

JUSTICE
DIFFÉRÉE,
JUSTICE
REFUSÉE



L'URGENCE DE RÉDUIRE **LES LONGS DÉLAIS** DANS LE SYSTÈME JUDICIAIRE AU CANADA

Rapport final du Comité sénatorial permanent
des affaires juridiques et constitutionnelles

L'honorable Bob Runciman, président
L'honorable George Baker, C.P., vice-président

Juin 2017



SÉNAT | SENATE
CANADA

Ce rapport peut être cité de la manière suivante : Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, *Justice différée, justice refusée : L'urgence de réduire les longs délais dans le système judiciaire au Canada (rapport final)*, juin 2017.

Pour plus d'information, prière de communiquer avec nous

par courriel : lcjc@sen.parl.gc.ca

par téléphone : 613-990-6087

sans frais : 1-800-267-7362

par la poste : Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles

Sénat, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0A4

Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante :

www.senate-senat.ca/lcjc.asp

This report is also available in English

Table des matières

RÉSUMÉ.....	1
Recommandations prioritaires	6
CHAPITRE 1 – INTRODUCTION	11
La durée des procès au Canada : un problème critique	11
L'étude du comité	15
CHAPITRE 2 – ÉTAT DES LIEUX	17
Le droit d'être jugé dans un délai raisonnable	18
Le partage des compétences	23
La culture juridique et les causes des délais	35
CHAPITRE 3 – LES RECOURS JUDICIAIRES, LES RÉFORMES JURIDIQUES ET LES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES	41
Les solutions de rechange à l'arrêt des procédures	41
Le <i>Code criminel</i>	47
Les plaidoyers.....	49
Les enquêtes préliminaires	51
Les méga-procès	56
Les peines minimales obligatoires	59
Solutions de rechange et infractions provinciales	64
Les langues officielles.....	69
CHAPITRE 4 – LA JUSTICE ET L'ASSISTANCE AUX VICTIMES.....	72
L'impact sur les victimes	74
L'assistance aux victimes	79
CHAPITRE 5 : LES JUGES ET LA GESTION DES DOSSIERS	83
Le rôle de la magistrature	83
La gestion des instances.....	85
La gestion des dossiers et l'établissement des calendriers	89
La formation et le perfectionnement des juges	94
Le processus de nomination des juges et l'effectif judiciaire	97
Les fonctionnaires judiciaires.....	103
Technologie.....	104
CHAPITRE 6 – LES SERVICES DE POLICE ET LA COURONNE.....	107

Le rôle des agents de police.....	107
Analyses médico-légales et des scènes de crime.....	112
Les casiers judiciaires et le Centre d'information de la police canadienne.....	116
Le rôle des avocats de la Couronne.....	118
La nécessité d'améliorer la collaboration entre les policiers et les procureurs.....	123
La divulgation de la preuve.....	129
CHAPITRE 7 : LES ACCUSÉS ET LEUR REPRÉSENTATION (OU L'ABSENCE DE).....	137
Le rôle des avocats de la défense.....	138
L'aide juridique.....	141
Les solutions technologiques.....	146
La détention provisoire avant procès et les audiences sur la mise en liberté conditionnelle.....	148
Les infractions contre l'administration de la justice.....	154
CHAPITRE 8 – LES MESURES APPROPRIÉES COMME SOLUTION DE RECHANGE AU MODÈLE TRADITIONNEL DE JUSTICE PÉNALE.....	158
La justice et les problèmes de santé mentale.....	161
La prévention.....	167
Les programmes de traitement et de déjudiciarisation.....	169
Le Carrefour.....	175
Les tribunaux spécialisés et thérapeutiques.....	177
La justice réparatrice.....	183
Les adolescents.....	188
Conclusion.....	190
CHAPITRE 9 – LES CONTREVENANTS : RÉADAPTATION ET RÉCIDIVE.....	191
La réadaptation est de la prévention.....	194
Les conditions de mise en liberté.....	197
CHAPITRE 10 – LES PEUPLES AUTOCHTONES.....	200
Les conseillers parajudiciaires.....	205
Les principes de détermination de la peine (<i>Gladue</i>).....	207
La Commission de vérité et réconciliation du Canada.....	209
CHAPITRE 11 – LES TERRITOIRES DU NORD ET LES LOCALITÉS ÉLOIGNÉES.....	211
ANNEXE A – Liste des recommandations.....	216
ANNEXE B – Liste des témoins.....	225

ANNEXE C – Ordre of Renvoi.....	229
ANNEXE D – Membres	229

RÉSUMÉ

Le système canadien de justice pénale a un urgent besoin de réforme. Les délais dans le système de justice pénale constituent un problème de taille, repoussant outre mesure l'issue définitive des instances pénales. Les longs procès et les ajournements multiples éprouvent considérablement les victimes et leurs familles, de même que les accusés, qui voient leur stress s'amplifier à mesure que les mois s'écoulent entre le dépôt des accusations et le prononcé du jugement final. Lorsque les délais deviennent trop longs, le tribunal peut déterminer que le droit constitutionnel de l'accusé d'être jugé dans un délai raisonnable (garanti par l'alinéa 11b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*) a été violé. Le cas échéant, le seul recours dont dispose l'accusé au Canada est l'arrêt des procédures, ce qui met fin au processus sans que l'affaire soit jugée sur le fond.

En juillet 2016, alors que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles (le comité) examinait déjà ces questions depuis février, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l'affaire *R. c. Jordan*. La Cour suprême a fourni un cadre pour l'analyse des délais et y a inclus des plafonds stricts pour la durée des procédures. Depuis, des juridictions inférieures ont invoqué cette décision pour ordonner l'arrêt des procédures dans des causes de meurtre, d'homicide involontaire, d'agression sexuelle (notamment à l'endroit de personnes mineures), de conduite avec facultés affaiblies et d'accusations en matière de drogue. On recense à l'échelle du pays des centaines de demandes d'arrêt des procédures et elles continueront d'affluer à mesure que seront atteints les plafonds fixés dans la décision rendue dans l'affaire Jordan.

Les arrêts des procédures constituent un sujet de vive préoccupation pour les Canadiens; ils peuvent avoir des conséquences lourdes sur les victimes et miner la confiance des citoyens à l'égard du système de justice pénale. Lorsqu'un arrêt des procédures est ordonné dans des causes de meurtre ou de mauvais traitements infligés à des enfants, cet arrêt des procédures heurte la conscience des Canadiens; il symbolise le renoncement de la justice à réprimer le crime et, par conséquent, à protéger la société. La réputation de notre système de justice est en jeu.

Le comité est convaincu que les membres de la communauté juridique du Canada, y compris les juges et les procureurs généraux et ministres de la Justice fédéraux, provinciaux et territoriaux doivent prendre des mesures décisives et immédiates pour s'attaquer aux causes des délais et moderniser notre système de justice. L'impulsion pour entreprendre les réformes nécessaires devra provenir de la ministre fédérale de la Justice.

L'étude du comité a révélé une pluralité de causes et d'effets rattachés aux délais dans le système de justice pénale. La Cour suprême explique le phénomène en grande partie par la culture de complaisance, qui tolère et banalise les procédures et les ajournements inutiles, les méthodes inefficaces et la pénurie des ressources institutionnelles. Plusieurs témoins ont prévenu le comité de l'absence de solution simple et rapide à la crise des délais dans le système judiciaire. Il faudra de vastes transformations systémiques conjuguées à d'autres changements plus localisés. De nombreux témoins ont convenu de la priorité de faire évoluer la mentalité des intervenants du système de justice pénale : ils devront délaisser la culture de complaisance qui y règne au profit d'une autre, axée sur l'efficacité, la collaboration et

l'équité. Il faudra, pour citer la Cour suprême, « inciter tous les participants au système de justice criminelle à collaborer pour que l'administration de la justice soit raisonnablement prompt. »

L'un des problèmes récurrents soulevés par les témoins ainsi que dans l'arrêt *Jordan* est l'insuffisance chronique des ressources financières, problème laissé sans réponse étant donné le degré de complaisance qui le caractérise. Il est évident qu'une augmentation des ressources financières et du personnel ainsi qu'une amélioration de la recherche et des données seraient bénéfiques pour le système de justice pénale. Or l'accroissement des ressources financières ne suffira pas à lui seul à combler les lacunes, d'où la nécessité d'entreprendre de vastes réformes institutionnelles, sans quoi les délais risquent de persister.

Les méthodes désuètes d'administration et de mise au rôle dans les palais de justice doivent faire place à des systèmes informatiques, qui favoriseront davantage la collaboration, l'échange de renseignements et l'efficacité. Il faut moderniser le *Code criminel* pour qu'il réponde aux défis d'aujourd'hui. Il faut aussi revoir la façon dont le système de justice pénale gère les divers types de causes et d'accusés pris en charge par les tribunaux et tendre vers des mesures mieux adaptées et plus efficaces. Les accusés autochtones ou ayant des problèmes de santé mentale sont largement surreprésentés dans les centres de détention provisoire et les prisons du Canada et il en sera ainsi tant qu'on ne remédiera pas aux véritables causes de leur délinquance. Le temps est venu également d'honorer la promesse faite aux victimes canadiennes, celle de les écouter et de préserver leur dignité dans le processus judiciaire.

Justice différée, justice refusée : L'urgence de réduire les longs délais dans le système judiciaire au Canada (rapport final) couronne l'étude du comité sur les longs délais dans le système de justice pénale du Canada. Entre le 3 février 2016 et le 9 mars 2017, le comité a recueilli 138 témoignages auprès, notamment, de juges en exercice ou à la retraite, de la ministre fédérale de la Justice et d'un large éventail d'intervenants oeuvrant dans notre système judiciaire. Le comité a reçu des dizaines de mémoires. Il s'est rendu à Vancouver, à Calgary, à Saskatoon, à Montréal et à Halifax pour donner la parole aux acteurs locaux et s'informer des pratiques exemplaires qui pourraient être utiles dans ce dossier complexe. En août 2016, le comité a publié un rapport intitulé *Justice différée, justice refusée : L'urgence de réduire les longs délais dans le système judiciaire au Canada (rapport provisoire)*. On y trouve les conclusions initiales du comité et quatre grandes recommandations s'articulant autour des sujets suivants : l'urgence de nommer plus de juges, l'importance d'une gestion efficace des instances par la magistrature, la modernisation technologique et la promotion des mesures de rechange et de la justice réparatrice.

Dans le présent rapport, le comité explore les nombreux facteurs qui ont contribué à la crise des délais et leurs solutions potentielles, ainsi que les autres moyens pouvant être pris pour rendre le système judiciaire plus équitable et plus efficace. Les chapitres qui suivent traitent du rôle des principaux intervenants : juges, avocats, policiers, accusés, victimes et fonctionnaires publics. Ils recensent les pratiques exemplaires adoptées dans certaines régions du pays et examinent la façon dont le système sert les intérêts des membres des collectivités nordiques et autochtones du Canada. Ils exposent en outre bon nombre d'autres problèmes et questions de droit pénal pertinents dans l'optique de trouver des solutions visant à relever l'administration de la justice au Canada.

Le rapport comporte 50 recommandations, dont 13 prioritaires. La plupart d'entre elles s'adressent directement à la ministre fédérale de la Justice, mais tous les intervenants du système judiciaire sont appelés à se mobiliser et à assumer leurs obligations. La ministre devra faire voir que le Canada est déterminé à réformer son système judiciaire. Chaque province devra en premier lieu concevoir un plan pour s'attaquer aux délais dans ses tribunaux. La magistrature porte elle aussi une lourde responsabilité : comme nous l'avons souligné dans notre rapport provisoire, l'absence d'une gestion efficace des instances constitue l'une des principales causes des délais et c'est aux juges qu'il incombe d'y remédier. Les avocats, le personnel des palais de justice, les fournisseurs de services sociaux et de nombreux autres intervenants devront également se mobiliser et faire les choses autrement.

La première recommandation prioritaire découle de notre conviction qu'il faut éviter l'arrêt des procédures dans les causes d'infractions graves comme le meurtre ou l'agression sexuelle à l'endroit d'une personne mineure. En n'admettant que ce seul recours draconien lorsque l'inculpé n'est pas jugé dans un délai déraisonnable, on prive la population et les victimes d'un jugement sur le fond de l'affaire. C'est pourquoi le comité recommande de consacrer dans le *Code criminel* d'autres formes possibles de réparation qui soient plus justes et qui offrent aux juges une plus grande latitude. La procureure générale du Canada devra soumettre les modifications projetées à la Cour suprême du Canada, sous la forme d'un renvoi, pour qu'elle évalue leur validité constitutionnelle (l'arrêt des procédures étant consacré en droit comme une réparation judiciaire).

D'autres recommandations prioritaires invitent la ministre de la Justice à prendre certaines mesures urgentes, notamment pour pourvoir rapidement les postes vacants de juge de nomination fédérale. L'amélioration du processus de nomination des juges des cours supérieures, où un remplaçant devrait être nommé le jour même du départ à la retraite de son prédécesseur, concourrait à la célérité des procédures judiciaires. Un autre facteur qui contribue à la crise des délais : les formalités procédurales accaparent le temps précieux des juges et les ressources des tribunaux. Le comité recommande de modifier le *Code criminel* pour que certaines de ces procédures puissent être déléguées à d'autres fonctionnaires judiciaires. Cette délégation des responsabilités permettrait d'accélérer le processus et de libérer les juges qui pourraient se consacrer aux affaires pour lesquelles ils sont indispensables. En outre, la ministre de la Justice pourrait réduire ou éliminer le recours aux enquêtes préliminaires, qui n'ont plus toujours raison d'être vu les méthodes policières et judiciaires modernes comme la divulgation complète de la preuve.

Mentionnons à ce sujet que l'une des recommandations prioritaires du comité concernant le *Code criminel* consiste en l'ajout d'une mention prévoyant expressément que le procureur de la Couronne doit divulguer toute la preuve avant le début du procès et que l'addition de nouveaux éléments une fois la preuve close doit être motivée au juge. Bien que cette pratique soit déjà observée, le fait de la consacrer dans la loi incitera les juges à faire respecter plus rigoureusement les échéances pour ainsi contrer la culture de complaisance.

Le comité recommande également que la ministre de la Justice mette en œuvre sans tarder les recommandations du rapport de la Commission de vérité et réconciliation du Canada sur les séquelles laissées par les pensionnats indiens qui portent sur des questions de justice afin de réduire le nombre

anormalement élevé d'accusés et de contrevenants autochtones dans notre système de justice pénale. En remédiant à ce triste état de fait et à ses causes, on pourra réaffecter une partie des ressources des tribunaux et des prisons à la résolution d'autres questions liées à la justice et ainsi offrir aux contrevenants autochtones de meilleures options de réadaptation. En retour, on réduira les pressions sur le système judiciaire qui peuvent être source d'engorgement.

Trois autres recommandations prioritaires demandent à la ministre fédérale de la Justice d'assumer un rôle de leader pour veiller à ce que les améliorations apportées dans l'administration de la justice soient mises en œuvre à l'échelle du pays. Le comité recommande que la ministre de la Justice coordonne l'établissement d'une stratégie assortie d'objectifs clairs sur la prestation de services de santé et de mesures de rechange (ou de mesures « appropriées ») dans le système judiciaire, et ce, pour appuyer, traiter et réadapter les personnes ayant un problème de santé mentale, y compris des dépendances. Le nombre de personnes ayant un problème de santé mentale dans les tribunaux et les prisons au Canada constitue un sujet de vive préoccupation pour les Canadiens. Notre système de justice pénale n'a pas les outils pour répondre aux besoins de ces personnes, pour résoudre les causes véritables de leur délinquance ou pour les réadapter; il faut leur offrir des options de rechange.

Le comité recommande en outre que la ministre de la Justice s'affaire, de concert avec les provinces, à trouver de meilleures solutions relativement à certaines infractions qui monopolisent les tribunaux. Par exemple, celles contre l'administration de la justice (non-respect des conditions de mise en liberté, défaut de comparaître devant le tribunal) représentaient 23 % des instances réglées dans les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes. Il faut assujettir les accusés à des conditions qui soient appropriées et pertinentes au regard des accusations initiales. Il faut également amoindrir l'impact de ce type de procédures sur la célérité du système judiciaire. Les infractions de conduite avec facultés affaiblies représentent environ 10 % des infractions les plus courantes devant les tribunaux. L'adoption d'un régime où la province imposerait une sanction administrative plutôt que pénale aux conducteurs dont l'alcoolémie est tout juste supérieure à la limite pourrait alléger les pressions exercées sur le système judiciaire tout en luttant contre le problème de société qu'est l'alcool au volant. Le comité recommande que la ministre de la Justice instaure sans tarder des moyens plus efficaces pour agir sur ces questions.

Autre facteur critique qui contribue à la crise des délais: le sous-financement de l'aide juridique au pays, qui laisse sans avocat trop d'accusés incapables de cheminer efficacement dans le système judiciaire. La ministre de la Justice doit ramener à un niveau acceptable le financement de l'aide juridique, amputé d'une baisse marquée des contributions fédérales depuis quelques années.

Quant aux autres recommandations prioritaires, elles ont pour objet de moderniser l'administration de la justice par des technologies et une planification plus efficaces. Les tribunaux devraient se doter de systèmes de vidéoconférence et d'autres moyens informatiques; ainsi, ils élimineraient dans de nombreux cas la nécessité de comparaître en personne pour de simples formalités et la communication avec les tribunaux, les avocats, les accusés, les victimes, les témoins et les contrevenants s'en trouverait facilitée. Les tribunaux pourraient optimiser l'utilisation des salles d'audience en adoptant, lorsqu'elles sont indiquées, des pratiques exemplaires tels la création de « tribunaux fantômes », le maintien des activités l'été, l'accroissement des heures de travail et toute autre

initiative connexe. Enfin, et c'est peut-être le point le plus important, la magistrature devra améliorer son approche de gestion des instances et veiller à ce que tous les juges soient adéquatement formés relativement à l'utilisation des pratiques exemplaires pour que l'administration de la justice soit raisonnablement prompte. La ministre de la Justice devrait prêter son concours aux provinces et à la magistrature pour faciliter l'adoption de telles pratiques exemplaires.

Le rapport contient 37 autres recommandations et moult constats sur les moyens d'agir dès maintenant pour préserver l'intégrité et l'équité du système judiciaire. Le comité est impatient de savoir ce que compte faire la ministre de la Justice et de connaître le contenu du plan d'action qui sera annoncé à l'issue de la conférence fédérale-provinciale-territoriale des ministres de la Justice en septembre 2017.

Recommandations prioritaires

1. Solutions de rechange à l'arrêt des procédures (voir recommandation n° 4)

Le comité estime qu'il devrait exister des solutions de rechange à l'arrêt des procédures en cas de délai déraisonnable dans les procédures criminelles, surtout dans les procès pour des infractions criminelles graves. Les décisions récentes des tribunaux d'ordonner l'arrêt des procédures dans des procès pour meurtre (voir les décisions *R. c. Picard*, 2016 ONSC 7061 et *R. c. Thanabalasingham*, 2017 QCCS 1271) et pour agression sexuelle à l'endroit de personnes mineures (voir la décision *R. c. Williamson*, 2016 CSC 28) heurtent la conscience des gens et minent la réputation du système judiciaire au Canada.

Le comité recommande que la réparation en cas de délai déraisonnable soit considérée dans le prononcé de la sentence et des dépens, et que la procureure générale du Canada sollicite par renvoi l'avis de la Cour suprême du Canada sur la validité constitutionnelle des modifications qu'elle proposera d'apporter au *Code criminel* pour consacrer cette réparation en droit.

2. Nominations judiciaires (voir recommandation n° 17)

Le comité estime que les délais dans la nomination de juges des cours supérieures du Canada contribuent à engendrer des délais déraisonnables. Il ne voit rien qui empêcherait d'instaurer un processus de recrutement systématique au lieu d'attendre le départ à la retraite d'un juge pour commencer à évaluer des candidatures en vue de le remplacer.

Le comité recommande que les juges des cours supérieures soient nommés le jour même du départ à la retraite d'un juge lorsque cela est connu d'avance; les exceptions à ce remplacement immédiat seraient une mort ou une retraite anticipée inattendues.

3. Gestion des instances (voir recommandation n° 13)

L'absence d'un cadre solide de gestion des instances et des dossiers par la magistrature constitue sans doute la principale cause des délais. Partout au Canada, la magistrature doit veiller à ce que ses membres reçoivent une formation et un encadrement sur la façon d'utiliser les outils dont ils disposent pour assurer une plus grande célérité des procédures.

Le comité recommande que la ministre de la Justice, en collaboration avec les provinces et territoires et, notamment, avec la magistrature :

- insiste sur le besoin pour les juges d'améliorer la gestion des instances, dont l'imposition d'échéances, le rejet de requêtes d'ajournement inutiles, et ce, en utilisant les outils existants;
- envisage de modifier le *Code criminel* pour favoriser une meilleure gestion des instances, s'il y a lieu.

4. **Les Autochtones et le système judiciaire (voir recommandation n° 47)**

Le comité constate qu'à l'échelle du Canada il y a un taux élevé inacceptable per capita d'accusés et de contrevenants autochtones dans notre système de justice pénale. Pour remédier à cet état de fait, il faut affecter des ressources et des fonds suffisants aux mesures déjà en place, comme les programmes qui encadrent les conseillers parajudiciaires et la production des rapports *Gladue*. Pour obtenir des résultats encore plus positifs, il est impératif que la ministre de la Justice et ses homologues provinciaux et territoriaux se mobilisent pour accélérer l'examen et la mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport de la Commission de vérité et réconciliation du Canada qui portent sur le système judiciaire.

Le comité recommande que la ministre de la Justice, au nom du gouvernement du Canada, accélère l'examen et la mise en œuvre des appels à l'action contenus dans le rapport de la Commission de vérité et réconciliation du Canada qui portent sur le système judiciaire.

5. **Les personnes ayant des problèmes de santé mentale et le système judiciaire (voir recommandation n° 35)**

Le comité considère qu'il est urgent de contrer la surreprésentation des personnes ayant des problèmes de santé mentale parmi les accusés et les contrevenants, y compris ceux aux prises avec des dépendances à l'alcool et aux drogues. Entre autres solutions possibles : accroître la disponibilité et la qualité des programmes de déjudiciarisation avant et après le dépôt des accusations, envisager la possibilité de substituer d'autres types de peines ou des mesures thérapeutiques aux peines minimales obligatoires dans le cas des personnes ayant des problèmes de santé mentale, et recueillir des données uniformisées sur le dépistage de problèmes de santé mentale par les tribunaux.

Le comité recommande que le gouvernement du Canada, en particulier les ministres de la Justice, de la Santé et de la Sécurité publique et de la Protection civile, coordonne une stratégie fondée sur des données probantes et assortie d'objectifs clairs qui vise à garantir la prestation de services de santé adéquats aux Canadiens aux prises avec des problèmes de santé mentale, notamment ceux souffrant d'alcoolisme ou d'autres toxicomanies. Des ressources financières devraient être affectées en particulier aux programmes axés sur la prévention du crime chez les personnes ayant des problèmes de santé mentale et au traitement de ces personnes en milieu carcéral.

6. **Infractions contre l'administration de la justice (voir recommandation n° 33)**

Le comité estime que les infractions contre l'administration de la justice accaparent anormalement les tribunaux, ce qui contribue à l'allongement des délais dans les procès. Nous songeons en particulier aux accusés qui reviennent devant les tribunaux pour des infractions de moindre importance, soit parce qu'ils n'ont pas respecté les heures de rentrée ou qu'ils sont arrivés en retard à la cour, soit parce qu'ils ont enfreint des conditions irréalistes (p. ex. lorsqu'on

interdit à un alcoolique de consommer de l'alcool) ou des conditions qui n'ont aucun rapport avec les accusations initiales.

