

2002



AVRIL

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

Chapitre 4
Le système de justice pénale :
des défis importants à relever

Le Rapport d'avril 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

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

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

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

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

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/1-4F
ISBN 0-662-86989-3



Chapitre

4

Le système de justice pénale :
des défis importants à relever

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Attributions fédérales et provinciales	3
Objet de l'étude	5
Observations	5
Les défis à relever par le système de justice pénale	5
Problèmes liés à des groupes importants	6
Maintien de l'équité	9
Le crime érigé en entreprise	11
Assurer l'accès légal	13
Refaçonner le système de justice pénale	14
Programmes destinés à des groupes importants	15
Changements dans les établissements pénitenciers fédéraux	18
Efforts déployés pour maintenir l'équité	18
Retracer les limites du système	20
Mesures de sécurité privée	23
Contrer le crime érigé en entreprise	24
Incidences des décisions de la Cour suprême	24
Fournir de l'information efficace	25
Mise en commun de l'information par les organismes de justice pénale	25
Avancement de l'Initiative d'intégration de l'information de la justice	26
L'information sur la fiabilité du Centre d'information de la police canadienne est incohérente	28
Justice pénale fondée sur des données fiables	30
Améliorer l'infrastructure d'information nationale	31
Conclusion	32
À propos de l'étude	35



Le système de justice pénale : des défis importants à relever

Points saillants

4.1 Le système de justice pénale au Canada a des défis importants et complexes à relever. Il tente de réagir face à la criminalité chez les jeunes; de faire en sorte que le système de justice réponde mieux aux besoins des Autochtones; de satisfaire aux besoins des victimes; de corriger les condamnations injustifiées; d'empêcher la négociation douteuse de plaidoyers; de lutter contre le crime organisé; de respecter les décisions des tribunaux sur les pouvoirs de la police; de donner à la police un accès légal aux personnes, aux biens et aux renseignements; et de faire en sorte que les organismes de justice pénale échangent leur information de manière efficace.

4.2 Les organismes de justice pénale tentent de relever ces défis grâce à des initiatives qui touchent la plupart des éléments du système. Mentionnons à cet égard les programmes de sécurité communautaire et de prévention de la criminalité; l'approche renouvelée de la justice applicable aux jeunes; des programmes de déjudiciarisation pour maintenir les délinquants à l'extérieur du système de justice formelle; des programmes de justice réparatrice; des tribunaux spécialisés; des stratégies de lutte contre le crime organisé; et l'élaboration de systèmes d'intégration de l'information de la justice.

4.3 Ces défis ou obstacles, et les solutions pour les surmonter, sont susceptibles de modifier radicalement le système. Des efforts pour partager l'information et coordonner les politiques et l'exécution des programmes ont été déployés par de nombreux organismes de liaison et de coordination.

4.4 En général, toutefois, les organismes tentent chacun de leur côté de gérer les principaux défis et les grandes initiatives, ce qui montre la complexité du système et les multiples compétences dont il relève. Les organismes rendent compte à des corps législatifs fédéraux et provinciaux et, souvent, à des ministères différents du même gouvernement; certains rendent compte à des administrations municipales. Les tribunaux, qui jouent un rôle clé dans le système, sont indépendants du gouvernement.

4.5 Les organismes et les corps élus peuvent avoir des intérêts et des priorités d'ordre différent. En conséquence, il est difficile pour le système d'avoir une vision globale et des objectifs communs, d'élaborer des stratégies générales et d'en coordonner la mise en œuvre. En outre, les initiatives fédérales sont souvent élaborées et financées en réaction à des crises plutôt que d'une façon intégrée et continue.

4.6 Selon les organismes fédéraux, la capacité du système de maintenir un niveau élevé de sécurité publique est sérieusement mise à l'épreuve. À notre avis, il est nécessaire d'évaluer l'interrelation des difficultés et des initiatives,

de même que leurs répercussions collectives. Autrement, il est difficile de faire en sorte que les initiatives soient bien concertées et ne se contrecarrent pas. Étant donné que l'information présente des lacunes importantes, il pourrait être difficile de procéder à cette évaluation.

Contexte

4.7 Le système formel de justice pénale consiste en un réseau complexe d'entités indépendantes mais liées sur le plan de la procédure, à savoir la police, les procureurs, les tribunaux, les organismes correctionnels et les commissions des libérations conditionnelles. Le système coûte, pour l'ensemble des gouvernements, environ dix milliards de dollars par année. Selon le gouvernement fédéral, la criminalité au Canada coûte environ 46 milliards de dollars par année, si l'on tient compte des répercussions sur les victimes et sur la société. Lors d'une enquête menée en 1999 par Statistique Canada, les citoyens canadiens ont répondu qu'ils avaient été mêlés de près ou de loin à environ 8,3 millions d'incidents qui, de leur point de vue, étaient criminels. En 2000, la police a signalé environ 2,5 millions d'incidents en vertu du *Code criminel*.

Réaction des organismes fédéraux : Le ministère de la Justice Canada, Solliciteur général Canada, Service correctionnel Canada et Statistique Canada ont, dans l'ensemble, accepté nos constatations. L'opinion de chaque organisme est présentée dans les réponses, à la fin du chapitre.

Introduction

4.8 Le système de justice pénale canadien est très complexe : des organismes fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux ont tous un rôle à jouer, mais aucun organisme ou compétence ne dirige ou contrôle l'ensemble du système. Il fait l'objet de fréquentes controverses et d'un examen constant de la part du public. Chaque échec apparent peut ébranler la confiance de la population dans le système et provoquer des appels au changement.

4.9 Les gouvernements au Canada consacrent au moins dix milliards de dollars chaque année au système de justice pénale. Le coût réel de la criminalité, ce qui comprend la sécurité privée, les assurances et les répercussions sur les victimes, est beaucoup plus élevé. Il est difficile d'arriver à un chiffre exact, mais le gouvernement fédéral estime que le coût est d'environ 46 milliards de dollars par année.

Attributions fédérales et provinciales

4.10 Le système officiel de justice pénale comprend la police, les procureurs, les tribunaux, les services correctionnels et les commissions des libérations conditionnelles. En vertu de la Constitution du Canada, le système de justice pénale relève à la fois des provinces et du gouvernement fédéral. Il appartient au Parlement d'adopter les lois pénales et d'établir la procédure pénale, mais ce sont principalement les provinces qui sont chargées d'appliquer le *Code criminel*, de porter les accusations au pénal et d'administrer les tribunaux de première instance. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est le corps policier fédéral. En vertu d'accords contractuels, elle fournit également les services policiers à l'ensemble des provinces et des territoires, sauf le Québec et l'Ontario qui ont leur propre corps policier provincial. De plus, en vertu de diverses ententes, elle offre ses services à des municipalités, à des aéroports et à des communautés des Premières nations. Les grandes municipalités ont généralement leur propre corps policier.

4.11 Il appartient aux autorités correctionnelles à la fois fédérales et provinciales d'administrer les peines et de réhabiliter les délinquants. Les autorités fédérales administrent les peines de deux ans et plus, alors que les provinces s'occupent des délinquants condamnés à une peine de deux ans et moins et de la plupart des jeunes contrevenants. La Commission nationale des libérations conditionnelles rend les décisions de libération conditionnelle pour les délinquants détenus dans les établissements fédéraux et territoriaux et dans les établissements provinciaux de sept provinces. (Le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique ont leur propre commission des libérations conditionnelles pour les délinquants sous leur garde.) On trouve à la pièce 4.1 un résumé des principales responsabilités des organismes fédéraux.

4.12 Outre le partage des attributions en vertu de la Constitution, les organismes de justice pénale ont chacun leur propre mandat législatif. Bien qu'indépendants, ils doivent compter sur les autres pour faire progresser comme il se doit les délinquants dans le système. Le système de justice pénale est donc constitué d'un groupe d'organismes indépendants, mais liés sur le plan de la procédure.

4.13 Selon le gouvernement fédéral, un montant d'environ dix milliards de dollars est consacré chaque année au système de justice pénale. La part fédérale était d'environ 25 p. 100 en 1996-1997, soit 2,5 milliards de dollars (voir la pièce 4.2). Environ 120 000 personnes travaillaient dans le système de justice pénale cette année-là, y compris 54 300 policiers et 22 600 personnes préposées à la garde dans les établissements correctionnels pour adultes.

4.14 Selon un rapport du gouvernement fédéral publié en mars 1999, environ 25 p. 100 des accusations portées en 1996-1997 l'ont été par la GRC. Environ 12 p. 100 des poursuites ont été intentées par le ministère de la Justice Canada. La plupart des poursuites criminelles se font devant les tribunaux administrés par les provinces. Environ la moitié des délinquants incarcérés sont détenus dans les établissements correctionnels fédéraux. La Commission nationale des libérations conditionnelles prend environ les deux tiers des décisions de libération sous condition et presque toutes les décisions concernant les demandes de réhabilitation.

Pièce 4.1 Principales responsabilités des organismes fédéraux du système de justice pénale

Législation	Parlement
Politiques	Ministère de la Justice Canada, Solliciteur général Canada, GRC, Service correctionnel Canada et Commission nationale des libérations conditionnelles
Prévention du crime	Ministère de la Justice Canada, Solliciteur général Canada, GRC, Service correctionnel Canada et Commission nationale des libérations conditionnelles
Enquêtes	GRC, en tant que service de police fédérale, provinciale et municipale
Poursuites	Ministère de la Justice Canada
Services judiciaires	Cour suprême du Canada et autres tribunaux
Aide juridique	Ministère de la Justice Canada
Gestion des peines	Service correctionnel Canada
Décisions de mise en liberté sous condition et réhabilitations	Commission nationale des libérations conditionnelles
Réadaptation et réinsertion sociale	Service correctionnel Canada et Commission nationale des libérations conditionnelles

Pièce 4.2 Dépenses approximatives des gouvernements au titre du système de justice pénale pour 1996-1997

Secteur de dépenses	Totales (milliards de dollars)	Fédérales (%)	Provinciales et territoriales (%)
Police	5,86	20	80
Tribunaux	0,86	9	91
Poursuites	0,26	17	83
Services correctionnels pour adultes	1,97	49	51
Services correctionnels pour jeunes	0,51	29	71
Aide juridique	0,50	17	83
Total	9,96	25	75

Source : Centre canadien de la statistique juridique et ministère de la Justice Canada. Les dépenses provinciales et territoriales au titre de l'aide juridique peuvent être sous-estimées.

Objet de l'étude

4.15 Le présent chapitre a pour objet de définir les principaux défis à relever dans le système de justice pénale et d'expliquer comment le système y réagit. Nous y cernons également des aspects que le Bureau envisage d'examiner plus tard. Nous avons porté notre attention sur les principaux organismes fédéraux chargés de la justice pénale : le ministère de la Justice Canada, Solliciteur général Canada, la GRC, Service correctionnel Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles. On trouvera plus d'information à la fin du chapitre, dans la section À propos de l'étude.

Observations**Les défis à relever par le système de justice pénale**

4.16 Le système de justice pénale tente de répondre simultanément aux besoins de groupes importants qui entrent en contact avec lui. Il s'agit des jeunes, des Autochtones, des femmes, des pauvres, des délinquants malades et âgés, ainsi que des victimes et des personnes condamnées à tort. Chacun de ces groupes pose ses propres difficultés au système; ensemble, ils représentent un défi considérable. De plus, c'est surtout de façon individuelle que chaque organisme du système gère les principaux défis et les grandes initiatives.

