représentant P-T; le coprésident fédéral est le directeur de la Direction de la planification stratégique, Direction générale des programmes du ministère de la Justice. Il n'existe aucun processus documenté relatif à la sélection et au mandat du coprésident P-T. Le ministère de la Justice fournit au GTT des services de soutien en secrétariat, organise les réunions et produit les documents de ses réunions. Pendant la période visée par l'évaluation, le GTT a tenu quatre réunions et 12 téléconférences. Le Ministère n'a pas recours au GTT pour négocier des accords de financement. Pour ce faire, il convoque plutôt une réunion distincte d'un groupe de travail fédéral-provincial-territorial. Ce groupe de travail s'est réuni à deux reprises pour négocier de nouveaux accords.

On a demandé dans quelle mesure le GTT était efficace dans l'exercice de chacun de ses rôles particuliers. Les réponses précises ont été les suivantes :

- Les représentants de programme du ministère de la Justice et trois représentants P-T étaient d'avis que le GTT est un mécanisme efficace et précieux pour s'attaquer aux problèmes du Programme APA, mais la plupart des représentants P-T et des OPS ne le trouvaient pas efficace. Plusieurs représentants P-T ont souligné que deux priorités que le GTT a depuis longtemps, soit le programme national de base et le rapport sur l'examen des bases de données, n'ont pas encore été examinées. Certains OPS ont demandé si le GTT devrait se mêler des questions relatives à l'évaluation de programme et s'il s'attaquait efficacement aux questions touchant plusieurs administrations.
- Certains représentants P-T et OPS estimaient que le GTT élaborait des méthodes innovatrices de prestation de services, trouvait des solutions à divers problèmes et, notamment, étudiait des façons de partager les ressources et l'expertise sur des questions comme la formation et la collecte des données. Toutefois, la plupart des P-T et des OPS estimaient que le GTT avait besoin d'un plus grand partage de ressources et d'expertise pour être vraiment efficace à cet égard.
- Les représentants P-T, les OPS et les représentants de programme du ministère de la Justice ont tous indiqué que le GTT n'était pas efficace sur le plan de la recherche. Les représentants de programme du ministère de la Justice ont indiqué que peu de ressources financières étaient affectées à la recherche, de sorte que seuls quelques projets de recherche mineurs avaient été réalisés (p. ex., recherche en vue de l'élaboration d'un guide d'information sur les métamphétamines).

- Presque tous les représentants P-T et OPS étaient d'avis que le GTT n'avait pas fait enquête efficacement sur les besoins de services non satisfaits actuellement aux termes de l'accord sur le partage des coûts. Les représentants de programme du ministère de la Justice ont souligné qu'on faisait des recherches pour le GTT sur le moyen de s'occuper des questions de droit familial dans le cadre du Programme APA.
- La plupart des représentants P-T et OPS estimaient que le GTT n'a pas établi de relations de travail efficaces au sein du GTT.
- La plupart des représentants P-T et OPS étaient d'avis que le GTT ne constitue pas une ressource en ce qui concerne les services APA ou d'autres questions qui touchent les Autochtones dans le système de justice. Les représentants de programme du ministère de la Justice estimaient que le GTT constituait une ressource précieuse pour les participants au Programme APA.
- La plupart des représentants P-T et OPS estimaient que le GTT n'était pas efficace sur le plan des rapports aux sous-ministres (SM) FPT de la justice ni sur le plan de la prestation de conseils à ces derniers sur la façon dont les modifications législatives ou stratégiques toucheraient le programme. La plupart étaient incapables de se souvenir que le GTT ait déjà fait un rapport aux SM FPT. Les responsables de programme du ministère de la Justice ont fait remarquer qu'il n'y avait pas eu d'enjeu concernant les auxiliaires parajudiciaires qui méritait d'être porté à ce niveau supérieur. Plusieurs représentants P-T ont mentionné que le GTT devrait se demander comment il peut faire des observations aux SM sur les modifications législatives en misant sur la connaissance et l'expérience de première ligne des membres. Les représentants de programme du ministère de la Justice examinent actuellement comme le GTT pourrait remplir ce rôle.

La plupart des représentants P-T, des OPS et des personnes interrogées au ministère de la Justice estimaient que le mandat et les attributions du GTT sont clairs et n'ont pas besoin d'être modifiés, mais que le GTT doit mettre l'accent sur leur exécution. Les représentants de programme du ministère de la Justice ont déclaré que les attributions du GTT doivent mieux se refléter dans son fonctionnement et que le GTT devrait se concentrer à bien s'attaquer à quelques priorités.

Deux représentants P-T estimaient que le GTT devrait se consacrer aux enjeux stratégiques et non opérationnels. Un représentant P-T a mentionné le besoin d'un engagement plus soutenu. Un autre représentant P-T souhaiterait une optique plus stratégique, tandis qu'un autre voudrait que le GTT s'efforce davantage de faire la promotion du programme. Les OPS ont dit que le GTT

devrait servir à vérifier les réactions aux propositions de politiques pour le Ministère, et qu'il devrait rencontrer régulièrement le sous-ministre. En outre, les OPS estimaient que le GTT avait mis l'accent sur la collecte des données et les exigences de rapports aux dépens des autres préoccupations.

Selon l'ensemble des représentants P-T et de programme du ministère de la Justice, une réunion de deux jours par année suffit. Toutefois, la plupart des OPS aimeraient que le GTT se réunisse au moins deux fois par année ou tienne des réunions plus longues pour que ses membres soient informés et pour renforcer les liens parmi les OPS. Les OPS ont également formulé le désir que ses membres siégeant au GTT se rencontrent avant la réunion de tout le GTT pour discuter des enjeux pertinents pour les membres de première ligne ou qu'ils fassent des comptes rendus postérieurs à la réunion du GTT et tiennent régulièrement des réunions régionales.

En ce qui concerne les téléconférences du GTT, la moitié des représentants P-T interrogés ont suggéré que le GTT prévoie trois ou quatre téléconférences par année, un représentant P-T a suggéré une téléconférence par mois tandis qu'un autre en voulait seulement au besoin.

La plupart des membres du GTT se sont déclarés insatisfaits des réunions du GTT. Ils ont recommandé comme améliorations des ordres du jour plus précis et une meilleure facilitation en vue d'améliorer la collaboration. Plusieurs représentants P-T et du ministère de la Justice ont recommandé l'ajout d'un animateur autochtone pour aider à gérer l'ordre du jour et tout différend. Les opinions étaient partagées sur la question de savoir si le Ministère devait davantage jouer un rôle de chef de file du GTT : quatre représentants P-T ont exprimé le désir d'un plus grand leadership de la part du Ministère tandis que trois estimaient que le Ministère devrait faire preuve de *moins* de leadership. Un représentant P-T a indiqué que le Ministère avait fait des efforts louables pour participer au GTT mais que les nouvelles exigences de rapports applicables aux organismes centraux avaient nui à ses efforts. Les répondants des OPS étaient plus susceptibles d'estimer que le Ministère exerçait une trop grande direction : plusieurs personnes interrogées des OPS étaient d'avis que le Ministère prend des décisions unilatéralement et ne sollicite pas suffisamment de commentaires pour la préparation de l'ordre du jour du GTT. Les OPS se sentent exclus du dialogue et pensent ne pas avoir suffisamment l'occasion de faire connaître des pratiques prometteuses concernant l'exécution du programme, la formation et une base de données nationale. Plusieurs répondants des OPS ont déclaré que les réunions du GTT devraient comporter des tribunes plus souples composées de petits groupes qui s'attelleraient à régler des questions particulières et fourniraient au conférenciers invités une meilleure possibilité de partager des renseignements utiles avec le GTT.

Les représentants de programme du ministère de la Justice aimeraient que les membres du GTT consacrent plus de temps à établir les priorités, qu'ils soient mieux préparés pour les réunions et qu'ils soient en mesure de prendre des décisions. Ils aimeraient que les représentants P-T participent à l'élaboration de l'ordre du jour des réunions du GTT, qu'ils formulent leurs opinions plus souvent au cours des réunions et qu'ils soient en mesure de parler au nom de leur administration. Les représentants du ministère de la Justice jugent que les points de vue des P-T bénéficieraient au GTT et contribueraient à l'atteinte d'un consensus parmi les membres du GTT. Ils croient aussi que, dans les administrations où il y a plus d'un OPS, les OPS devraient se consulter avant les réunions pour pouvoir parler d'une seule voix. Les représentants du Ministère ont admis que les priorités fédérales avaient dominé l'ordre du jour au cours des deux dernières années, en partie parce qu'il n'y avait pas d'autres enjeux nationaux prioritaires présentés par les OPS et les représentants P-T.

Dans l'ensemble, les membres du GTT étaient satisfaits de leur participation. Quelques représentants P-T ont fait observer que certains OPS ne voyaient pas l'intérêt d'assister aux délibérations du GTT. Les représentants de programme du ministère de la Justice ont souligné que, lorsque des représentants P-T ratent des réunions du GTT, il est beaucoup plus difficile d'obtenir de l'information des OPS de ces provinces ou territoires. Enfin, quelques membres ont fait remarquer que le nombre de membres participants était moins élevé pour les téléconférences que pour les réunions.

En général, les OPS se sont dits satisfaits de la rapidité de production, de la pertinence et de l'exactitude de la documentation remise avant les réunions et des comptes rendus. Environ le tiers des représentants P-T interrogés étaient satisfaits de la documentation des réunions du GTT, qui est de qualité et arrive à temps. Un autre tiers ont jugé que la documentation était acceptable, mais qu'elle n'arrivait pas à temps. Deux représentants P-T ont souhaité une confirmation plus rapide des dates de réunion.

Lorsqu'on leur a demandé comment on pourrait améliorer le GTT, les représentants P-T ont mentionné que la réunion devrait faire l'objet d'un ordre du jour ciblé stratégique comportant moins de priorités et que davantage de temps devrait être consacré aux discussions de fond et à la prise de décisions. Ils ont aussi mentionné que le GTT doit être en mesure de traiter des opinions opposées plus efficacement. Les représentants P-T ont fait part des autres suggestions suivantes en vue de l'amélioration du GTT :

- traiter des priorités fédérales dans un cadre autre que le GTT;

- établir des critères officiels à propos du coprésident provincial (mandat, éligibilité, processus de sélection);
- fournir une meilleure documentation générale.

Les OPS ont formulé d'autres propositions d'amélioration du GTT, comme des communications régulières, mensuelles ou trimestrielles, et une orientation plus nette sur l'exécution et l'évolution du programme (p. ex., formation, tribunal de la famille, justice réparatrice pour les Autochtones et pensionnats). Un OPS a recommandé l'ajout d'un représentant des OPS comme troisième coprésident et l'octroi à un directeur d'OPS d'un pouvoir décisionnel à l'égard des ordres du jour du GTT. On a aussi proposé d'améliorer les relations entre les membres du GTT, d'étendre l'appartenance au GTT à tous les directeurs et aux fournisseurs de services ainsi qu'aux fonctionnaires qui ont de l'influence au sein du Ministère et de diffuser l'information recueillie par le GTT à la collectivité (p. ex., au moyen de formation en ligne).

Les représentants de programme du ministère de la Justice estimaient que 1,5 équivalent temps plein suffisait pour soutenir le GTT, quoique la moitié des représentants P-T ont indiqué que le GTT avait besoin de plus de soutien de la part du Ministère.

Conclusions : Le Groupe de travail tripartite (GTT) a un mandat clair qui demeure généralement pertinent. Toutefois, pour plusieurs raisons, le GTT ne remplit pas entièrement son mandat. Le GTT a des priorités annuelles établies, mais la liste est trop ambitieuse, de sorte que quelques priorités n'ont pas été convenablement abordées. En outre, au cours des dernières années, l'ordre du jour des réunions du GTT a mis l'accent en grande partie sur les exigences de responsabilisation du ministère de la Justice, ce qui a laissé peu de temps et de ressources pour les autres enjeux. Les organismes de prestation de services estiment qu'ils n'ont pas suffisamment l'occasion de discuter des enjeux d'exécution du programme. D'autre part, les provinces et les territoires sont d'avis que l'accent devrait être mis sur les enjeux stratégiques. La participation aux réunions annuelles, bien que généralement élevée, serait favorisée si les représentants P-T participaient davantage à l'établissement de l'ordre du jour et aux débats sur les enjeux.