Le comité recommande que la ministre de la Justice priorise la réduction du temps d'audience consacré aux infractions contre l'administration de la justice et qu'elle développe, en collaboration avec les provinces et territoires, des solutions de rechange pour ce type d'infractions.

7. Divulgence complète de la preuve avant le procès (voir recommandation n° 26)

Le comité estime que la divulgation d'éléments de preuve en dehors des délais fixés entraîne des délais dans le système judiciaire.

Le comité recommande que la ministre de la Justice dépose une proposition de modification législative au *Code criminel* qui prévoit expressément qu'un procureur de la Couronne doit divulguer complètement la preuve avant le procès, à l'échéance fixée par le juge, le cas échéant, et que la divulgation d'éléments de preuve une fois cette dernière close ne peut être autorisée que si elle répond à un devoir de diligence ou si les éléments en question étaient jusque-là inconnus.

8. Fonctionnaires judiciaires (voir recommandation n° 20)

Le comité constate que le temps et les ressources que consacrent les juges aux questions procédurales avant les procès ne sont pas utilisés de manière optimale, puisqu'une grande partie de cette tâche pourrait être confiée à des fonctionnaires judiciaires. On peut s'inspirer à cet égard des pouvoirs réglementaires conférés aux protonotaires par l'article 50 des *Règles des Cours fédérales*.

Le comité recommande que la ministre de la Justice modifie le *Code criminel* pour autoriser des fonctionnaires judiciaires qui ne sont pas juges à régler certaines affaires d'ordre procédural dans le cadre des audiences pénales.

9. Les technologies et le système judiciaire (voir recommandation n° 21)

Le comité constate que bon nombre de pratiques habituelles dans le système de justice pénale sont inefficaces et doivent céder leur place à d'autres qui sont plus avancées sur le plan technologique. La plupart des questions de procédure (p. ex. pour fixer ou modifier des dates d'audience) sont encore réglées devant le juge. L'adoption généralisée d'un système commun à la grandeur du système judiciaire faciliterait le déroulement des procédures et la communication avec les tribunaux, les avocats, les clients, les accusés non représentés, les témoins, les victimes et toute autre partie intéressée. Des gains d'efficacité semblables pourraient être réalisés par l'installation de système de vidéoconférence qui permettrait d'éviter les comparutions en personne inutiles et faciliterait la communication entre les divers intervenants du système judiciaire.

Le comité recommande que la ministre de la Justice assume un rôle de leader et mette sur pied un programme visant à encadrer la conception de systèmes informatisés qui pourront être adoptés par les provinces et les territoires et qui :

- **permettront de gérer efficacement les procédures judiciaires et administratives dans les tribunaux;**
- **feront en sorte qu'un plus grand nombre de procédures pourront être informatisées de façon à réduire les comparutions inutiles;**
- **rendront possible la divulgation de la preuve par voie électronique;**
- **comporteront un portail convivial où les accusés non représentés, les témoins et les autres parties intéressées pourront se renseigner sur le déroulement des procédures.**

10. Aide juridique (voir recommandation n° 29)

Le comité constate que les délais dans les procès tendent à s'allonger lorsque l'accusé n'est pas représenté. À cause de l'insuffisance du financement et du soutien inadéquat des programmes d'aide juridique par les gouvernements, beaucoup d'accusés qui n'ont pourtant pas les moyens d'engager un avocat ne sont pas admissibles à ces programmes.

Le comité recommande que la ministre de la Justice effectue une révision globale des programmes d'aide juridique dans l'optique de les rendre accessibles dans une mesure acceptable à l'échelle du Canada.

11. Enquêtes préliminaires (voir recommandation n° 7)

Certains gouvernements provinciaux préconisent l'élimination partielle ou complète des enquêtes préliminaires afin de promouvoir la célérité des procédures. Le comité constate que cette solution ne fait pas l'unanimité, mais il est cependant d'avis que cette procédure est d'une utilité limitée lorsque les exigences constitutionnelles relatives à la divulgation de la preuve sont respectées.

Le comité recommande que la ministre de la Justice fasse le nécessaire pour éliminer le recours aux enquêtes préliminaires ou en restreindre leur utilisation.

12. Sanctions administratives (voir recommandation n° 9)

À l'heure actuelle, on fait appel au système de justice pénale pour des problèmes sociaux qui seraient traités tout aussi efficacement et moyennant moins de ressources par un régime de sanctions administratives. Par exemple, les cas de conduite avec facultés affaiblies où l'alcoolémie est moindre tombent sous le coup des lois provinciales sur la sécurité routière. Le processus est alors moins onéreux pour le système judiciaire que dans le cas d'une infraction au *Code criminel*.

Le comité recommande que la ministre de la Justice évalue l'intérêt de désigner des infractions liées à certaines problématiques sociales afin qu'elles soient règlementées

par l'application d'un régime de sanctions administratives et de restreindre les poursuites pénales aux crimes plus graves afin de réduire les pressions exercées sur les ressources limitées des tribunaux.

13. Méthodes de planification (voir recommandation n° 15)

Les tribunaux seraient mieux administrés au Canada si on adoptait certaines des pratiques exemplaires existantes et de nouvelles méthodes déjà employées dans certaines régions du pays.

Le comité recommande que la ministre de la Justice assume un rôle de leader en aidant les provinces et les territoires à élaborer des méthodes et des outils de planification garantissant une utilisation optimale, productive et efficace des salles d'audience, par la création, par exemple, de « tribunaux fantômes », le maintien des activités l'été, l'accroissement des heures de travail et autres initiatives connexes).

CHAPITRE 1 – INTRODUCTION

La durée des procès au Canada : un problème critique

En 2012, dans l'affaire *R. c. Picard*, l'inculpé a été accusé de meurtre au premier degré¹. En 2016, au moment où le procès devait débiter, la juge Julianne Parfett, de la Cour supérieure de justice de l'Ontario, a plutôt ordonné l'arrêt des procédures au motif que le droit constitutionnel de l'accusé d'être jugé dans un délai raisonnable avait été violé. Pour arriver à cette conclusion, la juge Parfett a appliqué le jugement rendu récemment par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Jordan*². Ces affaires ont retenu l'attention de tout le pays, soulevant des inquiétudes et des doutes chez les Canadiens quant à l'intégrité de notre système judiciaire, en particulier lorsque l'arrêt des procédures survient dans une affaire de meurtre.

L'affaire *Picard* n'est qu'un des nombreux dossiers au cours des derniers mois qui ont fait l'objet d'un arrêt des procédures en raison d'un délai déraisonnable. Ce recours a aussi été ordonné notamment dans des affaires de meurtre et d'homicide involontaire³, d'agression sexuelle contre des personnes mineures⁴, de possession et de trafic de drogue⁵ et de conduite avec facultés affaiblies⁶. On recense des centaines de demandes d'arrêt des procédures partout au pays. Les arrêts des procédures ordonnés dans des cas d'infractions graves constituent un sujet de vive préoccupation pour les Canadiens et minent la confiance des citoyens à l'égard du système de justice pénale.

L'alinéa 11b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁷ s'énonce de la manière suivante :

11. Tout inculpé a le droit [...]
- b) d'être jugé dans un délai raisonnable;

Généralement, en cas d'arrêt des procédures, l'affaire n'est pas jugée sur le fond et aucun verdict de culpabilité ou d'acquiescement n'est rendu. Souvent, l'accusé réintègre la société et tente de retrouver une vie normale, bien qu'il ne sera jamais blanchi de ses accusations. Les victimes et leurs familles ne parviennent pas non plus à tourner la page. Certes, si le droit de l'accusé d'être jugé dans un délai raisonnable a été préservé, la société n'a, quant à elle, pas le sentiment d'avoir obtenu justice.

L'arrêt *Jordan* a eu un impact retentissant sur le système de justice canadien. Il assujettit les délais à des plafonds stricts pour empêcher que les procédures pénales s'étirent au point de compromettre le

¹ [R. c. Picard](#), 2016 ONSC 7061. Cette décision a depuis été portée en appel devant la Cour d'appel de l'Ontario (numéro de dossier C62949).

² [R. c. Jordan](#), 2016 CSC 27.

³ [R. c. Picard](#); [R. c. Reqan](#), 2016 ABQB 561; [R. c. Thanabalasingham](#), 2017 QCCS 1271; et [R. c. Manasseri](#), 2016 ONCA 703.

⁴ Voir [R. c. Williamson](#), 2016 CSC 28; et [R. c. J.M.](#), 2017 ONCJ 4, entre autres.

⁵ Voir [R. c. Jordan](#); [R. c. Cody](#), 2016 NLCA 57, entre autres.

⁶ Voir [R. c. Reynolds](#), 2016 ONCJ 606; [Boisvert c. R.](#), 2016 QCCQ 11068; [R. c. DeSouza](#), 2016 ONCJ 588, entre autres.

⁷ [Loi constitutionnelle de 1982](#), constituant l'annexe B de la [Canada Act 1982 \(R.-U.\)](#), 1982, ch. 11

droit constitutionnel de l'accusé d'être jugé dans un délai raisonnable. La juge Parfett conclut son jugement dans l'affaire *Picard* en admettant qu'il s'agit d'un dénouement insatisfaisant pour la famille de la victime et une « fausse victoire » pour l'accusé, puis justifie ainsi sa décision d'ordonner l'arrêt des procédures :

Ce qui ressort, en l'espèce, est la culture de complaisance condamnée par la Cour suprême dans *Jordan*.

Tous les intervenants, pas seulement le ministère public, ont toléré que cette affaire soit instruite dans le délai qui est devenu la norme à Ottawa [...]

Dans cette affaire, le système de justice a manqué à ses obligations envers l'accusé et envers la société. Par conséquent, j'ordonne l'arrêt des procédures⁸.

Les juges qui ont rendu les décisions dans les affaires *Picard* et *Jordan* envoient un message : le système manque à ses obligations envers les Canadiens, principalement en raison d'une culture de complaisance où « [l]es procédures et ajournements inutiles de même que les pratiques inefficaces et la pénurie de ressources institutionnelles sont acceptés comme la norme et occasionnent des délais de plus en plus longs⁹. »

Les délais dans le système de justice pénale finissent par peser lourdement sur quiconque prend part à un procès. La longue attente avant de parvenir à une résolution est éprouvante tant pour l'accusé que pour la victime et se prolonge à chaque ajournement qui leur impose de comparaître de nouveau devant le tribunal. À mesure que le délai s'accroît, le lien entre la perpétration de l'infraction et la décision du tribunal de condamner ou non l'accusé s'atténue. Les délais ont aussi une incidence sur la qualité et la fiabilité de la preuve, car la mémoire de l'accusé comme celle des témoins s'estompe au fil du temps. Le comité convient que les délais dans le système de justice pénale sont devenues un problème systémique auquel il faut remédier, et dont les causes et les conséquences varient d'une région à l'autre du Canada.

À bien des égards, le Canada a un excellent système de justice qui jouit d'une solide réputation dans le monde. Or voilà que dans tout le pays, de nombreux procès jugés anormalement longs, pourraient se solder par un arrêt obligatoire des procédures, mettant en péril tout espoir d'obtenir justice. Les Canadiens ont déjà connu ce genre de crise auparavant. En 1990 et en 1992, dans les affaires *R. c. Askov*¹⁰ et *R. c. Morin*¹¹ respectivement, la Cour suprême avait établi des lignes directrices pour déterminer dans quelles circonstances un arrêt des procédures devait être ordonné en raison d'un délai déraisonnable. En quelques mois seulement, par suite de l'arrêt *Askov*, des dizaines de milliers d'accusations ont été frappées d'un arrêt des procédures en Ontario, sans parler du reste du Canada. Alors que l'arrêt *Askov*

⁸ [R. c. Picard](#), par. 80-82 [TRADUCTION].

⁹ *R. c. Jordan*, par. 40.

¹⁰ [R. c. Askov](#), [1990] 2 RCS 1199.

¹¹ [R. c. Morin](#), [1992] 1 RCS 771.

aurait dû susciter des changements institutionnels, certains commentateurs croient que la situation s'est en réalité aggravée depuis¹².

En février 2016, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a entrepris d'examiner la question relative aux délais dans les procédures criminelles. De ses premières audiences s'est dégagé le consensus suivant : les délais dans les procès posaient certainement un problème, mais le recours à l'arrêt des procédures était somme toute assez rare¹³. Puis, en juillet 2016, juste avant que le comité publie son rapport provisoire, intitulé *Justice différée, justice refusée : L'urgence de réduire les longs délais dans le système judiciaire au Canada (rapport provisoire)*¹⁴, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l'affaire *R. c. Jordan*¹⁵. Cette décision a fait considérablement évoluer les principes juridiques et les critères à appliquer pour déterminer s'il y a atteinte au droit constitutionnel d'un accusé d'être jugé dans un délai raisonnable (garanti par l'alinéa 11b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*). Les échéances strictes énoncées dans l'arrêt *Jordan* ont ébranlé le système judiciaire et les tribunaux, les avocats, les législateurs et beaucoup d'autres cherchent d'ailleurs des moyens de réduire au minimum la fréquence de ce recours controversé.

Dans les mois et semaines précédant la publication du présent rapport, les médias sous toutes leurs formes traitaient état quasi quotidiennement de l'état désastreux du système de justice pénale. Procureurs généraux, juges en chef et autres intervenants du système judiciaire réclamaient publiquement des mesures dignes des situations les plus désespérées. Certains ont proposé d'éliminer les enquêtes préliminaires dans certaines affaires (où elles ne seraient pas considérées absolument nécessaires) et d'autres, de régler plus rapidement les instances par la négociation proactive des plaidoyers en échange de peines réduites¹⁶. Pendant ce temps, les délais dans certaines régions du pays ne cessent d'augmenter.

¹² Voir le témoignage d'Eric Gottardi, Peck and Company (Témoignage, [27 septembre 2016](#)).

¹³ Sauf indication contraire, toutes les références aux témoignages sont tirées des audiences du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. L'annexe A donne la liste complète des témoins et les dates de leurs comparutions.

Ici, on fait référence aux témoignages suivants : Ian Carter et Tony Paisana, Association du Barreau canadien; Greg DelBigio, Conseil canadien des avocats de la défense (Témoignage, [18 février 2016](#)); et Heidi Illingworth, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes (Témoignage, [24 mars 2016](#)), entre autres.

¹⁴ Sénat, *Justice différée, justice refusée : l'urgence de réduire les longs délais dans le système judiciaire au Canada (rapport provisoire)*, 1^{re} session, 42^e législature, août 2016.

¹⁵ La Cour suprême a commencé à examiner des questions juridiques découlant de l'alinéa 11b) de la *Charte* et du cadre d'analyse de l'affaire *Jordan* dans le contexte de l'affaire *James Cody c. Sa Majesté la Reine*. Elle devrait rendre un jugement plus tard cette année.

¹⁶ Voir, par exemple : Nouvelle-Écosse, Service des poursuites pénales de la Nouvelle-Écosse, *Early Resolution Initiative of the Criminal Justice Transformation Group*, communiqué, 7 février 2017; Ontario, ministère du Procureur général, *L'Ontario rend le système de justice pénale plus rapide et plus juste*, communiqué, 1^{er} décembre 2016 et *À propos du Plan de l'Ontario pour une justice pénale plus rapide et plus juste*, document d'information, 1^{er} décembre 2016; Québec, Table Justice-Québec, « *Plan d'action de la Table Justice-Québec – Pour une justice en temps utile en matières criminelle et pénale* », communiqué, 3 octobre 2016 et *Plan d'action 2016–2017, Pour une justice en temps utile en matières criminelle et pénale*, octobre 2016; Manitoba, Cour du Banc de la Reine, directive de pratique, *Fixation des dates de conférences de règlement, des*

Bon nombre de témoins qui ont comparu devant le comité ont partagé la même inquiétude que celle soulevée dans l'affaire *Jordan* voulant que la culture de complaisance dans le système judiciaire a eu pour conséquence que la pénurie de ressources a été négligée¹⁷. Certains ont fait état du manque de juges, d'avocats de la Couronne ou de salles d'audience, ou encore du peu d'investissement réalisé dans les programmes d'aide juridique, les services de soutien et les programmes thérapeutiques destinés aux accusés et aux contrevenants. D'autres facteurs ont été énoncés pour expliquer le manque de célérité du processus judiciaire, par exemple :

- la complexité croissante des procès pénaux, en raison, notamment, de l'augmentation du coût et de la complexité du travail des policiers ou du resserrement des exigences relatives à la divulgation de la preuve à l'accusé par le procureur de la Couronne;
- la nécessité pressante de refonte et de modernisation du *Code criminel*, constamment modifié depuis des décennies, mais jamais de façon systématique;
- le peu d'empressement du système judiciaire à adopter des technologies modernes qui pourraient se traduire par une utilisation plus rationnelle de ses ressources;
- la gestion inadéquate des instances par les juges, qui nuit au prompt déroulement des procédures judiciaires.

Les divers groupes du milieu juridique (avocats de la défense, avocats de la Couronne, juges) ont tendance à se rejeter mutuellement la faute lorsqu'il s'agit d'expliquer la lenteur du système¹⁸. Bon nombre de témoins ont convenu qu'un changement de culture s'impose au sein du système¹⁹. Certains ont souligné qu'on admet généralement dans de nombreuses régions du Canada que les « choses [ont] toujours fonctionné ainsi »²⁰. D'autres ont parlé du fait qu'il est trop fréquent qu'on accorde des ajournements multiples et qu'on ajoute des comparutions souvent inutiles lors des audiences. D'autres encore ont expliqué comment certaines méthodes inefficaces qui ralentissent les procédures sont le fruit d'une réticence généralisée à adopter des technologies modernes susceptibles de réduire le temps de préparation et le temps que les tribunaux consacrent à chaque instance. L'une des causes les plus pressantes du problème, soulevée par de nombreux témoins, tient au fait que le système de justice criminelle tente de traiter un trop grand nombre de dossiers pour sa capacité. Une grande partie des accusés et des contrevenants souffrent de problèmes de santé mentale et de toxicomanie, vivent dans la pauvreté ou éprouvent d'autres difficultés d'ordre socio-économique. Bon nombre d'entre eux n'obtiennent pas le traitement ou l'aide dont ils ont besoin, que ce soit avant ou après leur entrée dans

[conférences préparatoires, des requêtes préalables au procès et des voir-dires ainsi que des procès dans les causes criminelles](#), 20 octobre 2016.

¹⁷ Voir les témoignages suivants : Kate Matthews, Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario (*Témoignages*, [9 mars 2016](#)); Eric Gottardi, Peck and Company (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)), entre autres.

¹⁸ Voir le témoignage d'Ian Greene, Université York (*Témoignage*, [9 mars 2016](#)).

¹⁹ Voir les témoignages suivants : Ian Greene, Université York (*Témoignages*, [9 mars 2016](#)); le juge Raymond Wyant, juge principal de la Cour du Manitoba, ancien juge en chef de la Cour provinciale du Manitoba (*Témoignages*, [23 mars 2016](#)); Anthony Doob, Université de Toronto (*Témoignage*, [13 avril 2016](#)); et Eric Gottardi, Peck and Company (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)), entre autres.

²⁰ Voir le témoignage d'Ian Greene, Université York (*Témoignages*, [9 mars 2016](#)).

le système de justice criminelle. Si des problèmes de santé mentale sont à l'origine du crime et que ceux-ci ne sont pas traités, il y aura récidive. De nombreux témoins ont dit que l'heure est venue d'explorer des mesures de rechange plus efficaces, plus efficientes et moins dispendieuses.

L'étude du comité

Le 28 janvier 2016, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a reçu le mandat d'examiner les rôles joués par le gouvernement fédéral et le Parlement afin de réduire les délais dans le système judiciaire au Canada. Au cours des 31 audiences publiques qui ont eu lieu entre le 3 février 2016 et le 9 mars 2017, le comité a entendu 138 témoins et reçu des dizaines de mémoires. Il s'est rendu à Vancouver, à Calgary, à Saskatoon, à Montréal et à Halifax pour y faire des visites, y tenir des audiences et s'informer des pratiques exemplaires qui pourraient être utiles dans ce dossier complexe. Au nombre de ces témoins figuraient notamment : la ministre fédérale de la Justice; des juges en exercice et à la retraite; des avocats de la Couronne et de la défense; des fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux; des juristes et des universitaires; des victimes et des groupes de soutien aux victimes; des représentants d'organisations autochtones et du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones (devenu le « Programme d'aide parajudiciaire aux Autochtones »)²¹; des organismes de services sociaux; des agents de la paix et des agents de probation; des experts en santé publique, en santé mentale et en toxicomanie; des fonctionnaires judiciaires; et des experts en technologie.

En août 2016, le comité publiait son rapport intitulé *Justice différée, justice refusée : L'urgence de réduire les longs délais dans le système judiciaire au Canada (rapport provisoire)*. Le comité y présentait ses conclusions initiales, qui s'articulaient autour de quatre sujets :

1. la nécessité de mettre en application des pratiques exemplaires en matière de gestion des instances et des dossiers²² par le pouvoir judiciaire en vue de réduire le nombre de comparutions et d'ajournements inutiles qui contribuent à retarder le processus judiciaire;
2. la nécessité que le gouvernement du Canada procède aux nominations à la magistrature nécessaires dans les cours supérieures le plus rapidement et le plus efficacement possible;
3. la nécessité de mettre en application des procédures améliorées et des pratiques exemplaires en matière de méga-procès ainsi que des solutions de rechange au système traditionnel de justice pénale ou de déjudiciarisation au sein de celui-ci, comme les programmes de justice réparatrice, les modèles de services intégrés, les « tribunaux fantômes » et les tribunaux thérapeutiques;
4. la nécessité de mettre au point des technologies adaptées et de les rendre accessibles pour moderniser les procédures ainsi que l'infrastructure judiciaire.

Dans le présent rapport final, le comité examine les divers rôles et points de vue des principaux intervenants du système judiciaire canadien : les juges, les avocats, les policiers, les accusés, les victimes et les fonctionnaires. Il examine l'évolution récente du droit pénal canadien et les circonstances à l'origine

²¹ Ministère de la Justice du Canada, [2017-2018 Plan ministériel – Tableaux de renseignements supplémentaires, Sous-sous-programme 1.1.2.5 : Autochtones et justice dans le Nord](#).

²² Par « gestion des instances » on entend ici les procédures pénales individuelles, et par « gestion des dossiers », on entend l'administration générale des affaires pénales dans le système de justice.

des problèmes de délais critiques dans les procès auxquels il faut remédier de toute urgence. Il explore les idées proposées pour rendre le système de justice plus équitable et plus efficace – de façon générale, dans l’ensemble du Canada, mais également en particulier en ce qui concerne la prestation de services de justice aux collectivités nordiques et autochtones. Il aborde également les diverses propositions novatrices faites par des Canadiens qui suggèrent des mesures plus appropriées pour gérer les affaires pénales et les comportements criminels.

Depuis plus d’un an, le comité s’emploie à déterminer comment les Canadiens pourraient s’attaquer aux causes nombreuses et diverses des délais dans le système judiciaire. Dans le présent rapport, le comité décrit les causes et les conséquences des délais et formule 50 recommandations qui pourraient servir de point de départ pour y remédier.