4.17 Avec l'information dont nous disposons, nous ne connaissons qu'une partie du problème. Les données ne sont pas suffisantes pour examiner la façon dont les problèmes dans l'ensemble du système de justice pénale sont reliés. Par exemple, le gouvernement ne peut pas facilement déterminer combien de fois on a compté les mêmes personnes et répondu à leurs besoins en tant que membres de plus d'un groupe : les jeunes, les Autochtones, les femmes et les pauvres.

Problèmes liés à des groupes importants

4.18 Les jeunes. Selon Statistique Canada, les jeunes de 12 à 17 ans représentaient 8 p. 100 de la population totale du Canada en 2000, mais ils ont été impliqués dans environ 21 p. 100 des quelque 2,35 millions d'incidents signalés en vertu du *Code criminel* (à l'exclusion des infractions relatives à la circulation routière et à la drogue). En 2000, la proportion de jeunes accusés de crimes violents a augmenté de 7 p. 100 après une diminution durant quatre années consécutives. Le taux en 2000 était néanmoins 33 p. 100 plus élevé qu'en 1990. Les tribunaux pour la jeunesse ont entendu environ 102 000 affaires en 1999-2000, mettant en cause 60 000 jeunes.

4.19 Il y a beaucoup de débats sur la signification des données et sur ce qui devrait être fait pour atténuer la criminalité chez les jeunes. Voici les constatations qui ont été faites à l'occasion de l'examen en 1994 de la *Loi sur les jeunes contrevenants* par le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la justice applicable aux jeunes :

- l'absence de confiance du public dans le système;
- la nécessité de concentrer les ressources sur la criminalité grave chez les jeunes et de s'occuper des crimes moins graves avec des moyens moins formels;
- les disparités entre les administrations;
- la nécessité d'élaborer un programme pour les jeunes contrevenants autochtones.

4.20 Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes a conclu en 1997 que les préoccupations du public au sujet de la criminalité chez les jeunes correspondaient à des perceptions fausses. En effet, il a conclu que la plupart des activités criminelles chez les jeunes sont mineures et temporaires et qu'une minorité de jeunes contrevenants sont impliqués dans des actes criminels graves et sur une base continue.

4.21 Le ministère de la Justice a conclu en février 2001 que le système de justice pénale pour les jeunes en vertu de la *Loi sur les jeunes délinquants* ne donnait pas les résultats escomptés. Voici ses observations.

- Un trop grand nombre de jeunes sont accusés, et souvent incarcérés, sans qu'on obtienne des résultats satisfaisants.
- La procédure judiciaire n'offre pas de protection adéquate pour les jeunes et un trop grand nombre d'entre eux finissent par purger des peines de détention avec des délinquants adultes.
- Les grands principes de la justice pour les jeunes sont souvent peu clairs et incompatibles.
- Il y a des disparités et de l'injustice dans les sentences imposées aux jeunes.
- Les interventions ne conviennent pas à la gravité des infractions et elles n'ont pas assez d'importance pour le délinquant et la victime. Elles ne favorisent pas non plus la réadaptation et la réinsertion sociale.

4.22 Autochtones. En 1996, dernière année pour laquelle on dispose de données fidèles, environ 2,8 p. 100 de la population canadienne se déclarait autochtone. En avril 2000, le ministère de la Justice a commandé un rapport traitant de la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice. On indique dans ce rapport que, en 1996, 17 p. 100 des détenus dans les établissements correctionnels provinciaux et territoriaux pour adultes et dans les établissements fédéraux se déclaraient autochtones. Environ la moitié des 5 100 détenus dans les établissements pour adultes des provinces des Prairies étaient des Autochtones.

4.23 La relation entre les Autochtones et le système de justice pénale au Canada a fait l'objet de plusieurs enquêtes publiques. Selon le ministère de la Justice, on a constaté dans ces enquêtes que le système de justice traditionnel ne répondait pas bien aux besoins des Autochtones. On y a recommandé que les communautés autochtones puissent prendre en charge une plus grande partie des programmes et des mécanismes en matière de justice.

4.24 Les délinquantes dans les établissements fédéraux. Il est devenu urgent de s'occuper des problèmes des femmes qui purgent des peines dans les établissements fédéraux. Les femmes représentent environ 4 p. 100 de la population totale dans les établissements fédéraux et leur nombre augmente. En mars 2001, Service correctionnel Canada signalait qu'il y avait 866 délinquantes en détention et sous surveillance dans la collectivité. Il prévoyait que d'ici décembre 2004, leur nombre passerait à environ 1 075, dont environ 450 en détention.

4.25 Deux rapports importants ont été rédigés sur les femmes en regard du système de justice pénale. Service correctionnel Canada nous a indiqué qu'il savait très bien que la prison pour les femmes à Kingston était depuis longtemps incapable de répondre aux besoins particuliers des délinquantes. En 1989, le commissaire de l'organisme a établi un groupe de travail ayant pour mandat d'élaborer un plan visant à répondre aux besoins des délinquantes. En septembre 1990, *La création de choix, Rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale* a souligné les besoins particuliers des délinquantes et insisté sur la nécessité d'apporter des changements fondamentaux pour aider ces personnes à rebâtir leur vie. En 1990, le gouvernement fédéral a accepté les recommandations du rapport. Il a annoncé en 1994 une stratégie d'élaboration de programmes dans les nouveaux établissements régionaux. Il a nommé une sous-commissaire pour les femmes et, entre 1995 et 1997, il a ouvert de nouveaux établissements régionaux pour les délinquantes.

4.26 En avril 1996, la juge Arbour a publié le rapport intitulé *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*. Il s'agissait du rapport d'une enquête sur les incidents qui se sont produits à la prison des femmes à partir du 22 avril 1994. L'enquête a été instituée après qu'une équipe pénitentiaire masculine d'intervention en cas d'urgence ait procédé à la fouille à nu de délinquantes. Le rapport Arbour contenait 14 recommandations principales sur les services correctionnels pour les femmes, notamment sur l'affectation du personnel selon le sexe, sur le recours

à la force, les femmes autochtones, l'isolement, la responsabilité et les griefs. Service correctionnel Canada a accepté la plupart des recommandations, dont celles qui portaient sur l'établissement d'un poste de sous-commissaire pour les femmes et d'équipes féminines d'intervention en cas d'urgence.

4.27 Le montant dépensé pour les délinquantes a augmenté. Service correctionnel Canada signale que le coût lié à l'incarcération d'une délinquante est passé d'environ 109 900 \$ en 1997-1998 à environ à 115 000 \$ en 1999-2000; il en coûte 316 \$ par jour pour la détention d'une femme dans un pénitencier, soit beaucoup plus que le coût de 185 \$ requis pour la détention d'un homme. Selon Service correctionnel Canada, l'écart traduit le fait qu'il en coûte plus cher pour offrir le même niveau de services à un nombre inférieur de femmes détenues.

4.28 Les délinquants malades et âgés dans les établissements fédéraux. Certains types de maladie peuvent entraîner, directement ou indirectement, l'arrestation et l'incarcération. Mentionnons par exemple la toxicomanie, le syndrome d'alcoolisation fœtale et la maladie mentale. Il n'y a pas assez d'information pour savoir combien de personnes passent dans le système de justice pénale en conséquence directe ou indirecte de ces problèmes. On ne sait pas non plus dans quelle mesure le système de justice pénale s'occupe de ce qui constitue principalement des problèmes sociaux et de santé publique. Les établissements fédéraux doivent de plus en plus s'occuper de délinquants souffrant de graves problèmes de santé. Les problèmes mentionnés sont coûteux.

4.29 Service correctionnel Canada a fourni les statistiques suivantes :

- Dix-huit pour cent de ses détenus masculins ont été hospitalisés dans un établissement de santé mentale à un moment donné avant leur admission dans une prison fédérale.
- Quarante pour cent des délinquants sous sa garde ont des problèmes de toxicomanie, allant de modérés à graves.
- Un nombre probablement important de délinquants souffrent du syndrome d'alcoolisation fœtale.
- Dans les établissements fédéraux, environ 217 délinquants ont le VIH/sida, soit un taux au moins dix fois plus élevé que dans la population canadienne en général.
- Environ 24 p. 100 des détenus et 14 p. 100 du personnel ont affiché un résultat positif pour le test de tuberculose.
- Dix-neuf pour cent des détenus sont reconnus comme étant porteurs du virus de l'hépatite C.

4.30 Dans les établissements de Service correctionnel Canada, la proportion des délinquants qui ont plus de 50 ans augmente rapidement. De 1993 à 1996, le nombre de détenus âgés de plus de 50 ans et purgeant des peines d'au moins trois ans a augmenté d'environ 10 p. 100. Parmi ces délinquants, environ 24 p. 100 avaient été condamnés pour homicide et environ 38 p. 100, pour une infraction sexuelle. En mai 1996, il y avait 1 379 délinquants âgés de 50 à 90 ans. Service correctionnel Canada indique que les délinquants âgés ont un taux élevé de problèmes de santé multiples et

chroniques, comme les maladies cardiaques, le diabète et le cancer. Il affirme que les détenus âgés lui coûtent jusqu'à trois fois plus cher que les autres.

Maintien de l'équité

4.31 Aide juridique. Selon le ministère de la Justice, les programmes d'aide juridique ont été mis en place pour veiller à ce que les personnes économiquement désavantagées aient un accès équitable à la justice, surtout lorsqu'il y a un risque de peine de détention pour une infraction au *Code criminel*. Il appartient aux provinces et aux territoires d'établir les programmes; le gouvernement fédéral en partage le financement. L'organisation de l'aide juridique et les exigences d'admissibilité varient d'une province à l'autre.

4.32 Les régimes d'aide juridique sont financés par trois sources principales : les contributions des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux; les contributions et les recouvrements de coûts auprès des clients; et les contributions de la profession juridique. En 1990-1991, environ 206 millions de dollars ont été consacrés à l'aide juridique dans des affaires criminelles, et un sommet de 275 millions de dollars a été atteint en 1994-1995. Les dépenses sont tombées à 218 millions de dollars en 1998-1999. En ce qui a trait à la situation actuelle du droit pénal, le ministère de la Justice a indiqué au gouvernement en 2001 que le nombre de demandes d'aide approuvées avait diminué de 40 p. 100 en 1997-1998 par rapport à 1994-1995.

4.33 Le ministère de la Justice a mené plusieurs évaluations du programme d'aide juridique. En 1998, il s'inquiétait du fait que, dans certaines administrations, beaucoup de personnes demandant une aide juridique avaient reçu une réponse négative. En outre, il se pourrait que certaines personnes admissibles n'aient pas présenté de demande. En février 2001, le ministère de la Justice a communiqué au gouvernement les faits suivants :

- Les normes relatives aux services juridiques essentiels varient à travers le pays.
- Si l'aide juridique n'est pas suffisamment financée, les difficultés qu'éprouvent les personnes déjà désavantagées peuvent être amplifiées.
- Il n'y a pas de collecte systématique des données permettant de savoir si les besoins des Autochtones, des femmes et des enfants sont satisfaits.

4.34 Une évaluation du programme par le ministère de la Justice en juillet 2001 a permis de tirer les conclusions suivantes :

- Les programmes d'aide juridique sont pleinement justifiés et acceptés.
- Le Ministère n'a pas élaboré des politiques claires et un ensemble cohérent d'objectifs pour le programme.
- Le roulement du personnel a restreint la capacité du Ministère de collaborer efficacement avec ses partenaires provinciaux et territoriaux.
- À l'heure actuelle, il n'existe pas de fondement empirique pour déterminer si la contribution financière du Ministère aux coûts de l'aide juridique pour les criminels et les jeunes délinquants est suffisante. Pour l'instant, les données sur le rendement du système national d'aide juridique pour ces deux groupes sont rudimentaires, voire inexistantes.