Il faut aussi définir les critères d'éligibilité, le processus de sélection du coprésident provincial et la durée de son mandat. Les opinions sont partagées sur la question de savoir s'il y a suffisamment de soutien de secrétariat pour le GTT et si une réunion annuelle est suffisante. La plupart des membres apprécient particulièrement la mise en commun de l'information au cours des réunions du GTT.

2.6. Efficacité du Comité directeur du Groupe de travail tripartite (GTT)

Le comité directeur (CD) du GTT a été mis sur pied en 2003 pour donner suite aux priorités du GTT. Tous les membres du GTT peuvent faire partie du comité directeur. Il n'y a pas de documentation officielle sur les attributions du CD GTT, son pouvoir décisionnel par rapport au GTT ou le processus de sélection du coprésident provincial. Les dix membres actuels du CD sont représentatifs des P-T et des OPS. Le ministère de la Justice assure les services de soutien en secrétariat au CD GTT et assume les frais de déplacement et d'hébergement des membres lorsqu'ils doivent assister à des réunions.

Étant donné que le Ministère n'a aucun budget affecté au financement des réunions du CD, la plupart des travaux du CD ont lieu par téléconférence. Pendant la période visée par l'évaluation, le CD GTT a tenu deux réunions.

Les opinions étaient partagées entre les répondants P-T et OPS quant au caractère adéquat de la représentation des administrations au sein du CD. La plupart des OPS estimaient que le niveau de représentation était adéquat, mais certains représentants P-T étaient mécontents du niveau de participation des membres, faisant remarquer que, à cause des changements de personnel et des conflits d'horaire, il était difficile pour tous les membres de participer à fond au travail du CD GTT. Un représentant P-T a souligné que le représentant pour le Nord ne pouvait participer aux réunions que lorsque la législature n'était pas en session. Un représentant P-T a ajouté qu'il était particulièrement difficile de participer régulièrement aux téléconférences. Les représentants de programme du ministère de la Justice estimaient qu'il était difficile pour le CD GTT de prendre des décisions lorsque les administrations n'étaient pas toutes représentées.

La plupart des membres du CD GTT n'avaient pas l'impression que d'autres membres participaient pleinement à la réalisation des priorités annuelles du CD, qui sont établies par le GTT. Les personnes interrogées au ministère de la Justice estimaient que la plupart des membres du CD GTT se consacrent entièrement aux priorités établies par le GTT, mais que les divergences entre les membres compliquent le travail.

Plusieurs représentants P-T ont signalé que le CD GTT manquait de soutien et de ressources suffisantes, de sorte que le gros du travail retombait sur quelques OPS surchargés. La moitié des répondants des OPS estimaient également que le CD GTT ne disposait pas de suffisamment de ressources. Par le passé, le Ministère a géré la plupart des projets du CD GTT, mais les membres des OPS et des P-T commencent à gérer leurs propres projets, fait nouveau qu'apprécient les représentants de programme du ministère de la Justice.

L'ensemble des représentants de programme du ministère de la Justice, la plupart des membres du CD GTT et certains OPS estiment que le mandat et les attributions du CD doivent être précisés, clairement documentés et distingués de ceux du GTT.

Plusieurs propositions d'amélioration ont été avancées :

- définir un mandat pour préciser la représentation au sein du CD GTT ainsi que les attributions et le pouvoir décisionnel du CD GTT par rapport au GTT;
- préparer une trousse d'orientation pour les nouveaux membres;
- assurer une représentation plus régulière et influente du ministère de la Justice;
- tenir des réunions plus longues et plus régulières, avec des ordres du jour clairs, et obtenir des membres du CD l'engagement de participer régulièrement;
- assurer davantage de services de soutien en secrétariat du ministère de la Justice pour le GTT;
- veiller à ce qu'il y ait une représentation suffisante et une participation régulière de toutes les administrations;
- faire en sorte que les P-T et les OPS participent davantage à l'élaboration de l'ordre du jour pour le CD;
- trouver des façons de permettre aux membres de participer également au sein du CD, peut-être en prévoyant la rotation de la présidence et des exercices favorisant l'esprit d'équipe.

Conclusions : Actuellement, le CD GTT n'est pas un mécanisme efficace pour accomplir le travail du GTT. Son mandat, son rôle et son pouvoir décisionnel ne sont pas documentés, et ils ne sont pas toujours clairs pour les membres du GTT et du CD. Le Ministère n'a pas de budget réservé au financement des réunions du CD. C'est pourquoi celui-ci s'est réuni peu souvent et doit mener ses activités par téléconférences.

2.7. Clarté des objectifs de programme

Les objectifs du Programme APA sont décrits dans les accords de contribution avec les provinces et les territoires. Plus précisément, le Programme APA :

visé à faciliter et à améliorer l'accès à la justice en aidant les Autochtones qui entrent en contact avec le système de justice pénale à obtenir un traitement équitable, juste et respectueux de leur culture. Cet objectif général du Programme d'assistance judiciaire aux Autochtones sera atteint par les moyens suivants :

1. Fournir aux Autochtones inculpés d'une infraction (« prévenus autochtones ») et aux membres de leur famille une information opportune et exacte au premier stade du processus de justice pénale, ce qui comprend l'orientation des prévenus autochtones vers les ressources juridiques qui conviennent le mieux ainsi qu'aux meilleures ressources – aspect social, éducation, emploi, santé, collectivité autochtone et autres éléments – pour qu'on puisse s'attaquer aux problèmes sous-jacents qui sont à l'origine des faits visés par l'inculpation;
2. Faire en sorte que les auxiliaires parajudiciaires autochtones servent de lien entre les intervenants de la justice pénale et les Autochtones et collectivités autochtones en assurant la liaison et en favorisant les communications et la compréhension entre les deux entités⁴.

La plupart des répondants estimaient que les objectifs du Programme APA étaient clairs. Quelques représentants P-T et quelques répondants des OPS estimaient que les objectifs ne correspondaient pas au travail quotidien d'un auxiliaire parajudiciaire. Un représentant P-T a fait remarquer que les tribunaux n'étaient qu'un élément de l'objectif, et qu'il fallait envisager ce programme dans le contexte plus vaste de la justice communautaire.

Conclusions : Les objectifs du Programme APA sont généralement clairs pour les principales parties en cause.

2.8. Clarté des attributions

Les attributions du gouvernement fédéral et celles des P-T sont définies dans les accords signés avec les provinces et les territoires. Les services d'assistance parajudiciaire qui peuvent être financés par le ministère de la Justice sont précisés dans les accords de contribution.

⁴ Ministère de la Justice (2004). Accord relatif au Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones.

Les représentants P-T et du ministère de la Justice estiment que les attributions des P-T, des OPS et du Ministère sont bien comprises par les intervenants clés chargés d'exécuter le programme, mais que dans certaines administrations, le rôle de l'auxiliaire parajudiciaire n'est pas bien saisi par le système de justice, les collectivités autochtones ou le public.

La plupart des OPS estimaient que les attributions des intervenants n'étaient pas claires du tout. Presque tous les répondants ont relevé des contradictions dans les attributions des principaux intervenants et la moitié estimaient que les rôles se chevauchaient.

Les auxiliaires parajudiciaires visés par l'enquête estimaient bien comprendre leurs attributions. Sur une échelle de un à dix, où un signifiait pas du tout compris et dix signifiait entièrement compris, la note moyenne était de 9,2; 56 % estimaient comprendre entièrement leurs attributions. Le tableau 2 résume les résultats pour chaque province et territoire.

Tableau 2 – Compréhension des attributions par les auxiliaires parajudiciaires – par province et territoire

Province ou territoire	Note moyenne	Nombre de répondants
Terre-Neuve-et-Labrador	9,3	3
Nouvelle-Écosse	10,0	3
Québec	9,6	14
Ontario	9,3	29
Manitoba	9,0	10
Saskatchewan	9,2	19
Alberta	8,9	15
Colombie-Britannique	9,4	18
Territoires du Nord-Ouest	9,1	8
Nunavut	8,4	8
Yukon	7,0	3
Total	9,2	130

Les auxiliaires parajudiciaires ont également l'impression que leurs attributions sont le mieux comprises par les avocats et le moins bien par les juges (à l'exception des juges qui président des audiences et des juges des cours de circuit).

Conclusions : Les attributions des P-T, des OPS et du Ministère semblent claires et bien comprises par la plupart des intervenants du programme. Les auxiliaires parajudiciaires eux-

mêmes comprennent leurs attributions, mais quelques représentants P-T croient qu'on pourrait mieux faire valoir ces attributions auprès de la magistrature.

2.9. Effet apparent de l'augmentation du financement fédéral

De 1993 à 2000, les fonds fédéraux consacrés au Programme APA ont été fixés à 4 500 000 \$ par an. Le budget de décembre 2001 a prévu une augmentation du financement permanent de 1 000 000 \$, à compter de l'exercice 2002-2003, répartis de la manière suivante :

- 925 000 \$ (crédit 5) ont été attribués au financement provincial et territorial de programmes, dont 900 000 \$ ont été répartis entre les sept provinces et les trois territoires, au moyen des données sur la population autochtone, et 25 000 \$ ont été attribués pour les territoires en reconnaissance du coût plus élevé de la prestation de services APA dans le Nord, y compris un montant de référence supplémentaire attribué aux territoires pour l'Î.-P.-É. et le Nouveau-Brunswick, qui n'ont actuellement pas de programme d'auxiliaire parajudiciaire.
- 75 000 \$ pour les frais F et E des projets du GTT.

D'après les documents du ministère de la Justice, les fonds supplémentaires devaient aider les provinces et les territoires à faire face à ce qui suit :

- un programme élargi, qui n'a pas reçu des fonds fédéraux plus importants lorsque les jeunes ont été ajoutés à la clientèle en 1987 (23 % des clients sont des jeunes);
- les besoins des tribunaux qui ne reçoivent pas de services, ou des services insuffisants;
- les besoins en formation plus poussée et la nécessité d'offrir une rémunération compétitive aux auxiliaires parajudiciaires, dont certains gagnent actuellement à peine plus que le salaire minimum dans certains territoires ou provinces;
- une demande accrue de services d'assistance parajudiciaire découlant de la rapide croissance démographique chez les Autochtones.

Les fonds supplémentaires ont été mis à la disposition des provinces et des territoires aux conditions que voici :

- toutes les dispositions de l'accord de contribution existant s'appliqueraient;

- les fonds fédéraux supplémentaires seraient investis uniquement dans les services d'assistance parajudiciaire admissibles et seraient déclarés comme augmentations des dépenses de programme par rapport au montant des dépenses admissibles déclarées pour 2000-2001;
- le montant total versé par le gouvernement fédéral à une province ne dépasserait pas le montant maximum qui lui revenait.

Les provinces devaient donc consacrer des fonds équivalents aux services admissibles. Les montants de référence étaient de 3 997 500 \$ pour les provinces et 502 500 \$ pour les territoires, ce qui donne un total de 4,5 millions de dollars. Grâce aux nouveaux fonds, ces montants ont été portés à 4 836 363 \$ pour les provinces et à 588 637 \$ pour les territoires, soit un total de 5 425 000 \$.

Selon les représentants P-T, la majoration des fonds fédéraux, bien qu'elle ait été utile, n'a pas été suffisante pour absorber les coûts accrus du programme. La plupart des P-T et des OPS ont consacré les fonds supplémentaires aux salaires et avantages ou à la formation. Un OPS n'a pas pu profiter de l'augmentation des fonds fédéraux parce que son administration n'a pas débloqué de fonds de contrepartie.

Conclusions : L'augmentation récente des fonds fédéraux a contribué à l'atténuation de certaines pressions immédiates qui s'exerçaient sur le Programme d'assistance parajudiciaire, mais elle n'a pas compensé entièrement pour les augmentations des coûts du programme, selon les représentants P-T.

2.10. Forces et faiblesses de l'exécution du programme

Le tableau 3 présente un résumé des forces et des faiblesses du Programme APA.