Prochaines étapes

Comme nous l’avons souligné dans notre rapport provisoire, une justice tardive équivaut à un déni de justice. Or, le statu quo met en péril l’intégrité du système et mine la confiance des citoyens. Les Canadiens sont dignes d’un système beaucoup plus accessible, plus équitable et plus efficace. Les victimes d’actes criminels au Canada doivent avoir le sentiment que le respect de leur intégrité est indissociable du système judiciaire.

Lors de son témoignage devant le comité le 9 mars 2017, la ministre de la Justice a dit qu’elle comptait s’inspirer du rapport provisoire non seulement pour remédier au problème des délais, mais aussi pour exécuter le mandat qui lui a été confié de « [d]éployer des efforts de modernisation afin d’accroître l’efficacité du système de justice pénale en collaboration avec les provinces et les territoires »²³. Elle a reconnu l’importance que le gouvernement fédéral prenne les devants pour accélérer le processus judiciaire. Le comité invite la ministre à élaborer, de concert avec ses homologues provinciaux et territoriaux, un plan stratégique s’attaquant au problème pressant de la célérité judiciaire, qui servira de point de départ pour changer la culture de complaisance. Le comité croit que, lorsque les conditions propices au changement seront créées, les avocats, les juges, les législateurs, les fonctionnaires et d’autres grands intervenants se mobiliseront pour rendre cela possible. Des arrêts de procédures sont ordonnés partout au pays relativement à des crimes graves – notamment le meurtre et l’agression d’enfants – et d’autres encore suivront si nous sommes réticents. Les Canadiens doivent agir sans plus tarder.

²³ Bureau du premier ministre, [Lettre de mandat de la ministre de la Justice et procureur général du Canada](#).

CHAPITRE 2 – ÉTAT DES LIEUX

« Nous avons créé un système au sein du système de justice pénale – tout comme au sein du système de justice civile –, en vertu duquel il est tout à fait normal que les procédures durent des mois et des mois. »

– KEVIN FENWICK, SOUS-MINISTRE DE LA JUSTICE ET
SOUS-PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA SASKATCHEWAN

Au Canada, lorsqu’une personne est accusée d’avoir commis une infraction, un système complexe se met en branle pour lui garantir un procès équitable et, si elle est condamnée, une peine juste. Lorsque le temps entre la comparution initiale et le jugement définitif s’annonce ou s’avère exagérément long, il peut y avoir atteinte au droit constitutionnel de l’inculpé d’être jugé dans un délai raisonnable. Le consensus qui s’est dégagé de l’étude du comité confirme notre constat selon lequel les délais des procédures pénales est un grave problème pour tout le pays, bien que certaines provinces soient plus durement touchées que d’autres.

Comme nous l’avons souligné dans notre rapport provisoire, les délais sont problématiques pour de nombreuses raisons. Plus le procès s’étire, plus le lien entre la perpétration de l’infraction et la condamnation s’amenuise. La possibilité de rendre une justice prompte et prévisible s’évanouit et avec elle, son fort potentiel de dissuasion. L’allongement des procédures peut également réduire la qualité et la fiabilité des témoignages, puisque des éléments viendront à échapper à la mémoire de l’accusé et des témoins. L’impact psychologique sur l’accusé et la victime est immensurable, puisque l’absence de résolution les empêche de revenir à une vie normale.

En juillet 2016, alors que le comité préparait à produire son rapport provisoire réclamant une intervention urgente pour garantir la célérité du processus judiciaire, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l’affaire *R. c. Jordan*²⁴. Il n’est point exagéré de dire que cette décision a ébranlé le statu quo au sein du système de justice pénale plus que toute autre affaire ces dernières années. Les procureurs généraux et ministres de la Justice de tout le pays sont désormais contraints de réagir à la solution choisie par les tribunaux pour expédier les procès anormalement longs. Le présent chapitre propose une explication et une mise en contexte de l’arrêt *Jordan*.

²⁴ [R. c. Jordan](#), 2016 CSC 27. La Cour suprême a commencé à examiner des questions juridiques découlant de l’alinéa 11b) de la Charte et du cadre d’analyse de l’affaire *Jordan* dans le contexte de l’affaire *James Cody c. Sa Majesté la Reine*. Elle devrait rendre un jugement plus tard cette année.

La *Charte canadienne des lois et libertés* (la *Charte*)²⁵ garantit des garanties juridiques à tout inculpé, y compris le droit à un procès équitable²⁶ et le droit d’être jugé dans un délai raisonnable²⁷. Bien que les tribunaux aient reconnu l’intérêt sociétal de juger les causes sur le fond, le droit des victimes d’obtenir justice n’a jamais été formellement consacré. Au présent chapitre, nous traiterons du droit d’être jugé dans un délai raisonnable et du cadre juridique qui protège ce droit, des statistiques concernant la durée des procédures pénales, du partage des compétences et du rôle des gouvernements canadiens en matière de justice ainsi que des divers facteurs qui contribuent à ralentir le fonctionnement du système judiciaire au Canada.

Le droit d’être jugé dans un délai raisonnable

L’alinéa 11b) de la *Charte*, texte constitutionnel, garantit à tout inculpé le droit « d’être jugé dans un délai raisonnable²⁸ ». Ce sont les tribunaux qui déterminent ce qui constitue un délai raisonnable selon les circonstances de l’espèce. Au fil des ans, la Cour suprême du Canada n’a pas manqué de faire valoir dans ses décisions la priorité qu’elle donne à la célérité des procédures. Au début des années 1990, dans les arrêts *R. c. Askov*²⁹ et *R. c. Morin*³⁰, la Cour suprême a établi un cadre d’analyse pour les délais déraisonnables, dont il sera question ci-dessous. La décision *Askov* a entraîné l’arrêt des procédures relativement à des dizaines de milliers d’accusations en Ontario à cause de délais déraisonnables. Dans l’arrêt *Jordan*, la Cour suprême a voulu s’attaquer à la durée anormale des procès et susciter un profond changement sans toutefois reproduire les conséquences d’*Askov* sur les instances en cours.

Dans l’arrêt *Jordan*, il s’est écoulé 44 mois entre le dépôt des accusations de trafic de drogue et la conclusion du procès (sans compter le temps attribuable à la défense). La Cour suprême a déclaré que ce dossier « n’était pas exceptionnellement complexe » et que « [l]e délai institutionnel aurait pu être évité en bonne partie si le ministère public avait procédé sur la base d’un plan plus raisonnable en

²⁵ [Charte canadienne des droits et libertés](#), partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l’annexe B de la *Canada Act 1982* (R.-U.), 1982, ch.11. L’origine de ce droit remonte à la *Magna Carta*, en 1215. Au quarantième article, le roi Jean avait fait la promesse suivante : « À nul nous ne vendrons, à nul nous ne refuserons, ou différerons, droit ou justice ».

²⁶ L’alinéa 11d) de la *Charte* garantit à tout inculpé le droit « d’être présumé innocent tant qu’il n’est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l’issue d’un procès public et équitable ».

²⁷ L’alinéa 11b) de la *Charte* garantit à tout inculpé le droit « d’être jugé dans un délai raisonnable ».

²⁸ Le droit d’être jugé dans un délai raisonnable ne s’applique pas aux procès civils. Selon des avocats civilistes, les échéances fixées par l’arrêt *Jordan* auraient poussé une Cour supérieure en sous-effectif à réaffecter des juges civils à des causes pénales pour éviter que des délais déraisonnables n’entraînent l’arrêt de procédures. (Voir Jacques Gallant, « [Ontario lawyers warn civil court delays a worsening “disaster”](#) », thestar.com, 23 janvier 2017.

²⁹ [R. c. Askov](#), [1990] 2 RCS 1199.

³⁰ [R. c. Morin](#), [1992] 1 RCS 771. La majorité dans l’arrêt *Jordan* a conclu ce qui suit : « Le cadre d’analyse établi dans *Morin* [...] a engendré des problèmes sur les plans tant théorique que pratique, concourant ainsi à une culture des délais et de complaisance à l’endroit de cette culture [en étant] trop imprévisible, trop difficile à saisir et trop complexe. Il est devenu lui-même un fardeau pour des tribunaux de première instance déjà surchargés.

estimant avec plus d'exactitude le temps qu'il lui fallait pour présenter sa preuve ». La Cour a jugé le délai déraisonnable et a ordonné l'arrêt des procédures.

Dans sa décision, la Cour suprême présente un nouveau cadre d'analyse pour inciter les intervenants du système de justice pénale à collaborer « pour que l'administration de la justice soit raisonnablement prompte »³¹. L'élément clé de ce cadre d'analyse est l'établissement d'un plafond au-delà duquel le délai entre le dépôt des accusations et la conclusion réelle ou anticipée du procès est présumé déraisonnable, sauf s'il se justifie par des circonstances exceptionnelles. La Cour a fixé le plafond à 18 mois pour les affaires instruites devant une cour provinciale et à 30 mois pour celles instruites devant une cour supérieure (ou celles instruites devant une cour provinciale à l'issue d'une enquête préliminaire). L'arrêt *Jordan* ne précise rien quant au calcul du temps écoulé entre la conclusion du procès et le règlement définitif de l'instance ou le prononcé de la sentence³². Le temps attribuable à la défense ou celui qu'elle renonce à invoquer ne compte pas dans le calcul visant à déterminer si le plafond est atteint.

Le cadre d'analyse de l'arrêt *Jordan* prévoit que, une fois que le plafond est dépassé, il incombe au ministère public de réfuter la présomption du caractère déraisonnable du délai en invoquant des circonstances exceptionnelles. S'il ne peut le faire, un arrêt des procédures doit suivre. Des circonstances exceptionnelles sont des circonstances indépendantes de la volonté du ministère public, c'est-à-dire 1) qu'elles sont raisonnablement imprévues ou raisonnablement inévitables; 2) qu'on ne peut raisonnablement y remédier. La gravité de l'infraction, les délais institutionnels chroniques ou l'absence de préjudice pour l'accusé ne peuvent justifier le dépassement du plafond. En revanche, lorsque le délai est inférieur au plafond, il incombe à la défense de démontrer le caractère déraisonnable du délai. Pour ce faire, elle doit démontrer 1) qu'elle a pris des mesures utiles qui font la preuve d'un effort soutenu pour accélérer l'instance; 2) que le procès a été nettement plus long qu'il aurait dû raisonnablement l'être. En l'absence de l'un ou l'autre de ces deux facteurs, l'arrêt des procédures ne peut être ordonné.

Pour les instances déjà en cours en date du 8 juillet 2016, la Cour suprême a déclaré qu'une mesure transitoire exceptionnelle pouvait s'appliquer en sus des facteurs susmentionnés. Dans l'arrêt *Jordan*, une majorité des juges a précisé que cette mesure visait à empêcher que les conséquences de l'arrêt *Askov* ne se reproduisent, mais les juges minoritaires affirment ne pas être convaincus qu'elle serait suffisante pour empêcher l'arrêt de nombreuses procédures. Le régime transitoire prévu dans l'affaire *Jordan* diffère selon que le délai excède ou non le plafond. En cas de dépassement, une mesure transitoire exceptionnelle peut être prise si le ministère public persuade le tribunal que le temps écoulé se justifie compte tenu de l'état préalable du droit (c.-à-d. par le cadre d'analyse établi par la Cour suprême dans

³¹ [R. c. Jordan](#), par. 5.

³² Dans l'ancien cadre, le délai était égal au temps écoulé entre le dépôt des accusations et la conclusion du procès. La Cour suprême a précisé par la suite dans [R. c. MacDougall](#), [1998] 3 RCS 45 que, pour l'application de l'alinéa 11b), il fallait continuer de compter jusqu'au prononcé de la sentence. Cependant, cet aspect n'a pas été clarifié dans le nouveau cadre établi dans l'arrêt *Jordan*. Selon Statistique Canada, la durée d'une instance pénale pour un adulte est le temps écoulé entre la première comparution de l'accusé et le prononcé du jugement définitif. Voir Ashley Maxwell, Statistique Canada, [Statistiques sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes au Canada, 2014-2015](#), 2017.

l'affaire *R. c. Morin*). Cela suppose qu'il faille procéder à un examen contextuel³³ et appliquer le cadre d'analyse avec souplesse³⁴. La Cour suprême indique que le délai peut excéder le plafond parce que la cause est moyennement complexe dans une région confrontée à d'importants délais institutionnels. Elle affirme :

Ces derniers [les avocats du ministère public], le Parlement et les législatures ont besoin de temps pour réagir à la présente décision et des arrêts de procédures ne peuvent être accordés en bloc uniquement parce qu'il existe présentement des problèmes importants de délais institutionnels [...] La mesure transitoire exceptionnelle dont il est question ici reconnaît qu'il faut du temps pour implanter des changements et que les délais institutionnels – même s'ils sont importants – ne donneront pas automatiquement lieu à des arrêts de procédures³⁵.

Si le délai est inférieur au plafond, les mêmes critères s'appliqueront à la défense sous le nouveau régime. Cependant, pour les instances déjà en cours, la défense n'a pas à démontrer qu'elle a pris des mesures pour accélérer toute procédure antérieure à la décision *Jordan*³⁶.

L'arrêt des procédures peut paraître une mesure extrême, mais c'est ainsi que les tribunaux canadiens ont choisi de protéger cet important droit constitutionnel. (Au chapitre 3, nous proposerons d'autres options.) En 1987, à l'époque où la *Charte* était un ajout encore récent à la Constitution canadienne, la Cour suprême a analysé le droit prévu à l'alinéa 11b) en vue de déterminer la réparation convenable à accorder en cas d'atteinte. Dans les motifs de l'affaire *R. c. Rahey*³⁷, elle a confirmé que l'arrêt des procédures était la réparation minimale en cas de délai déraisonnable. Elle invoque la perte de compétence des tribunaux :

Si un accusé bénéficie en vertu de la Constitution du droit d'être jugé dans un délai raisonnable, il a aussi le droit de ne pas être jugé une fois ce délai écoulé et aucun tribunal n'a compétence pour le juger ou pour ordonner qu'il soit jugé contrairement à ce droit. Une fois écoulé un laps de temps déraisonnable, aucun procès, si équitable soit-il, n'est autorisé³⁸.

Trois ans plus tard, la Cour suprême s'est penchée à nouveau sur le droit d'être jugé dans un délai raisonnable dans l'affaire *R. c. Askov*. À cette occasion, elle a établi des lignes directrices sur les délais acceptables avant l'ouverture d'un procès. Dans l'arrêt *Askov*, la Cour a conclu qu'il s'était écoulé un délai déraisonnable de près de deux ans entre la conclusion de l'enquête préliminaire et l'ouverture du procès.

³³ *R. c. Jordan*, par. 96 et 97.

³⁴ *Ibid*, par. 105.

³⁵ *Ibid*, par. 97.

³⁶ *Ibid*, par. 99.

³⁷ [R. c. Rahey](#), [1987] 1 RCS 588.

³⁸ *R. c. Rahey*, par. 48.

Or à peine deux ans plus tard, dans l'affaire *Morin*, la Cour suprême a conclu que le délai, de 14,5 mois, qui s'était écoulé entre l'arrestation de l'accusée et l'ouverture de son procès n'était pas déraisonnable étant donné l'absence ou la quasi-absence de préjudice pouvant lui être attribué. L'application des lignes directrices énoncées dans l'arrêt *Askov* a eu un impact considérable : l'arrêt des procédures relativement à des dizaines de milliers d'accusations en Ontario à cause de délais déraisonnables. Dans la décision de la majorité, le juge Cory de la Cour suprême affirme qu'il est « malheureux et très regrettable » de devoir arrêter des procédures, mais ajoute :

Il ne fait pas de doute qu'il serait dans l'intérêt primordial de la société de traduire en justice ceux qui sont accusés de faire peser sur elle une menace aussi grave. Cependant, le procès ne peut avoir lieu que si le droit garanti par la *Charte* d'être jugé dans un délai raisonnable a été respecté. En l'espèce, il y a eu violation grave de ce droit de sorte qu'il faut malheureusement ordonner l'arrêt des procédures. Agir autrement reviendrait à vider de son sens un droit garanti par la *Charte*, qui fait partie de loi fondamentale du pays³⁹.

Contrairement à ce qu'on espérait, l'arrêt *Askov* n'a pas empêché les délais de croître. Aujourd'hui, le Canada est à nouveau confronté à la possibilité de devoir arrêter les procédures relativement à des centaines, voire des milliers d'accusations, un risque soulevé par les juges minoritaires dans l'arrêt *Jordan*⁴⁰. L'examen de la jurisprudence récente par le comité a révélé que des tribunaux avaient déjà appliqué le cadre d'analyse établi dans l'arrêt *Jordan*. Résultat : ils ont décidé de suspendre certaines accusations⁴¹ et d'en maintenir d'autres⁴². Dans certains cas, l'arrêt des procédures a été ordonné relativement à de très graves accusations. Dans l'arrêt *R. c. Williamson*⁴³, la Cour suprême a suspendu des accusations d'agression sexuelle contre une victime d'âge mineur. Trente-quatre mois s'étaient écoulés entre le dépôt des accusations et la conclusion du procès (sans compter le temps attribuable à la défense). La Cour a conclu que, « s'il est vrai que les crimes commis par W sont très graves, la balance penche pour son droit à un procès tenu dans un délai raisonnable plutôt que pour l'intérêt qu'a la société à ce qu'il soit jugé sur le fond » (par. 30). Dans l'arrêt *R. c. Picard*, cité au chapitre 1, des accusations de meurtre au premier degré ont été suspendues. Dans la décision *R. c. J. M.*⁴⁴, le tribunal a suspendu les procédures engagées contre une personne de 15 ans accusée d'avoir agressé sexuellement deux enfants de trois ans dans une garderie en milieu familial. Dans la décision *R. c. Regan*⁴⁵, l'inculpé était accusé du meurtre au premier

³⁹ *R. c. Askov*.

⁴⁰ Le juge Cromwell a écrit au nom de la minorité : « À mon avis, ce régime ne permettra pas d'éviter le risque que des milliers d'arrêts des procédures soient ordonnés par les tribunaux. » Voir *R. c. Jordan*, par. 282-285.

⁴¹ Voir par exemple : *R. c. O'Donnell*, 2016 QCCQ 12087; *R. c. Bragg*, 2016 NLPC 0016PA00100; *R. c. Han*, 2016 ONCJ 648; *R. c. M. N. T.*, 2016 BCPC 338; *R. c. Keller*, 2016 SKQB 319.

⁴² Voir par exemple : *R. c. Rasul*, 2016 NLTD(G) 181; *R. c. Singh*, 2016 BCCA; *R. c. Cristoferi-Paolucci*, 2016 ONSC 6923; *R. c. Rhode*, 2016 SKQB 330; *R. c. Ramsay*, 2016 ONCJ 569.

⁴³ *R. c. Williamson*, 2016 CSC 28.

⁴⁴ *R. c. J. M.*, 2017 ONCJ 4.

⁴⁵ *R. c. Regan*, 2016 ABQB 561.

degré d'un autre prisonnier, mais le tribunal a conclu que le délai de 38,5 mois qui dépassait largement le plafond établi était inexcusable et injustifiable, et a ordonné l'arrêt des procédures.

Dans la décision *R. c. Park*, le juge Martinez de la Cour provinciale de la Saskatchewan a rejeté la demande d'arrêt, mais a pris le temps de souligner ses préoccupations à l'égard de la durée anormale des procès au Canada⁴⁶. Il a conclu que le défendeur n'avait pris aucune mesure utile ou faisant la preuve d'un effort soutenu pour accélérer l'instance, contrairement à ce qu'exige le critère de l'arrêt *Jordan* pour obtenir l'arrêt des procédures lorsque le délai est inférieur au plafond établi.

L'arrêt *Jordan* est encore récent et de nombreux autres tribunaux doivent maintenant considérer des requêtes visant l'arrêt de procédures. D'après le *Globe and Mail*, au début de 2017, les avocats de la défense ont demandé l'arrêt des procédures relativement à 800 instances instruites partout au Canada, y compris des procès pour meurtre, tentative de meurtre et homicide involontaire⁴⁷. La CBC rapporte qu'à l'automne 2016, rien qu'à Calgary, plus de 400 instances faisaient l'objet d'un contrôle motivé par le dépassement du plafond établi dans l'arrêt *Jordan*⁴⁸. Une étude du professeur Stephen Coughlan et de Jessica Patrick de l'Université Dalhousie révèle que le taux de succès des demandes d'arrêt des procédures n'a que légèrement augmenté depuis l'arrêt *Jordan*. Cependant, et c'est nous qui le précisons, on peut penser que les instances visées par de telles demandes sont présentement régies conformément aux dispositions transitoires de la Cour suprême⁴⁹.

Pour les instances qui étaient déjà en cours lorsque la décision *Jordan* a été rendue, les tribunaux doivent déterminer l'opportunité d'appliquer une mesure transitoire exceptionnelle pour réduire la durée du délai calculé. Le juge en chef Neil Wittmann de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a dit au comité que l'application des mesures transitoires suscitait une certaine confusion. « Je n'ai pas encore rencontré personne qui sache exactement ce qu'on veut dire en parlant, dans le contexte de cette transition, de la nécessité de se conformer au droit tel qu'il existait au préalable », a-t-il expliqué. Dans la décision *R. c. Picard*, la juge Parfett de la Cour supérieure de l'Ontario a évoqué la complexité des dispositions transitoires. « Si le nouveau cadre d'analyse est relativement simple à appliquer, on ne peut en dire autant des dispositions transitoires⁵⁰ », peut-on y lire. Le 1^{er} décembre 2016, le comité a publié un communiqué

⁴⁶ [R. c. Park](#), 2016 SKPC 137.

⁴⁷ Voir Sean Fine, « [Courts shaken by search for solutions to delays](#) », *The Globe and Mail* [Toronto], 12 mars 2017.

⁴⁸ Meghan Grant, « [Calgary has 400 cases under review over concern delays will allow accused criminals to walk free](#) », CBC News, 13 octobre 2016.

⁴⁹ Tonda MacCharles, « [Fears of widespread trial dismissals not borne out, says law professor](#) », *Toronto Star*, 10 avril 2017. Selon les auteurs de l'étude, ont donné lieu à une ordonnance d'arrêt des procédures 26 des 69 demandes recensées avant l'affaire *Jordan* et 51 des 101 demandes recensées depuis. Cela équivaut à des taux de succès de 38 et de 50 % respectivement. Ces résultats n'ont pas encore été publiés.

⁵⁰ [R. c. Picard](#), 2016 ONSC 7061, par. 21. [TRADUCTION]

de presse dans lequel il demandait à la procureure générale du Canada de solliciter auprès de la Cour suprême des éclaircissements au sujet des dispositions transitoires énoncées dans l'arrêt *Jordan*⁵¹.