- Les efforts visant à intégrer les aspects de l'aide juridique dans l'élaboration des politiques ministérielles au sens large ont été tout au plus sporadiques.
- Les partenaires provinciaux et territoriaux ne pensent pas que l'aide juridique soit suffisamment accessible aux personnes qui en ont besoin. Étant donné les compressions budgétaires à plusieurs niveaux de service dans beaucoup d'administrations, seules les personnes qui font face aux accusations les plus graves et dont la situation financière est la plus pénible sont susceptibles de recevoir de l'aide juridique.

4.35 Négociation de plaidoyers. Il n'y a pas de doute que la négociation de plaidoyers est très répandue. Selon le manuel du Service fédéral des poursuites du ministère de la Justice, plusieurs éléments peuvent être négociés : les accusations, la procédure, les peines, et les faits entourant une infraction aux fins d'un plaidoyer de culpabilité. Le manuel présente également des lignes directrices sur la négociation de plaidoyers, qui lient les procureurs fédéraux.

4.36 La négociation de plaidoyers peut avoir plusieurs conséquences :

- Les procureurs et les tribunaux peuvent ainsi traiter plus d'affaires avec moins de personnel, et réserver le temps du tribunal pour les affaires sérieuses.
- Les avocats de la poursuite et de la défense peuvent ainsi mieux gérer le processus judiciaire et le résultat.
- La victime peut ne pas avoir à témoigner.
- Une infraction moins grave peut être portée au dossier du délinquant, ce qui est un facteur important si des accusations sont portées plus tard pour d'autres incidents.
- Le nombre de détenus peut être réduit, ce qui diminue les coûts de la construction de prisons et de la détention des délinquants.

4.37 La négociation de plaidoyers est une pratique qui a été critiquée. Elle peut éventuellement nuire à l'intégrité du système de justice pénale, en partie parce que la divulgation des motifs d'entente et la responsabilité relative aux décisions ont été insuffisantes. Il n'existe pas de données fiables sur la fréquence des négociations de plaidoyers et sur les résultats de ces négociations.

4.38 Condamnations injustifiées. Plusieurs cas hautement médiatisés de condamnations injustifiées au Canada ont mis à l'épreuve la crédibilité du système et la perception qu'a la population canadienne de son équité. Ces affaires ont entraîné le paiement de montants compensatoires par les gouvernements. Trois des cas ont également donné lieu à l'établissement de commissions d'enquête. Dans chaque cas, des problèmes systémiques importants ont été mis en évidence, notamment la conduite douteuse des procureurs et des avocats de la défense, la non-divulgation de l'information, et des enquêtes entachées d'erreurs par les organismes d'exécution de la loi. Les commissions d'enquête ont recommandé d'envisager la création d'un organisme indépendant chargé d'examiner les allégations de condamnations injustifiées.

4.39 Les cas de condamnations injustifiées sont d'abord traités et corrigés par la voie des tribunaux. Une fois qu'une personne a épuisé les recours judiciaires, elle peut s'adresser au ministre de la Justice pour demander un autre examen. Le ministre reçoit entre 50 et 70 demandes de ce genre par année. Jusqu'en 1994, le ministère de la Justice examinait les demandes au cas par cas. En 1995, un groupe de révision officielle a été établi. En janvier 2002, le ministre a révisé 53 cas et il a opposé son refus à des mesures correctives dans 41 de ces cas; 117 autres demandes en étaient à diverses étapes du processus. Environ un tiers des demandes sont habituellement jugées non admissibles à un examen par le Ministre.

4.40 Le processus d'examen actuel est critiqué; certains pensent que le ministre de la Justice, qui est également le procureur général du Canada, est en conflit d'intérêts lorsqu'il examine des cas de condamnation injustifiée. On critique aussi les longs délais, l'absence de critères pour les décisions et le caractère secret du processus d'examen.

4.41 Victimes. Un groupe de travail fédéral-provincial a mené en 1983 la première étude sur la justice pour les victimes de crimes. Ce groupe a conclu que la victime est souvent deux fois victimisée : une première fois par l'infraction, et une deuxième fois par le processus. Le Comité permanent de la justice et des droits de la personne, dans son rapport d'octobre 1998 intitulé *Les droits des victimes – Participer sans entraver*, a préconisé une stratégie coordonnée de tous les ordres de gouvernement pour répondre aux besoins des victimes. Dans son rapport de mai 2000 sur la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, le Comité a réitéré ses recommandations de 1998 relativement aux besoins des victimes.

Le crime érigé en entreprise

4.42 Le système de justice pénale est conçu essentiellement pour s'occuper des délinquants en tant qu'individus : les mener devant la justice, leur intenter un procès juste, leur imposer une peine équitable, et essayer de les réadapter et de les réintégrer dans la société. Le crime devient une activité commerciale lorsque des entreprises sont organisées à la seule fin de tirer profit du crime.

4.43 On entend notamment par crime organisé les infractions suivantes : télémarketing frauduleux, contrefaçon, fraude électronique, commerce illégal de drogues, blanchiment d'argent et passage de clandestins, de même que les crimes contre l'environnement comme le trafic illégal d'espèces menacées et de déchets dangereux. Ces activités peuvent comporter des crimes violents graves.

4.44 Le risque d'être pris par la police et de purger une longue peine peut être accepté comme étant inhérent à ce genre d'activité commerciale. Les individus reconnus coupables d'activités liées au crime organisé n'entrent probablement pas dans le cadre des hypothèses courantes au sujet de la réadaptation et de la réinsertion sociale.

4.45 Les facteurs qui favorisent les activités économiques légales des grandes sociétés nationales et multinationales sont également bénéfiques pour le crime organisé. Il s'agit notamment :

- de l'intensification de la circulation transfrontalière relativement non limitée des biens, des services, du capital, de l'information et des personnes;
- du monde sans frontières de la technologie des communications à haute vitesse.

Ces facteurs favorisent également l'organisation internationale des groupes criminels, ce qui augmente le coût des enquêtes.

4.46 Répercussions. Selon une étude menée en 1998 par Solliciteur général Canada, les répercussions du crime organisé au Canada sont les suivantes :

- La valeur du marché illicite des drogues au Canada se situe entre sept milliards et dix milliards de dollars chaque année. Selon le budget des dépenses de la GRC pour 2000-2001, présenté au Parlement, la valeur annuelle au détail des drogues illicites pourrait atteindre 18 milliards de dollars.
- Le crime économique, comme la fraude des valeurs mobilières et les manœuvres frauduleuses en télémarketing, coûte aux Canadiens au moins cinq milliards de dollars par année.
- De 5 milliards à 17 milliards de dollars sont blanchis chaque année au Canada.
- Jusqu'à 16 000 personnes immigrent clandestinement au Canada chaque année.
- La production et la vente de produits de contrefaçon, comme des vêtements, des logiciels et des produits pharmaceutiques, pourraient coûter aux Canadiens plus d'un milliard de dollars par année.
- La contrebande de tabac, d'alcool et de bijoux pourrait entraîner une perte allant jusqu'à 1,5 milliard de dollars en recettes fiscales.

4.47 L'étude soutient que le crime organisé détruit les assises des entreprises légitimes par la création d'une économie concurrente qui blanchit l'argent et réduit les recettes fiscales. Les activités du crime organisé peuvent également avoir des répercussions sur les consommateurs. Par exemple, le vol organisé d'automobiles augmente le coût de l'assurance automobile. Dans les établissements correctionnels, les gangs peuvent menacer le personnel et les détenus.

4.48 Les données estimatives sur l'étendue et les répercussions du crime organisé sont fondées sur des informations restreintes et douteuses, souvent reprises d'un rapport à l'autre. Il est difficile d'obtenir des renseignements quantitatifs systématiques. Les organismes policiers sont préoccupés par le fait que la publication de certaines informations pourrait compromettre leurs enquêtes. Les organisations criminelles fonctionnent dans le secret et la clandestinité; pour obtenir des renseignements sur leurs activités, il faut du temps et de l'argent, et s'exposer au danger.

4.49 Selon des données préliminaires, il y aurait au Canada 64 groupes importants qui sont identifiés comme des organisations criminelles. La plupart ont des ramifications nationales et internationales qui servent à échanger des biens, des services, de l'expertise, des compétences, du personnel et des installations. La plupart utilisent des entreprises légitimes pour blanchir l'argent. Environ la moitié sont impliqués dans la corruption des élus, des médias, de l'administration publique, des autorités judiciaires ou de l'économie.

4.50 Les enquêtes sur le crime organisé sont souvent menées à l'échelle internationale. Or, si les activités économiques font de plus en plus disparaître les frontières nationales, les services policiers restent quant à eux confinés aux administrations nationales et, souvent, à des administrations à l'intérieur de leurs frontières nationales, comme les provinces ou les États. Les criminels peuvent facilement s'engager dans des activités qui dépassent les frontières, tandis que la police doit demander la collaboration d'autres services policiers pour travailler au-delà des frontières. Pour s'occuper du crime organisé, il faut établir des partenariats internationaux étroits et échanger de l'information et des renseignements. Toutefois, les preuves recueillies dans les administrations étrangères et les déclarations de culpabilité devant les tribunaux étrangers ne peuvent pas toujours être utilisées devant les tribunaux canadiens, et l'extradition peut être entravée par diverses politiques nationales sur la peine, en particulier la peine capitale.

4.51 Il est de plus en plus difficile et coûteux de faire enquête sur le crime organisé et d'intenter des poursuites. Les groupes criminels importants sont très diversifiés; pour les infiltrer, la police a besoin d'une connaissance plus approfondie de diverses cultures et langues. Les petits groupes sont fondés sur la famille ou sur des relations de longue date, et on ne peut les infiltrer. Les groupes du crime organisé se tiennent isolés et utilisent les technologies les plus récentes, comme le chiffrement, pour dissimuler leurs activités. Les enquêtes et les procès sont longs.

Assurer l'accès légal

4.52 Pour lutter contre le crime, y compris le terrorisme, la police et d'autres organismes peuvent devoir intercepter les communications, ainsi que faire des perquisitions et saisir des données. Pour cela, il faut fournir aux organismes un cadre législatif et judiciaire assurant un accès légal. L'accès légal est un outil essentiel pour la prévention, les enquêtes et les poursuites dans les cas d'infractions graves, et pour les enquêtes en cas de menace à la sécurité au Canada. Les organismes qui exercent ce pouvoir doivent respecter les limites imposées par la loi et obtenir une autorisation judiciaire. L'interception légale des communications ainsi que la perquisition et la saisie de données permettent aux organismes de repérer des activités criminelles et de faire enquête, particulièrement dans le cas des drogues illégales, du blanchiment d'argent, de la contrebande, de la pornographie infantile et du terrorisme.

4.53 Afin de maintenir la capacité d'intercepter des communications et de saisir de l'information de façon légale, le gouvernement a demandé en mars 1999 l'établissement d'un cadre stratégique de l'accès légal.

Celui-ci permettra :

- de formuler des solutions technologiques pour assurer l'accès légal;
- de renforcer la collaboration entre l'État et l'industrie en vue de formuler ces solutions;
- d'effectuer un examen approfondi de mesures législatives et d'outils technologiques susceptibles de favoriser l'accès légal.

En mai 2000, le Conseil du Trésor a alloué 180 millions de dollars à ces fins, pour la période allant de 2000-2001 à 2004-2005.

4.54 Il est difficile de maintenir une stratégie et une capacité à jour. Étant donné la déréglementation du secteur des télécommunications, la prolifération des fournisseurs de services et les progrès des technologies, les organismes responsables de l'exécution de la loi et de la sécurité nationale éprouvent davantage de difficulté à recueillir de l'information. Leurs activités de collecte d'information et de renseignement ne peuvent suivre adéquatement cette évolution, ni lutter contre l'exploitation des nouvelles technologies par les criminels et les terroristes.