Tableau 3 – Forces et faiblesses observées dans l'exécution du programme

Répondants	Forces	Faiblesses
OPS	<p>Animation par des Autochtones.</p> <p>Assez de souplesse pour répondre aux besoins.</p> <p>Lien avec la collectivité, réceptivité et intégration.</p> <p>Intégration du service à d'autres programmes de justice et/ou programmes communautaires.</p> <p>Réseau utile pour la résolution de problèmes.</p> <p>Responsabilisation accrue (Commission des services juridiques).</p>	<p>Pas assez de auxiliaires parajudiciaires pour couvrir tout le territoire.</p> <p>Lourdeur des exigences fédérales et P-T de rapports, ce qui détourne des ressources utiles pour l'exécution de programmes.</p> <p>Lorsqu'il y a plusieurs OPS ou sous-traitants, la capacité est variable.</p>
P-T	<p>Exécution par des Autochtones.</p> <p>Assises dans la collectivité et intégration à d'autres programmes de justice et/ou programmes communautaires.</p> <p>Bonne uniformisation, notamment lorsque l'exécution est centralisée.</p> <p>Lorsqu'un consensus se dégage entre divers OPS, il est solide.</p>	<p>Lorsqu'il y a plusieurs OPS ou organismes sous-traitants, leur capacité est variable, et il faut plus de temps pour parvenir à un consensus et obtenir l'information voulue.</p>
MJ	<p>Exécution par des Autochtones.</p> <p>Assises dans la collectivité</p>	<p>Lorsqu'il y a plusieurs OPS dans une province ou un territoire, il y a possibilité de double emploi dans l'administration et des capacités variables dans l'exécution du programme (formation, coûts). Un rôle du ministère de la Justice est de cerner les secteurs où il est possible d'accroître l'efficacité dans le respect des exigences fédérales.</p>

Le tableau 4 montre le degré de satisfaction des auxiliaires parajudiciaires à l'égard de divers aspects de l'exécution du programme. Les auxiliaires parajudiciaires ont été invités à accorder une note à divers éléments de l'exécution, sur une échelle de 1 à 10, le chiffre le plus élevé correspondant à une parfaite satisfaction. Comme on peut le constater, les notes moyennes vont de 6,7 à 8,1.

Conclusions : Tous les répondants sont d'accord pour dire que les forces du programme sont l'exécution par des Autochtones et les assises dans la collectivité. Une difficulté liée à la coexistence de ces OPS est la variabilité de leur capacité de fournir les services et de répondre aux exigences en matière de responsabilisation. Globalement, les auxiliaires parajudiciaires sont satisfaits de la façon dont les services sont dispensés dans leur province ou territoire.

Tableau 4 – Degré de satisfaction des auxiliaires parajudiciaires à l'égard des éléments de l'exécution du programme, par province ou territoire

Élément	T-N-L	N-E	QC	ON	MAN	SASK	ALB	C-B	TN-O	NUN	YUK	Moyenne
Structure de gestion	8,7	8,0	7,9	8,5	8,4	6,6	8,5	6,9	7,3	8,3	6,3	7,8
Mode d'exécution	9,3	5,7	7,9	8,5	8,5	6,9	8,5	8,2	7,8	7,6	6,8	8,0
Déplacements suffisants	7,0	8,0	8,4	7,4	7,3	7,9	7,2	7,9	5,8	7,0	7,8	7,5
Déplacements qui ne sont pas excessifs	9,0	5,5	7,3	7,1	5,8	5,2	7,5	6,1	7,1	7,5	6,7	6,7
Surveillance/soutien	8,3	6,7	8,6	8,7	8,3	6,8	8,5	6,9	6,4	9,1	6,0	7,9
Installations/entrevues/ locaux	8,3	8,0	8,3	6,8	6,7	6,5	8,1	8,2	6,8	6,9	7,0	7,3
Conditions d'emploi	9,3	9,7	7,9	8,1	8,6	6,7	9,0	7,7	8,0	7,5	5,7	7,9
Reconnaissance du programme dans la région par le personnel judiciaire et les juges	6,3	7,7	7,2	8,4	7,3	7,8	8,8	8,8	8,4	7,6	8,0	8,1

2.11. Mesure dans laquelle les auxiliaires parajudiciaires autochtones ont rejoint leurs groupes clients

Les groupes clients du Programme APA sont les suivants :

- 1) les prévenus autochtones et, dans les territoires, où les auxiliaires parajudiciaires s'occupent d'affaires civiles et pénales, les Autochtones qui sont des parties dans des affaires civiles;
- 2) les familles des prévenus autochtones, les coaccusés, les victimes autochtones, les témoins autochtones, les cautions, les fonctionnaires des tribunaux (aide juridique, avocat de la défense, procureur, greffier, adjoint judiciaire), les juges et les juges de paix, les organismes d'application de la loi (services policiers, GRC, services policiers autochtones, shérifs, gardes-pêche et agents de la faune), organismes chargés du transport ou de la garde des prévenus autochtones et agents de libération conditionnelle et de probation, les collectivités autochtones, y compris les organismes et initiatives de justice communautaire autochtones, d'autres organismes non autochtones dont les services de protection de l'enfance et de prestation de services familiaux, les programmes de traitement de la toxicomanie, les organismes chargés des plaintes contre les organismes d'application de la loi et la magistrature et, enfin, les fonds d'indemnisation des victimes d'actes criminels.

Les représentants P-T et les répondants des OPS disent que l'atteinte des clients signifie pallier au manque de ressources humaines, y compris un manque d'auxiliaires parajudiciaires et le taux de roulement élevé, et relever d'autres défis comme le besoin de se rendre dans de petites collectivités isolées et les demandes concurrentes de service entre les collectivités. Les répondants des OPS ont aussi fait état des barrières linguistiques, des différences culturelles, des besoins supérieurs aux capacités et du chevauchement des tribunaux de circuit.

Les représentants de programme du ministère de la Justice ont souligné que la demande de services dépasse la capacité du système judiciaire pénal, situation empirée par le fait que les auxiliaires parajudiciaires doivent souvent exercer des fonctions qui excèdent les normes. Enfin, le ministère de la Justice constate que dans certaines administrations, la demande a suscité un élargissement du programme; ainsi, en Ontario et en Alberta, on a créé des postes d'auxiliaires parajudiciaires en droit de la famille.

Au moment de la présente évaluation, les données sur le nombre de clients desservis n'avaient pas encore été recueillies ou agrégées pour toutes les administrations.

Conclusion : Il n'y avait aucune donnée précise sur le nombre de clients atteints par le programme. Certains défis nuisent à l'atteinte des clients, notamment le manque d'auxiliaires parajudiciaires et le besoin de se déplacer pour rencontrer les clients.

2.12. Mesure dans laquelle les auxiliaires parajudiciaires autochtones ont facilité les liens entre les systèmes de justice officiel et communautaire et la collectivité autochtone

Pratiquement toutes les personnes interrogées estiment que les auxiliaires parajudiciaires avaient réussi à faciliter, au bénéfice du prévenu, l'établissement de liens entre les nouveaux programmes de justice communautaire et ceux qui sont bien établis, d'une part, et le système officiel de justice, d'autre part.

Presque tous les représentants P-T étaient d'avis que les relations entre les auxiliaires parajudiciaires et les responsables de justice communautaire sont bonnes et ils appuient cette affirmation d'exemples. Dans l'ensemble, les représentants P-T voient ces relations d'un bon œil, mais un représentant territorial a précisé qu'il existe peu d'occasions de tisser des liens depuis que le programme de justice communautaire dans son administration a été fortement réduit. Plusieurs provinces et territoires ont fusionné les postes d'auxiliaire parajudiciaire et de responsables de justice communautaire et quelques autres organisent des formations communes ou croisées pour ces deux groupes. Nombre de représentants P-T et d'OPS sont en outre chargés de l'application des initiatives de justice réparatrice et les premiers croient que les relations entre les auxiliaires et les responsables de la justice réparatrice aboutissent à la prestation de meilleurs services, à un accès amélioré à ces services et à une plus grande participation de la collectivité à la prise de décisions.

Selon les représentants P-T, ces liens plus étroits comportent néanmoins quelques effets négatifs :

- charge de travail accrue, surtout s'il n'y a aucun RJC dans la collectivité;
- conflit d'intérêts potentiel pour l'auxiliaire parajudiciaire, dont le rôle est de représenter et de défendre les meilleurs intérêts du client;
- confusion potentielle ou réelle des attributions;

- dans quelques administrations, besoin de plus de sensibilisation aux rôles propres à l'auxiliaire parajudiciaire et au RJC.

Des représentants P-T ont signalé la nécessité d'explorer les moyens d'appliquer une démarche plus intégrée ou de tisser de meilleurs liens avec la Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones à l'échelle nationale comme à l'échelle locale⁵.

Les OPS et les RJC ont établi des liens de différentes manières. Les auxiliaires parajudiciaires et les RJC ont tenu des forums conjoints pour entretenir leurs bonnes relations, faciliter la communication locale et organiser des visites d'établissements correctionnels. Dans d'autres cas, la crédibilité de l'auxiliaire parajudiciaire auprès du tribunal (pour des questions comme celles qui se posaient dans l'affaire Gladue) favorise de bonnes relations et crée dans les faits un lobby efficace au sein du tribunal et auprès des décideurs. Certains auxiliaires parajudiciaires ont participé à des programmes de conciliation, de justice réparatrice et à l'intention des jeunes tandis que d'autres participent mensuellement à des audiences de détermination alternative de la peine ou siègent à des comités interorganismes dont font partie des responsables de justice communautaire. Les auxiliaires parajudiciaires et les RJC partagent leurs ressources en formation, se renvoient des clients et coordonnent les services qu'ils offrent. En fait, lorsqu'il n'y a pas de RJC dans une collectivité, ou que celui-ci est insuffisamment formé ou manque d'expérience ou d'assurance pour bien jouer son rôle, l'auxiliaire parajudiciaire prend la relève ou assure son encadrement.

Les responsables d'un programme de justice communautaire ont d'ailleurs dit que c'était grâce au Programme APA que leur propre programme avait été créé. Les OPS ont recensé d'autres avantages à cette relation entre les deux groupes :

- plus fort sentiment de responsabilisation collective dans la collectivité;
- occasion pour les contrevenants de guérir de manière plus efficace dans leur collectivité;
- échange de connaissances et échanges culturels plus faciles entre le système de justice pénale et la collectivité;

⁵ Il faut souligner que le ministère de la Justice indique que la Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones relève depuis juin 2006 de la Direction générale des programmes, ce qui pourrait favoriser la réunion de groupes pour échanger sur les attributions et la formation.

- plus de capacité au sein de la collectivité, lui permettant de s'attaquer aux racines de la criminalité et de rétablir l'harmonie;
- prestation unifiée de services, avec une vision ou une compréhension claire et commune;
- dispositions prises dans la collectivité, qui éliminent l'inquiétude de la victime que le contrevenant échappe à sa peine;
- pour l'auxiliaire parajudiciaire, meilleur accès à la formation et à l'acquisition d'expérience;
- crédibilité de la collectivité au sein des systèmes de justice communautaire;
- meilleure connaissance des antécédents des clients qui peuvent alors être communiqués au juge ou servir à mieux répondre aux besoins du client ou faire les renvois indiqués dans son cas.

Près de la moitié des OPS n'ont pu signaler de contraintes liées à ces relations de travail. En fait, la seule contrainte semble être le temps qu'il faut consacrer à instaurer ces relations et à les maintenir.

La moitié des auxiliaires parajudiciaires ont indiqué qu'ils siégeaient à un comité, à un conseil, à un groupe de travail, à une commission, ou qu'ils faisaient partie d'un réseau officiel non visé par le Programme APA en soi et estimaient que cela les aidait à mieux servir leurs clients. En outre, 98 % des auxiliaires parajudiciaires interrogés ont indiqué qu'ils connaissaient d'autres programmes et services accessibles à leurs clients dans leur collectivité.

Conclusion : Les auxiliaires parajudiciaires ont réussi à établir des liens entre les nouveaux programmes de justice communautaire et ceux qui étaient bien établis, d'une part, et le système officiel de justice, d'autre part. On trouve les liens les plus forts dans les OPS qui mettent aussi en œuvre des programmes de justice communautaire, ont mis en commun les postes d'auxiliaire parajudiciaire et de coordonnateur de justice communautaire et assurent des services de formation commune pour les deux groupes.

