

Aide juridique Ontario

Suivi des audits de l'optimisation des ressources,
section 3.09 du *Rapport annuel 2011*

Contexte

Aide juridique Ontario est une société autonome qui relève du ministère du Procureur général et qui a pour mandat de fournir, d'une manière efficiente et rentable, des services d'aide juridique de haute qualité aux personnes à faible revenu, tout en reconnaissant que les avocats et les cliniques du secteur privé jouent un rôle de premier plan dans la prestation de ces services.

Aide juridique Ontario offre de l'aide de trois façons : elle délivre des certificats d'aide juridique à des personnes qui peuvent ensuite retenir les services d'avocats du secteur privé dont les honoraires seront acquittés par Aide juridique Ontario; elle paie et gère environ 1 500 avocats salariés et contractuels qui fournissent des services d'avocats de service aux personnes sans représentation devant les tribunaux criminels et de la famille; elle finance et supervise 77 cliniques juridiques communautaires indépendantes qui procurent de l'aide aux personnes relativement à des questions relevant de l'assistance de l'État et de la représentation devant les tribunaux, notamment dans les litiges entre propriétaires et locataires. En 2012-2013 comme en 2010-2011, Aide juridique Ontario a reçu un financement de 354 millions de dollars, dont la plus grande partie provenait du gouvernement provincial.

Dans notre *Rapport annuel 2011*, nous notions que, depuis au moins 10 ans, l'Ontario avait dépensé plus que toute autre province pour le soutien à l'aide juridique par habitant, malgré le fait que ses seuils d'admissibilité financière figuraient parmi les plus faibles et qu'elle délivrait moins de certificats d'admissibilité à l'aide juridique par habitant que la plupart des autres provinces. Aide juridique Ontario reconnaissait qu'elle devait régler son déficit de fonctionnement de longue date, améliorer la rentabilité de ses activités, accroître l'accès à ses services et aider à améliorer l'efficacité des tribunaux. Nous avons constaté que la Société s'était dotée d'une stratégie bien définie à long terme afin de régler ces problèmes et qu'elle avait pris des mesures pour améliorer l'accès à l'aide juridique au-delà de la délivrance de certificats, notamment par le recours accru aux avocats de service dans les palais de justice et à son nouveau centre d'appels.

À notre avis, la stratégie pluriannuelle d'Aide juridique Ontario était dans la bonne voie. Elle devait toutefois améliorer certains secteurs afin de réaliser pleinement son mandat :

- Seules les personnes à très faible revenu ou sans revenu avaient droit à des certificats d'aide juridique ou à l'aide des cliniques juridiques communautaires, et les seuils d'admissibilité financière n'avaient pas changé depuis 1996 et 1993, respectivement. En

conséquence de ce qui précède et de la hausse des honoraires moyens pour chaque certificat délivré, au cours des deux années précédentes, moins de personnes avaient eu droit à un certificat et plus de clients avaient dû compter sur les avocats de service, les conseils juridiques et l'information figurant sur le site Web d'Aide juridique Ontario.

- Depuis sa création en 1999, Aide juridique Ontario n'avait pas établi de programme d'audit d'assurance de la qualité avec le Barreau du Haut-Canada pour aider à garantir la qualité des services juridiques fournis par les avocats salariés et contractuels aux clients à faible revenu et vulnérables.
- Au moment de notre audit, Aide juridique Ontario s'employait à remédier aux lacunes de son système de paiement des avocats. Elle devait surtout renforcer ses contrôles pour justifier les paiements, qui totalisaient alors 188 millions de dollars par année.
- Les efforts déployés par Aide juridique Ontario pour accroître les gains d'efficacité dans ses cliniques juridiques communautaires avaient mis à l'épreuve ses relations avec celles-ci.
- Compte tenu de l'importante quantité d'information visée par le secret professionnel des avocats qui se trouve dans ses systèmes informatiques, nous nous attendions à ce qu'Aide juridique Ontario ait récemment effectué des évaluations détaillées des facteurs relatifs à la vie privée et des menaces et des risques liés à ses bases de données informatisées. Cependant, la dernière évaluation de ces facteurs datait de 2004, et ses systèmes avaient considérablement changé depuis.