4.55 Les réseaux de communication sont reliés à l'échelle mondiale, de sorte que l'accès légal pose des difficultés techniques et légales. Les satellites permettent la communication sans fil dans le monde entier. Un dispositif de télécommunications peut être situé dans un pays, mais commander les activités d'acheminement de plusieurs pays. Cette situation engendre des problèmes de compétence nationale et la nécessité d'une coopération internationale. La mise en place de systèmes de communication numérique à haute vitesse et à large bande oblige les organismes à composer avec un volume plus élevé de communications et des signaux plus complexes. Les difficultés sont accentuées par la disponibilité d'appareils de chiffrement à prix abordable, d'utilisation facile et à code difficilement pénétrable, et elles s'intensifieront encore lorsque les communications téléphoniques et numériques n'utiliseront plus le matériel traditionnel de commutation.

4.56 Selon les organismes gouvernementaux, ces nouvelles technologies servent à dissimuler les activités criminelles et le terrorisme. Les criminels et les terroristes font appel aux technologies de pointe, comme celles qui sont développées pour maximiser la vitesse et la sécurité des communications dans Internet. C'est ainsi que la capacité des organismes d'exécution de la loi et de sécurité nationale d'obtenir un accès légal devient de plus en plus inefficace. On s'inquiète également du fait que les moyens dont disposent les organismes ne pourront plus égaler le matériel et le logiciel à la fine pointe utilisés par les criminels et les terroristes. Les organismes ont conclu que le maintien d'une capacité devant de telles technologies restera un défi dans l'avenir.

Refaçonner le système de justice pénale

4.57 Les gouvernements sont en voie de réaménager le système de justice pénale pour en surmonter les nombreux obstacles. Ils modifient leurs programmes actuels pour les jeunes, les Autochtones et les femmes.

Ils financent des programmes de prévention de la criminalité et de sécurité communautaire, des initiatives de justice réparatrice, des programmes de déjudiciarisation et des programmes à l'intention des victimes. Ils mettent en place de nouveaux types de tribunaux. La sécurité privée devient une activité commerciale importante. Il n'y a pas assez d'information pour déterminer la façon dont ces nombreux changements influent les uns sur les autres et sur le système dans son ensemble.

Programmes destinés à des groupes importants

4.58 Renouveau de la justice pour les jeunes. Les modes d'action en matière de justice pour les jeunes sont constamment révisés pour répondre aux lacunes réelles et perçues. En mai 1998, le ministre de la Justice a publié un document intitulé *Stratégie de renouvellement du système de justice pour les jeunes*, qui doit procurer les avantages suivants :

- au fil des années, la diminution du nombre de jeunes qui commettent des crimes;
- le recours accru aux mesures non judiciaires et la diminution du nombre de jeunes qui doivent passer par le système de justice formelle;
- le recours accru aux peines communautaires et la réduction du nombre de jeunes servant une peine de détention;
- des mesures pour cibler les jeunes délinquants les plus violents.

4.59 Pour établir le fondement légal des principaux éléments de cette stratégie, le gouvernement fédéral a déposé la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*. Celle-ci met l'accent sur la réadaptation et privilégie le recours à des mesures de rechange à l'extérieur du processus judiciaire. Au moment de la rédaction du présent chapitre, le gouvernement avait convenu de reporter la proclamation de la loi jusqu'en avril 2003.

4.60 Les gouvernements de l'Ontario et du Québec s'opposent à la loi; les autres provinces et territoires en appuient l'orientation générale.

4.61 Le gouvernement fédéral dépense beaucoup d'argent dans les programmes de justice pour les jeunes. Au début de 1999, on avait recommandé des dépenses d'environ 486 millions de dollars sur six ans. Le Conseil du Trésor a approuvé un montant de 76,3 millions de dollars, de 1999 à 2005, pour aider les provinces et les communautés autochtones à mettre en œuvre la nouvelle loi.

4.62 Les ententes fédérales-provinciales de partage de coûts au chapitre de la justice pour les jeunes comprennent des fonds supplémentaires, par exemple quelque 144 millions de dollars en 1998-1999. Après l'annonce en mai 1998 de l'Initiative sur le renouvellement du système de justice pour les jeunes, le gouvernement fédéral a haussé le financement à environ 161 millions de dollars pour 1999-2000 et à environ 178,8 millions de dollars pour 2000-2001. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral a conclu des accords avec l'ensemble des provinces et des territoires, sauf le Québec et l'Ontario.

4.63 Tandis que les personnes favorables à la loi pensent qu'elle apportera des améliorations importantes, d'autres ont soulevé les réserves suivantes :

- La nouvelle loi est une réaction politique à des perceptions fondées sur des incidents isolés. Elle répond davantage à des problèmes découlant d'une dotation insuffisante des programmes qu'à des problèmes d'ordre stratégique.
- Plutôt qu'une nouvelle loi, il faut une meilleure compréhension et une participation concrète de la part des citoyens.
- Traditionnellement, la justice pour les jeunes pave la voie au développement progressiste du système de justice pénale dans son ensemble, alors qu'avec la nouvelle solution, on semble s'orienter davantage vers les politiques et les pratiques punitives du système pour les adultes.

4.64 **Approches adoptées en ce qui a trait à la justice pour les Autochtones.** À mesure que la justice pour les jeunes évolue, d'autres changements élargissent peu à peu les attributions des Autochtones afin que ceux-ci puissent mettre en application une justice qui leur soit propre.

4.65 Le gouvernement fédéral a lancé un certain nombre d'initiatives en matière de justice applicable aux Autochtones, dont les suivantes :

- Des dispositions législatives autorisent Service correctionnel Canada à conclure des accords avec les communautés autochtones pour offrir des services correctionnels et transférer les délinquants sous les soins et la garde des communautés autochtones, avec le consentement des délinquants concernés et celui de la communauté.
- La spiritualité autochtone et le rôle des Aînés sont officiellement reconnus.
- L'Initiative en matière de justice applicable aux Autochtones a reçu un financement de 22,4 millions de dollars pour la période allant de 1991 à 1996.
- Un montant d'environ 29 millions de dollars a été consacré à la Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones pour les exercices 1996-1997 à 2000-2001, et environ 6,4 millions de dollars ont été alloués pour 2001-2002.
- La GRC tient des tribunes de justice communautaire.
- De 1996-1997 à 2000-2001, environ deux millions de dollars ont été consacrés à l'Initiative des services correctionnels communautaires pour les Autochtones.
- Environ 285 millions de dollars ont été dépensés dans le cadre du Programme des services de police des Premières nations, entre 1992-1993 et 2000-2001.
- Dans le cadre du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones, une initiative fédérale-provinciale-territoriale à frais partagés, quelque 250 millions de dollars ont été dépensés depuis 1973-1974, incluant une contribution fédérale d'environ 82 millions de dollars.
- La Commission nationale des libérations conditionnelles fait appel à des Aînés autochtones lors de ses audiences pour veiller à ce que les cultures autochtones soient respectées.

4.66 Ensemble, ces programmes ont pour objectifs d'amener les communautés autochtones à assumer plus de responsabilités dans l'administration de la justice, de réduire la criminalité et l'incarcération, et de mettre en place des programmes communautaires de justice réparatrice ainsi que des moyens de surveillance après l'imposition de la peine.

4.67 Le gouvernement a lancé également plusieurs initiatives à portée plus large, qui finiront par établir le cadre général de régie de la justice applicable aux Autochtones. L'approche du gouvernement fédéral de 1995 relativement aux droits inhérents et à la négociation de l'autonomie gouvernementale englobe l'administration et l'exécution des lois autochtones, y compris l'établissement de cours ou de tribunaux autochtones, ainsi que les infractions habituellement définies par les administrations locales et régionales, et les services policiers.

4.68 En réponse à la Commission royale sur les peuples autochtones, le gouvernement a publié en 1998 un document intitulé *Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*. On y indiquait que le gouvernement continuerait de discuter des questions relatives à la justice applicable aux Autochtones, dont l'acquisition par les Autochtones de la capacité de gérer une justice communautaire, l'élaboration de solutions de rechange au système de justice formelle, la mise en place de services policiers efficaces devant rendre compte à la collectivité, et l'établissement de programmes de prévention de la criminalité.

4.69 Le gouvernement a également créé le poste d'interlocuteur fédéral. Celui-ci a le pouvoir de négocier avec les Métis au sud du 60^e parallèle et avec les Indiens non inscrits.

4.70 Les femmes victimes. Les programmes de justice pour les femmes sont également en pleine évolution. En 1991, le gouvernement a établi le Comité canadien sur la violence faite aux femmes, qui a recommandé une politique de « tolérance zéro » relativement à la violence faite aux femmes.

4.71 Le *Code criminel* a été modifié pour que les femmes soient mieux protégées. Par exemple :

- Des dispositions y ont été ajoutées en 1993 relativement au harcèlement criminel ou avec menaces.
- Une modification a été apportée en 1995 afin d'interdire la présentation de l'ivresse extrême comme défense dans les cas de crime avec violence.
- Une modification apportée en 1996 limite l'accès aux dossiers médicaux, thérapeutiques et de counselling, ainsi qu'à d'autres dossiers personnels des plaignantes, dans les cas de poursuite pour infraction sexuelle.

4.72 Le gouvernement a également consacré beaucoup d'argent, soit environ 176 millions de dollars entre 1988 et 1996, à diverses initiatives pour la lutte contre les mauvais traitements infligés aux femmes, aux enfants et aux aînés.

Changements dans les établissements pénitenciers fédéraux

4.73 Il a été question ci-dessus des changements apportés dans les établissements pour répondre aux besoins des femmes. Pour ce qui est de la toxicomanie, Service correctionnel Canada a surtout cherché à réduire l'approvisionnement en drogues et en alcool dans les établissements et à en réduire la demande par des interventions sur le plan de la santé et par la voie de programmes. En novembre 1992, il a rétabli l'analyse d'urine au hasard dans tous les établissements, et il a adopté une stratégie officielle de lutte antidrogue en 1994. Cette stratégie met l'accent sur la dissuasion, le traitement et la réinsertion sociale de façon sécuritaire. Outre l'analyse d'urine, Service correctionnel Canada utilise des détecteurs Ionscan et des chiens détecteurs de drogue, et mène des activités de renseignement.

4.74 Une enquête menée en 1995 auprès des détenus a toutefois mis en évidence qu'environ 68 p. 100 d'entre eux pensent que les tests n'ont eu aucun effet ou que la consommation de drogues a augmenté. Environ 28 p. 100 pensent que les détenus sont tout simplement passés à des drogues moins détectables comme l'héroïne et la cocaïne, qui ne laissent aucune trace dans l'organisme au bout de 48 à 72 heures; les drogues douces mettent jusqu'à 21 jours pour être complètement éliminées de l'organisme d'un consommateur chronique.

4.75 Service correctionnel Canada pense que l'analyse d'urine au hasard s'est révélée efficace pour réduire la consommation de drogues parmi les détenus des pénitenciers fédéraux. Il affirme que 37 p. 100 des détenus avaient affiché un résultat positif il y a cinq ans, alors que le taux actuel est d'environ 12 p. 100. Le Service a commencé à mettre en place son Programme national de traitement d'entretien à la méthadone, qui pourrait coûter de 7 000 \$ à 12 000 \$ par année pour chaque délinquant traité.

4.76 Autres maladies. Service correctionnel Canada a adopté plusieurs mesures visant à lutter contre la propagation des maladies infectieuses dans les pénitenciers fédéraux, dont les mesures suivantes :

- Des condoms, des lubrifiants et des trousse de blanchiment pour le nettoyage des seringues sont mis à la disposition de tous les détenus dans les établissements fédéraux.
- Tous les détenus fédéraux peuvent volontairement subir un test pour le VIH dès leur admission et tout au long de leur détention.