2.13. Caractère adéquat de la formation des auxiliaires parajudiciaires

Les évaluations et les examens des programmes d'assistance parajudiciaire de l'Alberta, de la Saskatchewan, des Territoires du Nord-Ouest, du Yukon et Nunavut menés depuis 2000 font tous ressortir la formation comme élément crucial du rendement de l'auxiliaire et recommandent plus de formation, soit initiale, soit ciblée en fonction de sujets tels les modifications apportées à

la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* et les rapports Gladue. Dans les trois territoires, on s'attend à manquer davantage d'auxiliaires en raison du manque de formation, et ce, dans un contexte où le rôle des juges de paix prend de l'ampleur.

Les représentants P-T ont souligné que les auxiliaires parajudiciaires en poste ou fraîchement nommés peuvent se prévaloir de formation sur de nombreux sujets, dont la mesure du rendement, la formation juridique et les rapports Gladue. Des provinces et des territoires ont indiqué que les nouveaux auxiliaires parajudiciaires suivent le programme de formation national. Le Programme national de formation a été élaboré par le GTT. Il regroupe du matériel de formation provenant de plusieurs administrations et est utilisé par certaines administrations comme ressource dans le cadre de leur programme global de formation des auxiliaires parajudiciaires. Les méthodes de formation sont variées : formation officielle, mentorat, autoformation, formation en cours d'emploi et observation au poste de travail. Même si certains représentants disent que la formation est bonne ou à tout le moins adéquate, certains ont noté que davantage de financement affecté à la formation ou davantage de formation est nécessaire, un représentant P-T indiquant que la formation régionale pourrait être plus rentable que la formation nationale et permettrait aux auxiliaires parajudiciaires des OPS plus petits de participer. Un peu plus de la moitié des OPS ont indiqué que la formation était suffisante, mais deux d'entre eux estiment que la formation est limitée. Les représentants P-T ont relevé un certain nombre de sujets nécessitant de la formation future, dont l'évolution du rôle de l'auxiliaire parajudiciaire et l'évolution du droit. Les OPS ont proposé de la formation dans des domaines tels les nouvelles tendances en droit, le règlement de différends ou la médiation et les questions de santé mentale, et ont suggéré qu'on assure la formation préalable des auxiliaires parajudiciaires avant qu'ils n'occupent leurs fonction, qu'on leur offre une formation plus intensive et plus longue, qu'on couronne leur formation d'une attestation et qu'on affiche un module pédagogique interactif sur le Web.

Selon les répondants du ministère de la Justice, tous les auxiliaires parajudiciaires reçoivent de la formation, mais leur degré et leur intensité varient. Les représentants de programme du ministère de la Justice ont indiqué avoir organisé deux séances de formation nationales, les deux financées sans ponction du budget du Programme APA. La première a eu lieu en mars 2000 et a permis de donner de l'information préalable sur les modifications envisagées au système de justice pénale pour les adolescents et la seconde en mars 2003, pour fournir de l'information sur la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*. Les frais de chaque séance ont dépassé 200 000 \$ et ont été payés à même le budget de l'Initiative de renouvellement du système de justice pour les jeunes. Le GTT a accordé des fonds à des projets de formation (par exemple, sur les rapports Gladue) et est à l'affût d'occasions de formation connexes pour les auxiliaires parajudiciaires

(par exemple, formation de fournisseurs de services sur le terrain à l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale offerte par le Secrétariat pour les sans abri.)

Les représentants de programme du ministère de la Justice ont souligné que la formation est une dépense admissible aux termes des accords de contribution et que les administrations et les OPS peuvent déterminer la proportion des fonds fédéraux totaux attribués à affecter à la formation. Ils reconnaissent que des priorités concurrentes empêchent les administrations de dépenser autant que ce qu'elles estiment requis pour les activités de formation.

Les trois quarts des auxiliaires parajudiciaires interrogés ont dit avoir reçu de la formation dans la dernière année écoulée sur un ou plusieurs domaines suivants :

- formation de base aux tâches de l'auxiliaire parajudiciaire;
- formation technique (ordinateurs, logiciels, etc.);
- Gladue;
- lois;
- procédure judiciaire, terminologie juridique, etc.;
- mesure du rendement;
- questions sociales et de santé (par exemple, traitement de la toxicomanie, ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale, etc.).

Les auxiliaires parajudiciaires ont exprimé une vive satisfaction relativement à la formation reçue et demandent à en recevoir davantage dans ces mêmes domaines.

Conclusion : Des études du Programme APA indiquent que les auxiliaires parajudiciaires requièrent de la formation supplémentaire. Environ la moitié des représentants P-T et des représentants des OPS interrogés ont déclaré que davantage de formation était nécessaire. Les représentants P-T et les OPS ont relevé un certain nombre de sujets se prêtant à de la formation future, y compris l'évolution du rôle de l'auxiliaire parajudiciaire et l'évolution du droit. Les séances de formation nationales sur les questions de justice applicables aux jeunes ont été utiles et appréciées. Toutefois, il y a différentes attentes sur l'usage prévu et l'exhaustivité du programme de formation national.

Vu les frais élevés associés à des séances de formation organisées à l'échelle nationale pour tous les auxiliaires parajudiciaires, il y a lieu d'explorer des moyens moins onéreux, par exemple,

dispenser la formation à l'échelle régionale ou l'afficher sur le Web. Cela étant, la formation en personne est importante car elle favorise le réseautage et brise l'isolement des auxiliaires parajudiciaires.

2.14. Suggestions d'amélioration du programme

De nombreuses suggestions d'amélioration ont été faites lors des dernières évaluations et des derniers examens du Programme APA. Dans l'évaluation de programme de la Saskatchewan⁶, 95 % des auxiliaires parajudiciaires se sont dits obligés de se charger de tâches qui ne font pas partie de leur mandat et la plupart des avocats de l'aide juridique, des procureurs, des auxiliaires et des représentants des conseils consultatifs estimaient que les auxiliaires parajudiciaires devraient participer davantage aux mesures de rechange.

L'examen de programme mené par l'Assemblée législative de l'Alberta⁷ fait état du large éventail de services judiciaires et non judiciaires assurés par les auxiliaires parajudiciaires œuvrant dans le système pénal et en droit de la famille. On y recommande

de bien énoncer et définir les responsabilités et la nature des services dont un auxiliaire parajudiciaire autochtone s'acquitte normalement, et ce, à tous les niveaux du Programme. En outre, il pourrait être indiqué d'énoncer et de définir les services qui ne sont pas normalement fournis par l'auxiliaire parajudiciaire, par exemple la prestation de conseils juridiques ou la défense des intérêts d'un client⁸.

Une étude menée en 2002-2003 sur la prestation de services juridiques dans le Nord⁹ a recensé plusieurs contraintes, outre celles qui découlent de la formation :

le manque de locaux pour interroger les clients, quand ils sont sur la route, le fait que certains postes sont à temps partiel (dans les T. N.-O. et au Nunavut), et les inégalités des régimes de rémunération (entre les régions du Nunavut). Les répondants des trois territoires estimaient que la sous-représentation due au

⁶ Ministère de la Justice de la Saskatchewan (août 2000). Saskatchewan Aboriginal Courtworker Program: Evaluation Report (Programme d'assistance parajudiciaire à l'intention des Autochtones de la Saskatchewan : Rapport d'évaluation) (août 2000).

⁷ Gouvernement de l'Alberta (février 2006). MLA Review of the Aboriginal Court Worker Program (Examen du Programme d'assistance parajudiciaire autochtone – Assemblée législative de l'Alberta) (février 2006).

⁸ Ibid., p. 5.

⁹ Ministère de la Justice (janvier 2003). Prestation de services juridiques dans le Nord du Canada – Sommaire de la recherche dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et au Yukon.

manque de formation ira vraisemblablement en empirant à mesure que grandira le rôle des juges des paix. Ils estimaient aussi que les contraintes pratiques relevées précédemment ont mené à une sous-représentation dans les T.N.-O. et au Nunavut¹⁰.

On lit dans le projet de recherche intitulé Besoins en matière d'aide juridique, de conseillers parajudiciaires et de services de vulgarisation et d'information juridiques au Yukon¹¹, que les avocats de la défense estiment avoir de bonnes relations avec les auxiliaires parajudiciaires; l'inverse est aussi vrai, mais la majorité des professionnels du droit souhaitent l'implantation de mécanismes de coordination plus officiels entre les auxiliaires et la Société d'aide juridique du Yukon. On est en général d'accord pour dire que cette collaboration plus étroite devrait porter sur la formation des auxiliaires parajudiciaires.

Certains changements ont été apportés depuis la réalisation de ces études. Ainsi, en 2006-2007, la Commission des services juridiques du Nunavut a créé un poste de coordonnateur des auxiliaires parajudiciaires pour centraliser et améliorer la gestion et la supervision du Programme APA dans ce territoire.

Les représentants P-T ont proposé plusieurs améliorations, dont :

- appliquer les services APA aux tribunaux de la famille, de traitement de la toxicomanie et à ceux s'occupant des affaires de violence familiale, ainsi qu'aux Autochtones non représentés dans des affaires civiles;
- ajouter des ressources et des auxiliaires parajudiciaires;
- mieux faire connaître le Programme APA et reconnaître davantage le rôle de l'auxiliaire parajudiciaire au sein du système de justice pénale.

Les représentants de programme du ministère de la Justice ont convenu que des pressions s'exercent pour que l'éventail des services offerts par les auxiliaires parajudiciaires s'accroisse. Ils ont aussi noté le besoin d'une meilleure reconnaissance du Programme APA et des auxiliaires parajudiciaires par les autres intervenants du système judiciaire ainsi que de meilleures communications sur le type de services qu'ils fournissent. Les représentants de programme du ministère de la justice ont rappelé la nécessité de liens très étroits avec les autres programmes de

¹⁰ *Ibid.*, p. vii.

¹¹ Ministère de la Justice (octobre 2002). Besoins en matière d'aide juridique, de conseillers parajudiciaires et de services de vulgarisation et d'information juridiques au Yukon.

justice à l'intention des Autochtones. Enfin, ils souhaitent que les intervenants du Programme APA jouent un rôle plus proactif pour ce qui est du recensement et de l'analyse des nouveaux enjeux qui pourraient avoir une incidence sur celui-ci (par exemple, le rôle de l'auxiliaire lors de la préparation de rapports Gladue).

Les OPS et les RJC ont aussi fait des propositions d'amélioration des services APA :

- formation supplémentaire assortie de mentorat et de ressources documentaires ou Internet;
- sensibilisation accrue et meilleure compréhension du Programme au sein des collectivités, notamment chez les avocats, et amélioration des relations avec les services d'aide juridique;
- expansion visant la prévention du crime tout en conservant l'accent du programme sur les personnes qui violent la loi pour la première et la deuxième fois (par rapport aux récidivistes) – c.-à-d. investissement dans des stratégies garantissant que les personnes qui violent la loi pour la première fois ne deviennent pas des récidivistes.

Les OPS et les RJC demandent plus de postes d'auxiliaires parajudiciaires et plus de soutien administratif pour l'équipe en place, la parité salariale, une désignation professionnelle correcte et une réponse positive à des besoins fondamentaux tels des locaux et des téléphones. Ceux qui se trouvent dans le Nord ont insisté pour que le Ministère reconnaisse les complexités géographiques et culturelles du Nord (p. ex., la dispersion géographique et le besoin de salaires concurrentiels avec ceux du gouvernement territorial). Deux OPS ont demandé à ce que le programme APA soit étendu aux tribunaux de la famille.

Les auxiliaires parajudiciaires interrogés ont fait de nombreuses recommandations d'amélioration, notamment :

- plus de formation;
- normes nationales (formation, outils, etc.);
- plus de financement;
- promotion accrue du programme dans la collectivité autochtone et au sein du système de justice;
- plus de postes d'auxiliaires parajudiciaires et de postes de soutien;
- meilleures installations;

- plus d'occasions d'interaction entre auxiliaires (échelle locale, provinciale et nationale);
- plus d'équipement de meilleure qualité.