Comme lors de notre audit de 2001, nous avons constaté l'absence de mesures clés du rendement des services qu'Aide juridique Ontario fournit aux clients et aux intervenants, et son rapport annuel public au procureur général de l'Ontario tardait de trois ans.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations, et Aide juridique Ontario s'était engagée à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au printemps et à l'été 2013, Aide juridique Ontario nous a fourni des renseignements sur l'état des mesures prises en réponse à nos recommandations. Au moment de notre suivi, Aide juridique Ontario avait pris des mesures en réponse à toutes nos recommandations de 2011. Elle avait examiné les lignes directrices en matière d'admissibilité financière ainsi que l'accès aux services d'aide juridique et défini de nouvelles mesures de rendement. Il lui fallait toutefois plus de temps pour mettre pleinement en oeuvre certaines des recommandations. Aide juridique Ontario était en train d'appliquer sa stratégie de modernisation et d'élargissement de l'admissibilité financière à l'aide juridique, et d'examiner l'efficacité et l'efficacé du réseau ontarien de cliniques juridiques communautaires. Dans le cadre de la réforme du réseau de cliniques, Aide juridique Ontario a proposé des idées sur la prestation des services qui relèvent du domaine de pratique des cliniques afin d'améliorer les niveaux de service et d'offrir un plus grand éventail de services en clinique.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

INITIATIVES RÉCENTES

Recommandation 1

Afin de mieux informer l'Assemblée législative et le public de ses priorités stratégiques et de ses succès au chapitre de la réalisation de son mandat, à savoir la prestation d'aide juridique aux Ontariens et

Ontariennes à faible revenu, Aide juridique Ontario devrait élaborer et mettre en oeuvre des mesures du rendement significatives relativement à ses principaux services et aux résultats des programmes et améliorer l'information contenue dans son rapport annuel et son site Web. La Société devrait également s'employer, en collaboration avec le ministère du Procureur général, à rendre son rapport annuel public plus rapidement.

État

Au moment de notre suivi, le conseil d'administration d'Aide juridique Ontario avait élaboré et approuvé des mesures de rendement pour ses services clés et les résultats de ses programmes. Ces mesures seraient utilisées pour aider à réduire le nombre de plaintes des clients et le coût par client. Ces mesures sont incluses dans son rapport annuel pour 2012-2013, qui avait été approuvé par son conseil d'administration mais qui n'avait pas encore été déposé à l'Assemblée législative et n'était donc pas accessible au public. Il était prévu d'apporter d'autres améliorations aux systèmes de collecte des données pour permettre à Aide juridique Ontario de saisir et de déclarer les mesures de rendement additionnelles dans les années à venir.

Depuis l'automne 2011, Aide juridique Ontario produit un nouveau rapport intitulé *Aperçu trimestriel de la performance*, qui fait le point sur sa situation financière, les services aux clients, les certificats d'aide juridique et les paiements aux avocats. Ce rapport est distribué aux intervenants par courriel et affiché sur le site Web externe d'Aide juridique Ontario. De plus, un bulletin électronique appelé *AJO Express*, qui porte sur les questions d'actualité, les projets et autres événements concernant Aide juridique Ontario, est distribué plus fréquemment aux intervenants depuis janvier 2012 et affiché lui aussi sur le site Web externe d'Aide juridique Ontario.

Les rapports annuels pour les exercices 2009-2010 à 2011-2012 ont été déposés à l'Assemblée législative et affichés sur le site Web externe d'Aide juridique Ontario. Son plan d'activité stratégique triennal pour les exercices 2013-2014 à 2015-2016 a

été approuvé par le ministère du Procureur général et rendu public en septembre 2013.