Le partage des compétences

« Les divers éléments doivent être coordonnés. Je ne pense pas qu'on puisse mettre en avant une partie du problème en s'attendant à ce que l'ensemble du système réagisse de façon favorable. Face à ces problèmes, une approche plus globale, qui comprend une réforme législative, mais aussi les questions de ressources et des discussions franches entre les divers paliers de gouvernement, est ce dont vous avez probablement besoin pour opérer de véritables changements et réduire les retards scandaleux [...] »

– CARISSIMA MATHEN, PROFESSEURE
À L'UNIVERSITÉ D'OTTAWA

Quelle que soit la stratégie adoptée pour promouvoir la célérité judiciaire, elle devra prendre en compte notre modèle constitutionnel unique en matière de législation pénale et d'administration de la justice. Tout au long de son étude, le comité s'est souvenu que la justice pénale est une compétence que se partagent le gouvernement fédéral et les provinces. Le paragraphe 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁵² prévoit que le Parlement du Canada a compétence sur « le droit criminel, y compris la procédure criminelle, mais exclusion faite de la constitution des tribunaux de compétence criminelle ». Or cette loi prévoit également, au paragraphe 92(14), que la législature de chaque province a compétence sur « l'administration de la justice dans la province, y compris la constitution, la prise en charge financière et matérielle et l'organisation des tribunaux provinciaux de compétence tant civile que criminelle ». Les provinces peuvent également, en vertu du paragraphe 92(15), prévoir « l'infliction de peines d'amende ou d'emprisonnement ou d'autres peines pour infraction [à leurs] lois ». Ce partage des compétences favorise la cohérence du droit pénal dans l'ensemble du Canada et le recours à des modalités d'application sur mesure pour chaque région.

Donald Piragoff, sous-ministre adjoint au ministère fédéral de la Justice, a déclaré au sujet de la compétence partagée en matière de justice pénale : « Le fédéralisme coopératif est un élément essentiel du système de justice pénale du Canada. Aucun ordre de gouvernement ne peut remplir son mandat avec succès sans la coopération de l'autre. » Cela s'observe concrètement dans le *Code criminel*, qui définit « procureur général » de manière à conférer au procureur général de la province le pouvoir d'engager des poursuites relativement à la plupart des infractions prévues dans cette loi. En revanche, la procureure

⁵¹ Sénat, Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles, « [Des sénateurs demandent des clarifications sur la décision de la Cour suprême](#) », communiqué, 1^{er} décembre 2016.

⁵² [Loi constitutionnelle de 1867](#), 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.).

générale du Canada a le pouvoir d'engager des poursuites relativement à des infractions à d'autres lois fédérales, comme la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*⁵³. Il peut arriver qu'une personne soit accusée d'avoir enfreint à la fois ces deux lois. Le cas échéant, la poursuite comprend à la fois un représentant du procureur général de la province pour les infractions au *Code criminel* et un représentant du procureur général du Canada pour les infractions à la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*.

Bien entendu, le comité n'ignore pas que la magistrature et les gouvernements, en fonction de l'ordre auquel ils appartiennent, sont investis de rôles spécifiques. Il n'ignore pas non plus, cependant, que le gouvernement fédéral et le Parlement peuvent agir pour accroître la célérité du processus judiciaire, soit directement par des modifications législatives ou budgétaires, soit indirectement par la dissémination des pratiques exemplaires dans les provinces. Lors de son étude, le comité a recueilli les témoignages non seulement d'experts en droit constitutionnel et pénal, mais également de fonctionnaires qui ont donné des précisions sur la manière dont les questions de justice pénale sont abordées dans les groupes de travail formés de représentants fédéraux, provinciaux et territoriaux.

Pour faciliter la concertation, des représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux forment des groupes de travail sur des questions qui requièrent une attention commune. C'est à ce titre que les ministres fédéraux, territoriaux et provinciaux responsables de la justice et de la sécurité publique se réunissent chaque année pour décider des priorités. « Les priorités sont essentiellement fixées par les ministres », a expliqué Donald Piragoff. Elles sont ensuite « confiées aux sous-ministres puis, de là, aux divers niveaux de travail qui relèvent d'eux ».

Un comité de coordination composé de hauts fonctionnaires détermine ensuite de quelle manière les questions intergouvernementales seront déléguées aux divers groupes de travail qui s'intéressent au système de justice pénale⁵⁴. Au moment où le comité menait son étude, le comité de coordination était coprésidé par le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Saskatchewan. Ce comité offre des conseils juridiques et stratégiques aux ministres et sous-ministres, ainsi qu'une tribune favorisant les échanges sur les politiques et pratiques de chaque administration. Il peut décider que certains sujets se prêtent davantage aux discussions entre les ministres, sous-ministres et hauts fonctionnaires de la justice. Les groupes de travail constitués au fil des ans se sont intéressés notamment à la durée exagérément longue des procès, à la traite de personnes, aux victimes, au crime organisé, à la détermination des peines et aux procédures pénales. Parce que leurs discussions sont en grande partie confidentielles, les mesures à l'étude ne sont pas connues du public.

Beaucoup d'autres grandes stratégies fédérales, provinciales, territoriales et inter-

⁵³ [Loi réglementant certaines drogues et autres substances](#), L.C. 1996, ch. 19.

⁵⁴ Le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes coordonne les conférences intergouvernementales de niveau supérieur. Pour plus d'information sur les travaux en matière de justice accomplis lors des conférences, voir [Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes](#).

gouvernementales ont pour but d'améliorer l'administration de la justice et de remédier aux divers facteurs qui contribuent à prolonger les procédures pénales. Le présent rapport n'a pas pour objet leur examen exhaustif, bien que le comité ait discuté de plusieurs exemples pertinents avec les témoins⁵⁵. Mentionnons toutefois qu'il existe plusieurs tribunes conçues pour favoriser la collaboration intergouvernementale, comme l'initiative sur les paramètres économiques des services de police et de la sécurité communautaire, qui se veut un forum pancanadien voué à la mise en commun par les provinces et territoires de renseignements et de solutions novatrices en matière d'efficacité policière et de sécurité communautaire. Le Comité national de coordination sur le crime organisé est pour sa part chargé de cerner les enjeux nationaux de politique publique, d'établir des stratégies et des initiatives nationales pour combattre le crime organisé et de conseiller le Comité de gouvernance formé de sous-ministres provinciaux et territoriaux relativement à la nature, à la portée et à l'impact du crime organisé⁵⁶. D'autres organisations ont un rôle prééminent à l'échelle du pays, comme le Centre national de prévention du crime, qui cherche des moyens à la fois efficaces et peu coûteux de prévenir et de réduire la criminalité en agissant sur les facteurs de risque, en particulier au sein des populations et des milieux les plus vulnérables. De plus, il encadre des interventions ciblées et développe et dissémine un savoir-faire. N'oublions pas la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada, fondée en 1918, dont le mandat consiste à « harmoniser les lois des provinces et des territoires du Canada et, le cas échéant, les lois fédérales⁵⁷ ». Les délégués sont choisis par le gouvernement fédéral et celui de chaque province et territoire. La section pénale de la Conférence rassemble des juristes et des procureurs de l'État, des avocats du secteur privé, des universitaires et des membres de la magistrature, qui examinent des questions liées à la mise en œuvre et à la réforme du *Code criminel* et des lois connexes. La section pénale peut rédiger des rapports et des recommandations lorsqu'elle décèle des lacunes dans les lois existantes ou afin de remédier à des problèmes découlant de l'interprétation qu'en font les tribunaux.

Le Comité directeur sur l'efficacité et l'accès en matière de justice est une autre mesure axée sur la collaboration. Il a été constitué en 2003 pour permettre aux principaux intervenants du système judiciaire de recommander des solutions aux lacunes de ce dernier et de mettre en commun leurs pratiques exemplaires⁵⁸. Il compte 17 membres : le ministre fédéral de la Justice et cinq de ses homologues provinciaux, trois représentants du Conseil canadien de la magistrature, trois représentants du Conseil canadien des juges en chef, un représentant de l'Association du Barreau canadien, un représentant du Barreau du Québec, un représentant du Conseil canadien des avocats de la défense et deux représentants des milieux policiers⁵⁹.

⁵⁵ Voir le témoignage de Gina Wilson, Sécurité publique Canada ([21 avril 2016](#)), entre autres.

⁵⁶ Sécurité publique Canada, [Comité national de coordination sur le crime organisé](#).

⁵⁷ Voir [Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada](#). Voir aussi le témoignage d'Elizabeth Strange, Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada ([21 avril 2016](#)).

⁵⁸ Voir les témoignages de Donald Piragoff, ministère de la Justice du Canada ([4 février 2016](#)) et ([21 avril 2016](#)) et de William Trudell, Conseil canadien des avocats de la défense ([18 février 2016](#)), entre autres. Voir aussi gouvernement du Canada, « [Fiche d'information : Le Comité directeur sur l'efficacité et l'accès en matière de justice](#) ».

⁵⁹ Le Comité se réunit trois fois par année et publie à l'occasion des rapports sur des sujets tels que les méga-procès et la gestion efficace des instances. Voir, par exemple : gouvernement du Canada, [Rapport final sur les](#)

Le comité salue l'excellent travail accompli par les fonctionnaires de tout le pays. Nous devons en grande partie à leurs efforts le respect que suscite le système judiciaire canadien dans le monde entier. Mais au lendemain de l'arrêt *Jordan*, la ministre de la Justice et procureure générale du Canada et ses homologues provinciaux et territoriaux sont confrontés à des difficultés d'une rare ampleur. Si la décision de la Cour suprême les a mis en alerte et contraints d'agir, elle leur présente cependant une occasion historique : celle de procéder à une vaste réforme.

Dans les prochains chapitres, nous traiterons de ce que peuvent faire les gouvernements du Canada pour garantir la célérité du processus judiciaire et, en particulier, du rôle éminent que nous proposons de confier au gouvernement fédéral. Plusieurs de nos recommandations concernent des sujets dont nous savons que les groupes de travail fédéraux-provinciaux-territoriaux se sont déjà saisis. Malgré l'immense respect que nous devons à leurs travaux, la situation requiert une action plus considérable et une attention plus urgente. Ces tribunes s'intéressent à de nombreuses questions depuis déjà des années, mais n'ont pas suffisamment progressé : l'arrêt *Jordan* est la preuve qu'aucune réforme n'a encore permis d'éviter les délais du système. Au chapitre 8, nous traiterons des programmes de justice réparatrice et d'autres mesures de rechange qui, dans certains cas, existent depuis plus de 30 ans. Bien que les gouvernements canadiens aient vanté les mérites de ces programmes au fil des ans, plusieurs demeurent à l'état de projet pilote et d'autres sont offerts dans certains centres seulement. De nombreux témoins ont dit que leur efficacité n'avait pas été établie en raison des travaux de recherche et d'analyse insuffisants à leur sujet. Le comité estime qu'il est grand temps d'offrir aux Canadiens de tout le pays des programmes de justice réparatrice fondés sur des données probantes et adéquatement évalués.

Au Canada, le partage constitutionnel des compétences signifie que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devront se concerter pour répondre à la situation, très urgente, créée par l'arrêt *Jordan* et pour réussir la réforme du système judiciaire – sans oublier la mise en œuvre des recommandations du présent rapport. En avril 2017, les ministres de la Justice et d'autres représentants ministériels de tout le pays se sont réunis lors d'une première conférence nationale entièrement consacrée à la célérité de la justice au Canada. Cette conférence, qui se renouvellera en septembre, doit avoir un programme et un mandat plus ambitieux que ceux du Comité directeur sur l'efficacité et l'accès en matière de justice et des groupes de travail habituels. Des représentants des milieux judiciaires et juridiques et d'autres groupes d'intéressés devraient être invités à donner leur avis dans le cadre de cette tribune. Plutôt que de circonscrire leur analyse aux sujets traités dans le présent rapport, les ministres de la Justice sont invités à élaborer un plan exhaustif pour garantir la célérité des procédures pénales et moderniser le système judiciaire. Ce plan devra être rendu public pour préserver la confiance des Canadiens dans leur système judiciaire.

[mégaprocès du Comité directeur sur l'efficacité et l'accès en matière de justice](#); et gouvernement du Canada, « [Principes directeurs d'une gestion efficace des dossiers](#) ».

Recommandation 1

Le comité recommande que, durant la réunion des ministres de la justice fédéral, provinciaux et territoriaux qui se tiendra en septembre 2017 en vue de remédier aux délais dans les procès criminels, les ministres de la Justice :

- **élaborent et diffusent une stratégie nationale qui vise à prendre des mesures immédiates en vue de remédier aux délais dans les procès criminels;**
- **dressent un plan de financement détaillant la façon dont le gouvernement fédéral entend aider les provinces et territoires dans la modernisation de leurs systèmes judiciaires.**

Les juridictions pénales en chiffres

Pour mieux saisir la nature des délais qui affligent les systèmes judiciaires des provinces et des territoires, le comité a traité de données et de statistiques avec des représentants de Statistiques Canada et d'autres témoins. Les principales données de Statistiques Canada sur le système de justice pénale proviennent de l'Enquête intégrée sur les tribunaux de juridiction criminelle⁶⁰, du Programme de déclaration uniforme de la criminalité⁶¹ et de l'Enquête sociale générale sur la victimisation⁶². Les statistiques pertinentes pour l'étude du comité sont organisées selon un certain nombre de critères, comme le nombre de causes⁶³ et d'accusations réglées; la durée médiane des causes et le nombre médian

⁶⁰ « L'Enquête intégrée sur les tribunaux de juridiction criminelle vise à créer et mettre à jour une base de données nationales dans laquelle se trouvent des renseignements statistiques sur les comparutions, les accusations et les causes devant les tribunaux de la jeunesse et les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes. L'enquête se veut un recensement des causes en instance et des causes réglées qui sont entendues devant les cours provinciales ou territoriales et les cours supérieures au Canada relativement aux infractions à des lois fédérales. Les cours d'appel, les cours fédérales (p. ex. la Cour canadienne de l'impôt) et la Cour suprême du Canada ne font pas partie du champ de l'enquête. L'enquête fournit des renseignements sur l'âge et le sexe de l'accusé, les décisions rendues, la durée des peines d'emprisonnement et de probation, et le montant de l'amende, ainsi que des indicateurs sur le traitement des causes, comme le temps écoulé depuis l'introduction de la cause. » Voir Statistique Canada, *Enquête intégrée sur les tribunaux de juridiction criminelle (EITJC)*, 2016 et Ashley Maxwell, Statistique Canada, *Statistiques sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes au Canada, 2014-2015*, 2017.

⁶¹ Les données du Programme de déclaration uniforme de la criminalité « font état des crimes signalés qui ont été confirmés par la police. L'information recueillie au moyen du programme comprend le nombre d'affaires criminelles, le classement de ces affaires, et des renseignements sur les personnes accusées. » Voir Statistique Canada, *Programme de déclaration uniforme de la criminalité (DUC)*, 2016 et Mary Allen, Statistique Canada, *Statistiques sur les crimes déclarés par la police au Canada, 2015*, 2016.

⁶² L'Enquête sociale générale sur la victimisation est « la seule enquête nationale basée sur les déclarations de la victime et elle est menée dans l'ensemble des provinces et territoires. L'enquête permet de produire des estimations sur le nombre et les caractéristiques des victimes et des incidents criminels. Comme certains crimes ne sont jamais déclarés à la police, cette enquête fournit un complément important aux taux de crimes officiellement signalés, car elle mesure à la fois les crimes déclarés à la police et ceux qui ne le sont pas. Elle permet également de comprendre les raisons pour lesquelles les personnes choisissent de déclarer ou de ne pas déclarer un acte criminel à la police. » Voir Statistique Canada, *Enquête sociale générale – Victimization (ESG)*, 2016 et Samuel Perreault, Statistique Canada, *La victimisation criminelle au Canada, 2014*, 2015.

⁶³ Statistique Canada : « Une cause regroupe toutes les accusations portées contre la même personne ou société, dont les principales dates se chevauchent (date de l'infraction, date de l'introduction, date de la première

de comparutions; le taux de criminalité; le nombre d'infractions déclarées par la police et le nombre d'incidents de victimisation signalés.

En 2015, le nombre d'infractions déclarées par la police a augmenté pour la première fois depuis 2013 (en hausse de 3 % par rapport à 2014), bien qu'il ait diminué de 29 % depuis 2005. Plusieurs témoins ont signalé que le déclin du taux de criminalité depuis quelques années s'était paradoxalement accompagné d'une augmentation de la durée des procédures judiciaires⁶⁴. Certains ont tenté d'expliquer le phénomène. Joseph Oliver de l'Association canadienne des chefs de police et le directeur de police Jean-Michel Blais de la Police régionale d'Halifax, entre autres, ont émis l'hypothèse de la complexité et des coûts croissants du travail des policiers. Le criminaliste Leo Russomanno a également attribué le phénomène à la complexité croissante des dossiers, mais aussi à la hausse des exigences relatives à la divulgation de la preuve, à une diminution des ressources financières affectées au système judiciaire et au fait que la diminution du taux de criminalité au Canada est en partie compensée par une hausse de la population.

Infractions au *Code criminel* déclarées par la police (sauf les infractions routières) et taux de criminalité

	Taux de criminalité⁶⁵	Indice de gravité de la criminalité⁶⁶
2015	5 198 incidents par tranche de 100 00 personnes (ou 1 863 675 incidents)	69,7
2014	5 046 incidents par tranche de 100 00 personnes (ou 1 793 612 incidents)	66,7

comparution, date de la décision) et qui ont fait l'objet d'une décision finale. » (Maxwell, Statistique Canada, 2017, p. 20).

⁶⁴ Voir les témoignages suivants : Leo Russomanno, Criminal Lawyers' Association (*Témoignages*, [18 février 2016](#)); Joseph Oliver, Association canadienne des chefs de police (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); Josh Paterson, Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique (*Témoignages*, [23 mars 2016](#)); Jean-Michel Blais, directeur, Police régionale d'Halifax (*Témoignages*, [6 mai 2016](#)); et Kim Beaudin, Congrès des peuples autochtones (*Témoignages*, [27 octobre 2016](#)), entre autres.

⁶⁵ Statistique Canada : « Le taux de criminalité traditionnel, qui sert à mesurer les crimes déclarés par la police au Canada depuis 1962, est généralement exprimé sous forme de taux pour 100 000 habitants. Pour calculer le taux de criminalité, on fait la somme des infractions au *Code criminel* déclarées par la police, qu'on divise par la population. Le taux de criminalité exclut les délits de la route prévus au *Code criminel* et les infractions à d'autres lois fédérales comme les infractions relatives aux drogues. » (Allen, Statistique Canada, 2017, p.7).

⁶⁶ Statistique Canada : « C'est pour remédier au fait que le taux de crimes déclarés par la police est dicté par les infractions relativement moins graves, mais à volume élevé, qu'on a mis au point l'Indice de gravité de la criminalité (IGC). L'IGC tient compte non seulement du volume de crimes, mais aussi de leur gravité. On calcule l'IGC déclarée par la police en attribuant un poids à chaque infraction. Les poids de l'IGC sont fondés sur le taux d'incarcération lié à l'infraction et sur la durée moyenne de la peine d'emprisonnement prononcée par les tribunaux de juridiction criminelle à l'égard de cette infraction. Plus la peine moyenne est sévère, plus le poids attribué à l'infraction est important, ce qui signifie que les infractions plus graves ont un effet plus marqué sur l'indice. Contrairement au taux de criminalité traditionnel, l'IGC englobe toutes les infractions, y compris les

2013	5 195 incidents par tranche de 100 00 personnes (ou 1 826 431 incidents)	68,8
2012	5 632 incidents par tranche de 100 00 personnes (ou 1 957 227 incidents)	75,4
2005	7 325 incidents par tranche de 100 00 personnes (ou 2 361 974 incidents)	101,3

Source : Mary Allen, Statistique Canada, *Statistiques sur les crimes déclarés par la police au Canada, 2015*, tableau 1a et 1b, p. 37-38.

Les statistiques concernant les juridictions pénales pour adultes sont établies à partir des données sur les causes réglées que présente le tableau ci-dessous (avec le nombre total d'accusations). En 2014-2015, le nombre de causes réglées par les juridictions pénales pour adultes avait diminué de 13 % par rapport à l'année précédente. C'est le plancher le plus bas atteint dans la dernière décennie. Une réduction du nombre de causes que le système pénal est en mesure de traiter au cours d'une année peut signifier que les délais se répandent à un nombre croissant de causes ou, à tout le moins, que celles-ci mettent plus de temps à se conclure.

Accusations et causes réglées

	Total des causes	Total des accusations
2014-2015	328 028	992 635
2013-2014	379 058	1 134 483
2012-2013	387 614	1 182 345
2011-2012	394 116	1 196 169
2005-2006	382 322	1 094 431

Source : Ashley Maxwell, Statistique Canada, *Statistiques sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes au Canada, 2014-2015*, n° 85-002-X au catalogue, 2017, tableau 1, p. 19

D'après Yvan Clermont, directeur du Centre canadien de la statistique juridique : « [L]a durée d'une cause est calculée à partir de la date de la première comparution jusqu'à la date de la décision finale. Entre ces deux dates, le temps est exprimé en jours. Nous utilisons la médiane qui se trouve être le point central d'une série de valeurs [...] » En 2014-2015, la durée médiane des causes a diminué (de 127 jours en 2013-2014, elle est passée à 121 jours), mais le nombre médian de comparutions est demeuré le même, soit cinq⁶⁷. Il va de soi que les causes exagérément longues ont une durée supérieure à la médiane. Dans les causes qui requièrent un procès – par opposition à la vaste majorité des causes, où un procès n'est pas nécessaire parce que l'accusé plaide coupable, les accusations sont retirées, etc.⁶⁸ –, beaucoup de temps et de ressources doivent être consacrés à l'audition des témoins, des arguments juridiques et des déclarations de la victime. M. Clermont a par ailleurs expliqué que plus le nombre de comparutions

délits de la route prévus au *Code criminel* et les infractions à d'autres lois fédérales comme les infractions relatives aux drogues. » (Allen, Statistique Canada, 2017, p.7).

⁶⁷ Les causes portant sur des infractions graves sont instruites par des juridictions supérieures et nécessitent souvent des comparutions plus nombreuses. Pour les causes instruites par les cours provinciales (99 % des causes réglées), le nombre médian de comparutions était de cinq, contre 15 pour celles instruites par des cours supérieures. Voir Maxwell, Statistique Canada, 2017, p. 22

⁶⁸ Le professeur Ian Greene : « La majeure partie des affaires criminelles ne donnent pas lieu à un procès. »

est élevé, plus il faut de temps pour arriver au jugement définitif. En 2014-2015, les cinq types d'infractions les plus fréquents étaient le vol (10 %), la conduite avec facultés affaiblies (10 %), le défaut de se conformer à une ordonnance (10 %), les voies de fait simples (9 %) et le manquement aux conditions de la probation (9 %) – ils représentent à eux seuls près de la moitié des causes réglées. Pour la première fois en 10 ans, les infractions de conduite avec facultés affaiblies n'étaient pas en tête. Le tableau ci-dessous donne la durée médiane des causes (et le nombre de cas déclarés) pour chacun des types d'infractions susmentionnés, ainsi que pour l'homicide et l'agression sexuelle.