Conclusions : La présente évaluation et d'autres évaluations et examens récents indiquent plusieurs améliorations de programme possibles. Nombre d'entre elles relèvent d'une administration ou d'une autre, mais elles ont en commun le besoin d'une formation accrue, davantage de ressources et la nécessité de répondre à la demande accrue pour les services d'auxiliaires parajudiciaires.

Les autres suggestions d'amélioration du Programme APA non mentionnées ailleurs dans le présent rapport sont les suivantes :

- fournir davantage de fonds P-T et fédéraux pour garantir une couverture géographique adéquate, du personnel suffisant et le service à la clientèle, mettre en œuvre une approche proactive d'identification et d'examen des enjeux émergents susceptibles d'avoir un effet sur le rôle des auxiliaires parajudiciaires;
- appliquer les services APA aux tribunaux de la famille, de traitement de la toxicomanie et à ceux s'occupant des affaires de violence familiale, ainsi qu'aux Autochtones non représentés dans des affaires civiles.

3. CONSTATATIONS – MESURE DU RENDEMENT

L'un des objectifs de la présente évaluation était d'évaluer la mise en œuvre de la stratégie de mesure du rendement du Programme APA et de déterminer si les renseignements sur le rendement requis pour l'évaluation sommative seraient disponibles. Ce chapitre présente les constatations relatives à la stratégie de mesure du rendement. On trouve à l'annexe D un aperçu des exigences en matière de mesure du rendement consignées au CGRR du programme. Les renseignements sur la mesure du rendement sont nécessaires au respect des exigences de responsabilisation fédérale et à la démonstration de la valeur du programme au moment du renouvellement de ses conditions (au plus tard le 31 mars 2008).

3.1. Étendue de la mise en œuvre

L'examen des documents montre que les décisions et les échéances relatives à la mise en œuvre en ce qui a trait aux exigences de mesure du rendement sont les suivantes :

- Lors de la réunion des 29 et 30 novembre 2004 du GTT, on a recommandé que les provinces mettent en œuvre les principales mesures de rendement 1 à 6 et que des projets pilotes pour les mesures 7 à 9 (l'enquête auprès de la magistrature) et les mesures 10 à 12 (l'enquête auprès des clients) soient réalisés.
- Lors de la réunion d'avril 2005 du Comité directeur du GTT, le Ministère a demandé aux administrations provinciales de faire la collecte de données relativement aux principales mesures de rendement 1 à 6 et de s'efforcer de mener à bien l'enquête auprès de la magistrature en 2005-2006.
- Selon la version du Guide sur la stratégie de mesure du rendement et de rapport de septembre 2005, les provinces devaient mettre en œuvre les principales mesures de rendement 1 à 6 et viser la mise en œuvre des principales mesures 10 à 12 en 2005-2006 et des principales mesures 7 à 9 à compter de 2006-2007.
- Le Ministère a par la suite convenu de lancer en 2006-2007, dans quelques administrations, des projets pilotes d'enquêtes auprès de la magistrature et des clients; cela étant, toutes les

administrations devaient fournir des données relativement aux principales mesures de rendement 1 à 6 pour l'année 2005-2006, en date du 31 décembre 2006¹².

Des projets pilotes d'enquêtes auprès de la magistrature et des clients sont en cours en Colombie-Britannique, en Nouvelle-Écosse et en Alberta.

Les représentants P-T avaient surtout des préoccupations relatives aux mesures de rendement 7 à 12. Voici les préoccupations des P-T :

- la confidentialité et la protection des renseignements personnels des clients;
- la protection des auxiliaires parajudiciaires contre le biais de réponse négative potentiel de la part des clients insatisfaits de l'issue de leur cause;
- la protection des auxiliaires parajudiciaires contre la réaction négative à l'égard du programme de la part des répondants qui mettent en cause la justification fondamentale du programme;
- l'augmentation de la charge de travail des auxiliaires parajudiciaires;
- une capacité de collecte des données qui varie selon l'OPS.

Dans le Nord, les représentants territoriaux ont également fait part de préoccupations précises :

- l'analphabétisme des clients à l'oral et à l'écrit;
- le dépistage des clients;
- le faible taux de réponse aux enquêtes auprès de la magistrature et des clients;
- les exigences excessives par rapport aux budgets disponibles;
- l'absence de démarche intégrée en matière de rapports sur le rendement pour les ESAJ.

¹² À la réunion du 7 novembre 2006 du GTT, il a été décidé que les principales mesures de rendement 7 à 12 seraient recueillies dans le cadre de l'évaluation sommative.

À cet égard, il faut souligner que les récents examens du ministère de la Justice sur l'accès aux services de justice dans le Nord¹³ concluent à la nécessité d'une démarche intégrée visant la collecte des données de mesure du rendement et proposent dans certains cas le type de mesure à relever. L'examen a aussi fait ressortir les contraintes liées aux capacités des commissions des services juridiques qui peuvent nuire à la collecte dans le Nord.

Selon les OPS, divers éléments contribuent à la préparation des rapports de mesure du rendement, dont les projets pilotes en cours, en plus des pratiques établies de production de rapports et la volonté des OPS eux-mêmes de rendre des comptes. L'exercice comporte divers défis : le respect des exigences et la présentation de rapports uniformes provenant d'une vaste équipe disséminée sur un très grand territoire, l'obligation de faire rapport selon le strict gabarit fédéral, et enfin, l'absence de soutien technique que pourrait offrir un spécialiste en informatique. Certains OPS ont fait état d'incompatibilités entre leurs systèmes de gestion de l'information et les exigences du ministère de la Justice en matière de rapports.

Les OPS ont insisté pour que les principaux termes (p. ex., prestation du service et client) soient définis et normalisés avant qu'on puisse faire des énoncés fiables. Ils ont aussi mis en doute la possibilité de faire des suivis à long terme et d'obtenir la collaboration des représentants du système de justice pénale (p. ex., les juges et les avocats) pour recueillir des renseignements sur le rendement. Ils craignaient aussi qu'un manque de capacité les empêche de répondre à ces exigences et que les exigences de rapports ne couvrent pas tous les aspects du travail des auxiliaires parajudiciaires.

Les OPS ont présenté de nombreuses recommandations :

- faire des rapports plus fréquents (p. ex., tenir un journal quotidien);
- veiller à ce que tous les répondants du système de justice pénale connaissent le programme;
- passer d'un mode d'autoévaluation à un système de mesure du rendement plus objectif dans le cadre duquel les données sont collectées par un tiers utilisant des méthodes de recherche

¹³ Voir, du ministère de la Justice : Prestation de services juridiques dans le Nord du Canada – Sommaire de la recherche dans les Territoires du Nord-Ouest, du Nunavut et du Yukon (janvier 2003); Besoins en matière d'aide juridique, de conseillers parajudiciaires et de services de vulgarisation et d'information juridiques au Yukon : Rapport définitif (octobre 2002); Besoins en matière d'aide juridique, de conseillers parajudiciaires et de services de vulgarisation et d'information juridiques dans les Territoires du Nord-Ouest (octobre 2002) et Examen opérationnel de la Commission des services juridiques du Nunavut (février 2005).

standardisées (comprenant par exemple un examen éthique, des questions/des outils en matière de tests et de pratique de la collecte et des rapports plus fréquents);

- collaborer plus étroitement avec les OPS à la conception d'un système qui répond mieux à leurs besoins de collecte et de traitement des données;
- communiquer de manière plus claire les fins auxquelles les renseignements serviront;
- assurer un soutien technique (formation, FAQ en ligne, accès à un support informatique).

Jusqu'à présent, les renseignements sur le rendement reçus par le Ministère sont de différente qualité. En outre, le Ministère a tenu des ateliers dans chaque administration pour peaufiner le modèle logique de façon à tenir compte des activités des auxiliaires parajudiciaires. Le Ministère connaît les défis auxquels sont confrontés les provinces et les territoires, ainsi que les OPS, et leurs préoccupations mais estime que la collecte des données sur la mesure du rendement est essentielle afin de satisfaire aux exigences de responsabilisation et de démontrer la valeur du programme lors du renouvellement de ses conditions (au plus tard le 31 mars 2008).

On a demandé aux auxiliaires parajudiciaires quels renseignements sur la mesure du rendement ils devaient fournir à leurs OPS. Presque tous les auxiliaires parajudiciaires (90 %) ont indiqué qu'ils fournissaient à leurs OPS des renseignements statistiques sur leurs clients¹⁴. Sur ces auxiliaires, 81 % fournissaient des renseignements mensuellement, tandis que 24 % en fournissaient hebdomadairement ou quotidiennement.

Conclusions : Les divers OPS étaient plus ou moins avancés dans leur mise en œuvre avant le premier rapport de rendement dont l'échéance était fixée au 31 décembre 2006. Les exigences liées aux principales mesures de rendement 1 à 6 ne semblaient pas faire problème, quoique les définitions des termes « client » et « prestation de services » ne soient pas encore arrêtées.

Des projets pilotes d'enquêtes auprès de la magistrature et des clients sont en cours en Colombie-Britannique, en Nouvelle-Écosse et en Alberta. Les représentants P-T craignent que les plus petits OPS ne puissent mener à bien ces enquêtes, surtout s'ils ne disposent pas de ressources ni de formation supplémentaires. Il reste de nombreuses questions à régler quant à l'utilité des données et à leur qualité et l'on devrait concevoir un système de gestion de l'information qui intègre les données de manière à permettre des analyses locales. En outre, la confidentialité et la protection des renseignements personnels recueillis préoccupent, de même que l'analphabétisme

¹⁴ Il s'agit du regroupement de données auparavant exigées et qui font maintenant partie de la principale mesure du rendement 2.

des répondants, le taux de réponse aux enquêtes et le manque de formation et de ressources des OPS.

3.2. Caractère adéquat des outils et des ressources contribuant au respect des exigences de rapports sur le rendement

Pour aider à recenser et à formuler les exigences liées aux rapports sur la mesure du rendement, le CD GTT a, par l'intermédiaire du Ministère, retenu les services d'une société-conseil chargée de tenir des consultations sur la mesure du rendement avec les représentants provinciaux et le personnel des OPS dans toutes les provinces et d'élaborer un guide inspiré des constatations sur la mesure du rendement et les rapports à l'intention des provinces, des territoires et des OPS. Les consultants ont tenu des ateliers de travail avec les représentants provinciaux et du personnel des OPS en 2004-2005 pour élaborer un modèle logique APA propre à chaque administration, pour établir et peaufiner les principales mesures de rendement et pour déterminer les moyens de relever les défis liés à la collecte des données. Le Ministère a par la suite organisé des ateliers semblables en Ontario et dans deux territoires en 2005, puis dans un autre en 2006.

On a mis la dernière main au Guide sur la stratégie de mesure du rendement et de rapport à l'intention des provinces en septembre 2005, à l'intention des Territoires du Nord-Ouest en octobre 2005 et du Yukon en mai 2006. Le guide à l'intention du Nunavut n'était pas encore prêt au moment d'écrire ces lignes. Le Guide sur la stratégie de mesure du rendement et de rapport renferme des gabarits de rapport à l'intention des OPS et un exemple de rapport de fin d'année proposé par le ministère de la Justice.

Tant les représentants P-T que les OPS ont trouvé utiles les ateliers, le guide et les gabarits, mais des clarifications s'imposent et il faudra plus de formation, de ressources et de temps pour l'application réussie des exigences en matière de mesure du rendement.

Les provinces et les territoires ont précisément signalé les besoins supplémentaires suivants :

- plus de formation relativement aux enquêtes et de ressources financières pour que les OPS puissent respecter les exigences en la matière;
- plus de formation relativement à l'enquête auprès des clients pour surmonter les problèmes de procédure découlant de la difficulté à les retracer;
- un gabarit de base de données nationale informatisée.

Tous les OPS avaient reçu une trousse d'outils (gabarits, guides, formulaires, exemples ou notes) pour les aider à répondre aux exigences en matière de mesure du rendement. La plupart des OPS craignaient que les outils ne soient adéquats que du point de vue du financier et soient inutiles pour les OPS, quoique d'autres estimaient que les modèles logiques et le guide sur la mesure du rendement qui ont été fournis constituaient des outils utiles, notamment parce qu'ils fournissaient de bons exemples concrets. Certains OPS estimaient qu'il faut une normalisation des données ou du moins un accord sur les données les plus utiles. Quelques OPS ont insisté sur la nécessité de simplifier les outils et de les rendre plus faciles à comprendre.