Il n'y a pas de programme d'échange de seringues pour les détenus.

4.77 Service correctionnel Canada a établi quatre centres psychiatriques régionaux pour répondre aux problèmes de santé mentale. Au cours de l'exercice 2001-2002, il devrait élaborer des plans pour régler les problèmes de santé des délinquants âgés.

Efforts déployés pour maintenir l'équité

4.78 De nouveaux tribunaux. De nouveaux tribunaux sont en voie d'établissement pour les délinquants qui souffrent de maladie mentale et pour les consommateurs de drogues illicites. Il y a également de nouveaux

tribunaux qui répondent aux besoins des Autochtones. En mai 1998, un tribunal à l'intention des malades mentaux a été établi à Toronto pour entendre dans une seule salle toutes les affaires où les accusés souffrent de troubles mentaux. En janvier 1999, un nouveau tribunal de désintoxication a été mis sur pied à l'aide de fonds fédéraux s'élevant à environ 1,6 million de dollars sur quatre ans. Un tribunal semblable a vu le jour à Vancouver en décembre 2001. En octobre 2001, le tribunal Gladue (pour les Autochtones) a été établi à Toronto; il y a maintenant des tribunaux semblables en Saskatchewan et en Alberta.

4.79 Aide juridique. Le gouvernement fédéral a alloué 82 millions de dollars au titre de l'aide juridique en matière pénale pour chacun des exercices 2001-2002 et 2002-2003. En février 2001, il a alloué un autre montant de 20 millions de dollars pour chacun de ces deux exercices afin de financer sa part des ententes fédérales-provinciales en vigueur sur l'aide juridique en matière pénale; les besoins exacts ne sont toutefois pas connus.

4.80 En avril 2001, le ministère de la Justice a lancé un projet sur deux ans, d'un montant de 8 millions de dollars. Les fonds serviront à effectuer des travaux de recherche nationale sur les besoins non satisfaits et sur des questions connexes, à élaborer des projets pilotes visant la révision de l'exécution des services et à mener un examen stratégique des objectifs fédéraux. Les fonds seront également utilisés pour mener les négociations fédérales, provinciales et territoriales relativement aux questions de recherche, de politique et de financement.

4.81 Condamnations injustifiées. En 1998, le ministère de la Justice a produit un document visant à recueillir des avis sur les façons de renforcer la capacité du gouvernement de corriger les erreurs judiciaires. En mars 2001, le Ministère a de nouveau déposé un projet de loi visant à améliorer les modalités d'examen des condamnations. Le projet de loi, qui était à l'étude au Sénat lors de la rédaction du présent chapitre, viserait les objectifs suivants :

- indiquer dans quelles conditions une condamnation peut être examinée;
- préciser selon quels critères on peut accorder une réparation;
- énoncer le processus d'examen dans un règlement;
- donner au ministre de la Justice le pouvoir d'examiner les déclarations de culpabilité par procédure sommaire;
- donner au Ministre le pouvoir d'obliger les témoins à fournir de l'information et des documents;
- obliger le Ministre à rendre compte chaque année au Parlement de l'examen des condamnations.

4.82 Le projet de loi ne va pas jusqu'à créer un organisme comme la Criminal Cases Review Commission du Royaume-Uni. Celle-ci examine les affaires où l'on soupçonne la présence d'erreurs judiciaires, puis les renvoie devant une cour d'appel si elle a des motifs raisonnables de croire que la condamnation, la peine, le verdict ou le règlement pourrait être annulé.

4.83 Aux États-Unis, certains délinquants ont obtenu un nouveau procès grâce à de grands projets de défense de l'intérêt public. Des projets semblables, d'envergure moindre, sont en cours au Canada.

Retracer les limites du système

4.84 Le gouvernement met sur pied de nouvelles initiatives, telles que des programmes de sécurité communautaire, de prévention du crime, de justice réparatrice et de déjudiciarisation. Solliciteur général Canada nous a indiqué que ces programmes visent à garder les délinquants en dehors du système de justice pénale, si les circonstances s'y prêtent, à réduire la charge de travail des intervenants et le nombre de détenus et, en bout de ligne, à faire baisser le taux de criminalité. Le ministère de la Justice nous a précisé qu'il s'agit de mesures à long terme prises pour régler les causes profondes de la criminalité.

4.85 Sécurité communautaire et prévention du crime. C'est tout récemment que le gouvernement a commencé à financer des programmes de prévention du crime. Il cherchait ainsi à répondre à des préoccupations quant à l'efficacité du système de justice pénale. En 1993, dans son rapport *Prévention du crime au Canada : Vers une stratégie nationale*, le Comité permanent de la justice et du solliciteur général est arrivé à la conclusion que la formule habituelle – police, tribunaux et services correctionnels – n'a pas l'efficacité voulue pour réduire les risques que courent les collectivités et renforcer leur sécurité. En voici quelques raisons :

- Cette formule est loin de réussir à contrer l'ensemble des crimes commis. Un nombre non connu d'actes criminels ne sont jamais décelés, et de nombreux crimes connus ne sont pas signalés à la police.
- De nombreux criminels restent non identifiés et ne sont pas traduits en justice.
- La réadaptation reste un échec pour la plupart des délinquants. Même si les programmes offerts en prison permettaient de réadapter tous les détenus, cela n'aurait qu'une incidence minime sur la criminalité, puisque la population carcérale n'englobe pas tous les criminels.
- Cette formule n'arrive pas à remédier aux facteurs sous-jacents liés à la criminalité.

4.86 Le Comité permanent tire aussi la conclusion que la réponse collective au crime doit consister à privilégier des mesures de prévention du crime qui réduisent les possibilités de commettre des actes criminels et se concentrer davantage sur les jeunes à risque ainsi que sur les facteurs socioéconomiques liés à la criminalité.

4.87 Le gouvernement a consacré quelque 384 millions de dollars à la Stratégie nationale sur la sécurité communautaire et la prévention du crime, pour la décennie se terminant en 2004-2005. Environ 70 p. 100 de cette somme est octroyée sous forme de subventions et de contributions à des projets de l'Initiative pour des collectivités plus sûres, qui comprend le Programme d'intervention des entreprises pour la prévention du crime, le Fonds d'investissement dans la prévention du crime, le Programme de partenariat en prévention du crime et le Programme de mobilisation des

collectivités. Par ailleurs, d'autres organismes fédéraux de justice pénale ont intégré des mesures de prévention du crime à leurs activités.

4.88 Justice réparatrice. Comme les activités de prévention du crime, les projets de justice réparatrice se sont multipliés en réaction au mécontentement à l'égard des méthodes classiques de la justice pénale. Les principes de justice réparatrice ont été consignés dans les lois au Canada et avalisés par les tribunaux, les hauts niveaux de gouvernement et des instances internationales comme les Nations unies.

4.89 La justice réparatrice cherche à redresser le tort causé par le délinquant à la victime et à la société. Elle amène les victimes et d'autres membres de la collectivité à participer activement au processus de justice. Selon ses partisans, elle rend le système de justice plus humain, elle oblige le délinquant à répondre de ses actes et elle renforce les collectivités minées par le crime et d'autres malaises sociaux.

4.90 Des pratiques de justice réparatrice sont appliquées à différentes étapes du processus de justice pénale. Les organismes fédéraux de justice pénale ont mis sur pied des programmes de justice réparatrice :

- Au lieu de porter des accusations contre certains délinquants, la GRC réunit les parties intéressées dans des forums de justice communautaire.
- Le Service fédéral des poursuites a grandement contribué à l'introduction de la justice réparatrice dans le Grand Nord, par exemple en créant des conseils de détermination de la peine.
- Service correctionnel Canada a mis sur pied de nombreux programmes de justice réparatrice, dont des services de médiation entre la victime et le délinquant en cas de crimes graves, des mesures de justice réparatrice en prison et des cercles de soutien et de responsabilité.
- La Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones encourage le recours aux concepts de la justice réparatrice dans les programmes communautaires, tel que le recours à des conseils de détermination de la peine.

4.91 Si bien des gens croient que la justice réparatrice peut amener des bienfaits considérables, d'autres ont de sérieuses réserves :

- L'adoption des méthodes de justice réparatrice fait en sorte de créer un système de justice parallèle, basé sur la participation communautaire.
- Les mesures de justice réparatrice financées ou dirigées par les organismes fédéraux de justice pénale risquent en fait d'accroître le nombre de délinquants pris en charge par le système de justice pénale, puisqu'on traduit en justice des auteurs d'infractions mineures résolues jusqu'ici sans l'intervention du système.
- Les délinquants et les victimes peuvent se sentir obligés de participer à un tel programme.
- Il existe peu de normes ou de points de référence pour guider les programmes de justice réparatrice.
- L'efficacité de tels programmes est incertaine, puisque les délinquants et les victimes choisissent d'y prendre part.

4.92 Le ministère de la Justice nous a indiqué qu'avant d'accorder des fonds à un programme de justice réparatrice, il s'est toujours assuré que les conditions de la participation au programme ne faisaient pas revivre à la victime le traumatisme du crime. Cependant, les représentants du Ministère notent qu'ils ne participent pas eux-mêmes au programme, et qu'ils ne peuvent donc pas savoir avec précision ce qui se dit entre les responsables du programme et les victimes d'actes criminels qui y prennent part.

4.93 Il n'y a pas assez d'information sur la portée et l'efficacité des mesures de justice réparatrice. Ainsi, il est nécessaire d'effectuer des études pour vérifier si ces mesures font davantage diminuer la récidive que ne le faisaient les procédés habituels.

4.94 Victimes d'actes criminels. Le gouvernement continue de prendre des mesures pour répondre aux préoccupations des victimes. Par exemple, le *Code criminel* a été modifié afin :

- qu'on veille à informer les victimes de la possibilité qu'elles ont de faire une déclaration et de lire celle-ci au procès si elles le désirent;
- que les policiers et les juges tiennent compte de la sécurité des victimes chaque fois qu'ils rendent une décision de mise en liberté sous caution;
- qu'on facilite la participation des victimes et des témoins au procès en empêchant les jeunes victimes et témoins de subir un contre-interrogatoire par un accusé qui assure sa propre défense.

4.95 En mai 2000, le sous-comité du Comité permanent de la justice et des droits de la personne a recommandé que toute victime d'un acte criminel reçoive plus d'information sur la conduite du délinquant et sur sa progression dans le système, et qu'elle puisse participer à la prise de décisions à son sujet. Le gouvernement a accepté de donner suite à ces recommandations si des consultations menées auprès de victimes d'actes criminels et de fournisseurs de services aux victimes faisaient ressortir que les changements proposés seraient bénéfiques.

4.96 En réaction au rapport *Les droits des victimes – Participer sans entraver* publié par le Comité permanent en 1998, le Conseil du Trésor a accordé, en juin 2000, 25 millions de dollars sur cinq ans au ministère de la Justice pour que celui-ci mette sur pied un programme et un centre stratégique pour les victimes d'actes criminels. En avril 2001, Service correctionnel Canada a créé une unité à l'intention des victimes, pour coordonner les mesures d'aide prises par l'organisme. Depuis juillet 2001, les victimes d'actes criminels peuvent présenter une déclaration, rédigée à l'avance, aux audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Enfin, la GRC a créé une sous-direction de la prévention criminelle et de l'assistance aux victimes.

4.97 En élargissant le rôle de la victime, on cherche à concilier les droits des victimes et des délinquants. Certains y voient toutefois le danger de compromettre les principes guidant la détermination des peines, la mise en liberté sous condition et la prise de décisions en matière de libération conditionnelle.