RÉPONDRE À LA DEMANDE D'AIDE JURIDIQUE

Recommandation 2

Afin d'assurer que ses efforts pluriannuels en vue de moderniser ses services d'aide juridique permettent de fournir des services offrant un bon rapport coût-efficacité à ceux qui en ont besoin, Aide juridique Ontario, en collaboration avec le ministère du Procureur général, devrait :

- *étudier l'incidence sur les personnes à faible revenu de son seuil d'admissibilité financière actuel, qui est demeuré le même depuis 1996, et du recours à des services de soutien à l'aide juridique moins coûteux;*
- *évaluer les programmes d'aide juridique des autres provinces afin de déterminer les facteurs et les pratiques exemplaires contribuant à réduire leurs coûts qui peuvent s'appliquer en Ontario;*
- *continuer à trouver de nouvelles façons de répondre aux besoins en matière juridique des personnes à faible revenu de manière efficace par rapport aux coûts.*

État

Le président du conseil d'administration d'Aide juridique Ontario a dirigé un groupe d'étude universitaire qui, en avril 2013, a analysé les lignes directrices en matière d'admissibilité financière d'Aide juridique Ontario, sa relation avec les services d'aide juridique, l'accès à la justice et le système de justice en général ainsi que l'impact de son seuil d'admissibilité financière sur les Ontariennes et Ontariens à faible revenu. En conséquence de l'étude, Aide juridique Ontario a préparé un Plan de modernisation de l'admissibilité financière pour 2013-2014 qui comprend une stratégie de modernisation et d'élargissement de l'admissibilité financière à l'aide juridique. Par exemple, elle prévoit trois projets pilotes concernant l'admissibilité

financière afin de répondre aux besoins en justice pénale pour les adolescents, en droit de la famille et dans les domaines de pratique des cliniques. La stratégie d'élargissement des critères d'admissibilité financière a été approuvée par son conseil d'administration en juin 2013.

Au printemps 2012, Aide juridique Ontario a commencé une analyse comparative de ses coûts par personne avec ceux d'autres régimes canadiens d'aide juridique. Ce projet, qui devrait se terminer d'ici la fin de 2013-2014, examine les programmes d'aide juridique d'autres provinces afin de repérer les facteurs et les pratiques exemplaires qui les aident à réduire leurs coûts. Aide juridique Ontario nous a informés que les données avaient été analysées et les résultats, partagés avec d'autres régimes d'aide juridique en janvier 2013. Elle a élaboré un cadre d'analyse des services d'aide juridique partout au Canada et présenté ce cadre à la réunion annuelle de l'Association des régimes d'aide juridique du Canada en juin 2013.

Nous avons appris qu'Aide juridique Ontario proposait continuellement des options de prestation des services. Par exemple, au moment de notre suivi, elle était à mettre au point un nouveau modèle de prestation des services d'aide juridique aux réfugiés afin de tenir compte des modifications récemment apportées à la nouvelle loi du gouvernement fédéral sur l'immigration et les réfugiés, et elle avait lancé à deux endroits des programmes pilotes concernant les questions liées aux demandes d'asile qui sont traitées par les cliniques juridiques communautaires.

De plus, dans son budget 2013, le gouvernement provincial annonçait qu'il allait investir 30 millions de dollars sur trois ans dans Aide juridique Ontario afin d'améliorer l'accès à la justice et les résultats pour les familles à faible revenu, les victimes de violence familiale et d'autres groupes vulnérables et de répondre aux besoins changeants.

QUALITÉ DES SERVICES JURIDIQUES

Recommandation 3

Afin de renforcer sa capacité de fournir des services d'aide juridique de haute qualité, comme le prévoit la loi, Aide juridique Ontario devrait :

- *évaluer les raisons expliquant pourquoi un grand nombre d'avocats sont inscrits aux listes de manière conditionnelle au-delà de la période maximum permise de deux ans et prendre des mesures pour assurer un suivi adéquat des avocats qui ne satisfont pas aux exigences;*
- *soit régler les obstacles de longue date à l'établissement d'un programme de vérification d'assurance de la qualité avec le Barreau du Haut-Canada, soit demander des modifications à sa loi constitutive afin de prévoir d'autres moyens d'élaborer et de mettre en oeuvre un programme de vérification d'assurance de la qualité qui permettrait de superviser les avocats, notamment en examinant les pratiques exemplaires d'autres administrations.*