Causes réglées par les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes, selon le type d'infraction, Canada, 2013-2014 et 2014-2015

	2014-2015		2013-2014	
	Nombre	Durée médiane des causes (jours)	Nombre	Durée médiane des causes (jours)
Vol	34 001	71	37 522	76
Conduite avec facultés affaiblies	33 121	105	44 476	155
Défaut de se conformer à une ordonnance	31 544	83	36 362	85
Voies de fait simples	29 867	141	34 169	135
Manquement aux conditions de la probation	29 626	62	32 035	64
Homicide	236	493	278	451
Aggression sexuelle	2 586	310	3 135	324

Source : Ashley Maxwell, Statistique Canada, *Statistiques sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes au Canada, 2014-2015*, n° 85-002-X au catalogue, 2017, tableau 3, p. 20

**Causes réglées par les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes, selon le type d'infraction,
Canada, 2014-2015**

	Verdict de culpabilité⁶⁹	Arrêt⁷⁰	Retrait⁷¹	Acquittement	Autres décisions⁷²
Vol	20 720	5 760	6 967	388	166
Conduite avec facultés affaiblies	26 096	921	4 483	1 450	171
Défaut de se conformer à une ordonnance	21 336	2 987	6 424	582	215
Voies de fait simples	14 104	4 443	9 194	1 737	389
Manquement aux conditions de la probation	23 772	1 972	3 189	501	192
Homicide	111	32	74	7	12
Agression sexuelle	1 116	399	774	252	45

Source : Ashley Maxwell, Statistique Canada, *Statistiques sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes au Canada, 2014-2015*, n° 85-002-X au catalogue, 2017, tableau 3, p. 20

La durée médiane des causes diffère considérablement d'une province et d'un territoire à l'autre, comme le montre le tableau ci-dessous. Cela pourrait être dû au fait que les provinces ont compétence sur l'administration de la justice en vertu de la Constitution. De plus, chaque province et territoire évolue dans une direction et un contexte qui lui est propre.

⁶⁹ Statistique Canada : « Comprend les décisions suivantes : accusé reconnu coupable de l'infraction portée, d'une infraction incluse, d'une tentative d'infraction ou d'une tentative d'infraction incluse. Comprend également les plaidoyers de culpabilité et les causes ayant donné lieu à une absolution inconditionnelle ou à une absolution sous conditions. » (Maxwell, Statistique Canada, 2017, P. 21).

⁷⁰ Statistique Canada : « Comprend les arrêts ainsi que les renvois par le tribunal à des programmes de mesures de rechange ou de mesures extrajudiciaires et à des programmes de justice réparatrice. » (Maxwell, Statistique Canada, 2017, P. 21).

⁷¹ Statistique Canada : « Comprend les retraits, les rejets et les absolutions à l'enquête préliminaire. » (Maxwell, Statistique Canada, 2017, P. 21).

⁷² Statistique Canada : « Comprend les décisions finales suivantes : accusé non criminellement responsable et désistement à l'extérieur de la province ou du territoire. Comprend également toute ordonnance pour laquelle une condamnation n'a pas été enregistrée, l'acceptation d'un plaidoyer spécial par le tribunal, les causes où l'on fait référence à la *Charte* dans l'argumentation et les causes où l'accusé a été jugé inapte à subir un procès. » (Maxwell, Statistique Canada, 2017, P. 21).

Province ou territoire	Durée médiane des instances (jours)
Canada	121
Nunavut	71
Territoires du Nord-Ouest	61
Yukon	103
Colombie-Britannique	105
Alberta	107
Saskatchewan	77
Manitoba	151
Ontario	104
Québec ⁷³	239
Nouveau-Brunswick	106
Nouvelle-Écosse	163
Île-du-Prince-Édouard	47
Terre-Neuve-et-Labrador	143

En 2014, 5,6 millions de personnes ont déclaré qu'elles ou leur ménage avaient été victimes d'au moins l'un des huit types d'infractions visées par l'Enquête sociale générale sur la victimisation⁷⁴, qui a recensé au total 6,4 millions d'incidents cette année-là.

Incidents de victimisation déclarés par les Canadiens, selon le type d'infraction

	Victimisation avec violence (en milliers)	Victimisation des ménages (en milliers)	Vols de biens personnels (en milliers)
2014	2 245	2 029	2 154
2009	3 267	3 184	2 981
2004	2 751	3 206	2 408
1999	2 691	2 656	1 831

Source : Samuel Perreault, Statistique Canada, *La victimisation criminelle au Canada, 2014*, n°85-002-X au catalogue, 2015, tableau 1, p. 31.

Le comité a passé en revue les données de Statistique Canada avec les auteurs des récents rapports de l'Institut Macdonald-Laurier, Richard Audas et Scott Newark, qui les ont abondamment utilisées dans leurs études sur l'efficacité du système judiciaire au Canada. Dans son rapport corédigé avec Benjamin Perrin, intitulé *Report Card on the Criminal Justice System : Evaluating Canada's Justice Deficit*, M. Audas a conclu que le système judiciaire est lent, peu performant et coûteux, et que le Canada souffre d'un « déficit judiciaire », c'est-à-dire d'un écart vaste et croissant entre les aspirations et les résultats de

⁷³ Statistique Canada : « [I] se peut que la durée médiane du traitement des causes au Québec soit surestimée puisque les données des cours municipales, lesquelles entendent normalement les affaires les moins graves, ne sont pas prises en compte. » (Maxwell, Statistique Canada, 2017, P. 16).

⁷⁴ Les huit types d'infractions visés par l'Enquête sociale générale sur la victimisation sont : la victimisation avec violence (agressions sexuelles, vol qualifié, voies de fait), le vol de biens personnels et la victimisation des ménages (introduction par effraction, vol de véhicules à moteur ou de leurs pièces, vol de biens du ménage, vandalisme).

son système judiciaire⁷⁵. Quant au rapport de M. Newark, intitulé *Justice on Trial: Inefficiencies and Ineffectiveness in the Canadian Criminal Justice System*, il présente une analyse des données concernant certains aspects de l'inefficacité et du rendement du système canadien de justice pénale. Il traite également de questions liées au système judiciaire et formule des recommandations en vue d'améliorer le rendement systémique et la sécurité publique⁷⁶.

Au sujet de la qualité et de l'abondance des données disponibles, M. Audas a déclaré : « À mon avis, même si Statistique Canada fait un excellent travail de collecte de données, il n'est pas aussi facile d'y avoir accès et de les interpréter [...] [N]ous sommes seulement en mesure d'analyser les données auxquelles nous avons accès. » Il a ajouté que de meilleures données seront nécessaires pour établir des indicateurs servant à évaluer et à améliorer la gestion du rendement au sein du système judiciaire. Selon lui, on sait peu de choses du récidivisme, des victimes, des accusés non représentés et du règlement extrajudiciaire des différends. L'ombudsman des victimes d'actes criminels Sue O'Sullivan a convenu de la nécessité de recueillir des données additionnelles sur les victimes.

M. Newark a exprimé des inquiétudes similaires relativement à la nécessité d'améliorer les données, mais a signalé qu'il fallait aussi les analyser correctement pour qu'il y ait « une mesure de la responsabilité systémique qui manque cruellement [...] à notre système de justice » et « parce [que cette information] contribue à la prise de décisions stratégiques éclairées ». Il a également affirmé qu'une plus grande collaboration intergouvernementale serait souhaitable dans la cueillette des données, puisque les systèmes de données actuels ne sont pas tous compatibles entre eux, en particulier en ce qui a trait à la justice, aux soins de santé et aux services sociaux.

Le comité est d'accord avec M. Audas lorsqu'il affirme l'importance d'avoir des données exhaustives qu'on peut interpréter et utiliser pour détecter les insuffisances dans le système judiciaire :

Il importe de réagir à ce que les données disent. Il faut surveiller étroitement les délais, les lacunes et les manques d'équité et y réagir rapidement. Enfin, les acteurs du système ont besoin d'accéder à des données actualisées et ils devraient répondre de leur rendement quand ils cessent de satisfaire aux normes convenues.

Ces études gagneraient à être étayées par de plus amples données sur l'expérience des groupes ethniques, des minorités religieuses et sexuelles et des différents sexes dans le système judiciaire canadien. Le chapitre 10 traite de questions liées aux Canadiens autochtones dans le contexte judiciaire. Des statistiques révèlent que les Canadiens de race noire sont aussi surreprésentés et de plus en plus

⁷⁵ Benjamin Perrin et Richard Audas, [Report Card on the Criminal Justice System: Evaluating Canada's Justice Deficit](#), rapport de l'Institut Macdonald-Laurier, septembre 2016, p. 4.

⁷⁶ Institut Macdonald-Laurier, [Justice on Trial: Inefficiencies and ineffectiveness in the Canadian criminal justice system](#), rapport de l'Institut Macdonald-Laurier, 27 septembre 2017. Voir aussi Scott Newark, [Justice on Trial: Inefficiencies and ineffectiveness in the Canadian criminal justice system](#), rapport de l'Institut Macdonald-Laurier, septembre 2016.

nombreux dans le système judiciaire⁷⁷. Des statistiques plus détaillées pourraient aider les chercheurs à mieux comprendre tout l'impact du profilage racial et d'autres facteurs sociaux sur la population canadienne. La conduite d'une analyse comparative entre les sexes plus⁷⁸ pourrait être utile pour savoir comment sont traités les différents groupes dans le système judiciaire, mais elle déborde le cadre du présent rapport.

Statistique Canada reconnaît que des données additionnelles pourraient être recueillies. M. Clermont a informé le comité que l'agence venait d'amorcer une refonte de l'Enquête intégrée sur les tribunaux de juridiction criminelle en menant de vastes consultations auprès de ses partenaires afin de cerner les besoins prioritaires. « Nous espérons que cette refonte permettra d'améliorer la saisie de données, la sensibilisation à la compilation de statistiques et à leur utilité chez les administrateurs judiciaires, de même que les technologies d'information qui nous permettent de les compiler », a-t-il affirmé. Kevin Fenwick, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général de la Saskatchewan, a signalé que la Saskatchewan collaborait avec le Centre canadien de la statistique juridique. « En reliant les services de police, les tribunaux et les services correctionnels, l'initiative devrait permettre de mieux cibler les programmes, ce qui pourrait atténuer davantage les pressions exercées sur le système de justice », a-t-il expliqué. D'après ce qu'ont indiqué Statistique Canada et les témoins, des données additionnelles devront être recueillies notamment sur les sujets suivants : les procédures devant les cours supérieures, la représentation juridique, les tribunaux spécialisés ou thérapeutiques, les mandats, les procédures engagées par l'État et les modes de poursuite, les modes de procès, les plaidoyers, le cautionnement et la détention provisoire, les taux de récidive, les victimes, la justice réparatrice, les mesures de rechange et les programmes de déjudiciarisation. Il est aussi important que les statistiques reflètent, si possible, clairement le nombre de causes qui se sont réglées par un arrêt des procédures suite à l'atteinte au droit d'être jugé dans un délai raisonnable. »

Le comité encourage fortement Statistique Canada à continuer d'étendre la portée de ses données. Il devrait, de concert avec les provinces et les tribunaux de tout le pays, s'employer à dresser un portrait aussi représentatif que possible du système de justice pénale afin que les pouvoirs publics et judiciaires puissent développer des solutions basées sur des données claires et probantes. La ministre de la Justice peut mobiliser ses homologues provinciaux et territoriaux en vue de faire une cueillette aussi rapide et complète que possible des données dont aura besoin Statistique Canada. La ministre devrait

⁷⁷ Conseil canadien des juges en chef, [Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles](#), 26 avril 2017; Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Statement to the media by the United Nations' Working Group of Experts on People of African Descent, on the conclusion of its official visit to Canada, 17-21 October 2016*; et Bureau de l'enquêteur correctionnel, [Le profil changeant des pénitenciers canadiens : Rapport de l'Enquêteur correctionnel sur la diversité ethnoculturelle en milieu correctionnel](#), 26 novembre 2013.

⁷⁸ Voir Condition féminine Canada, [Analyse comparative entre les sexes plus](#). Extrait : « Cette méthode d'analyse permet d'évaluer les effets éventuels de politiques, de programmes, de services et d'autres initiatives sur les femmes et les hommes de différents horizons parce qu'elle tient compte du genre et d'autres facteurs identitaires. Le « plus » dans le nom sert à souligner que l'ACS+ va au-delà des sexes et comprend l'examen de tout un éventail d'autres facteurs identitaires qui se recoupent (comme l'âge, l'éducation, la langue, la géographie, la culture et le revenu). »

aussi recommander des moyens d'améliorer l'exactitude, l'exhaustivité et la fiabilité des données à l'avenir.

Recommandation 2

Le comité recommande que la ministre de la Justice, en plus d'assumer un rôle de leader, prête assistance à Statistique Canada, en travaillant de concert avec les provinces et les territoires ainsi qu'avec d'autres intervenants concernés qui œuvrent dans le système judiciaire, afin de veiller à ce que les données recueillies aux fins de l'Enquête intégrée sur les tribunaux de juridiction criminelle soient fiables et suffisantes pour présenter à la population canadienne un portrait de son système de justice pénale aussi juste et accessible que possible. Les statistiques devraient clairement refléter, si possible, le nombre de causes qui se sont réglées par un arrêt des procédures suite à l'atteinte au droit d'être jugé dans un délai raisonnable.

La culture juridique et les causes des délais

« Comme nous l'avons vu, une culture de complaisance vis-à-vis les délais a fait son apparition au sein du système de justice criminelle [...] Les procédures et ajournements inutiles de même que les pratiques inefficaces et la pénurie de ressources institutionnelles sont acceptés comme la norme et occasionnent des délais de plus en plus longs. Cette culture des délais « cause un tort important à la confiance du public envers le système de justice » (LeSage et Code, p. 20) . Elle [traduction] « récompense les mauvais comportements, frustre les gens bien intentionnés, rend les habitués du système cyniques et désillusionnés, et contrecarre les objectifs de réinsertion sociale du système » (Cowper, p. 48) . »

– R. C. JORDAN⁷⁹

79

Comme l'a expliqué Richard Fowler de la Trial Lawyers Association of British Columbia, le Canada a un système judiciaire « tripartite » composé du juge, de l'avocat de la défense et de l'avocat du ministère public :

Si l'une de ces trois personnes dans notre système axé sur la confrontation est un maillon faible – par exemple, le juge n'a pas de formation en droit pénal, le procureur ne dispose pas des ressources adéquates ou l'avocat de la défense n'a pas été bien formé –, le système ne sera pas efficace.

Tout au long de l'étude, les avantages et les inconvénients de cette dynamique tripartite ont été mis en lumière. Les trois acteurs du système doivent collaborer, mais chacun a un rôle et des intérêts qui lui sont propres. L'idée qu'on se fait habituellement d'une instance judiciaire est celle d'une confrontation soldée par un gagnant et un perdant choisis par l'arbitre impartial qu'est le juge. Le professeur Ian Greene

⁷⁹ R.C. Jordan, par. 40.

a relevé l'existence d'un phénomène lié à cette conception lors des entrevues qu'il a menées auprès de juges, d'avocats plaidants, d'avocats de la Couronne et d'administrateurs de tribunaux dans le cadre de ses recherches sur les délais judiciaires. Il a déclaré :

La chose la plus importante que j'ai constatée, c'est que tous ces intervenants se renvoyaient le blâme. Les juges blâmaient les avocats pour leur manque de préparation ou parce qu'ils acceptaient trop de dossiers ou faisaient traîner les choses lorsque cela était dans l'intérêt de leurs clients. Les avocats blâmaient les autres bureaux d'avocats qui faisaient ces mêmes choses, qu'eux, bien sûr, ne faisaient pas et n'oseraient jamais faire. Ils blâmaient les juges qui ne connaissaient pas bien les enjeux administratifs. Les procureurs de la Couronne blâmaient les juges et les avocats de la défense, et les administrateurs de tribunaux blâmaient tous les autres. Personne n'assumait la responsabilité d'essayer d'éliminer certains de ces problèmes, sauf dans certaines petites collectivités de l'Ontario.

Comme beaucoup des témoins, le comité constate que les délais dans le système de justice pénale Canada ne peut être attribuée à une unique source et que tous les intervenants du système judiciaire doivent accepter leur part de responsabilité afin d'y remédier. Ce phénomène est le résultat de nombreux facteurs complexes dont personne n'est exclu. David Field d'Aide juridique Ontario l'a expliqué ainsi :

Les retards en justice pénale n'ont pas une cause unique, et aucun acteur du système ne peut à lui seul régler ce problème complexe. Il faudra l'effort concerté et coordonné de nombreux joueurs pour le résoudre.

Par ailleurs, il ne faut pas s'étonner si, dans un pays aussi grand et diversifié que le Canada, les causes et leurs effets varient d'une région à l'autre. Selon Brian Saunders, alors directeur des poursuites pénales :

Il est aussi important de ne pas oublier que les délais varient d'une province à l'autre et au sein d'une même province, et d'un district judiciaire à l'autre. Ils peuvent aussi varier au sein d'un même district judiciaire, de la cour provinciale à la cour supérieure et au sein des tribunaux, en fonction du type d'affaires. Cela laisse entendre que les causes des délais varient de façon similaire.

Le professeur Anthony Doob a également indiqué que les délais pouvaient « refléter les habitudes des différents tribunaux ». Bien que les délais constituent un enjeu national, le comité convient qu'ils sont aussi un problème régional nécessitant des solutions régionales. Les participants à la conférence des ministres de la Justice de septembre prochain devront discuter de pratiques exemplaires et de méthodes pouvant être adaptées par les tribunaux en fonction de leurs propres besoins. La ministre fédérale de la Justice devrait veiller à ce qu'il en soit question lors de la conférence nationale.

Au cours de l'étude, les témoins ont émis plusieurs hypothèses quant aux divers facteurs ayant contribué au ralentissement des procédures judiciaires. Le juge en chef Matchett de la Cour provinciale

de l'Alberta, par exemple, a expliqué comment l'évolution du droit pénal et constitutionnel au cours des 40 dernières années avait fait augmenter la durée des procès :

De nombreux facteurs ont mené à cette situation : le nombre important d'affaires et la complexité des cas aujourd'hui; la création de l'aide juridique au milieu des années 1970; l'adoption de la *Charte des droits et libertés* en 1982; les progrès touchant la criminalistique et l'analyse de l'ADN, lesquels, dès le début des années 1990, ont commencé à exploser; et plus récemment l'avènement de l'ère de la technologie numérique. Tous ces faits nouveaux, même s'ils ont amélioré la qualité des résultats sur le plan de la justice, ont accru la complexité du processus et contribué de façon importante à l'allongement des délais dans le système judiciaire [...] Il s'agit d'un système compliqué comptant de nombreux intrants et de nombreux participants du domaine de la justice pénale. Pour raccourcir les délais, il faut intervenir à de multiples endroits et à de nombreux niveaux.

D'autres témoins ont évoqué cette évolution dans le temps et ses effets sur la durée des procédures, mais nous y reviendrons plus en détail aux prochains chapitres. Par exemple, il sera question aux chapitres 3 et 6 de l'obligation qui incombe à la Couronne de divulguer toute la preuve ayant servi à préparer le procès. Cette obligation peut engendrer beaucoup de travail et ralentir les procédures. Comme nous l'avons déjà vu, la Cour suprême admet que tout procès comporte dans sa durée un certain temps « inhérent » au processus.

Nous traiterons aussi dans les prochains chapitres d'un autre facteur qui contribue à l'allongement des procédures : la pénurie de ressources, devenue manifeste par le manque de juges, d'avocats de la Couronne, de financement de l'aide juridique et des services offerts dans le cadre des programmes de déjudiciarisation. Kate Matthews, présidente de l'Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario, a dit qu'il s'agissait d'une « question importante » et a ajouté : « Le système n'en a probablement pas assez, et nous ne pourrions pas vraiment régler les problèmes de délais tant que ce ne sera pas le cas. » L'avocat Eric Gottardi a pour sa part affirmé : « Malgré la déclaration claire de la cour quant au droit de l'accusé d'être jugé dans une période raisonnable, et malgré la responsabilité de la Couronne qui doit veiller au respect de ce droit, les ressources sont toujours insuffisantes à bien des endroits, et ce, depuis de nombreuses années. »

« Nous savons que, dans la plupart des demandes fondées sur l'article 11b), on a rarement à gratter longtemps pour voir apparaître la question des ressources. En encourageant tous les participants au système de justice à se montrer plus proactifs, certaines questions relatives aux ressources se régleront de manière naturelle, parce que les parties seront encouragées à éliminer ou à éviter les pratiques inefficaces. Le nouveau cadre d'analyse fait par ailleurs intervenir la suffisance des ressources en rappelant aux législateurs et aux ministres que le fait de tarder déraisonnablement à traduire un accusé en justice est non seulement contraire à l'intérêt public, mais aussi inacceptable sur le plan constitutionnel, et qu'il sera considéré comme tel. »

– R. C. JORDAN, AU PARAGRAPHE 117.

80

Le comité reconnaît que chaque province et territoire doit veiller à accroître les ressources destinées à son système judiciaire. Comme nous le verrons au chapitre 8, des investissements plus avisés dans les mesures de rechange et la réorientation des délinquants qui s'y prêtent vers des programmes de déjudiciarisation pourraient libérer d'importantes sommes, ce qui permettrait notamment d'améliorer la prestation des services et d'embaucher plus de juges et de procureurs. Des changements institutionnels seront néanmoins nécessaires, peu importe les fonds disponibles. Citant l'arrêt *Jordan*, M. Gottardi a signalé que le manque de ressources avait alimenté la culture de complaisance : « Les tribunaux et les services de poursuite se sont rendus à l'évidence qu'il n'y aurait plus d'investissements dans le régime de justice pénale et que, par conséquent, les règles étaient appliquées d'une façon qui "permet[tent] de tolérer des délais de plus en plus longs." » Certes, le manque de ressources a été durement ressenti par de nombreux avocats de la Couronne partout au Canada, mais également par d'autres intervenants⁸¹. Le système de justice doit être suffisamment pourvu en ressources pour que les intervenants croient en sa capacité de fonctionner. Ils doivent croire que les délais peuvent être évités, que la justice est accessible pour tous, que les peines infligées sont justes et que les contrevenants peuvent être réadaptés. Mais en retour, les avocats devront également réfléchir au statu quo et le faire évoluer.

De nombreux témoins ont indiqué que, pour accélérer les procédures, « le plus important serait de changer notre façon de faire les choses⁸² ». Ian Greene a expliqué que cette culture était une variable régionale et qu'à certains endroits, les gens « s'habituait à un certain niveau de retard » :

⁸⁰ R. c. Jordan, par. 117.

⁸¹ Voir chapitre 6.

⁸² Voir le témoignage du juge Raymond Wyant, juge principal de la Cour provinciale du Manitoba et ancien juge en chef de la Cour provinciale du Manitoba ([23 mars 2016](#)).

Si vous voulez aborder la question des retards, vous devez réfléchir à la culture juridique locale, et il faut mettre au point une stratégie de gestion du changement qui mobilise tous ces groupes et les convaincre que, c'est possible de réduire les retards et que, si on ne les réduit pas, cela crée beaucoup de préjudices inutiles pour les gens. En réduisant les retards, on pourrait économiser de l'argent, et cet argent pourrait servir, par exemple, à fournir plus de ressources aux procureurs de la Couronne qui sont débordés partout au pays.