4.98 En juillet 2001, Solliciteur général Canada a fait connaître les conclusions de ses consultations auprès des victimes d'actes criminels et des fournisseurs de services aux victimes. Or, on constate que les perceptions des victimes n'ont guère changé depuis 1983. Celles-ci croient encore que les délinquants ont plus de droits qu'elles. Les victimes réclament une plus grande place au sein du système, et exigent le respect. Elles continuent de vivre dans la crainte.

Mesures de sécurité privée

4.99 Alors que le gouvernement refaçonne le système de justice pénale et en retrace les contours, les entreprises privées offrant des services de sécurité assument de plus en plus des fonctions de policiers.

4.100 D'après Statistique Canada, en 1996 il y avait au pays environ 59 000 policiers et 82 000 agents de sécurité privée (soit 12 200 enquêteurs privés et 69 800 gardiens). De 1991 à 1996, le nombre d'enquêteurs privés a progressé de près de 49 p. 100, passant de 8 200 à 12 200. Certains d'entre eux travaillent sans doute à temps partiel.

4.101 Les sommes consacrées aux services de sécurité privée se rapprochent de celles consenties pour les services de police. Ainsi, d'après les salaires moyens de 1995, la masse salariale des policiers s'est chiffrée à environ 3,2 milliards de dollars, alors que celle des agents de sécurité privée a atteint quelque 2,2 milliards de dollars. Ce sont les contribuables qui absorbent les coûts liés aux services de police. Des entreprises privées assument les coûts des services de sécurité privée, mais elles les transmettent ensuite aux consommateurs.

4.102 Les policiers et les agents de sécurité privée remplissent des fonctions analogues, mais distinctes. La police doit appliquer le *Code criminel* et les autres lois. Parmi les agents de sécurité privée, il y a des enquêteurs et des gardiens de sécurité qui protègent les biens et les individus, recherchent des personnes disparues, recueillent de l'information en vue de poursuites au civil et au criminel et font enquête sur des actes illégaux commis par des employés et des clients d'entreprises. Les gardiens de sécurité contrôlent l'accès à des immeubles, surveillent des aires délimitées et appliquent les politiques de sécurité d'entreprises. Dans bien des cas, ils ont pris le relais en ce qui a trait à l'une des fonctions les plus importantes et les plus en vue de la police : la patrouille à pied.

4.103 Les policiers et les agents de sécurité privée ont des mandats très différents. Les policiers font partie de l'administration publique et doivent rendre compte au gouvernement. Ils doivent agir dans l'intérêt du public et se voient accorder des pouvoirs spéciaux. Les agents de sécurité privée sont engagés par des entreprises ou des particuliers pour agir en leur nom et défendre leurs intérêts. Le recours accru aux services de sécurité privée peut découler de l'incapacité perçue ou réelle de la police de contrer le crime en milieu de travail et les infractions contre les biens.

4.104 Selon certains, l'accroissement marqué du recours aux services de sécurité privée comporte les dangers suivants :

- Les agents privés ont moins de comptes à rendre au public et n'ont pas à suivre les mêmes règlements que la police en ce qui a trait au respect des droits de la personne.
- Les citoyens qui en ont les moyens peuvent se payer une meilleure protection.
- Les intervenants privés peuvent, à toute fin pratique, appliquer une justice discrétionnaire, à l'abri de la surveillance des tribunaux ou d'autres instances publiques.
- Les agents de sécurité privée rendent compte à des employeurs dont l'objectif principal est de rentabiliser leurs dépenses.

4.105 Jusqu'ici, le gouvernement n'a pas fait d'étude complète sur la véritable nature des rapports entre les deux services, privé et public, ni cherché à voir comment unir leurs efforts afin de mieux protéger l'intérêt public.

Contre le crime érigé en entreprise

4.106 Afin de lutter contre le crime organisé, le gouvernement a alloué en mai 2001 des fonds de 515,5 millions de dollars pour la période de 2001-2002 à 2005-2006, dont environ 317 millions de dollars à la GRC. Depuis 1996, il a adopté des mesures législatives qui ont mené à la création d'un programme de protection des témoins, fait de la participation à une organisation criminelle un acte criminel, établi des méthodes de détection du blanchiment d'argent, permis à la police de mener des enquêtes clandestines sur des affaires de blanchiment d'argent, facilité l'extradition de criminels, ciblé les membres d'organisations criminelles, mieux protégé les personnes associées au système de justice et leurs familles, et accordé aux policiers une immunité restreinte à l'égard de certains actes, parfois illégaux, qu'ils commettent dans l'exercice de leurs fonctions.

4.107 Le gouvernement en est aux premières étapes de sa stratégie de lutte contre le crime organisé, dont l'efficacité sera difficile à évaluer si l'on ne dispose pas de données fiables. Pour pouvoir mieux cerner la portée et l'incidence du crime organisé, le gouvernement examine actuellement l'enjeu de la collecte de données, les répercussions du crime organisé et l'efficacité des mesures de lutte contre le crime organisé.

Incidences des décisions de la Cour suprême

4.108 Les décisions rendues par la Cour suprême visent à protéger les droits reconnus aux Canadiens par la Constitution et, plus particulièrement, par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cependant, les décisions de la Cour peuvent aussi influencer le système de justice pénale et la lutte contre le crime organisé. Il faudrait sans doute établir dans la loi qui a compétence pour agir. Par exemple :

- En novembre 1991, la Cour a nettement élargi le champ des éléments de preuve que les procureurs doivent divulguer.

- En mai 1997, la Cour a décidé que les policiers devaient désormais obtenir un mandat avant d'entrer dans un domicile pour procéder à une arrestation. Cette exigence a donc été ajoutée au *Code criminel*, et doit être respectée à moins que « l'urgence de la situation rend[e] difficilement réalisable l'obtention du mandat ».
- En avril 1999, la Cour a statué que les policiers n'avaient aucune immunité contre d'éventuelles poursuites s'ils commettaient des actes illégaux, par exemple lors d'opérations de vente de drogue par des agents d'infiltration. Par contre, au début de 2002, des dispositions législatives sont entrées en vigueur afin d'offrir cette protection à la police dans certaines circonstances.

4.109 Des rapports produits par le ministère de la Justice, Solliciteur général Canada et la GRC soutiennent que les décisions de la Cour suprême ont eu des répercussions considérables sur les organismes de justice pénale. Ces affirmations se fondent essentiellement sur l'expérience pratique dans certains cas précis. Or, les organismes n'ont pas examiné à fond les effets des décisions de la Cour sur leurs activités. Cela dit, dans le cadre d'un document d'orientation, le ministère de la Justice a consulté des personnes touchées par deux décisions de la Cour suprême pour cerner les incidences d'ordre général de ces arrêts.

Fournir de l'information efficace

Mise en commun de l'information par les organismes de justice pénale

4.110 Selon les évaluations menées par le gouvernement, l'information de la justice pénale est fragmentée à cause de différences entre les mandats, les niveaux de financement et les préoccupations en matière de sécurité des diverses administrations, ainsi qu'en raison de la tradition d'autonomie des organismes.

4.111 Les systèmes d'information de chaque organisme de justice pénale cherchent surtout à retracer des événements liés aux activités propres de l'organisme. Par contre, l'efficacité globale du système de justice pénale et les résultats qu'il produit dépendent dans une large mesure de l'échange d'information voulue entre les composantes du système à chaque étape du processus. De récents examens ont mis en lumière l'absence des capacités, voire des connaissances, nécessaires pour communiquer et utiliser l'information de manière efficace et en temps utile.

4.112 Les organismes de justice pénale utilisent des systèmes informatiques. En raison des compressions budgétaires, surtout celles des dernières années, les mises à niveau de ces systèmes ont souvent été remises à plus tard, alors même que le système de justice pénale ne cessait de devenir plus complexe et plus difficile à administrer de manière efficace et efficiente. Dans certaines affaires hautement médiatisées et très délicates, les lacunes des organismes au chapitre de l'échange d'information ont entraîné des difficultés.

4.113 En 1997, le gouvernement s'est engagé à intégrer « les systèmes de diffusion de l'information de tous les partenaires de l'appareil de justice pénale ». Cette Initiative d'intégration de l'information de la justice (IIIJ) est dirigée par Solliciteur général Canada. Dans leurs rapports au Parlement,

certaines organismes de justice pénale qualifient l'Initiative de priorité. Au départ, celle-ci devait porter sur cinq ans, soit de 1999 à 2004, mais certains fonds tardant à venir, on a reporté la fin de l'Initiative à 2005.

4.114 L'Initiative d'intégration de l'information de la justice cherche à résoudre des problèmes complexes et difficiles comme ceux mentionnés aux paragraphes précédents. Dans ses évaluations initiales, le gouvernement brosse le tableau suivant de la situation :

- Il n'existe aucun index centralisé et complet des infractions et des délinquants, où les organismes pourraient retrouver toute l'information qu'ils doivent échanger entre eux.
- Il n'y a pas d'ensemble de normes communes pour les données statistiques afin de pouvoir recueillir et compiler les antécédents criminels.
- Les organismes n'ont pas tous la capacité d'enregistrer, puis de se communiquer des renseignements sous forme électronique, que ce soit à l'interne ou à l'externe, si bien que les mêmes données sont saisies à plusieurs reprises dans divers systèmes incompatibles entre eux, ce qui entraîne des erreurs et accroît le risque d'introduire des erreurs susceptibles d'avoir des répercussions tragiques.

4.115 Au début de 1999, le gouvernement a approuvé la création du Réseau canadien de l'information pour la sécurité publique, soit un réseau national moderne d'information auquel sont reliés les organismes de justice pénale. Ce réseau est un élément important de l'Initiative d'intégration de l'information de la justice. Le gouvernement a recommandé un financement d'environ 240 millions de dollars échelonné sur quatre ou cinq ans, à compter de 1999.

Avancement de l'Initiative d'intégration de l'information de la justice

4.116 Les organismes tentent de surmonter des obstacles culturels et techniques à la mise en commun de l'information liés à leurs systèmes. L'échange de l'information est régi par tout un ensemble de lois, de règlements, de politiques et de pratiques, surtout en ce qui concerne la protection de la vie privée et la sécurité de l'information. Par exemple, on ne compte pas moins de six lois fédérales sur la gestion de l'information, onze lois sur la police et dix lois provinciales sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

4.117 Selon un rapport publié en septembre 2000 par Solliciteur général Canada, les organismes ne savent pas très bien quelle information mettre en commun ou pour quelles raisons. Le rapport fait valoir que les mandats des organismes et leurs besoins en fait d'information sont divergents, et que des contraintes financières ont obligé chacun de ces organismes à concentrer leurs efforts sur l'information qui relève clairement de leur mandat.

4.118 En mars 2001, Solliciteur général Canada a effectué une évaluation des risques liés à l'Initiative d'intégration de l'information de la justice. Le Secrétariat responsable a constaté ce qui suit :

- La coordination s'avère complexe.
- Le Secrétariat de l'intégration de l'information de la justice n'a pas le pouvoir décisionnel voulu relativement aux projets de l'Initiative, ni la

marge de manœuvre nécessaire pour s'assurer que ces projets contribuent à l'avancement de l'Initiative.

- L'élaboration d'un cadre complet des politiques en matière de justice, portant entre autres sur la communication de l'information, la protection de la vie privée et la sécurité, n'avance que lentement.
- On n'a pas précisé ni quantifié les bienfaits de l'Initiative pour la collectivité ou les organismes touchés, bienfaits qui sont nécessaires pour solliciter l'adhésion des intéressés, obtenir les ressources requises ou influencer les priorités des décideurs.