État

En 2004, Aide juridique Ontario a commencé à adopter progressivement des normes exigeant des avocats qu'ils fassent état d'un niveau particulier de connaissances, de compétences et d'expérience dans leur domaine du droit. Ceux qui répondent aux exigences sont inscrits sur une ou plusieurs des 10 listes d'avocats qui fournissent des services dans un domaine du droit particulier. Les nouveaux avocats ou les avocats débutant dans un domaine particulier du droit qui n'ont pas l'expérience requise peuvent être inscrits sous condition sur une liste, s'ils s'engagent à atteindre le niveau d'expérience minimal en l'espace de 24 mois. Les avocats qui sont admis sous condition doivent suivre une formation et être encadrés, selon les instructions d'un directeur de district. Ils sont autorisés à accepter des certificats d'aide juridique. En avril 2012, pour améliorer la surveillance des avocats inscrits sous condition, le Bureau de la qualité des services d'Aide juridique Ontario a commencé à distribuer à ses neuf bureaux de district des rapports

trimestriels contenant une liste des avocats inscrits sous condition et de ceux dont l'inscription conditionnelle date de plus de deux ans. Les gestionnaires de district sont censés suivre ces avocats. Les données sont résumées dans un rapport trimestriel à la haute direction qui suit les changements au fil du temps. Par suite de l'introduction de ces nouvelles mesures, le nombre d'avocats inscrits sous condition à au moins une liste depuis plus de deux ans est passé de plus de 800 selon notre rapport d'audit de 2011 à 230 au 31 mars 2013, soit une réduction de 71 %. De plus, le pourcentage d'avocats inscrits sous condition à des listes a été ramené de 22 % en juillet 2011 à 14 % en avril 2013.

Depuis 2007, les avocats attestent leur conformité aux normes des listes d'Aide juridique Ontario, y compris les exigences en matière d'expérience, en présentant la Déclaration annuelle des avocats. Depuis 2012, tous les avocats qui acceptent les certificats de même que les avocats de service qui touchent des indemnités journalières doivent déclarer les activités liées à leur statut conditionnel.

Nous avons appris qu'à compter de septembre 2013, Aide juridique Ontario mènera des audits au hasard des avocats pour vérifier si leurs déclarations sont exactes, et les listes seront mises à jour en fonction de ces déclarations. Cela permettra à Aide juridique Ontario de suivre les avocats qui ne présentent pas de déclaration afin de déterminer s'ils respectent les normes et s'ils ont l'intention de rester inscrits sur les listes. Nous avons également été informés qu'Aide juridique Ontario et le Barreau du Haut-Canada prévoient de tenir une réunion en septembre 2013 afin de discuter du lancement d'un programme d'audit d'assurance de la qualité. Selon l'issue de la réunion, Aide juridique Ontario pourrait envisager de demander des modifications législatives.

FACTURATION DES AVOCATS

Recommandation 4

Afin de s'assurer d'avoir des contrôles internes adéquats aux fins du traitement des factures et des paiements des avocats, Aide juridique Ontario devrait :

- *évaluer les recouvrements effectués des factures des dernières années en utilisant une nouvelle approche ciblée axée sur le risque, et décider ensuite s'il est indiqué d'examiner d'autres périodes de facturation antérieures;*
- *déterminer si les activités d'enquête offrent un bon rapport coût-efficacité et poursuivre le travail auprès du ministre du Procureur général en vue d'obtenir un accès rapide à l'information de la cour aux fins de la vérification des factures d'avocats.*

État

En juin 2012, Aide juridique Ontario nous a avisés que son Service de la vérification et de la conformité avait mis en oeuvre une approche révisée fondée sur le risque afin d'examiner ses paiements aux avocats. Les comptes à risque élevé de paiement inapproprié sont choisis pour examen. Le Service avait d'ailleurs mis au point un outil amélioré de détection des fraudes axé sur le risque, qui repère les incohérences à partir d'analyses informatisées des paiements antérieurs, et nous avons été informés qu'il avait commencé à utiliser cet outil à l'automne 2013. Aide juridique Ontario nous a dit qu'elle prévoyait d'utiliser la nouvelle approche axée sur le risque et l'outil de détection des fraudes pour examiner les factures envoyées dans l'avenir, mais elle a décidé qu'il ne serait pas rentable d'examiner systématiquement tous les comptes des années antérieures.

Le Service des enquêtes d'Aide juridique Ontario avait mis en oeuvre un système amélioré de gestion des dossiers, et on nous a dit que le nouveau système permet d'affecter les ressources en personnel de manière plus rentable.