Il n'existe aucune solution simple pour faire évoluer la culture, mais si chacun y met du sien dans le système judiciaire, la réforme est possible. Les plafonds fixés dans l'arrêt *Jordan* ont manifestement pour but d'obliger le système à changer. Plusieurs organisations espèrent que les avocats seront aussi amenés à modifier leur comportement. Par exemple, Claudia Prémont a évoqué l'action du Barreau du Québec en ce sens. Désormais, a-t-elle expliqué, le code de déontologie⁸³ permet d'imposer des sanctions disciplinaires aux avocats qui y dérogent en exerçant des recours abusifs ou en déposant des procédures abusives. Autre moteur de changement : l'enseignement. Adam Villeneuve du Jeune Barreau de Montréal croit qu'il faut « corriger le tir au niveau des avocats qui vont accéder à la profession, pour les empêcher de prendre de mauvais plis ». Les barreaux, les facultés de droit et la ministre de la Justice et procureure générale du Canada et ses homologues provinciaux et territoriaux devront trouver le moyen de coordonner une vaste campagne de sensibilisation en vue d'accroître l'efficacité de la stratégie nationale. Même s'il sera difficile d'induire un changement de culture, le comité peut déjà en concevoir les effets. Les juges appliqueront adéquatement les règles relatives à la gestion des instances pour atténuer le plus possible les délais. Les avocats de la Couronne et de la défense conviendront de fixer des échéances réalistes pour assurer l'équité et la célérité des procédures. Les programmes de déjudiciarisation et de justice réparatrice et les tribunaux thérapeutiques ne seront plus considérés comme des « solutions de rechange » au système judiciaire, mais comme partie intégrante du triage. Ainsi, chaque délinquant sera orienté dans la voie appropriée dans une optique double de justice et de réadaptation. La ministre de la Justice et ses homologues provinciaux mettront en place un système efficace pour la prompt nomination de juges choisis afin que tout le pays soit desservi par un nombre suffisant de magistrats. Les intervenants principaux du système judiciaire adopteront des solutions technologiques qui les aideront à organiser et à accélérer les procédures. L'utilisation de systèmes informatisés permettra d'éliminer de nombreuses comparutions d'usage inutiles et de tenir les victimes et les témoins informés de l'évolution des instances. Dans les provinces, les avocats de la Couronne seront assez nombreux pour accomplir efficacement leur travail. Les entraves à l'efficacité des tribunaux seront éliminées et les ressources publiques ainsi libérées seront réaffectées à des programmes de prévention et de réadaptation. Et par-dessus tout, l'ensemble des intervenants du système de justice pénale pourra, pour citer la Cour suprême dans l'affaire *Jordan*, « collaborer pour administrer la justice d'une manière qui soit raisonnablement prompte⁸⁴ ». Ce ne sont là que quelques-uns des éléments constitutifs d'un système de justice efficace et accessible qui seront approfondis dans les prochains chapitres.

⁸³ [Code de déontologie des avocats, Loi sur le Barreau](#), chapitre B-1, r. 3.1 (Québec)

⁸⁴ *Jordan*, par. 5.

Recommandation 3

Le comité recommande que la ministre de la Justice conçoive, à l'intention de la magistrature, des juristes et d'autres intervenants principaux du système judiciaire, une stratégie nationale d'information et de sensibilisation prônant les façons de remédier aux problèmes de délais et d'inefficacités dans le système judiciaire.

CHAPITRE 3 – LES RECOURS JUDICIAIRES, LES RÉFORMES JURIDIQUES ET LES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES

Plusieurs témoins ont prévenu le comité qu'il n'y avait pas de « remède miracle » ou de « solution magique unique » à la crise qui sévit dans le système judiciaire au Canada⁸⁵. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, de nombreux facteurs contribuent aux délais, et l'incidence de ces facteurs varie d'une région à l'autre. Cela dit, le comité a pris connaissance de différentes propositions – toutes intéressantes – portant sur des réformes juridiques précises qui aideraient à moderniser le système de justice pénale et à en améliorer l'efficacité et l'équité. Le présent chapitre traite des idées principales que le comité a examinées relativement aux réparations et aux modifications à apporter éventuellement au *Code criminel* et à d'autres textes de droit pénal.

Les solutions de rechange à l'arrêt des procédures



L'article 24 de la *Charte canadienne des droits et libertés* confère aux tribunaux un large pouvoir discrétionnaire qui permet d'accorder une réparation convenable et proportionnelle à la gravité de l'atteinte à un droit établi par la *Charte*. Le paragraphe 24(1) indique plus exactement :

⁸⁵ Voir les témoignages de Donald Piragoff, ministère de la Justice du Canada (*Témoignages*, [4 février 2016](#)); Kevin Fenwick, ministère de la Justice, gouvernement de la Saskatchewan (*Témoignages*, [24 février 2016](#)); David Field, Aide juridique Ontario (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); chef Jean-Michel Blais, Police régionale d'Halifax (*Témoignages*, [6 mai 2016](#)); Eric Gottardi, Peck and Company (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)); Terrence Matchett, juge en chef, Cour provinciale de l'Alberta (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)); John H. Hale, Hale Criminal Law Office (*Témoignages*, [5 octobre 2016](#)); et Jody Wilson-Raybould, Minister of Justice and Attorney General of Canada (*Témoignages*, [9 mars 2017](#)), entre autres.

Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

Comme il a été indiqué au chapitre 2, la Cour suprême du Canada a déterminé, dans l'arrêt *R. c. Rahey*⁸⁶, que l'arrêt des procédures est la réparation convenable dans le cas d'une atteinte au droit constitutionnel d'un accusé d'être jugé dans un délai raisonnable. Cela dit, cette mesure constitue une solution draconienne. Entre autres effets, elle empêche que justice soit rendue publiquement pour la victime, pour l'accusé et pour la société canadienne en général. Il se peut qu'un meurtrier soit relâché sans avoir subi de châtement. Christopher Sherrin a expliqué combien la gravité de la réparation obligatoire peut dissuader des juges de conclure à une atteinte à l'alinéa 11b) :

[L]a répugnance à l'égard d'une réparation aussi extrême a mené dans plusieurs cas les tribunaux à n'accorder aucune réparation, à conclure qu'il n'y avait pas eu violation, dans des cas associés à des délais importants, alors que l'accusé n'était que peu ou pas responsable de ces délais et qu'il subissait parfois des préjudices évidents comme de longues périodes d'incarcération ou l'obligation de respecter certaines conditions relatives à sa mise en liberté sous caution.

Ces préoccupations en ont amené certains à se demander si l'arrêt des procédures est bien la forme de réparation la plus appropriée dans le cas de délais déraisonnables et s'il n'y aurait pas lieu, dans certaines situations, d'envisager d'autres solutions.

L'arrêt des procédures sert non seulement à protéger le droit conféré à tout inculpé par l'alinéa 11b), mais il veut aussi décourager la tolérance excessive des procureurs de l'État et des juges au temps exagérément long que peuvent prendre les procès. L'arrêt *Askov* date cependant de plus de 25 ans, et dans l'arrêt *Jordan*, la Cour suprême évoque toujours la culture de complaisance comme un obstacle à la célérité. Même si l'arrêt *Askov* a entraîné dans son sillage l'arrêt des procédures dans des dizaines de milliers de dossiers d'accusations, les gouvernements fédéraux qui se sont succédé ont négligé de faire les changements nécessaires pour éviter qu'une crise semblable se répète.

On reproche à l'arrêt *Jordan* d'accorder trop de poids à l'une des facettes du problème des délais déraisonnables, soit le droit de l'accusé d'être jugé dans un délai raisonnable. D'autres intérêts militent pourtant en faveur de la tenue de procès dans les délais les plus courts possible. Les victimes et les témoins – tout comme la population en général – ont un intérêt dans le fait qu'un procès soit mené à terme. Comme Peter C. Hogg l'a dit au comité, il n'est aucunement fait mention, dans l'arrêt *Jordan*, de l'intérêt du public à ce qu'un procès soit mené sur le fond⁸⁷.

⁸⁶ [R. c. Rahey](#), [1987] 1 RCS 588.

⁸⁷ Voir le témoignage du professeur Peter Hogg (*Témoignages*, [9 mars 2017](#)).

MM. Hogg, MacFarlane et Sherrin ont convenu que l'arrêt des procédures n'est pas nécessairement la seule forme de réparation que les tribunaux devraient envisager lorsque les délais ne sont pas raisonnables. Ils ont suggéré diverses solutions de rechange possibles à ce type de réparation, qui ne tient pas compte des circonstances propres à chaque affaire. M. Sherrin a fait valoir que l'arrêt des procédures pouvait convenir à certaines situations, mais pas à toutes. Il a aussi exprimé des doutes sur le raisonnement développé par la Cour suprême pour estimer que l'arrêt des procédures est l'une des formes de réparation à utiliser dans les cas de délai; selon M. Sherrin, ce raisonnement repose trop lourdement sur la durée du procès, et pas assez sur le besoin de préserver l'équité et les droits juridiques de l'accusé :

Lorsqu'elle a décidé il y a plusieurs années que la suspension devait être la réparation minimale, la Cour suprême du Canada s'est fondée sur un raisonnement simple : si un délai est mauvais, alors un délai supplémentaire sera encore pire. Ce raisonnement, bien qu'attrayant, n'est pas tout à fait juste, parce qu'un procès rapide ne protège pas tant l'intérêt de ne pas attendre, mais plutôt l'intérêt de préserver le caractère juste du procès, la liberté et la sécurité de la personne.

M. Sherrin a ajouté que le tribunal devrait « tenir compte des intérêts de la société, des victimes présumées et des témoins » lorsqu'il détermine la réparation. Or, à l'heure actuelle, « le recours le moins souhaitable pour les personnes concernées est le seul recours auquel elles ont accès ».

Dans son examen des solutions de rechange à l'arrêt des procédures, le comité a observé que, dans certains cas, ce n'est pas tant la longueur des délais en soi qui pose problème, mais plutôt les effets des délais sur le droit d'être jugé dans un délai raisonnable⁸⁸. Autrement dit, s'il est possible d'éliminer ces effets, ou du moins de les atténuer, l'arrêt des procédures peut ne pas être nécessaire, même dans le cas d'une affaire qui a pris du retard⁸⁹. Pour sa part, M. Hogg a estimé que l'ordonnance en vue d'un procès rapide est une « solution fondée sur le bon sens ». Selon ce que le comité a compris, le juge ferait tout ce qu'il pourrait, dans le cadre de la gestion de l'instance, pour voir au déroulement rapide du procès

⁸⁸ Au paragraphe 54 de l'arrêt *R. c. Jordan*, la Cour suprême écrit que le préjudice ne constituera plus explicitement un facteur dans l'analyse applicable à une demande fondée sur l'al. 11b) et que le fait que l'accusé n'ait pas réellement subi de préjudice ne saurait transformer le délai déraisonnable en délai raisonnable. Le préjudice éclaire seulement les paramètres du plafond présumé, qui s'appliquent à tous les cas, peu importe les circonstances. L'arrêt ne dit pas que les tribunaux ne doivent pas se pencher sur les atteintes possibles aux droits constitutionnels de l'accusé.

⁸⁹ Dans *Mills c. La Reine*, [1986] 1 RCS 863, par. 298, le juge La Forest a écrit : « Je ne puis donc pas accepter que la seule réparation en cas de délai déraisonnable soit la suspension des procédures. J'aurais cru que bien souvent la réparation la plus évidente serait d'accélérer les procédures. Ainsi, une ordonnance pourrait être rendue qui obligerait le responsable du délai, qu'il s'agisse de la police, du ministère public, du magistrat à l'enquête préliminaire ou du juge du procès, d'agir avec plus de célérité. De plus, si l'inculpé devait finir par être reconnu coupable, le délai pourrait être pris en considération au moment de la détermination de la peine, même dans des situations dont on ne tient normalement pas compte pour déterminer la peine. Le délai pourrait aussi donner lieu à des dommages-intérêts dans une action civile subséquente. Quant à la réparation draconienne qu'est la suspension des procédures, elle doit être réservée aux cas les plus criants. »

(ce sujet est abordé au chapitre 5). Le comité reconnaît cependant qu'une procédure d'ordonnance n'est peut-être pas encore une solution pratique pour le système canadien de justice pénale.

Quoi qu'il en soit, le comité a pris connaissance de solutions de rechange possibles à l'arrêt des procédures qui protègent quand même les intérêts garantis par l'alinéa 11b) de la *Charte*. L'un de ces intérêts est le droit à un procès juste, qui peut être aussi défini comme le droit de présenter une défense pleine et entière. Le fait de ne pas tenir de procès en temps opportun peut nuire à la capacité de l'accusé de préparer sa défense en raison de la perte d'éléments de preuve (souvenirs qui s'effacent, documents et témoins qui disparaissent). À moins que les préjudices subis par la défense soient irrémédiables, la réparation pourrait consister à obliger l'État à indemniser l'accusé pour les frais additionnels payés afin de récupérer des éléments de preuve perdus ou à déterminer les mesures à prendre en raison de la perte de preuves⁹⁰. La liberté – soit le fait de s'assurer que l'accusé n'est pas assujéti pendant une longue période à une détention préventive ou à des conditions de mise en liberté sous caution contraignantes – est un autre intérêt protégé par l'alinéa 11b). Comme l'a résumé M. Sherrin, une réparation possible pourrait consister à rendre la liberté à l'accusé :

À titre d'exemple simple, si le préjudice subi par un accusé a trait à sa détention pendant une période excessive, on pourrait le libérer sous caution, selon des conditions très souples. Ensuite, si à l'issue du procès, l'accusé était reconnu coupable, alors on pourrait réduire sa peine pour compenser la période excessive passée en détention avant le procès et la condamnation.

L'intérêt relatif à la liberté touche aussi la sécurité de la personne, c'est-à-dire, en l'espèce, l'atteinte à la réputation de la personne mise en état d'arrestation et l'angoisse éprouvée quant au dénouement du procès. Dans ce cas, sans aller jusqu'à l'arrêt des procédures, un juge pourrait ordonner la libération de l'accusé dans l'attente du procès ou l'assouplissement de certaines conditions de mise en liberté sous caution. Il serait aussi possible de réduire la peine imposée après la condamnation, le cas échéant⁹¹.

D'autres pays cherchent des moyens d'éviter le recours à l'arrêt des procédures comme seule réparation possible aux délais déraisonnables. En Angleterre et au pays de Galles, les autorités jugent que « lorsque le retard compromet l'équité d'un procès qui n'a pas encore commencé ou que des motifs convaincants mènent à la conclusion qu'il ne serait pas équitable de juger l'accusé, l'instance doit prendre fin⁹² ». Cette juridiction considère toutefois que la violation du droit d'être jugé dans un délai raisonnable est un problème qu'on peut résoudre, même si l'on ne peut l'éviter, en adoptant différentes solutions de rechange, par exemple : mener rapidement le procès, réduire la peine (si l'accusé est déclaré coupable),

⁹⁰ Christopher Sherrin, « Reconsidering the *Charter* Remedy for Unreasonable Delay in Criminal Cases », *Canadian Criminal Law Review*, vol. 20, n° 3, juillet 2016, p. 275.

⁹¹ Dans *R. c. Nasogaluak*, [2010] 1 CSC 6, la Cour suprême a confirmé le pouvoir des juges de réduire la peine à titre de réparation fondée sur la Charte, dans la mesure où les violations de la Charte se rapportent aux circonstances liées à la perpétration de l'infraction ou à la situation du délinquant.

⁹² *Spiers c. Ruddy*, [2008] 2 WLR 608, Lord Bingham of Cornhill, par. 15. [TRADUCTION]

libérer l'accusé sous caution, exclure certains éléments de preuve et accorder une indemnité sous forme financière ou autre⁹³. Si ces mesures ne suffisent pas à assurer la tenue d'un procès « équitable » sur le plan juridique, il convient alors d'ordonner l'arrêt des procédures. Comme l'a expliqué le très honorable Sir Brian Leveson, président de la Division du Banc de la Reine, magistrature de l'Angleterre et du pays de Galles, la *Convention européenne des droits de l'homme* garantit un droit à un procès équitable (à l'article 6), mais elle ne prévoit pas d'arrêt des procédures automatique : « Si des droits garantis par cette convention sont enfreints, cela ne veut pas dire, d'après la Cour européenne des droits de l'homme, qu'on échappe aux poursuites, mais qu'il en est tenu compte dans la peine imposée⁹⁴ ». Sir Leveson a aussi fait valoir que, en Angleterre, il y a « la notion d'abus de procédure qui permet au tribunal de surseoir à une affaire à cause de délais excessifs, mais il ne peut le faire que si cela prive le prévenu du droit à un procès équitable ».

Bien que le comité reconnaisse le bien-fondé du principe consistant à imposer des conséquences importantes lorsque l'État ne traduit pas l'accusé en justice dans un délai raisonnable, on ne saurait sous-estimer la gravité d'une décision d'arrêter les procédures dans les cas de meurtre ou d'agression sexuelle d'enfants. L'arrêt des procédures n'est alors pas approprié. Il peut être nécessaire dans certains cas, mais il est clair que l'absence de solutions de rechange plus adaptées aux circonstances propres à chaque cas pose problème. Comme il a déjà été dit, l'arrêt des procédures est une mesure draconienne. Et il n'est accordé que dans les cas où les délais sont si déraisonnables qu'ils équivalent à la violation d'un droit constitutionnel. La Cour suprême a indiqué qu'il est possible de présumer du caractère déraisonnable du délai lorsque les plafonds établis dans l'arrêt *Jordan* sont atteints. Comme l'ont fait valoir dans cet arrêt les juges de la minorité :

Les éléments de preuve versés au dossier donnent en outre à penser qu'il serait imprudent de fixer ce type de plafonds. Dans la grande majorité des cas, les plafonds sont tellement élevés qu'ils risquent de perdre tout leur sens. Ils risquent de ne contribuer d'aucune façon à pallier le problème de la soi-disant culture des délais. En fait, des plafonds aussi élevés risquent davantage d'alimenter une telle culture que de l'éliminer⁹⁵.

De l'avis du comité, ce n'est pas seulement le fait que les plafonds sont si élevés qui dissuade les parties de coopérer dès le début à un déroulement rapide de la procédure pénale; c'est aussi le fait que seule une forme de réparation draconienne est disponible. Pour lutter contre la culture de complaisance, il serait sans doute préférable de prévoir des solutions de rechange que les juges seraient plus susceptibles d'adopter.

L'arrêt des procédures étant une réparation conforme à l'article 24 de la *Charte*, c'est en grande partie la Cour suprême qui devra déterminer si d'autres solutions sont possibles. (Elle a noté dans l'arrêt

⁹³ *Ibid.* Voir aussi Andrew L-T Choo, *Abuse of Process and Judicial Stays of Proceedings*, 2^e éd., Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 95-96.

⁹⁴ Conseil de l'Europe, [Convention européenne des droits de l'homme](#), art. 6(1).

⁹⁵ *R. c. Jordan*, par. 276.

Jordan : « Comme on ne nous a pas demandé de revoir la question de la réparation, nous nous abstenons de le faire. »⁹⁶) Le comité et les témoins ont exploré la possibilité de recommander que la procureure générale du Canada demande à la Cour suprême de se pencher sur la constitutionnalité d'autres formes de réparation. MM. Hogg, MacFarlane et Sherrin ont semblé, globalement, appuyer cette idée, mais M. Hogg a prévenu qu'il faudrait bien choisir le moment du renvoi à la Cour suprême. En effet, l'arrêt *Jordan* est encore très récent, et les dispositions transitoires s'appliquent toujours. La Cour suprême pourrait laisser plus de temps aux tribunaux pour s'adapter au cadre établi par l'arrêt *Jordan* avant d'envisager d'autres réformes. Le comité note cependant que, dans l'arrêt lui-même, la majorité a dit que « nous aurons peut-être un jour à revoir ces chiffres [les plafonds fixés à 18 et à 30 mois] et les considérations qui les sous-tendent⁹⁷ ». Si les plafonds présumés peuvent être revus, ce pourrait aussi être le cas des résultats des plafonds (les arrêts de procédures).

M. MacFarlane a suggéré une manière utile de faire avancer le dossier : « Je recommanderais de modifier le *Code criminel* pour énoncer les options en matière de réparation, notamment une ordonnance visant un procès rapide. » La procureure générale pourrait faire un renvoi à la Cour suprême en lui faisant parvenir directement un projet de loi contenant les modifications devant être apportées au *Code criminel* et demander à la Cour si cette réponse à la violation d'un droit établi par la *Charte* est constitutionnellement valable. Le comité recommande que la ministre de la Justice prenne les mesures nécessaires à cette fin.

Recommandation 4

Le comité recommande que la réparation en cas de délai déraisonnable soit considérée dans le prononcé de la sentence et des dépens, et que la procureure générale du Canada sollicite par renvoi l'avis de la Cour suprême du Canada sur la validité constitutionnelle des modifications qu'elle proposera d'apporter au *Code criminel* pour consacrer cette réparation en droit.

⁹⁶ *R. c. Jordan*, note en fin de texte 1

⁹⁷ Arrêt *Jordan*, par. 57.

Le Code criminel

« [Il faut] que nous nous dotions d'un système de justice pénale moderne plutôt que d'un système de l'ère de Charles Dickens. »

– BRUCE MACFARLANE

Le comité a entendu dire à maintes reprises, pendant son étude, que le *Code criminel* a grand besoin d'une révision approfondie. L'honorable Patrick J. LeSage, ancien juge en chef de la Cour supérieure de l'Ontario, a souligné que le dernier exercice de cette sorte remontait aux années 1950. Depuis, le *Code criminel* a fait l'objet d'une multitude de modifications ponctuelles et est devenu un document très complexe. Il est aujourd'hui désuet; sept dispositions du *Code criminel* qui ont été déclarées inconstitutionnelles (il y a de nombreuses années pour certaines d'entre elles) seraient maintenant abrogées par le projet de loi C-39⁹⁸. Par ailleurs, la terminologie décrivant la responsabilité criminelle dans le *Code criminel* est variable, ce qui oblige bien inutilement le système de justice pénale à tenter d'en clarifier le sens⁹⁹. Il manque également une déclaration de principes, quelle qu'en soit la forme, comme celle figurant au début de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (cette question est abordée au chapitre 8).

Un témoin a exprimé l'avis que certaines infractions punissables par mise en accusation devraient être transformées en infractions mixtes; la Couronne aurait ainsi la possibilité de procéder par voie sommaire et donc d'éviter l'enquête préliminaire¹⁰⁰. Un autre a estimé nécessaire de rétablir une commission nationale de réforme du droit, qui serait mandatée de revoir « 60 années de réforme

⁹⁸ [Projet de loi C-39, Loi modifiant le Code criminel \(dispositions inconstitutionnelles\) et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois](#), 1^{re} session, 42^e législature.

⁹⁹ Exemple : en général, le droit pénal canadien est fondé sur le principe qu'une personne ne peut être déclarée coupable d'une infraction que si elle a une *mens rea* ou une intention coupable. Il est souvent alors question d'infractions commises de façon « délibérée » ou « volontaire ». Fait exception à cette règle générale l'infraction de négligence criminelle, exposée à l'article 219 du *Code criminel*, qui est définie comme un acte ou une omission montrant une insouciance déréglée ou téméraire à l'égard de la vie ou de la sécurité d'autrui. Il peut y avoir négligence criminelle sans qu'il y ait preuve de mauvaise intention; il suffit que la personne ait omis de tenir compte du risque présenté par ses actes. Par contre, l'article 446 du *Code criminel* vise à réunir ces deux fondements différents de la responsabilité criminelle en érigeant en infraction le fait de causer une blessure ou une lésion à des animaux « par négligence volontaire ». Les autres infractions de cruauté envers les animaux reposent sur des normes de responsabilité criminelle qui comprennent les expressions « volontairement », « volontairement permet », « volontairement et sans excuse légitime » et « volontairement, sans excuse raisonnable ».

¹⁰⁰ Voir le témoignage de Scott Newark, DSN Consulting (*Témoignages*, [2 novembre 2016](#)).

fragmentaire¹⁰¹ ». Il a aussi été question de mettre sur pied une commission sur la détermination de la peine chargée de recueillir les faits sur le sujet et de fournir les fruits de son expertise au Parlement. Les deux commissions pourraient présenter des recommandations éclairées sur des questions comme la réforme du *Code criminel* et les peines prévues par le *Code*. Le comité voit d'autres avantages à ces commissions : leur indépendance du gouvernement, leur vision à long terme et leur accès à des groupes d'experts qui peuvent éclairer divers aspects de leur mandat. Le comité note à cet égard que les deux premiers projets entrepris par la Commission de réforme du droit du Canada, après sa création en 1971, ont été la révision du *Code criminel* et la révision de la *Loi sur la preuve au Canada*, deux exercices qui ne sont pas arrivés à terme.