Quelques OPS ont indiqué avoir besoin de plus de personnel pour faire la collecte des données, les organiser et en faire rapport et d'autres ont proposé de la formation, des mises à jour, des communications ou des occasions d'échanger de l'information ou de faire part de leurs expériences. Deux OPS ont suggéré l'établissement d'une base de données faisant correspondre les exigences de mesures du rendement.

Presque tous les auxiliaires parajudiciaires interrogés (94 %) ont dit avoir reçu des outils de collecte des données voulues. Les outils les plus fréquemment mentionnés étaient les suivants :

- formulaires/formulaires d'admission (44 %);
- bases de données/chiffriers (31 %);
- ordinateurs/ordinateurs portatifs (26 %);
- gabarits (16 %);
- programmes informatiques/logiciels (10 %).

Environ les trois quarts des auxiliaires parajudiciaires ont indiqué disposer des outils nécessaires. Parmi ceux qui demandaient plus d'outils, plusieurs ont dit qu'ils avaient besoin d'un ordinateur, d'un meilleur ordinateur ou d'un ordinateur portatif.

Conclusions : Les diverses ressources se sont révélées utiles, mais il faut plus d'outils et de ressources, y compris plus de formation sur la tenue d'enquêtes, un guide de mise en œuvre pratique, une définition claire de ce qu'est un « client » et une aide financière accrue pour aider les OPS à se décharger du fardeau accru de mener les enquêtes. Certaines administrations ont indiqué qu'une base de données nationale serait bénéfique. Les OPS voudraient notamment que les exigences liées à la mesure du rendement prennent mieux en compte leurs besoins en matière d'information de gestion.

3.3. Facteurs favorables ou défavorables à la collecte et au rapport des renseignements sur le rendement

Le tableau 5 contient le sommaire des facteurs qui influent sur la collecte des données, selon les représentants P-T et les OPS.

Tableau 5 – Facteurs favorables ou défavorables à la collecte de données

Répondants	Facteurs favorables	Facteurs défavorables
OPS	<p>Beaucoup recueillent une information semblable</p> <p>La motivation</p> <p>Les relations de travail sont bien établies</p> <p>L'infrastructure est déjà en place</p>	<p>Une collaboration insuffisante</p> <p>Les OPS doivent exercer plus d'influence (information ou processus de collecte)</p> <p>Besoin de mieux comprendre à quelles fins les données serviront</p> <p>Nécessité d'assurer un équilibre entre la prestation de services et les exigences de rapports (un lourd fardeau)</p>
P-T	<p>Aidera à la responsabilisation et démontrera la valeur du programme</p> <p>La formation et les outils ont été utiles</p>	<p>Les OPS manquent de moyens pour assurer la confidentialité et la protection des renseignements personnels</p> <p>Beaucoup de rapports pour peu d'argent, surtout si l'on compare ce programme à d'autres du ministère de la Justice, notamment la SJA</p> <p>Besoin d'une base de données nationale</p> <p>Absence d'une démarche intégrée de mesure du rendement dans les territoires aux termes des Ententes sur les services d'accès à la justice</p> <p>Manque de capacité de la plupart des OPS (surtout pour les mesures liées aux enquêtes)</p> <p>Besoin de formation en matière de enquêtes</p> <p>Possibilité que les réponses soient faussées</p> <p>Crainte quant à l'avenir si les données sur le rendement sont négatives</p>
MJ	<p>Ateliers sur le modèle logique et sur la mesure du rendement</p> <p>Guide sur la stratégie de mesure du rendement et gabarits de rapport</p>	<p>Terminologie flottante</p> <p>Questions de capacité</p> <p>Retard de mise en œuvre imputable aux différentes dates de signature des ententes avec les provinces et les territoires</p>

Répondants	Facteurs favorables	Facteurs défavorables
Auxiliaires para-judiciaires	<p>Les outils à leur disposition sont utiles</p> <p>Aptitude à faire le suivi auprès des clients</p> <p>Équipement disponible (ordinateurs, téléphones, télécopieurs)</p> <p>Accès à Internet</p> <p>Accès aux personnes (superviseurs, autres auxiliaires, etc.)</p>	<p>La durée du processus/le manque de ressources pour le suivre</p> <p>L'impossibilité d'avoir accès aux outils à l'extérieur des bureaux</p> <p>Problèmes d'équipement et manque d'équipement (pas d'ordinateur portatif, problèmes de réseau, d'accès à Internet, de services téléphoniques, etc.)</p>

Près de la moitié des OPS estimaient que l'infrastructure en place et une certaine connaissance des exigences liées aux rapports ont facilité leur tâche. Un OPS estimait que les relations de travail établies de longue date avec les principaux intervenants allaient dans le même sens. Près de la moitié des OPS ont déclaré que les problèmes provenaient d'exigences de production de rapports qui n'étaient pas étayées par des ressources suffisantes. Pour au moins deux OPS, la collecte de données a posé problème en raison des divergences entre le Ministère et les OPS relativement aux fins auxquelles serviraient ces données. D'autres organismes ont signalé les difficultés suivantes : collecte des données en temps opportun, roulement de personnel dans les OPS ou au Ministère, manque d'information sur les attributions, de même que des attentes changeantes. Au moins un OPS a posé la question de savoir comment recueillir des renseignements auprès de personnes qui ne sont pas tenues de répondre, comme c'est le cas des représentants du système de justice pénale.

Un OPS a dit qu'une base de données nationale bien conçue permettrait de brosser un portrait à l'échelle nationale, mais aussi provinciale, et aiderait à mieux faire comprendre les priorités du programme. En fait, un peu plus de la moitié des OPS ont recommandé la création d'une base de données nationale normalisée qui serait utile aux OPS et serait structurée en fonction des exigences fédérales de rapports. Par contre, les autres OPS, notamment les OPS qui éprouvent des difficultés à faire la collecte de données, voulaient qu'une réunion se tienne pour examiner la question de l'exactitude des données, trouver réponse à leurs questions et échanger des renseignements. D'autres recommandations portent sur la rationalisation du système et plus de personnel pour la saisie de données, ainsi que le recrutement d'un analyste de politique pour leur analyse. Selon deux OPS, d'autres discussions doivent se tenir au GTT sur l'élaboration de la base de données.

Le Ministère connaissait les préoccupations des OPS quant à leur capacité relative aux principales mesures de rendement 7 à 12, mais espérait que les consultations approfondies ainsi que l'élaboration du Guide sur la stratégie de mesure du rendement et de rapport y répondraient.

Les représentants du Ministère ont aussi reconnu que les problèmes de capacité sont plus criants dans le Nord¹⁵.

Les auxiliaires parajudiciaires ont fait la liste des facteurs qui facilitent la production de rapports : les outils, les contacts avec les clients, l'équipement à disposition (dont les téléphones et télécopieurs), l'accès à Internet et aux collègues (superviseurs, autres auxiliaires, etc.). Les facteurs défavorables ont trait à l'incapacité de faire des suivis auprès des clients (en conséquence, si les renseignements ne sont pas recueillis lors de l'entrevue initiale, il pourrait être impossible de les obtenir par la suite), le temps mis à faire le suivi et le manque de ressources à cet égard, l'impossibilité d'avoir accès aux outils hors site et les problèmes de matériel.

Conclusion : De nombreux facteurs sont favorables ou défavorables à la collecte des données et à la production des rapports. Au nombre des facteurs favorables, mentionnons :

- les ateliers sur le modèle logique et les consultations menées par le ministère de la Justice;
- le guide sur la mesure du rendement et les gabarits fournis par le ministère de la Justice;
- les enquêtes pilotes en cours en Colombie-Britannique, en Alberta et en Nouvelle-Écosse.

Au nombre des facteurs défavorables, on retrouve :

- la capacité limitée de mesure du rendement dans le Nord;
- la capacité des plus petits OPS à mener à bien les enquêtes auprès de la magistrature et des clients, sans ressources ou formation supplémentaires;
- des problèmes de qualité des données (p. ex., défi lié à l'alphabétisation et au taux de réponse, possibilité de réponses faussées de la part de clients insatisfaits de l'issue de leur cause ou de fonctionnaires de la cour qui mettent en cause la justification fondamentale du programme);
- des préoccupations au sujet de la confidentialité des données et de la vie privée.

¹⁵ Comme il a été noté ailleurs, le Ministère a décidé par la suite qu'il recueillera les renseignements sur les principales mesures de rendement 7 à 12 dans le cadre de l'évaluation sommative.

4. RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION

4.1. Efficacité du Groupe de travail tripartite (GTT) :

Priorités du GTT

Le Groupe de travail tripartite (GTT) a un mandat clair qui demeure généralement pertinent. Toutefois, pour plusieurs raisons, le GTT ne remplit pas entièrement son mandat.

Le GTT a des priorités annuelles établies, mais la liste est trop ambitieuse, de sorte que quelques priorités n'ont pas été convenablement abordées. En outre, au cours des dernières années, l'ordre du jour des réunions du GTT a mis l'accent en grande partie sur les exigences de responsabilisation du ministère de la Justice, ce qui a laissé peu de temps et de ressources pour les autres enjeux. Les organismes de prestation de services estiment qu'ils n'ont pas suffisamment l'occasion de discuter des enjeux d'exécution du programme. D'autre part, les provinces et les territoires sont d'avis que le GTT devrait mettre l'accent sur les enjeux stratégiques.

Recommandation 1 : Il est recommandé que le GTT classe ses priorités annuelles selon leur importance et élabore un plan de travail pour les aborder.

Réponse de la direction :

Nous sommes d'accord avec la conclusion et la recommandation. Toutefois, la capacité d'atteindre un consensus dépend énormément de la collaboration de la part des autres membres du GTT.

Recommandation 2 : Il est recommandé que le ministère de la Justice élabore une stratégie sur l'obtention de commentaires portant sur les exigences de responsabilisation fédérale de la part des membres du GTT sans alourdir l'ordre du jour de celui-ci.

Réponse de la direction :

Nous sommes d'accord avec la conclusion et la recommandation.

Recommandation 3 : Il est recommandé que le GTT examine la possibilité de choisir un troisième président parmi les administrateurs des OPS pour veiller à ce que les enjeux qui préoccupent les OPS fassent partie de l'ordre du jour.

Réponse de la direction :

Nous convenons qu'il y aurait lieu d'étudier la possibilité de nommer un troisième coprésident représentant les organismes de prestation de services. Cette idée a fait l'objet de discussions à la réunion du 1^{er} mai 2007 du GTT et un certain nombre de provinces et de territoires l'ont appuyée.

Fonctionnement du GTT

Le fonctionnement du GTT fait l'objet de préoccupations, notamment la participation inégale des membres du groupe de travail, le temps exagéré qu'il faut au groupe de travail pour s'attaquer aux enjeux, le manque de clarté de certaines décisions du groupe de travail et l'insuffisance du soutien du secrétariat.

Recommandation 4 : Il est recommandé que le GTT embauche un facilitateur aux réunions pour l'aider à traiter des questions plus efficacement et à prendre des décisions au moment opportun.

Réponse de la direction :

Nous convenons que dans certains cas, la facilitation par une personne-ressource externe contribuerait à l'atteinte d'un consensus sur des enjeux complexes ou de longue date du GTT. Parallèlement à la réunion annuelle 2006 du GTT (novembre), un facilitateur a orienté une discussion sur la mesure du rendement. Le GTT a formulé des commentaires positifs et a jugé l'expérience utile.

Recommandation 5 : Il est recommandé que le ministère de la Justice fournisse davantage de soutien de secrétariat au GTT.

Réponse de la direction :

Nous convenons qu'un soutien de secrétariat supplémentaire pour le GTT serait bénéfique. La capacité du ministère de la Justice de fournir ce soutien dépend énormément de l'obtention de ressources supplémentaires pour le Programme APA.

Coprésident provincial

Il faut aussi définir les critères d'admissibilité, le processus de sélection et la durée du mandat du coprésident provincial.

Recommandation 6 : Il est recommandé que le GTT formule les critères d'admissibilité, le processus de sélection et la durée du mandat du coprésident provincial.