Le ministre du Procureur général a permis à Aide juridique Ontario d'accéder à son information judiciaire dans certains cas. Un protocole d'entente régissant le partage des données entre le Ministère et Aide juridique Ontario est en place pour la période de cinq ans se terminant en 2016. Aide juridique Ontario nous a informés que, malgré l'amélioration de l'accès à l'information judiciaire

requis pour vérifier les factures des avocats, l'information partagée par le Ministère reste assez limitée et, au moment de notre suivi, elle poursuivait ses négociations avec le Ministère afin d'obtenir plus de renseignements.

CLINIQUES JURIDIQUES COMMUNAUTAIRES

Recommandation 5

Afin de satisfaire aux besoins en matière juridique des personnes à faible revenu desservies par les cliniques juridiques communautaires, Aide juridique Ontario devrait :

- *évaluer l'incidence de ne pas augmenter le seuil de revenu pour l'admissibilité aux services des cliniques, qui est le même depuis 1993;*
- *envisager de demander aux cliniques de tenir le compte des demandeurs n'ayant pas pu obtenir de l'aide et des motifs du refus, et de soumettre un rapport à cet égard;*
- *améliorer la rapidité de l'examen des budgets des cliniques et du processus d'approbation;*
- *élaborer et mettre en oeuvre des mesures du rendement pour les cliniques qui correspondent aux résultats atteints, ainsi qu'un programme d'assurance de la qualité qui englobe la qualité des conseils juridiques et des services fournis aux clients des cliniques.*

Conjointement avec les représentants des cliniques juridiques communautaires, Aide juridique Ontario devrait évaluer l'efficacité globale de la structure locale des cliniques et déterminer s'il est possible d'apporter des changements qui permettraient de desservir un plus grand nombre de clients à l'aide des fonds disponibles.

État

Une analyse des lignes directrices en matière d'admissibilité financière aux services des cliniques était intégrée à l'étude effectuée par Aide juridique Ontario en avril 2013 sur l'admissibilité financière en général. L'étude notait que les critères d'admissibilité aux services des cliniques, y compris

les seuils périmés d'admissibilité financière, constituaient probablement un obstacle de taille à la capacité des cliniques de répondre aux besoins des gens à faible revenu. Le Plan de modernisation de l'admissibilité financière d'Aide juridique Ontario pour 2013-2014 comprend également une stratégie de modernisation et d'élargissement de l'admissibilité financière aux services d'aide juridique des cliniques.

Au moment de notre suivi, en plus de rafraîchir l'infrastructure de TI dans les cliniques, Aide juridique Ontario mettait en oeuvre son système de gestion de l'information des cliniques (SGIC) afin de moderniser la façon dont les cliniques assurent le suivi des services et en rendent compte à Aide juridique Ontario. Le SGMR demandera aux cliniques de mieux suivre et déclarer le nombre de demandeurs qui n'ont pas pu obtenir de l'aide ainsi que les motifs des refus. Des mesures de rendement provisoires avaient été développées et faisaient l'objet de consultations avec les cliniques. Aide juridique Ontario nous a dit que le SGIC devait être mis en oeuvre en 2014.

Aide juridique Ontario avait fait des progrès dans l'amélioration des délais du processus d'examen et d'approbation des budgets des cliniques et fixé au 30 juin de chaque exercice la nouvelle date cible pour l'approbation de tous les budgets. Les vice-présidents régionaux ont finalisé les budgets des cliniques pour les exercices commençant les 1^{er} avril 2012 et 1^{er} avril 2013 en juin 2012 et au début juillet 2013 respectivement.