Il vaut la peine de mentionner la recommandation de M. MacFarlane d'ajouter, au *Code criminel*, un nouvel article clarifiant les responsabilités des « trois principaux acteurs du système de justice pénale » dans le travail visant à éviter les délais. M. MacFarlane propose, comme titre de l'article, « Accélérer le déroulement des instances afin d'assurer la conformité aux obligations constitutionnelles ». Selon lui, le nouvel article devrait exposer trois principes :

Le premier principe vise à exprimer les attentes du Parlement envers les procureurs : ils doivent communiquer la preuve en temps utile et préparer l'affaire en tenant compte du nombre d'accusés, du nombre de chefs d'accusation et de la preuve à présenter à l'instruction. Ces attentes visent donc une mise au point. Enfin, le Parlement s'attend à ce que les procureurs soient prêts à procéder à l'instruction dans le délai stipulé à l'alinéa 11b) de la *Charte*.

Le deuxième principe viserait les avocats de la défense. Le Parlement s'attendrait à ce que, au moment de la communication de tous les éléments de preuve par la Couronne, les procureurs soient prêts à procéder à l'instruction, encore une fois selon le délai stipulé à l'alinéa 11b) de la *Charte*.

Enfin, un principe qui viserait les juges instructeurs, exprimant simplement qu'on s'attend à ce qu'ils gèrent la marche des procédures préliminaires de manière à ce que l'affaire procède à l'instruction dans le délai stipulé à l'alinéa 11b) de la *Charte*¹⁰².

Le comité s'attend à ce que le milieu juridique – et notamment les avocats de la défense, dont le rôle premier consiste à protéger le droit de l'accusé de présenter une défense pleine et entière, peu importe le temps que cela prend – oppose une certaine résistance à ces principes, ceux-ci pourraient devenir des balises importantes pour les juges et les avocats en ce qui a trait à leur responsabilité de

¹⁰¹ Voir les témoignages de Patrick J. LeSage, ancien juge en chef de la Cour supérieure de justice de l'Ontario (*Témoignages*, [3 février 2016](#)); Rebecca Bromwich, Conseil des Églises pour la justice et la criminologie; et Kim Pate, Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry (*Témoignages*, [10 mars 2016](#)), entre autres. Voir aussi Association du Barreau canadien, « [Étude sur les délais dans le système de justice pénale au Canada](#) », *Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 17 février 2016.

¹⁰² Bruce MacFarlane (Université du Manitoba), « [Mémoire pour un exposé devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles le 9 mars 2017](#) », *mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 9 mars 2017.

maintenir un système de justice efficace et de « collaborer pour que l'administration de la justice soit raisonnablement prompt¹⁰³ ». La ministre de la Justice devrait tenir compte des avantages de la proposition de M. MacFarlane.

Recommandation 5

Le comité recommande que le gouvernement du Canada institue un organe indépendant d'experts ayant pour mandat de procéder à un examen approfondi et impartial du *Code criminel* et de formuler des recommandations en vue de sa modernisation et de sa refonte.

Les plaidoyers

Le processus de négociation de plaidoyer est un autre élément des procédures pénales qui pourrait être réévalué dans le cadre de la recherche de pratiques plus efficaces. Kevin Fenwick, du gouvernement de la Saskatchewan, a expliqué que, plus le plaidoyer de l'accusé est enregistré tard dans la procédure, plus on consomme le temps et les ressources du tribunal :

Selon les données, pour un plaidoyer de culpabilité, il faut en moyenne huit comparutions devant un tribunal, en Saskatchewan. Et il ne s'agit pas seulement des tribunaux provinciaux. Nous devons nous poser la question suivante : que s'est-il passé entre la première comparution et la huitième comparution qui fait que ce n'est qu'à ce moment-là qu'un plaidoyer de culpabilité peut être enregistré?

De la même façon, il arrive que les cours supérieures aient un grand nombre d'affaires à trancher dans le cadre d'un procès et que le plaidoyer de culpabilité soit enregistré la veille ou la semaine précédant la date fixée pour le procès. Entre-temps, les tribunaux sont surchargés.

Le *Code criminel* permet à l'accusé d'enregistrer trois types de plaidoyers lorsqu'il est appelé à plaider. Il peut plaider coupable ou nier sa culpabilité ou présenter les seuls moyens de défense spéciaux qu'autorise le *Code criminel*¹⁰⁴. Certaines conditions doivent être remplies avant que le tribunal décide d'accepter un plaidoyer de culpabilité. Le tribunal doit être convaincu que le prévenu fait volontairement le plaidoyer et qu'il :

- comprend que, en le faisant, il admet les éléments essentiels de l'infraction en cause;

¹⁰³ *R. c. Jordan*, par. 5.

¹⁰⁴ *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 606. En vertu de l'art. 607 du *Code criminel*, un accusé peut invoquer les moyens de défense spéciaux d'autrefois acquit, d'autrefois convict et de pardon. S'il invoque la défense d'autrefois acquit ou d'autrefois convict, l'accusé déclare avoir été légalement acquitté, reconnu coupable ou absous conformément au paragraphe 730(1), selon le cas, de l'infraction imputée dans le chef d'accusation auquel se rapporte le plaidoyer. La défense de pardon fait référence à un pardon absolu ou conditionnel qui peut être accordé conformément à l'article 748 du *Code criminel*. Lorsqu'un pardon absolu est accordé, la personne en question est réputée n'avoir jamais commis l'infraction à l'égard de laquelle le pardon est accordé. Le juge statue sans jury sur les défenses d'autrefois acquit, d'autrefois convict et de pardon, avant que l'accusé soit appelé à plaider.

- comprend la nature et les conséquences de sa décision;
- sait que le tribunal n'est lié par aucun accord conclu entre lui et le poursuivant.

Lorsque l'accusé refuse de plaider, le juge demande au greffier du tribunal d'enregistrer un plaidoyer de non-culpabilité. La victime peut demander au poursuivant de l'informer de toute entente de plaidoyer, mais le défaut d'informer la victime ne remet pas en question la validité du plaidoyer.

Donald Piragoff a indiqué que « le délai de traitement des affaires diminue lorsque l'accusé plaide coupable. Lorsqu'il y a déclaration de culpabilité, la durée médiane du dossier est de 58 jours, comparativement à 190 jours dans le cas contraire ». Comme un plaidoyer de non-culpabilité entraîne le déclenchement d'un procès, les tribunaux et les procureurs généraux canadiens encouragent souvent l'enregistrement rapide d'un plaidoyer de culpabilité, qui se traduit par des économies de temps et d'argent pour les témoins et le système judiciaire. C'est ce qu'on appelle le processus de négociation de plaidoyer : le procureur de l'État accepte d'alléger la peine soumise au juge si l'accusé plaide coupable. Ian Greene a dit à ce sujet que 90 % des affaires criminelles « ne donnent pas lieu à un procès. Elles se règlent avant, grâce à la négociation d'un plaidoyer. Il faut donc s'assurer que ce processus est efficient et juste. »

Le comité a conscience que, dans la foulée de l'arrêt *Jordan*, certaines provinces ont décidé d'encourager ouvertement la négociation des plaidoyers dans une optique de célérité. En Nouvelle-Écosse, par exemple, un groupe de travail composé d'avocats et de juges a élaboré un formulaire simple d'une page dont les avocats de la Couronne peuvent se servir pour résumer leurs représentations au moment de la sentence. Le formulaire peut aussi servir à accélérer la procédure dans le cas d'une infraction mineure, l'intention étant d'offrir des peines plus légères si l'accusé plaide coupable avant une date déterminée. L'Alberta et le Québec envisagent également de permettre la proposition de peines plus légères lorsqu'un plaidoyer de culpabilité est enregistré tôt dans la procédure¹⁰⁵.

Raymond Wyant, juge principal et ancien juge en chef à la Cour provinciale du Manitoba, a suggéré au comité d'explorer la possibilité de recommander une modification législative afin d'autoriser la présentation d'un plaidoyer autre qu'un plaidoyer de culpabilité ou de non-culpabilité. Dans certains États américains, a-t-il signalé, il est possible d'enregistrer un plaidoyer de non-contestation, selon lequel l'accusé n'admet pas sa culpabilité et ne conteste pas l'accusation; il accepte simplement qu'un juge prononce une peine concernant l'accusation portée contre lui. Autrement dit, l'accusé n'a pas à admettre sa culpabilité (laquelle, selon l'État en question, peut empêcher toute autre responsabilité en cas de poursuite civile ou d'autre procédure juridique). M. Wyant a ajouté que « nous pourrions envisager de reconnaître un troisième plaidoyer, qui permettrait à une personne d'admettre sa responsabilité à l'égard de certaines infractions de moindre importance, de manière à éviter que sa cause mobilise le système ». L'avantage de cette façon de faire est que les prévenus « n'auraient pas nécessairement besoin de défendre leur cause parce que l'infraction commise n'entraîne pas de casier judiciaire ». M. Wyant estime

¹⁰⁵ Voir, par exemple, Nouvelle-Écosse, Service des poursuites publiques de la Nouvelle-Écosse, [Early Resolution Initiative of the Criminal Justice Transformation Group](#), communiqué; Table Justice-Québec, [Plan d'action 2016-2017, Pour une justice en temps utile en matières criminelle et pénale](#), octobre 2016; Alberta, ministère de la Justice et du Solliciteur général de l'Alberta, [Prosecution Service Practice Protocol - Triage](#), 2017.

que ce type de plaidoyer convient aux infractions mineures et à certaines catégories de « délinquants vulnérables ou chroniques, de même que pour les personnes qui se retrouvent souvent devant les tribunaux à cause de problèmes de toxicomanie ou de santé mentale ». Le comité pourrait soumettre cette suggestion à l'attention de la ministre de la Justice.

Il existe une autre façon de favoriser l'enregistrement précoce de plaidoyers : le juge pourrait considérer l'enregistrement d'un plaidoyer en temps opportun comme un facteur atténuant lors du prononcé de la peine. Cette approche, que les juges peuvent adopter dans la pratique, n'est pas décrite explicitement dans les principes de détermination de la peine exposés aux articles 718 à 718.2 du *Code criminel*. L'ajouter au *Code* signifierait aux accusés qu'une certaine valeur est accordée aux plaidoyers précoces. Bien entendu, les plaidoyers de culpabilité précoces ne sont valables que lorsqu'ils traduisent le sentiment véritable de l'accusé; il faut les encourager sans forcer les accusés à trahir leur conviction d'innocence.

Recommandation 6

Le comité recommande que la ministre de la Justice dépose des propositions de modifications législatives au *Code criminel* pour consacrer, à l'article 718.2, le principe selon lequel l'enregistrement d'un plaidoyer de culpabilité tôt dans les procédures doit être considéré comme une circonstance atténuante aux fins de la détermination de la peine.

Les enquêtes préliminaires

La Cour suprême a indiqué dans l'arrêt *Jordan* que « le Parlement voudra peut-être se pencher sur la question de la valeur des enquêtes préliminaires à la lumière des obligations accrues en matière de divulgation de la preuve¹⁰⁶ ». Elle faisait alors référence à la partie XVIII du *Code criminel*, intitulée « Procédure à l'enquête préliminaire » et à l'obligation du procureur de l'État de communiquer toutes les preuves qu'il a l'intention de présenter afin de démontrer la culpabilité de l'accusé (la divulgation de la preuve est analysée plus longuement au chapitre 6). Cette partie du *Code criminel* autorise un juge d'une cour supérieure à déterminer si les preuves suffisent à inscrire une infraction pénale au rôle. En pratique, on peut procéder à une enquête préliminaire afin de vérifier la solidité du dossier de l'État, car il s'agit d'une forme de communication.

Dans sa décision *R. c. Hynes*¹⁰⁷, la Cour suprême a décrit l'enquête préliminaire dans les mots suivants :

La fonction principale du juge qui préside une enquête préliminaire est de déterminer si le ministère public dispose d'une preuve suffisante pour justifier le renvoi de l'accusé pour qu'il subisse son procès. L'enquête préliminaire n'est pas un procès. Il s'agit plutôt d'une procédure préalable au procès visant à filtrer les dossiers faibles ne justifiant pas

¹⁰⁶ *R. c. Jordan*, par. 140.

¹⁰⁷ [R. c. Hynes](#), [2001] CSC 82.

la tenue d'un procès [...] Le juge évalue la preuve admissible pour décider si elle suffisante pour justifier le renvoi de l'accusé à procès¹⁰⁸.

Une enquête préliminaire a lieu dans les situations suivantes :

- le prévenu choisit d'être jugé par un juge ou par un tribunal composé d'un juge et d'un jury (paragraphe 536(2) et 536(4) du *Code criminel*);
- le prévenu est accusé d'une infraction en vertu de l'article 469 (p. ex. meurtre, trahison);
- le prévenu refuse de choisir le mode d'instruction (article 565);
- un juge de cour provinciale décide, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, que la poursuite se fasse par voie de mise en accusation (paragraphe 555(1));
- le procureur général ordonne la tenue d'un procès devant juge et jury (article 568).

L'article 548 du *Code criminel* énonce les options qui s'offrent au juge chargé de l'enquête préliminaire lorsque le juge de paix a recueilli tous les témoignages. La question que le juge chargé de l'enquête préliminaire doit poser conformément à cette disposition est sensiblement la même que celle posée par le juge de première instance qui a été saisi d'une requête de verdict imposé de la défense, c'est-à-dire, « s'il existe une preuve permettant à un jury raisonnable ayant reçu les directives appropriées d'arriver à un verdict de culpabilité¹⁰⁹ ». Le juge chargé de l'enquête préliminaire doit donc citer l'accusé à procès « s'il existe des éléments de preuve admissibles qui pourraient, s'ils étaient crus, entraîner une déclaration de culpabilité¹¹⁰ ». Si le juge estime, conformément à l'alinéa 548(1)b), que « la preuve à l'égard de l'infraction dont [le prévenu] est accusé ou de tout autre acte criminel qui découle de la même affaire n'est pas suffisante pour qu'il subisse un procès », il doit libérer le prévenu.

La tenue d'une enquête préliminaire allonge la procédure lorsque le juge cite l'accusé à procès¹¹¹. En 2014-2015, 9 179 causes réglées par les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes (en cour provinciale ou supérieure) comportaient au moins une accusation pour laquelle une enquête préliminaire a été demandée ou tenue. De ce nombre, 7 432 causes ont été réglées en moins de 30 mois, tandis que 1 747 causes ont pris 30 mois ou plus à régler. Ces données révèlent que les enquêtes préliminaires ne sont pas si courantes au Canada. Le même rapport de Statistique Canada indique que, en 2014-2015, les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes ont réglé 328 028 causes, ce qui signifie que 2,8 %

¹⁰⁸ *Ibid.*, par. 30.

¹⁰⁹ [Etats-Unis d'Amérique c. Shephard](#), [1977] 2 RCS 1067, p. 1080.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Outre l'enquête préliminaire, certains facteurs peuvent expliquer la longueur des procédures. Les affaires touchant des infractions plus graves, par exemple, exigent souvent plus de comparutions et peuvent prendre plus de temps que celles qui concernent des infractions moins graves. Les enquêtes préliminaires sont plus courantes dans les cas d'infractions plus graves.

seulement des causes réglées par les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes ont donné lieu à une enquête préliminaire¹¹².

L'étude du comité a permis de tenir un débat animé sur la valeur et la nature même des enquêtes préliminaires. Un large éventail d'opinions ont alors été exprimées, une diversité qui reflète les rôles différents que peuvent jouer les enquêtes préliminaires. Le comité a été amené à réfléchir à la raison pour laquelle l'enquête préliminaire a été créée : pour que la défense puisse prendre connaissance de la preuve. Depuis le jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Stinchcombe*¹¹³ en 1991, toutefois, la défense a le droit constitutionnel de recevoir la totalité des éléments de preuve pertinents (mais la tenue d'une enquête préliminaire ne constitue pas un droit).

L'enquête préliminaire permet également à la défense de vérifier la solidité de la preuve détenue par l'État. Comme l'a fait remarquer Rick Woodburn, représentant de l'Association canadienne des juristes de l'État, la défense peut appeler des témoins à comparaître pour « découvrir ce qu'elle veut, et c'est justement ce à quoi sert l'enquête préliminaire ». Brian Saunders, alors directeur des poursuites pénales, a parlé de la norme à atteindre pour qu'un dossier aille en procès à la suite d'une enquête préliminaire. La norme consiste à déterminer s'il y a des éléments de preuve permettant à un jury qui a reçu des directives appropriées de rendre un verdict de culpabilité. M. Saunders a cependant ajouté que les services des poursuites suivent maintenant une norme plus élevée : ils déterminent s'il y a une possibilité raisonnable d'obtenir une déclaration de culpabilité en fonction de la preuve. Selon lui, si les procureurs font adéquatement leur travail, une enquête préliminaire n'est pas vraiment nécessaire.

Même s'ils ont admis que les rôles de divulgation de la preuve et de justification des procès joués par l'enquête préliminaire ne sont plus ce qu'ils étaient, certains témoins ont jugé qu'il fallait la maintenir. Christine Mainville, avocate de la défense, a mis en lumière les avantages des enquêtes préliminaires, du point de vue de la gestion des instances :

[Elles permettent] aux parties de se concentrer sur la préparation au procès et de circonscrire les questions avant les audiences à la Cour supérieure. Elles permettent notamment aux procureurs d'évaluer la solidité de leur défense en voyant leurs témoins comparaître, ce qui pourrait également favoriser un règlement ou le rejet de certaines accusations. Elles permettent à la partie défenderesse de sonder la preuve d'une façon qui pourrait mener à l'abandon de certaines motions ou d'exposer à son client la solidité des arguments avancés contre lui [...] Enfin, les enquêtes préliminaires permettent aux parties d'obtenir le point de vue et les conseils du juge lors d'une conférence préalable à l'instruction, ce qui, comme je l'ai dit, favorise grandement les règlements.

¹¹² Ashley Maxwell, Statistique Canada, [Statistiques sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes au Canada, 2014-2015](#), 21 février 2017, p. 12.

¹¹³ [R. c. Stinchcombe](#), [1991] 3 RCS 326.

Ce point de vue d'une avocate est étayé, dans une certaine mesure, par des recherches universitaires qui ont montré que les enquêtes préliminaires continuent, selon les mots de Cheryl Webster, de « jouer un rôle pour ce qui est d'écarter les dossiers dans lesquels les preuves sont insuffisantes ». Dans certains cas, les enquêtes préliminaires ont débouché au moins sur le rejet d'un certain nombre d'accusations. En outre, la majorité des dossiers ayant donné lieu à une enquête préliminaire ont été finalement réglés par la cour provinciale, évitant ainsi l'intervention de la cour supérieure, une étape qui exige davantage de ressources et de temps.

Les témoins ne s'entendaient pas sur le maintien ou l'élimination des enquêtes préliminaires¹¹⁴ ni sur la question de savoir si elles doivent être réservées aux infractions les plus graves. Le comité a appris que les provinces ont des avis partagés à ce sujet¹¹⁵. Il a été mis au fait d'une étude de l'Alberta ayant donné lieu à la conclusion qu'il faudrait abolir les enquêtes préliminaires, sauf en cas d'infraction gravissime comme le meurtre :

Les enquêtes préliminaires n'ont généralement plus raison d'être étant donné les pratiques policières et judiciaires d'aujourd'hui. Quand on songe à son coût et à ses conséquences pour les témoins civils, on s'aperçoit que le régime actuel d'enquêtes préliminaires ne se justifie plus¹¹⁶.

Il se peut que cela soit un indicateur de la complexité du sujet : ce qui pose problème à un certain endroit pourrait ne pas en causer ailleurs. Les intervenants ont cependant semblé d'accord pour dire que les enquêtes préliminaires pourraient être plus efficaces. Le processus a d'ailleurs déjà fait l'objet de réformes. En 2002, le Parlement a rendu facultative la demande d'enquête préliminaire, a autorisé les accords en vue de limiter la portée de l'enquête préliminaire et a autorisé les conférences préparatoires¹¹⁷. La Cour suprême a dit de ces mesures qu'elles s'inscrivaient dans une tendance consistant à rechercher des mécanismes mieux adaptés aux besoins des parties, plutôt qu'à imposer une procédure plus rigide¹¹⁸.

¹¹⁴ Voir les témoignages de Donald Piragoff, ministre de la Justice du Canada (*Témoignages*, [4 février 2016](#)); Brian Saunders, Service des poursuites pénales du Canada (*Témoignages*, [17 février 2016](#)); Joseph Oliver, Association canadienne des chefs de police (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); François Rolland, juge en chef retraité de la Cour supérieure du Québec (*Témoignages*, [13 avril 2016](#)); Damian Rogers, Alberta Crown Attorneys Association (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)) et Neil Wittmann, juge en chef, Cour du banc de la Reine de l'Alberta (*Témoignages*, [3 novembre 2016](#)) et (*Témoignages*, [16 novembre 2016](#)), entre autres.

¹¹⁵ Voir le témoignage de Donald Piragoff, ministre de la Justice du Canada (*Témoignages*, [4 février 2016](#)), entre autres.

¹¹⁶ Ministère de la Justice et du Solliciteur général de l'Alberta, *Injecting a Sense of Urgency: A New Approach to Delivering Justice in Serious and Violent Criminal Cases*, 2013; et : *Eliminating Preliminary Inquiries*, 2013. [TRADUCTION]

¹¹⁷ *Loi de 2001 modifiant le droit criminel*, L.C. 2002, ch. 13.

¹¹⁸ *R. c. S.J.L.*, [2009] CSC 14, par. 24.

Les mesures adoptées en 2002 auraient dû réduire le nombre et la durée des enquêtes préliminaires. Parmi elles, notons l'ajout du paragraphe 540(7) au *Code criminel*¹¹⁹. Cette disposition autorise la présentation, par écrit, d'éléments de preuve à l'étape de l'enquête préliminaire. Les renseignements fournis lors de témoignages ne sont donc plus les seuls acceptés. Le comité a toutefois appris que, contrairement à l'intention qui avait motivé le changement, cette option n'est pas utilisée de manière à accélérer la procédure¹²⁰. Des intervenants ont dit que, lorsqu'il y a procès, les parties devraient se prévaloir du paragraphe 540(7) afin de présenter leurs documents, leurs déclarations et d'autres arguments, et ensuite simplement défendre leur position sur la question de l'envoi à procès. Il est à espérer que d'autres moyens similaires d'accélérer les enquêtes préliminaires pourront être trouvés. Autrement, le comité est d'accord pour dire que les enquêtes préliminaires pourraient être éliminées complètement ou, à tout le moins, réservées aux infractions les plus graves dans le *Code criminel*.

Recommandation 7

Le comité recommande que la ministre de la Justice fasse le nécessaire pour éliminer le recours aux enquêtes préliminaires ou en restreindre leur utilisation.

¹¹⁹ Le libellé du paragraphe 540(7) est le suivant : « Le juge de paix agissant en vertu de la présente partie peut recevoir en preuve des renseignements par ailleurs inadmissibles qu'il considère plausibles ou dignes de foi dans les circonstances de l'espèce, y compris une déclaration d'un témoin faite par écrit ou enregistrée. »

¹²⁰ Voir le témoignage de Kate Matthews, Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario (*Témoignages*, [9 mars 2016](#)).