Réponse de la direction :

Nous sommes d'accord avec la conclusion et la recommandation. À la réunion annuelle du 1^{er} mai 2007 du GTT, un projet de mandat modifié a été présenté au GTT pour examen. Ce projet comprenait des renseignements détaillés sur l'admissibilité, le processus de sélection et la durée du mandat du coprésident provincial.

Comité directeur

Le Comité directeur du GTT n'est actuellement pas un mécanisme efficace permettant au GTT de réaliser ou de guider ses travaux. Son rôle, son mandat et son pouvoir décisionnel ne sont pas documentés et ne sont pas clairs pour le GTT ni même pour le Comité directeur lui-même.

Recommandation 7 : Il est recommandé que le GTT examine le rôle, le mandat et le pouvoir décisionnel du Comité directeur du GTT.

Réponse de la direction :

Nous sommes d'accord avec la conclusion et la recommandation. À la réunion annuelle du 1^{er} mai 2007 du GTT, un projet de mandat modifié a été présenté au GTT pour examen. Les membres du GTT ont convenu que le Comité directeur devrait être éliminé mais qu'un texte permettant au GTT de constituer des sous-comités au besoin pour que ceux-ci travaillent sur les secteurs prioritaires du GTT devrait être ajouté au nouvel énoncé de mandat. À sa constitution, chaque nouveau

sous-comité se verrait confier un mandat clair et un processus décisionnel établi par le GTT.

4.2. Financement du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones (APA)

L'augmentation de 2002-2003 du financement fédéral (1 million de dollars) a contribué à l'atténuation de certaines pressions immédiates sur le programme d'assistance parajudiciaire mais, selon les représentants des provinces et des territoires et/ou les OPS, elle n'a pas suffi pour défrayer les coûts liés au rôle évolutif des auxiliaires parajudiciaires.

Recommandation 8 : Il est recommandé que le ministère de la Justice obtienne et analyse de l'information sur les coûts de programme afin de déterminer si du financement supplémentaire se justifie.

Réponse de la direction :

Nous sommes d'accord avec la conclusion et la recommandation. Des discussions préliminaires avec les partenaires provinciaux/territoriaux ont mené à la présentation par le GTT d'un point de consentement, à la réunion de juin 2007 des sous-ministres FPT, sollicitant et recevant l'autorisation de mettre en place une stratégie de renouvellement pour le Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones.

Mesure du rendement

La plupart des représentants provinciaux et territoriaux éprouvent des problèmes avec la définition de « client » dans la principale mesure de rendement 3. L'information est essentielle à la détermination de la question de savoir si le programme atteint ses objectifs.

Même si les diverses ressources fournies par le ministère de la Justice à l'appui de la mesure du rendement ont été utiles, les OPS n'ont pas mis en œuvre l'enquête auprès des clients et auprès des fonctionnaires des tribunaux et des juges en raison d'un certain nombre de préoccupations, notamment la protection des renseignements personnels des clients, le caractère approprié de la collecte d'information par des auxiliaires parajudiciaires auprès de leurs propres clients et l'effet sur la charge de travail des auxiliaires parajudiciaires en l'absence de financement supplémentaire.

Recommandation 9 : Il est recommandé que le ministère de la Justice travaille en collaboration avec les provinces, les territoires et les organismes de prestation de services pour préciser la définition de « client » dans la principale mesure de rendement 3.

Réponse de la direction :

Nous sommes d'accord avec la recommandation. Le Ministère continuera de travailler avec les provinces et les territoires ainsi qu'avec les organismes de prestation de services afin d'atteindre un consensus sur une définition normalisée de « client ». Sans ressource supplémentaire pour élaborer une base de données nationale, il y a eu et il continuera d'y avoir des difficultés dans l'atteinte d'un consensus avec les provinces et les territoires sur des champs et définitions normalisés.

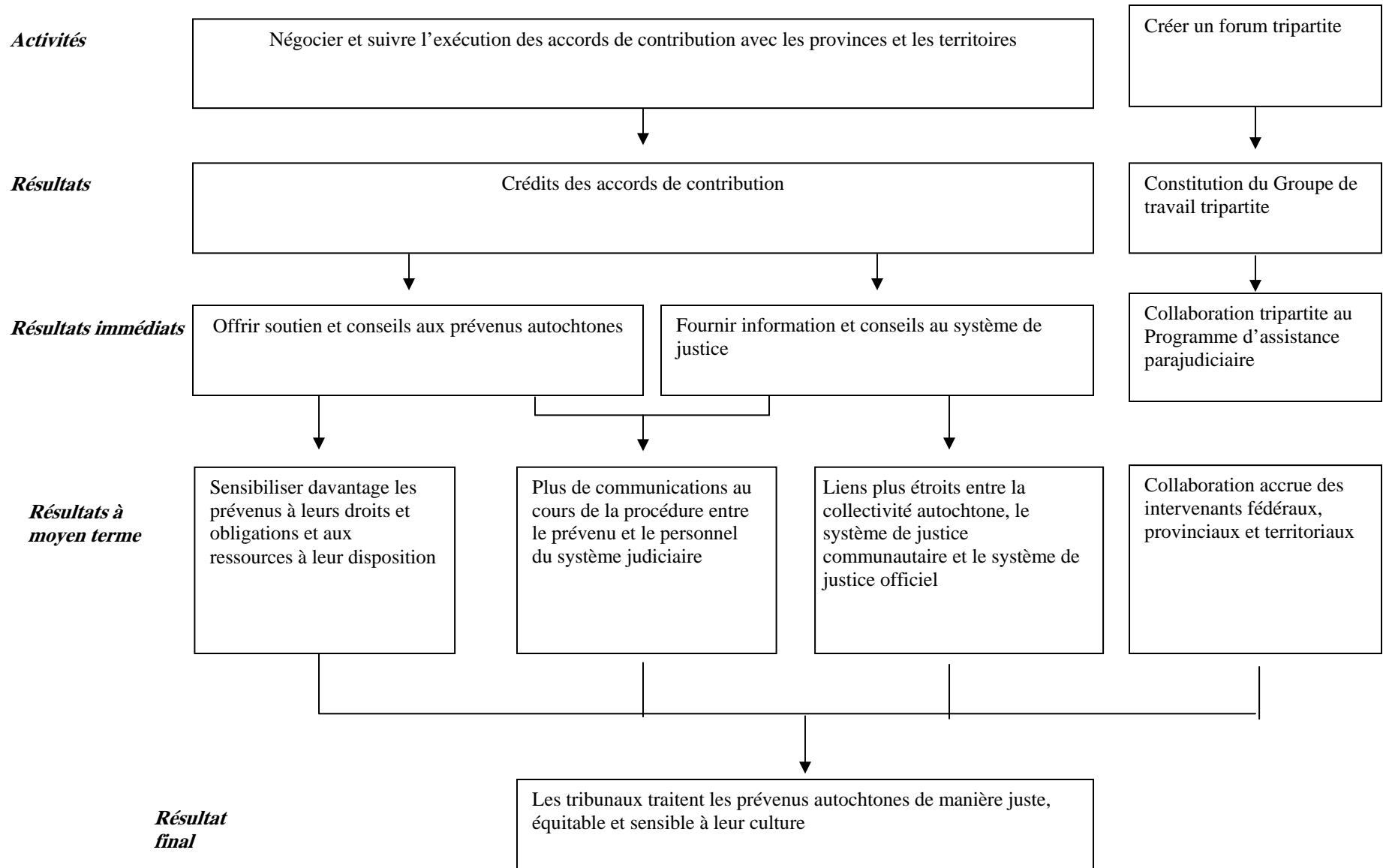
Recommandation 10 : Il est recommandé que le ministère de la Justice travaille en collaboration avec les provinces et les territoires pour élaborer une stratégie modifiée de mise en œuvre de l'enquête auprès des clients et de l'enquête auprès des fonctionnaires des tribunaux et des juges et qu'il détermine si des ressources supplémentaires sont requises à l'appui de la stratégie (c.-à-d., formation, élaboration d'une base de données nationale, édification de la capacité d'appuyer les OPS pour que ceux-ci satisfassent aux exigences fédérales de responsabilisation).

Réponse de la direction :

Nous sommes d'accord avec la recommandation de modifier la stratégie d'enquête pour tenir compte des défis auxquels font face les administrations lorsqu'elles gèrent les enquêtes auprès des clients et les enquêtes auprès des fonctionnaires des tribunaux et des juges. L'information relative aux clients et aux fonctionnaires des tribunaux/juges sera recueillie au cours de 2007-2008 au moyen de l'évaluation sommative du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones.

ANNEXE A :
Modèles logiques du Programme APA

Programme d'assistance parajudiciaire – Modèle logique du CGRR



Programme d'assistance parajudiciaire – Modèle logique du Guide sur la stratégie de mesure du rendement et de rapport

SERVICES

SERVICES NON JUDICIAIRES

- Première entrevue avec les clients (réunion, évaluation, constitution du dossier)
- Aider les clients à obtenir les soins indiqués, surtout s'ils sont sous garde
- Préparer l'instruction de l'affaire : documents, statistiques, dossiers, rapports
- Fournir des renseignements sur : nature de l'accusation, droits, procédure judiciaire, attributions, mesures de rechange, options de justice réparatrice, détermination de la peine
- Aider à obtenir les documents d'information et les formulaires et les expliquer aux clients
- Aider à coordonner et à préparer les demandes de mise en liberté sous caution
- Fournir des renseignements aux personnes qui se portent garantes du client
- Faciliter les contacts avec les services de traduction et d'interprétation
- Fournir de l'information aux clients sur la décision du tribunal ou ses instructions
- Fournir des renseignements généraux ou de l'aide aux victimes autochtones d'actes criminels (là où il n'y a pas de conflit d'intérêts)
- Suivis auprès du personnel du système de justice pénale sur l'issue de la cause, le statut du prévenu et son suivi
- Suivis auprès des clients ou des OPS sur les services fournis (si les délais et la situation s'y prêtent)
- Mieux connaître le prévenu autochtone et sa situation
- Favoriser les échanges entre le prévenu, le personnel judiciaire, les juges et les autres intervenants
- Fournir des services de counselling généraux et du soutien moral

RENOIS

- Se renseigner sur les ressources, le soutien et les contacts pour les clients
- Diriger les personnes qui s'adressent à eux et qui ne sont pas des clients vers les services appropriés
- Expliquer les ressources et le soutien à la disposition des clients et fournir le nom de personnes ressources
- Diriger les clients vers de les services d'aide juridique et de caution
- Aider les clients à se prévaloir des ressources et du soutien disponibles

SERVICES JUDICIAIRES

- Aider les clients lors de leur comparution devant le tribunal
- Être présent lors des audiences
- Assurer un soutien au cours de la procédure judiciaire aux clients et au personnel judiciaire
- Fournir des renseignements sur la procédure judiciaire pertinente aux clients, au personnel judiciaire et aux juges
- Agir à titre d'« ami de la cour » pour fournir des renseignements au tribunal sur les ressources communautaires et les options en matière de détermination de la peine
- Apporter l'éclairage voulu sur les différences culturelles en les interprétant
- Négocier avec le procureur pour le compte de clients sans représentation
- Donner son avis au moment de l'ajournement, de la détention préventive (et dans certaines administrations) de la peine demandée par la poursuite, des contrôles et des demandes de mise en liberté sous caution

MESURES DE RECHANGE / SERVICES DE JUSTICE RÉPARATRICE

- Faciliter le recours aux mesures de rechange et aux services de justice réparatrice, y compris le règlement des différends et (dans certaines administrations) y participer

DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS

PARTENARIATS ET DÉFENSE D'INTÉRÊTS

- Être membre de comités mixtes sur la justice et communautaires
- Déceler les lacunes, recenser les besoins, les réussites et les enseignements à tirer des initiatives de justice applicable aux Autochtones
- Créer des réseaux et des partenariats avec la collectivité et les organismes du système de justice
- Appuyer les initiatives de développement communautaire (de justice, sociales, de santé)
- Mener des recherches sur les enjeux systémiques auxquels les prévenus autochtones sont aux prises ou y collaborer
- Prendre part aux échanges communautaires, provinciaux et nationaux sur les politiques et les enjeux en matière de justice applicable aux prévenus autochtones
- Défendre les intérêts des prévenus autochtones en matière de lois, de politiques, de services et de processus