Aide juridique Ontario examine l'efficacité et l'efficacité du réseau ontarien de cliniques juridiques depuis quatre ans. En mai 2012, elle a diffusé un document intitulé *Remarques sur l'avenir de la prestation des services du domaine de pratique des cliniques en Ontario* dans le cadre de son processus de planification stratégique. Elle a également proposé des approches de prestation des services pour les cliniques qui offrent des services juridiques généraux et celles qui offrent des services spécialisés, l'objectif étant d'améliorer les niveaux de service et d'élargir l'éventail de services offerts par

les cliniques. Aide juridique Ontario a retenu les services de tiers consultants pour qu'ils évaluent les propositions et ceux-ci lui ont présenté un rapport d'évaluation en décembre 2012. Un document de consultation sur les mesures de rendement des cliniques a été finalisé et publié sur le site Web d'Aide juridique Ontario en mars 2013. Le 16 mai 2013, Aide juridique Ontario a diffusé un document sur son orientation stratégique pour la prestation des services des cliniques juridiques au cours des cinq prochaines années. Intitulé *Orientation stratégique de la prestation des services qui relèvent du domaine de pratique des cliniques*, ce document expose les objectifs clés et les principes qui détermineront le développement futur des services juridiques relevant du domaine de pratique des cliniques afin d'améliorer le service à la clientèle de la manière la plus rentable possible. Nous avons été avisés que les modalités de mise en oeuvre des changements feront l'objet de vastes consultations et discussions avec les cliniques et d'autres intervenants au cours des mois et des années à venir. Au moment de notre suivi, Aide juridique Ontario prévoyait de tenir des téléconférences et des réunions en personne avec les cliniques entre août et novembre 2013 afin d'obtenir plus de rétroaction.

TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION

Recommandation 6

Afin d'assurer que les systèmes de technologie de l'information se conforment aux normes en matière de protection de la vie privée, de sécurité et de niveaux de services, Aide juridique Ontario devrait :

- *évaluer périodiquement les menaces et les risques associés à l'information sensible et aux biens et prendre les mesures qui s'imposent pour gérer les problèmes constatés;*
- *faire participer les utilisateurs des services de technologie de l'information à l'élaboration des principales mesures du rendement pour fournir à la direction de l'information sur les progrès réalisés en vue de répondre aux besoins des utilisateurs.*

État

En juillet 2012, Aide juridique Ontario a établi son programme Évaluation de l'impact sur la protection de la vie privée/Évaluation des menaces et des risques (EIPVP/EMR), qui adoptait les principes et la méthodologie que doivent respecter tous les ministères et organismes du gouvernement de l'Ontario. Nous avons été informés que des EIPVP/EMR étaient effectuées chaque fois qu'un système est modifié depuis le milieu de 2012. Au moment de notre suivi, une EIPVP/EMR portant sur le principal système informatisé de comptabilité et de gestion des cas d'Aide juridique Ontario était presque terminée. Aide juridique Ontario avait engagé un cabinet d'experts-conseils pour qu'il examine le programme EIPVP/EMR dans son ensemble et évalue les plans d'essai de l'EIPVP/EMR pour le système informatisé de comptabilité et de gestion des cas. Un rapport a été reçu en septembre 2013.

Le service de TI d'Aide juridique Ontario a fait une évaluation interne des menaces et des risques associés à ses serveurs de production et dressé une liste de mesures de protection à court et à long terme. Au moment de notre suivi, le service de TI était en train d'élaborer un plan pour gérer chaque mesure de protection. En février 2013, un tiers consultant a examiné les serveurs de production et confirmé qu'ils avaient été installés et configurés de manière à réduire le risque de menaces.

Aide juridique Ontario a établi un nouveau programme stratégique de sécurité intégrée plus holistique et plus formel incluant un plan visant à accroître la sécurité de son infrastructure de TI externe et interne, lequel a été achevé à l'automne 2013. Son auditeur interne prévoyait lui aussi d'examiner la mise en oeuvre du programme.

Formellement établies en 2012, les principales mesures de rendement des services de TI comprennent notamment les temps d'attente maximums au téléphone, le nombre d'incidents signalés et réglés au premier contact, le temps requis pour régler les problèmes et la disponibilité des applications de gestion de base. Aide juridique Ontario nous a avisés qu'elle examinait les résultats des mesures

de rendement chaque trimestre afin d'analyser les tendances et de repérer les lacunes. De plus, un sondage sur la satisfaction des utilisateurs finaux de la TI a été envoyé au personnel d'Aide juridique

Ontario et des cliniques en avril 2013, et nous avons été informés que les résultats seraient utilisés pour raffiner ses principales mesures de rendement.