4.119 L'évaluation en octobre 2001 de l'état d'avancement des 21 éléments du Réseau canadien de l'information pour la sécurité publique montre que neuf d'entre eux sont terminés ou progressent comme prévu, que six éléments doivent être suivis de près et que cinq risquent de ne pas être mis en œuvre ou de prendre du retard. Pour l'un des projets, concernant les empreintes digitales, les fonds n'ont toujours pas été débloqués. Parmi les éléments où l'on perçoit des risques, il y a le cadre de régie, l'identificateur permettant d'assurer le suivi des délinquants et le Système intégré de rapports sur les renseignements judiciaires.

4.120 L'Initiative d'intégration de l'information de la justice est à mi-chemin environ de la période de cinq ans prévue. Neuf organismes fédéraux ont récemment conclu une charte entérinant leur engagement envers le Réseau canadien de l'information pour la sécurité publique et leur volonté de mettre en commun l'information. De l'avis du Secrétariat de l'intégration de l'information de la justice, la charte constitue l'expression concrète d'un consensus sans précédent entre neuf organismes distincts et autonomes sur une initiative extrêmement complexe.

4.121 Il reste des administrations à qui l'on n'a pas encore demandé de signer la charte. Le Secrétariat nous a expliqué que, même si les provinces et les territoires ont participé aux discussions depuis le début, la première phase portait avant tout sur les capacités de l'administration fédérale. La contribution des provinces et d'autres partenaires ne fait donc que commencer. Deux provinces créent leurs propres systèmes. Le Secrétariat voit ces progrès d'un bon œil et ajoute qu'il entend mettre en valeur les contributions de toutes les administrations en leur fournissant l'orientation et les éléments nationaux requis pour répondre aux besoins communs en matière d'échange de l'information.

4.122 En vertu de la charte conclue par les organismes fédéraux, ceux-ci ont accepté de gérer les questions et les risques suivants :

- Les structures interministérielles officielles nécessaires pour administrer une initiative aussi complexe ne sont pas en place; les organismes reconnaissent que le succès de l'Initiative d'intégration de l'information de la justice passe par l'adoption de façons de faire nouvelles.
- L'engagement envers l'Initiative peut varier d'un organisme à l'autre; dans chaque organisme, il faut donc voir à ce qu'on y accorde l'importance voulue.

- Certains ministères ou organismes peuvent ne pas respecter les politiques, les normes et les lignes directrices nationales de l'information de la justice; les organismes ont accepté de promouvoir l'adhésion volontaire.
- La multiplication des nouveaux partenaires peut engendrer des besoins excessifs ou entrant en concurrence; les organismes ont convenu que l'expansion de l'Initiative devrait être planifiée pour être pleinement profitable.

4.123 L'évaluation des risques effectuée en mars 2001 recommandait au Secrétariat de bien cerner tous les coûts relatifs à la réalisation de l'Initiative ainsi que les bienfaits escomptés. Toutefois, le rapport d'étape de juin 2001 n'indique rien sur les coûts; le Secrétariat ne fait pas de relevé de tous les coûts fédéraux. Il explique qu'étant donné que ses partenaires dans d'autres administrations sont indépendants et ont leurs propres budgets, il n'a pas d'information sur les coûts engagés par ceux-ci.

4.124 Le Secrétariat surveille l'avancement de tâches précises, mais il n'a pas encore cherché à savoir si l'on a pu renforcer la mise en commun de l'information et la protection de la sécurité publique. Selon lui, une évaluation est prématurée, parce qu'il faut mettre en place la technologie et les cadres avant d'entreprendre l'échange électronique de l'information et de pouvoir clairement constater les résultats et les bienfaits escomptés.

4.125 Le Secrétariat nous a fait savoir que l'Initiative, malgré son caractère complexe, ne court, dans l'ensemble, aucun risque appréciable. Il cite les progrès accomplis pour ce qui est de l'Index national d'information sur la justice pénale, de la normalisation des données et des divers projets pilotes en cours à différents endroits.

L'information sur la fiabilité du Centre d'information de la police canadienne est incohérente

4.126 Le Centre d'information de la police canadienne (CIPC) de la GRC est un système national comprenant diverses données dont les policiers et d'autres agents d'application de la loi dépendent pour accomplir leur travail. Par exemple, le système contient des casiers judiciaires, des empreintes digitales et des dossiers sur les personnes disparues, les véhicules volés et les délinquants en liberté sous condition. L'un des principaux objectifs du Réseau canadien de l'information pour la sécurité publique consiste à remplacer le système du CIPC par un Index national d'information sur la justice pénale, auquel on pourra accéder partout au pays pour retrouver de l'information sur les activités criminelles et les délinquants. En mars 1999, le gouvernement a alloué 114,7 millions de dollars sur quatre ans à la création de l'Index, à compter de 1999-2000.

4.127 L'octroi de ces fonds reposait sur des observations formulées au début de 1999, selon lesquelles les lacunes du CIPC pourraient avoir des répercussions graves sur la sécurité publique. D'après ces observations, le système était fragile et surchargé, et devait être renouvelé de toute urgence. En moins d'un an, des pannes totalisant plusieurs centaines d'heures avaient empêché l'utilisation du système dans différentes régions. La plus longue

panne, d'une durée de 18 heures, avait touché deux provinces. Selon la GRC, chaque panne de huit heures empêche la réalisation de plus de 100 000 vérifications. Ainsi, à cause de ces pannes, les policiers n'ont pas pu accéder à des données essentielles permettant de savoir, par exemple, si quelqu'un faisait l'objet d'un mandat non exécuté, si sa libération était assortie de conditions spéciales ou s'il lui était interdit de posséder des armes à feu ou de communiquer avec certaines personnes. Par conséquent, les policiers ont été dans l'impossibilité d'identifier des suspects, d'aider des organismes bénévoles à empêcher des pédophiles d'occuper des postes de confiance auprès d'enfants ou de remplir d'autres fonctions essentielles à la protection du public. Enfin, les observations ont mené à la conclusion que, si l'on ne règle pas ces problèmes – communication insuffisante de l'information, technologie vieillissante et isolement des systèmes – la sécurité des collectivités et l'efficacité de l'administration de la justice risqueraient d'en pâtir.

4.128 Cette information était tirée en partie d'une étude réalisée en 1999 par la GRC sur la disponibilité du CIPC. L'étude a mis en évidence des périodes de non-disponibilité correspondant à plus de 10 p. 100 du temps de travail, ou 880 heures chaque année, que ce soit au niveau national ou régional. Selon la durée de la non-disponibilité, jusqu'à 20 000 agents chargés de l'application de la loi pouvaient se trouver dans l'impossibilité de consulter le système dans l'exercice de leurs fonctions. Les pannes ont empêché l'exécution de trois millions de demandes d'information, mettant ainsi en jeu la sécurité des agents et du public. Les auteurs de l'étude ont constaté aussi des pertes de temps totalisant quelque 13 millions de dollars. En outre, l'ordinateur central a accumulé des pannes d'environ 75 heures au total, touchant 20 000 agents, ce qui a empêché l'exécution de près d'un million de demandes d'information et entraîné des pertes de temps d'une valeur d'environ cinq millions de dollars.

4.129 En février 2002, la GRC nous a fait savoir que cette information était inexacte. Les vrais taux de non-disponibilité ne seraient que de 3 p. 100 du temps au niveau national, et de 2 p. 100 au niveau régional. Selon la GRC, les auteurs du rapport ont présumé à tort que des pannes survenues à certains endroits étaient des pannes généralisées, touchant tous les utilisateurs, alors que la majorité des pannes n'auraient pas concerné l'ensemble du système. La GRC soutient que, de ce fait, l'étude de 1999 véhicule des données entièrement fausses sur la disponibilité du CIPC, puisque la plupart des pannes ne touchaient qu'un endroit et non l'ensemble du système.

4.130 Cette information nous a été fournie trop tard pour que nous puissions l'examiner. Cependant, la GRC nous a indiqué que nous avons raison de relever les incohérences dans les données, qu'elle en évaluerait les incidences et qu'elle prendrait les mesures qui s'imposent pour tirer les choses au clair.

Justice pénale fondée sur des données fiables

4.131 Pour édifier et maintenir un système de justice pénale efficace, il faut disposer d'information nationale fiable sur la nature des activités criminelles, les tendances à cet égard et les solutions éprouvées. Or, nous craignons que l'information actuelle ne soit pas à la hauteur de la tâche et qu'elle risque d'être mal interprétée si elle n'est pas employée avec circonspection. En outre, nous craignons que la capacité nationale de recueillir et d'analyser les données du système de justice pénale soit inadéquate.

4.132 Si au moins dix milliards de dollars sont consacrés chaque année au système de justice pénale, le gouvernement n'affecte qu'environ cinq millions de dollars par an au Centre canadien de la statistique juridique (CCSJ) de Statistique Canada, pour la collecte de données nationales essentielles concernant le système. Le CCSJ organise et effectue le travail d'un partenariat fédéral-provincial-territorial, encore appelé Entreprise nationale relative à la statistique juridique. Celle-ci est dirigée par le statisticien en chef du Canada et les sous-ministres responsables de la justice, et a pour objectifs de recueillir de l'information pour la prise de décisions, d'améliorer la qualité des données recueillies et de faciliter la mise en commun de l'information. Les priorités du CCSJ sont établies par des représentants des partenaires de l'Entreprise.

4.133 Le CCSJ tire l'essentiel de son information des données extraites des différents systèmes de dossiers administratifs des organismes fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux de justice pénale. Dans la mesure du possible, le CCSJ utilise cette information pour constituer des bases de données nationales sur l'évolution de la criminalité et les activités des organismes de justice pénale. En outre, Statistique Canada effectue des enquêtes nationales pour recueillir de l'information sur la crainte qu'inspirent les activités criminelles et les perceptions qu'en a la population, et pour établir le nombre de cas de « victimisation » criminelle signalés par les victimes elles-mêmes. À l'instar de Statistique Canada, le CCSJ n'a pas compétence pour analyser les politiques. La plupart des analyses de ce genre sont effectuées par les organismes de justice pénale eux-mêmes, selon leurs besoins propres.

4.134 Les données actuelles de la justice pénale présentent d'importantes lacunes, dont les suivantes :

- Il n'y a pas assez d'information sur les Autochtones dans le système de justice pénale.
- Il y a un manque d'information sur les programmes de justice réparatrice, de déjudiciarisation et d'aide aux victimes d'actes criminels.
- On manque d'information sur la mesure dans laquelle les Canadiens considèrent qu'ils ont été victimes d'activités criminelles.
- L'information sur le crime organisé est peu abondante. Par exemple il y a peu d'information sur la proportion des crimes commis par des organisations criminelles.
- La GRC produit des données globales sur la criminalité; pour des données détaillées, il faudra attendre 2007.

- Il n'y a pas de données sur les enquêtes criminelles effectuées par des agents de sécurité privée, sans l'intervention de la police.
- Ni la police militaire ni celle de certaines Premières nations ne produisent de données statistiques sur la criminalité.
- Le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et la Colombie-Britannique ne communiquent pas de données sur les activités des tribunaux pour adultes; c'est le cas aussi d'environ 140 tribunaux municipaux au Québec.

De plus, le ministère de la Justice nous a indiqué qu'en l'absence de données en provenance des cours supérieures de la plupart des instances, on ne peut brosser un tableau complet du fonctionnement du système de justice.

4.135 Les données recueillies sur les personnes qui passent d'un organisme de justice pénale à un autre sont également insuffisantes.