ÉDUCATION/FORMATION

- Assurer la formation des auxiliaires parajudiciaires
- Faire des présentations, diriger des ateliers et donner de la formation aux intervenants du système de justice pénale et des systèmes de rechange, y compris le placement d'étudiants et les foires aux carrières
- Aider à faire comprendre le système de justice pénale classique et les autres systèmes dans les collectivités autochtones
- Assurer des services d'éducation du public (présentations et explication des buts du programme)

PORTÉE

CLIENTS

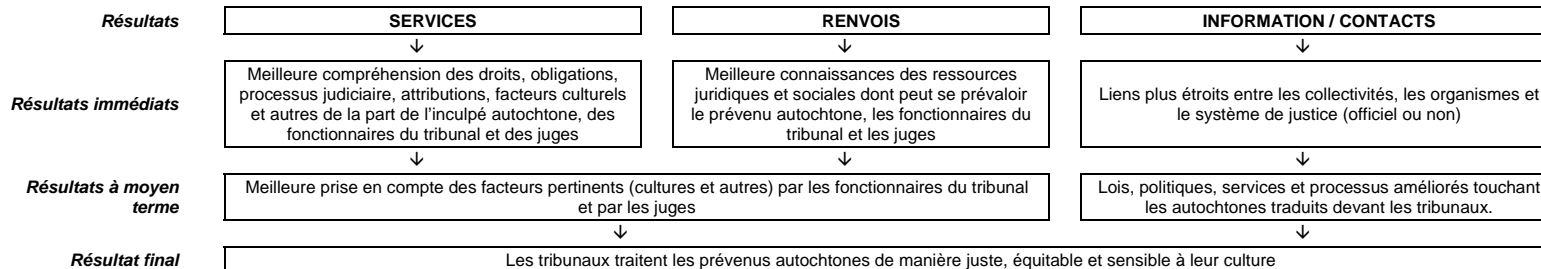
- Prévenus autochtones

AUTRES

- Familles des prévenus autochtones
- Coaccusés
- Victimes autochtones
- Témoins autochtones
- Cautions
- Fonctionnaires du tribunal (aide juridique, avocat de la défense, procureur, greffier, auxiliaires parajudiciaires)
- Juges et juges de paix
- Organismes d'application de la loi (services policiers, GRC, services policiers autochtones, shérifs, gardes-pêche, agents de la faune), organismes chargés du transport ou de la garde des prévenus autochtones, agents de libération conditionnelle et agents de probation
- Collectivités autochtones, dont les organismes et initiatives de justice communautaire autochtone
- Autres organismes non autochtones, dont les services de protection de l'enfance et les services familiaux, programmes de traitement de la toxicomanie
- Organismes de plaintes contre les organismes d'application de la loi et la magistrature, fonds d'indemnisation des victimes d'actes criminels

PARTENAIRES

- Justice Canada
- Provinces
- Organismes de prestation de services



ANNEXE B :
Rôle du GTT

Rôle du GTT

- Servir de forum tripartite pour examiner les questions concernant le Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones, notamment le financement, l'admissibilité, l'exécution du programme, l'évaluation du programme, les questions de promotion et de communication, la formation, les questions touchant plus d'une administration, la collecte des données et une base de données nationale. Pour les premières années visées par la présente entente, les priorités comprennent le programme de formation national pour les auxiliaires parajudiciaires des tribunaux pénaux, l'évaluation du programme à l'échelle nationale et une base de données nationales d'assistance parajudiciaire.
- Élaborer une démarche innovatrice en matière de prestation de services et de solutions aux divers problèmes auxquels le programme est confronté. En particulier, étudier les moyens de mettre en commun les ressources et le savoir-faire relativement à la formation et à la collecte de données, entre autres.
- Faire de la recherche, si des ressources peuvent être dégagées à cette fin.
- Explorer le besoin de services qui ne sont pas couverts par l'accord de partage des frais et ce qui en découlerait. Ces services comprendraient, sans s'y limiter :
 - aide aux prévenus non autochtones dans les régions éloignées;
 - services ordonnés par le tribunal (c'est-à-dire interprétation et supervision de la mise en liberté sous caution);
 - aide dans les dossiers de droit de la famille et les affaires civiles.
- Instaurer des relations de travail efficaces tant au sein du GTT qu'avec d'autres organismes, au besoin.
- Agir à titre d'organisme-ressource pour la prestation de services d'assistance parajudiciaire et pour les questions ayant trait aux Autochtones dans le système de justice.
- Fournir des conseils aux sous-ministres sur l'incidence que pourraient avoir de nouvelles lois ou politiques sur le programme et ses clients.
- Le GTT fera rapport au besoin aux sous-ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la justice.

ANNEXE C :
Enjeux et questions pour l'évaluation

Enjeux d'évaluation

Mise en œuvre et exécution – dans quelle mesure le Programme APA a-t-il été mis en œuvre comme prévu?

1. Comment le Programme APA est-il exécuté dans les administrations? Quels sont les écarts et les points communs?
2. Les accords fédéraux de contribution sont-ils suffisamment souples pour répondre aux objectifs et priorités des administrations? Sinon, pourquoi?
3. L'administration fédérale verse-t-elle l'aide rapidement aux provinces et aux territoires? Si ce n'est pas le cas, pourquoi? Quelles sont les difficultés?
4. Les délais visant les exigences de production de rapports énoncées aux accords de contribution sont-ils respectés? Si ce n'est pas le cas, pourquoi? Quelles sont les difficultés?
5. Le GTT a-t-il rempli son mandat? Dans quelle mesure s'est-il acquitté de son mandat avec efficacité? Quel pourrait être son rôle à l'avenir? Comment pourrait-il être amélioré?
6. Le Comité directeur du GTT a-t-il rempli son mandat? Dans quelle mesure le Comité directeur s'est-il acquitté avec efficacité de son mandat? Quel pourrait être son rôle à l'avenir? Comment pourrait-il être amélioré?
7. Les objectifs du Programme APA sont-ils clairs pour les principaux intervenants en cause? (GTT, Comité directeur du GTT, OPS, ministère de la Justice, provinces, territoires, auxiliaires parajudiciaires)
8. Les attributions sont-elles claires pour tous les intervenants (GTT, Comité directeur du GTT, OPS, ministère de la Justice, provinces, territoires, auxiliaires parajudiciaires)
9. La hausse récente du financement fédéral a-t-elle permis l'atténuation des problèmes du Programme APA? Si oui, comment? Sinon, pourquoi?
10. Quelles sont les forces et les faiblesses du mode d'exécution du Programme APA? Quels éléments de l'exécution du programme doivent être améliorés?

Collecte des données – dans quelle mesure la stratégie de mesure du rendement actuelle est-elle efficace?

1. Dans quelle mesure a-t-on appliqué les exigences liées à la production de rapports énoncées au CGRR du Programme?
2. Les outils et ressources voulus sont-ils disponibles, de manière que les exigences de rapports liées à la mesure du rendement du programme soient respectées? Si ce n'est pas le cas, quels outils ou ressources seraient nécessaires?
3. Quels facteurs ont facilité la collecte des données ou nui à celle-ci et à la production des rapports sur la mesure du rendement exigés dans le guide? Quelles sont les solutions? Quels éléments peut-on améliorer?

Soutien / Conseils / Liens

1. Dans quelle mesure les auxiliaires parajudiciaires ont-ils rejoint leurs groupes clients?
2. Les auxiliaires parajudiciaires ont-ils réussi à faciliter l'établissement, au bénéfice du prévenu, de liens entre les nouveaux programmes de justice communautaire et ceux qui sont bien établis, d'une part, et le système de justice officiel, d'autre part?
3. Dans quelle mesure ont-ils tissé des liens entre les systèmes de justice officiel et de justice communautaire et les collectivités autochtones?
4. Dans quelle mesure les auxiliaires parajudiciaires ont-ils reçu la formation voulue pour bien s'acquitter de leurs tâches? Quelles seraient les améliorations à apporter?
5. L'intervention de l'auxiliaire parajudiciaire a-t-elle permis au prévenu de bien connaître ses droits et obligations?
6. Dans quelle mesure les clients autochtones sont-ils satisfaits de la qualité des services reçus?
7. Comment pourrait-on améliorer les services offerts en vertu du Programme APA?
8. Les intervenants (fonctionnaires du tribunal, avocat commis d'office, avocats de l'aide juridique, juges, etc.) du système de justice officiel ont-ils été informés des éléments pertinents de la situation du prévenu?

9. Dans quelle mesure les fonctionnaires judiciaires et les juges sont-ils satisfaits de la qualité des services fournis?

ANNEXE D :
Principales mesures de rendement

Principales mesures de rendement

Le Guide sur la stratégie de mesure du rendement et de rapport a été mis au point d'après les consultations tenues avec les représentants P-T et les OPS. On y recense 12 principales mesures de rendement du Programme APA.

1. Le nombre d'employés du programme, selon le poste (auxiliaire parajudiciaire, gestionnaire ou coordonnateur, directeur ou directeur administratif, membre du personnel de soutien), selon le type de poste (temps plein ou temps partiel) au sein de l'OPS, en date du 31 mars de la période de rapport.
2. Total du budget annuel des dépenses de l'OPS pour le programme, en date du 31 mars de la période de rapport.
3. Nombre total de clients dont les chefs d'accusation portent sur un événement et qui reçoivent des services en vertu du Programme APA pendant la période de rapport, dont :
 - renseignements sur l'accusation,
 - sexe,
 - âge,
 - condamnations antérieures,
 - services fournis en vertu du Programme APA.
4. Titre et objet des partenariats, comités, conseils, groupes de travail, commissions et réseaux officiels auxquels ont participé les employés du Programme APA au cours de la période de rapport.
5. Description de la formation courante donnée aux auxiliaires parajudiciaires au cours de la période de rapport, y compris les frais annuels moyens de formation, par employé, pour chaque OPS au cours de la période de rapport.
6. Niveau de satisfaction des auxiliaires parajudiciaires quant à la formation courante reçue au cours de la période de rapport, y compris
 - le niveau (la capacité) des participants, avant et après la formation, pour ce qui est de leurs connaissances, de leurs habiletés et de leur compétence,

- la mesure dans laquelle la formation permettra aux auxiliaires de mieux s'acquitter de leurs tâches,
 - le niveau général de satisfaction à l'égard de la formation.
7. La mesure dans laquelle les clients autochtones estiment que l'auxiliaire parajudiciaire a fourni des renseignements qui les ont aidés à mieux comprendre :
- leurs droits et obligations,
 - la procédure judiciaire,
 - les attributions,
 - les ressources juridiques et sociales disponibles dans la collectivité,
 - les aspects culturels et d'autres éléments.
8. Le niveau de satisfaction des clients autochtones à l'égard de la qualité des services fournis par les auxiliaires parajudiciaires :
- a communiqué efficacement avec le client,
 - a traité avec le client avec respect et courtoisie,
 - s'est montré juste avec le client,
 - a fourni de l'aide de manière fiable.
9. Les améliorations proposées par les clients autochtones aux services fournis dans le cadre du Programme APA.
10. La mesure dans laquelle, selon les fonctionnaires du tribunal et les juges, les auxiliaires parajudiciaires diffusent une information qui leur a permis de mieux comprendre :
- la situation du prévenu,
 - l'exactitude de renseignements pertinents,
 - quelles ressources juridiques et sociales sont disponibles dans la collectivité,
 - la mesure dans laquelle les mesures de rechange et les initiatives de justice réparatrice (dans les cas où elles s'appliquent) peuvent être une source d'aide,
 - le contexte culturel.

11. Le niveau de satisfaction des fonctionnaires du tribunal et des juges quant à la qualité des services fournis par les auxiliaires parajudiciaires, mesuré d'après les paramètres suivants. L'auxiliaire :

- est respectueux et courtois envers les fonctionnaires du tribunal et les juges,
- est disponible lorsque le tribunal a besoin de ses services,
- a facilité le déroulement de la procédure judiciaire,
- a assuré de précieux services au tribunal.

12. Les améliorations proposées par les fonctionnaires du tribunal et les juges aux services fournis aux clients autochtones dans le cadre du Programme APA.