Améliorer l'infrastructure d'information nationale

4.136 Le Centre canadien de la statistique juridique a établi un réseau de comités consultatifs et il demande l'avis de diverses parties intéressées pour cerner les besoins nationaux en matière d'information. Nous avons interviewé des représentants de gouvernements et d'organisations non gouvernementales ainsi que des universitaires pour voir comment on pourrait améliorer le Centre.

4.137 Les partenaires gouvernementaux du Centre nous ont dit que, dans l'ensemble, celui-ci était attentif à leurs besoins et que l'information fournie était utile. Par contre, ils ont précisé que nombre de leurs besoins n'étaient pas satisfaits, surtout parce que le Centre n'avait pas les fonds nécessaires, mais aussi parce qu'il lui manquait certaines données. Nous avons également consulté des personnes à l'extérieur du gouvernement. Celles-ci nous ont fait savoir que le Centre n'était pas aussi attentif à leurs besoins qu'il pourrait l'être, en raison de ses liens très étroits avec les priorités et les intérêts de ses partenaires gouvernementaux.

4.138 La plupart des fonds consacrés au Centre sont déjà affectés à des projets en cours, si bien qu'il reste peu d'argent pour de nouveaux projets. Le dernier exercice de planification, pour 2002-2003, a révélé que, du budget de 5 millions de dollars, il ne restait qu'environ 150 000 \$ pour les projets additionnels requis.

4.139 Cela signifie qu'il ne reste pas d'argent pour recueillir des données afin d'effectuer des analyses approfondies portant sur une certaine période et sur des questions qui couvrent l'ensemble du système de justice pénale, par exemple la justice réparatrice, les récidivistes, les jeunes contrevenants ou les Autochtones. Le Centre estime que ses partenaires et lui-même auraient besoin de fonds additionnels considérables pour arriver à enrichir de façon appréciable l'information nationale en matière de justice pénale.

Conclusion

4.140 Les organismes du système de justice pénale au Canada ont l'habitude de travailler chacun de façon autonome. Cela découle de la répartition des responsabilités, établie par la Constitution, entre l'administration fédérale et les provinces, et du mandat distinct conféré par la loi à chaque organisme. En raison de cette indépendance, les organismes de justice pénale peuvent difficilement formuler une vision et des objectifs communs pour le système de justice pénale dans son ensemble et adopter une approche concertée et efficace pour relever des défis qui touchent l'ensemble du système.

4.141 Le système de justice pénale tente de résoudre simultanément de nombreuses questions à la fois importantes et différentes, touchant des groupes particuliers comme les jeunes, les femmes et les Autochtones. Il met à l'essai des solutions nouvelles, dont certaines font l'objet de controverses. Par exemple, le Québec et l'Ontario s'opposent à la nouvelle stratégie du gouvernement fédéral pour la justice applicable aux jeunes. Nombre des solutions proposées visent à réduire le nombre de délinquants pris en charge par le système de justice pénale. Mentionnons à cet égard les programmes de prévention du crime, de déjudiciarisation et de justice réparatrice.

4.142 Les entreprises de sécurité privées jouent un rôle de plus en plus important dans la prévention et la répression du crime. Le lien entre leurs activités et celles de la police n'est toutefois pas clair.

4.143 Le crime organisé est une activité commerciale très lucrative pour les criminels, et il menace sérieusement le bien-être des Canadiens. Les organismes de justice pénale élaborent une stratégie détaillée pour lutter contre le crime organisé, mais sans disposer de toute l'information voulue sur sa nature et ses ramifications. En outre, les organismes gouvernementaux travaillent dans un milieu où il y a sans cesse de nouveaux moyens techniques et de nouvelles décisions des tribunaux, qui peuvent avoir des répercussions tant favorables que défavorables sur leurs activités.

4.144 Les organismes de justice pénale doivent manifestement accroître la mise en commun de l'information sur les activités criminelles, les délinquants et les victimes. L'Initiative d'intégration de l'information de la justice répond au besoin de communiquer l'information sur les crimes et les délinquants. Elle en est à mi-chemin de sa période d'élaboration, dont l'achèvement est prévu en 2005. Il s'agit d'une initiative complexe et difficile, dont la réussite dépend de l'engagement constant de nombreux organismes. Selon nous, le gouvernement devrait mener une évaluation le plus tôt possible afin de voir si l'Initiative donne les résultats prévus en ce qui a trait aux améliorations de la mise en commun de l'information.

4.145 À notre avis, il faut procéder à une évaluation complète des effets globaux qu'ont eus les nombreux changements apportés au système de justice pénale. Toutefois, nous ne sommes pas sûrs que les données et les capacités d'analyse nationales actuelles permettent de réaliser une telle évaluation. Comme première étape, le gouvernement fédéral doit cerner, évaluer et mettre en œuvre les améliorations voulues aux capacités nationales.

Réponse du ministère de la Justice Canada. Dans son étude, la vérificatrice générale indique qu'elle cherchait à cerner les principaux défis du système de justice pénale et à décrire les mesures prises en conséquence. Voilà certes un objectif ambitieux. L'étude fait ressortir à juste titre que l'appareil judiciaire canadien est complexe, qu'il met en cause plusieurs ordres de gouvernement et qu'il fait face à des défis non moins complexes.

L'étude débouche sur plusieurs constats solides au sujet des défis que doivent relever certains intervenants du système de justice pénale et aborde des problèmes complexes soulevés par les solutions apportées. On y souligne en outre le manque d'information dont on dispose au sujet de l'appareil judiciaire canadien. Le Ministère convient qu'il y a lieu de redoubler d'efforts, dans ses relations avec ses partenaires, pour améliorer les capacités nationales de collecte et d'analyse des données. Parmi les mécanismes en place, citons l'Entreprise nationale relative à la statistique juridique ainsi que le Conseil de l'information juridique, présidé par le sous-ministre de la Justice, qui représente plus d'une vingtaine d'organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux. Le Ministère est aussi l'un des nombreux intervenants qui appuient l'Initiative d'intégration de l'information de la justice.

De façon générale, le Ministère accorde une importance similaire à celle accordée par la vérificatrice générale à bon nombre des problèmes relevés dans le chapitre. L'an dernier, le Ministère a lancé un plan stratégique quinquennal qui répond à ces questions en définissant les trois orientations stratégiques et activités connexes qui serviront à guider les travaux du Ministère dans les années à venir. Celles-ci comprennent les suivantes : servir les Canadiens et veiller à ce que les travaux du Ministère soient pertinents et répondent aux besoins de la population canadienne; travailler de façon plus stratégique pour cerner les nouvelles questions; faire fond sur la capacité de recherche, d'analyse et d'échange d'information du Ministère et sur des relations intergouvernementales améliorées; et tirer parti des atouts du Ministère, notamment de sa présence dans toutes les régions du pays.

Réponse de Solliciteur général Canada. Solliciteur général Canada reconnaît que le caractère complexe du système de justice pénale, qui regroupe de nombreux partenaires de tous les ordres de gouvernement, rend particulièrement difficile la concertation entre les différents organismes et gouvernements concernés. Pour qu'un système aussi complexe soit efficace, il faut notamment que tous les intéressés puissent tirer profit des meilleures pratiques en usage et qu'ils se consultent régulièrement dans le but de trouver des solutions pratiques aux problèmes se rapportant à l'efficacité de leurs rapports. Le Ministère est déterminé à collaborer avec tous ses partenaires, ceux du gouvernement comme ceux de l'extérieur, afin d'assurer le mieux possible la sécurité publique au Canada.

Dans le domaine de la gestion et de l'utilisation de l'information opérationnelle au sein du système de justice pénale, Solliciteur général Canada joue un rôle de chef de file et affirme sa volonté de collaborer avec ses partenaires afin de mettre en œuvre le plan directeur qui mènera à la création du Réseau canadien de l'information pour la sécurité publique. De plus,

le Ministère convient d'évaluer le plus tôt possible dans quelle mesure l'Initiative d'intégration de l'information de la justice permet d'améliorer la mise en commun de l'information par les différents organismes du système de justice pénale canadien.

Réponse de Service correctionnel Canada. Service correctionnel Canada est d'accord avec le thème général du chapitre au sujet de la nécessité d'améliorer l'infrastructure nationale de l'information. Il travaille avec tous ses partenaires du système de justice pénale en vue d'améliorer l'échange d'information sur les délinquants, en particulier ceux qui viennent d'être condamnés.

Service correctionnel Canada prend également des mesures pour donner suite à d'autres questions le concernant, soulevées dans le chapitre.

Réponse de Statistique Canada. Statistique Canada est d'accord avec les conclusions selon lesquelles il faudrait déterminer, évaluer et améliorer les données qui existent dans le domaine de la justice pénale ainsi que la capacité d'analyse de ces données. Statistique Canada et ses partenaires de l'Entreprise nationale relative à la statistique juridique produisent une vaste gamme de données et d'information de haute qualité, à l'aide des ressources dont ils disposent actuellement. Toutefois, il existe encore des lacunes en matière de données et d'analyse qui ne peuvent être comblées au moyen des fonds fédéraux, provinciaux et territoriaux présentement affectés.

À propos de l'étude

Objectif

Le présent chapitre a pour but de cerner les principaux défis auxquels fait face le système de justice pénale et de voir comment le système relève ces défis. On y cerne aussi des questions que le Bureau du vérificateur général envisagera d'examiner à l'avenir.

Étendue et méthode

Le système de justice pénale se compose de nombreux organismes répartis sur au moins quatre ordres de gouvernement, ainsi que de diverses organisations non gouvernementales. Il comprend les ministères de la Justice fédéral et provinciaux, ainsi que les nombreux services de police, tribunaux, établissements correctionnels, commissions des libérations conditionnelles et groupes de service aux collectivités.

Conformément à notre mandat, nous avons fait porter notre étude sur les principaux organismes fédéraux responsables des questions et des statistiques de la justice pénale, à savoir Solliciteur général Canada, le ministère de la Justice Canada, la Gendarmerie royale du Canada, Service correctionnel Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Centre canadien de la statistique juridique, une division de Statistique Canada. Et, le cas échéant, nous nous sommes fondés sur des renseignements obtenus d'organismes provinciaux et municipaux, d'autres États et d'organisations non gouvernementales.

Nous nous sommes penchés sur les principaux enjeux de la justice pénale et avons analysé l'étendue de l'information sur les activités criminelles, les délinquants et les victimes. En outre, nous avons étudié des projets touchant l'ensemble du système de justice pénale, entrepris par les gouvernements et d'autres organismes. Dans notre étude, nous avons tenu compte des rôles que jouent les instances fédérales et les autres ordres de gouvernement.

Nous avons étudié des questions générales, qui concernent la plupart des gens ayant affaire au système de justice pénale, sans pour autant négliger des questions propres à certains grands groupes de délinquants et de victimes d'actes criminels, dont les jeunes, les Autochtones, les femmes, ainsi que les délinquants malades et âgés. Nous avons cherché à voir comment le système répond aux besoins de ceux-ci tout en relevant des défis d'ordre plus général.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts

Directeur principal : Alan Gilmore

Directeurs : Ted Bonder et Diane Charron

Shannon Alford

Sophie Chen

Charlene Cieslik

Sébastien Defoy

Stephanie Tanton

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

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2002

Table des matières principale

Avant-propos et Points saillants

- Chapitre 1** Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement
- Chapitre 2** Agence des douanes et du revenu du Canada —
L'administration du régime fiscal : radiations et remises
- Chapitre 3** La sécurité des technologies de l'information
- Chapitre 4** Le système de justice pénale : des défis importants à relever
- Chapitre 5** Défense nationale — Le recrutement et le maintien du personnel militaire
- Chapitre 6** Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement
- Chapitre 7** Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne
- Chapitre 8** Autres observations de vérification