Les méga-procès

« Je peux parler en toute connaissance de cause, car je faisais partie de l'équipe de procureurs dans l'affaire R. c. Pickton. À l'époque, c'était considéré comme un mégaprocès, mais certainement pas dans le sens qu'on donne aux causes les plus importantes. Il est important de savoir que ces cas nécessitent qu'on y consacre des ressources considérables au bon moment, car dans de telles affaires, l'aspect de la divulgation est probablement la plus importante partie. Il est aussi très important d'y consacrer les ressources d'entrée de jeu afin que l'étape de la divulgation ait lieu le plus rapidement possible pour éviter les retards.

Par la suite, le processus ralentit. Les demandes préalables au procès prennent beaucoup de temps. Il y a toujours des questions litigieuses qu'il faut examiner. Il est très important de définir ce qu'est un mégaprocès, de déterminer quelles ressources seront nécessaires et à quel moment il faudra les utiliser. Il faut aussi s'assurer de ne pas nous concentrer uniquement sur ces cas et de ne pas oublier que toutes les accusations criminelles sont importantes. »

– JENNIFER LOPES, VICE PRÉSIDENTE, BRITISH COLUMBIA CROWN COUNSEL ASSOCIATION

Dans les dernières années, le système de justice pénale a dû composer avec le phénomène des « méga-procès », qu'on définit généralement comme des procès articulés autour de nombreuses accusations et mettant en cause de multiples accusés. Il s'agit souvent d'affaires touchant le crime organisé, les gangs ou le terrorisme. La preuve communiquée est généralement très volumineuse et est souvent obtenue grâce à la surveillance électronique. M. Knerr, un avocat de la défense qui a témoigné pour l'Association des avocats de la défense de Montréal, a décrit la réalité des méga-procès :

Dans le cas de la divulgation de la preuve, surtout dans les dossiers de méga-procès ou dans les grands projets d'envergure, il nous arrive souvent de recevoir des téraoctets d'information. On parle de plusieurs centaines de milliers de pages, voire de millions de pages. Ça prend parfois des années à évaluer.

La question de la tenue des méga-procès au Canada sort du cadre de l'étude du comité. Cela dit, les témoignages que nous avons entendus et la lecture de rapports et d'autres documents traitant des méga-procès nous ont permis d'en savoir plus sur les incidences de ce type de procédure¹²¹. Le premier

¹²¹ Voir, par exemple, Barreau du Québec, Comité ad hoc du Comité en droit criminel sur les méga-procès, [Rapport final](#), février 2004; ministère de la Justice du Canada, [Rapport final sur les mégaprocès du Comité directeur sur l'efficacité et l'accès en matière de justice](#), 2005; Patrick J. LeSage et Michael Code, [Rapport sur l'examen de la procédure relative aux affaires criminelles complexes](#), ministère du Procureur général de l'Ontario, Toronto,

témoin entendu par le comité a été l'hon. Patrick J. LeSage, ancien juge en chef de la Cour supérieure de justice de l'Ontario et coauteur en 2008 (avec Michael Code, à l'époque professeur et maintenant juge à la Cour supérieure de l'Ontario) du *Rapport sur l'examen de la procédure relative aux affaires criminelles complexes*¹²². Celui-ci a été produit en réponse à la multiplication des procès qui duraient plus de trois semaines, mais les auteurs ont souligné que leurs recommandations pouvaient s'appliquer à tous les procès. Dans leur rapport, MM. LeSage et Code commencent par mettre en lumière les raisons expliquant l'allongement de la durée des procès : l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, la réforme du droit de la preuve par la Cour suprême du Canada et l'ajout d'un grand nombre de dispositions complexes au *Code criminel* et d'autres lois connexes. Ils font ressortir les conséquences des délais dans les procès pénaux et observent que, chaque fois qu'une affaire telle qu'un soi-disant « méga-procès » est vue « comme étant excessivement retardée ou dysfonctionnelle, elle produit un effet important sur la confiance du public quant à l'efficacité et à l'efficacité du système de justice ». Le comité a aussi entendu l'hon. François Rolland, juge en chef retraité de la Cour supérieure du Québec, qui a parlé de l'opération SharQc, une enquête policière qui a abouti au dépôt d'accusations contre 156 individus en 2009 au Québec¹²³. Par ailleurs, le comité s'est brièvement intéressé au Comité d'examen sur la gestion des méga-procès du Québec, qui a déposé son rapport final en octobre 2016¹²⁴.

Lors de son témoignage, l'ancien juge en chef Rolland a aussi souligné l'importance d'une bonne planification et de l'octroi de ressources suffisantes avant le début d'un procès pénal de grande envergure. Il a également insisté sur l'importance des conférences de facilitation et de la coordination entre les

novembre 2008; Michel Bouchard, Ad. E. (président), « [Pour que le procès se tienne et se termine](#) », Rapport du Comité d'examen sur la gestion des méga-procès, 19 octobre 2016.

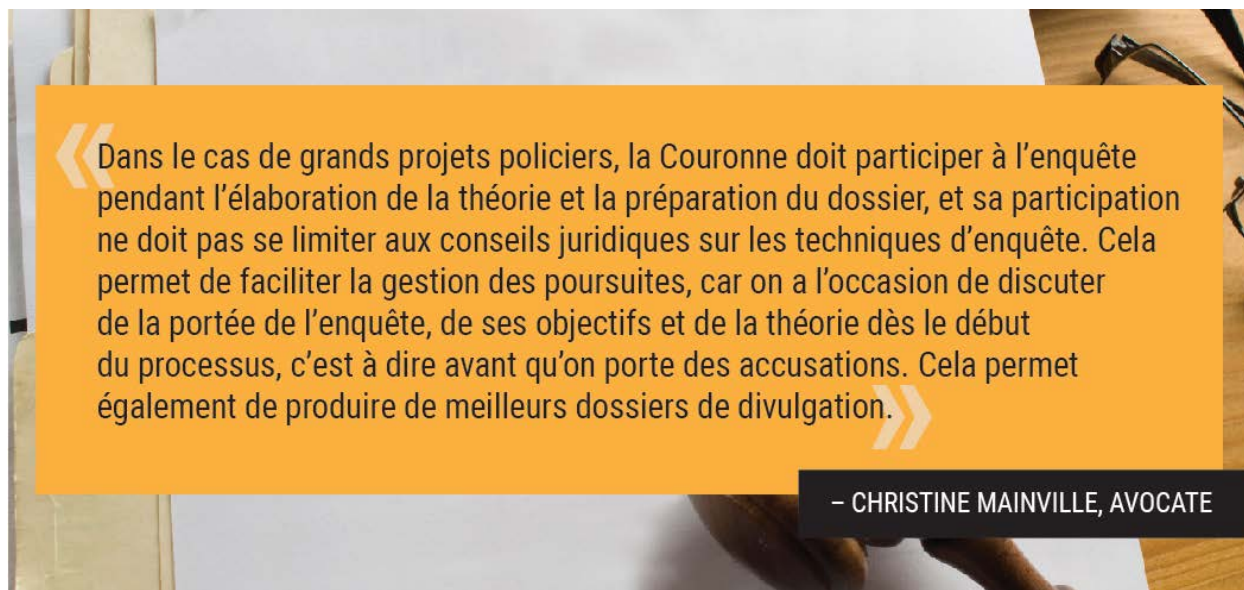
¹²² En février 2008, Patrick LeSage et Michael Code ont été mandatés par le procureur général de l'Ontario « de cerner les problèmes et de recommander des solutions en vue d'accélérer le traitement des dossiers par le système de justice et de le rendre plus efficace ».

¹²³ Les individus en question, tous membres ou affiliés des Hells Angels, ont été accusés de 29 infractions différentes, dont celles de complot pour meurtre, de meurtre, de trafic de stupéfiants et de commission d'un acte criminel au profit ou sous la direction d'une organisation criminelle ou en association avec elle. Les audiences tenues à la suite des arrestations ont exigé des sommes importantes de ressources et une planification administrative intensive. Même si plus d'une centaine des accusés ont plaidé coupables, l'arrêt des procédures a été ordonné en octobre 2015 pour cinq accusés, et 31 ont été libérés en 2011 en raison de délais déraisonnables. En août 2016, un troisième jugement a réduit de six à huit ans les peines infligées à 35 accusés qui avaient plaidé coupables en 2012-2013. La Cour supérieure du Québec et la Cour d'appel du Québec ont critiqué les procureurs pour leur manque de préparation et pour avoir porté un grand nombre d'accusations sans vérifier que l'appareil judiciaire québécois était en mesure de les traiter efficacement. Voir [Auclair c. R.](#), 2011 QCCS 2661; [R. c. Auclair](#), 2013 QCCA 671; [R. c. Auclair](#), 2014 CSC 6; [Berger c. R.](#), 2015 QCCS 4666; et [Auclair c. R.](#) 2016 QCCA 1361.

¹²⁴ Établi par le directeur des poursuites criminelles et pénales le 16 octobre 2015 à la suite de l'échec du méga-procès découlant de l'opération policière SharQC, le Comité a reçu le mandat de tenir un examen exhaustif de la gestion des méga-procès par la Couronne, l'objectif consistant à maintenir et à renforcer la confiance de la population dans le système judiciaire. Il a aussi été chargé par la ministre de la Justice du Québec de formuler des recommandations ayant trait à la planification des ressources judiciaires afin d'assurer la tenue des méga-procès dans un délai raisonnable. Le Comité était présidé par Michel Bouchard. Son rapport, qui contient 51 recommandations, conclut que le phénomène des méga-procès est devenu la manifestation ultime du dérèglement du système judiciaire. Voir Michel Bouchard, Ad. E. (président), « [Pour que le procès se tienne et se termine](#) », Rapport du Comité d'examen sur la gestion des méga-procès, 19 octobre 2016.

avocats de l'état et le juge afin de limiter le nombre d'accusations portées et de preuves présentées, l'idée étant de faciliter la gestion des procès :

En termes de solutions, il faudrait favoriser d'abord une meilleure coordination entre la magistrature et le DPCP, entre la Couronne et la magistrature, pour prévoir le dépôt des accusations. On devrait nous appeler avant la veille pour nous informer que nous devons déposer des accusations, afin de nous permettre de planifier. Lorsqu'on parle d'arrêt des procédures, la prescription en matière criminelle commence à courir à compter du dépôt des actes d'accusation. Alors, si on attend avant de déposer, la prescription ne court pas. On ne peut pas se plaindre des délais tant qu'il n'y a pas d'accusation. Cela permettrait à la cour de se préparer. Il faudrait donc qu'il y ait une meilleure communication entre le DPCP et la magistrature. Il faudrait aussi une meilleure communication entre les enquêtes policières et le DPCP.



« Dans le cas de grands projets policiers, la Couronne doit participer à l'enquête pendant l'élaboration de la théorie et la préparation du dossier, et sa participation ne doit pas se limiter aux conseils juridiques sur les techniques d'enquête. Cela permet de faciliter la gestion des poursuites, car on a l'occasion de discuter de la portée de l'enquête, de ses objectifs et de la théorie dès le début du processus, c'est à dire avant qu'on porte des accusations. Cela permet également de produire de meilleurs dossiers de divulgation. »

– CHRISTINE MAINVILLE, AVOCATE

Plusieurs autres éléments du système de justice pénale, qui posent particulièrement problème dans le cadre des méga-procès, ont été mentionnés par les témoins. C'est le cas de l'aide juridique. Marcus Pratt, représentant d'Aide juridique Ontario, a parlé du processus de gestion des causes de grande envergure qui a été mis en place dans sa province après la publication du rapport LeSage-Code :

Nous avons des gestionnaires de causes qui participent aux rencontres préliminaires où sont prévues les conférences préalables à l'instruction pour déterminer le financement requis. Nous faisons très attention aux coûts de ces poursuites et nous employons souvent des avocats spécialisés pour tenter des recours au nom de tous les défendeurs, de manière à ne pas avoir besoin de payer tous les avocats pour les recours.

M. Benton, représentant de Legal Aid BC, a pour sa part indiqué au comité que l'Ontario, la Colombie-Britannique et le Québec ont « un processus en place pour essayer de cerner et de régler les

différents problèmes associés à une cause importante, que ce soit au commencement de l'affaire, durant l'enquête, lorsque des poursuites sont intentées, pendant la défense et lorsqu'une décision est rendue ».

Même si des efforts importants ont été déployés dans les dernières années en réponse aux défis soulevés par les méga-procès, le gouvernement du Canada est capable, en jouant un rôle de chef de file, de contribuer à la bonne gestion de ces types de procès pour que ceux-ci demeurent une option viable pour les provinces, lorsqu'elles choisissent cette voie. Pour ce faire, le gouvernement fédéral peut aider à bien comprendre les leçons tirées de l'expérience, s'assurer que les provinces disposent de ressources suffisantes et soutenir l'échange de pratiques exemplaires sur la préparation aux grands procès.

Les peines minimales obligatoires

« [Plus les peines minimales obligatoires] sont nombreuses, plus il y a d'affaires devant les tribunaux, étant donné qu'elles sont plus difficiles à résoudre. Cela entraîne des délais supplémentaires, puisqu'il y a davantage d'audiences. Il y a à cet égard un élément de politique par rapport à ce qu'il convient de faire en la matière. Nous sommes toutefois d'avis que la suppression des peines minimales obligatoires permettra de résoudre les affaires plus tôt et dégagera du temps d'audience. »

– IAN CARTER, ASSOCIATION
DU BARREAU CANADIEN

Comme nous le verrons plus loin, certaines dispositions du *Code criminel* établissent une peine minimale qui doit être imposée en cas de condamnation pour une infraction en particulier. Le comité est conscient que les points de vue divergent sur la question à savoir si les peines minimales obligatoires aident ou nuisent à l'atteinte des objectifs de notre système judiciaire; il a entendu toute la panoplie des opinions dans le cadre des audiences qu'il a tenues sur le sujet depuis quelques années. Certains croient que les peines minimales aident à dénoncer les crimes et à tenir les délinquants responsables de leurs actes, tandis que d'autres estiment qu'elles enlèvent de la souplesse aux juges et qu'elles reposent trop lourdement sur l'incarcération. De nombreux témoins ayant pris part à l'étude se sont dits d'avis que les peines minimales obligatoires sont l'un des facteurs qui nuisent à la célérité du système¹²⁵.

¹²⁵ Voir les témoignages de Leo Russomanno, Criminal Lawyers' Association (*Témoignages*, [18 février 2016](#)); Ian Carter, Association du Barreau canadien (*Témoignages*, [18 février 2016](#)) et (*Témoignages*, [19 octobre 2016](#)); David Field, Aide juridique Ontario; et Karen Hudson, Commission de l'aide juridique de la Nouvelle-Écosse (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); Kate Matthews, Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario (*Témoignages*, [9 mars 2016](#)); Catherine Latimer, Société John Howard du Canada (*Témoignages*, [10 mars 2016](#)); Josh Paterson, Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique (*Témoignages*, [23 mars 2016](#)); Margaret Keelaghan, Calgary Legal Guidance; et Graham Johnson, Criminal Trial Lawyers Association (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)); Michael W. Owens, Saskatoon Criminal Defence Lawyers Association Inc. (*Témoignages*, [29 septembre 2016](#)); John H. Hale, Hale Criminal Law Office; et Mary Murphy, Murphy Toronto Lawyers (*Témoignages*, [5 octobre 2016](#)); et Claudia Prémont, Barreau du Québec (*Témoignages*, [28 octobre 2016](#)), entre autres. L'hon. Patrick J. LeSage, ancien juge en chef de la Cour

L'avocat John H. Hale a expliqué que, lorsqu'une peine minimale obligatoire s'applique, l'accusé juge qu'il n'a rien à perdre en allant au procès, et tout à gagner si le jugement penche en sa faveur. En outre, comme l'a fait remarquer David Field, représentant d'Aide juridique Ontario, les peines minimales obligatoires réduisent la capacité de la poursuite de négocier un plaidoyer : « Les peines de prison minimales obligatoires laissent peu de place au règlement d'une affaire en amont. Cela risque de prolonger les procédures et de déboucher sur des procès sans raison d'être où l'on n'a rien à perdre. » C'est le cas, par exemple, de l'amende automatique et de l'inscription obligatoire et le casier judiciaire qui vient avec l'infraction de conduite avec facultés affaiblies. Beaucoup de gens accusés de cette infraction n'ont pas de casier judiciaire, et ils n'ont rien à perdre en décidant d'aller en procès. Il s'agit d'un domaine technique du droit, et certaines défenses pourraient alors être présentées¹²⁶. Pour la personne qui a les moyens de contester les allégations de conduite avec facultés affaiblies, il y a très peu de raisons de ne pas le faire.

L'objectif et les principes du prononcé de la peine sont exposés dans la partie XXIII du *Code criminel*. Selon l'article 718, le prononcé des peines a pour objectif essentiel de protéger la société et de contribuer, parallèlement à d'autres initiatives de prévention du crime, au respect de la loi et au maintien d'une société juste, paisible et sûre par l'infliction de sanctions justes visant un ou plusieurs des objectifs suivants :

- a) dénoncer le comportement illégal et le tort causé par celui-ci aux victimes ou à la collectivité;
- b) dissuader les délinquants, et quiconque, de commettre des infractions;
- c) isoler, au besoin, les délinquants du reste de la société;
- d) favoriser la réinsertion sociale des délinquants;
- e) assurer la réparation des torts causés aux victimes ou à la collectivité;
- f) susciter la conscience de leurs responsabilités chez les délinquants, notamment par la reconnaissance du tort qu'ils ont causé aux victimes ou à la collectivité.

L'article 718.1 du *Code criminel* expose le principe fondamental dont il faut tenir compte lors du prononcé de la peine, c'est-à-dire : « La peine est proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du délinquant. »

L'article 718.2 établit d'autres critères que le juge doit prendre en considération lorsqu'il y a des circonstances aggravantes ou atténuantes qui justifient d'alourdir ou d'alléger la peine. Il doit déterminer, par exemple, si l'infraction est motivée par des préjugés ou de la haine, s'il y a des preuves de mauvais traitements et s'il s'agit de terrorisme. Le juge doit aussi tenir compte des conséquences pour la victime. Les alinéas 718.2b) à e) énoncent d'autres grands principes :

supérieure de justice de l'Ontario, a aussi dit que les avocats de l'État devaient jouir d'un plus grand pouvoir discrétionnaire : « Dans certains cas, des peines minimales obligatoires sont nécessaires, mais dans bien des cas, de telles peines s'appliquent et ce n'est pas nécessaire. »

¹²⁶ Voir le témoignage de Leo Russomanno, Criminal Lawyers' Association (*Témoignages*, [18 février 2016](#)).

- b) l'harmonisation des peines, c'est-à-dire l'infliction de peines semblables à celles infligées à des délinquants pour des infractions semblables commises dans des circonstances semblables;
- c) l'obligation d'éviter l'excès de nature ou de durée dans l'infliction de peines consécutives;
- d) l'obligation, avant d'envisager la privation de liberté, d'examiner la possibilité de sanctions moins contraignantes lorsque les circonstances le justifient;
- e) l'examen, plus particulièrement en ce qui concerne les délinquants autochtones, de toutes les sanctions substitutives qui sont raisonnables dans les circonstances et qui tiennent compte du tort causé aux victimes ou à la collectivité.

L'application du principe énoncé à l'alinéa 718.2e) se traduit par des mesures telles que l'emprisonnement avec sursis¹²⁷ et les cercles de détermination de la peine dans le cas de délinquants autochtones. Des peines autres que l'emprisonnement peuvent être recommandées dans les cas indiqués. En outre, les mesures de rechange ou les programmes de déjudiciarisation qui ne requièrent pas l'application de la procédure judiciaire prévue par le *Code criminel* sont reconnus à l'article 717 du *Code* (voir le chapitre 8 à ce sujet). Ces dispositions font toutefois partie d'un régime général de détermination de la peine qui prévoit de nombreuses peines minimales obligatoires interdisant le recours aux mesures de rechange. De plus, il faut tenir compte de dispositions telles que l'article 718.01 du *Code criminel*, qui stipule : « Le tribunal qui impose une peine pour une infraction qui constitue un mauvais traitement à l'égard d'une personne âgée de moins de dix-huit ans accorde une attention particulière aux objectifs de dénonciation et de dissuasion d'un tel comportement. »

Les peines minimales obligatoires semblent, à première vue, enfreindre le principe de la proportionnalité, c'est-à-dire qu'elles ne tiennent pas compte de la gravité de l'infraction et du degré de responsabilité du contrevenant. Elles ont d'ailleurs été contestées à maintes reprises au motif qu'elles seraient contraires à l'article 12 de la *Charte*, qui précise : « Chacun a droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités. » Appelée à se prononcer sur le maintien d'une peine, la Cour suprême a dit ce qui suit :

L'examen du tribunal s'attache non seulement à l'objectif visé par la peine, mais également à l'effet de celle-ci sur le délinquant en cause. Lorsque la peine est simplement disproportionnée, aucune réparation ne peut être accordée en vertu de l'art. 12. Le tribunal doit plutôt être convaincu que la peine qui a été infligée est exagérément disproportionnée en ce qui concerne ce délinquant, au point où les Canadiens et Canadiennes considéreraient cette peine odieuse ou intolérable¹²⁸.

¹²⁷ L'emprisonnement avec sursis (art. 742.1 à 742.7 du *Code criminel*) est une forme de peine d'emprisonnement qui peut être purgée dans la collectivité. Différentes conditions doivent être réunies pour qu'une telle peine puisse être imposée. Par exemple, la durée de l'emprisonnement doit être inférieure à deux ans, la mesure ne met pas en danger la sécurité de la collectivité, et il ne s'agit pas d'une infraction poursuivie par mise en accusation et passible d'une peine d'emprisonnement minimale.

¹²⁸ *R. c. Morrissey*, [2000] RCS 90, par. 26.

Depuis de nombreuses années, le degré de déférence à montrer l'égard des choix faits par le Parlement en matière de détermination de la peine est une question abordée dans les jugements de la Cour suprême. Dans une décision de 1987, celle-ci dit : « Il faut éviter de considérer que toute peine disproportionnée ou excessive est contraire à la Constitution et laisser au processus normal d'appel en matière de sentence la tâche d'examiner la justesse d'une peine¹²⁹. » Plus récemment, la Cour suprême a répété qu'elle ne souhaitait pas intervenir constamment dans les questions touchant la détermination de la peine : « Point n'est besoin d'invoquer la *Charte* pour obtenir réparation à l'encontre d'une peine inappropriée. Lorsque, dans un cas donné, une peine d'emprisonnement n'est pas indiquée, elle ne sera pas infligée, et, si elle l'est, elle sera annulée en appel¹³⁰. »

Dans le cas où une peine ne serait plus applicable obligatoirement, il serait plus facile de trouver un règlement au début de la procédure. Par ricochet, cela libérerait du temps d'audience. Par ailleurs des témoins ont déploré les restrictions croissantes imposées aux peines d'emprisonnement avec sursis. En effet, ce type de peine ne peut pas être ordonné lorsqu'une peine obligatoire s'applique. En outre, des modifications apportées au *Code criminel* ont réduit le nombre d'infractions pour lesquelles la peine d'emprisonnement avec sursis est une option. Un plus grand nombre d'accusés choisissent donc d'aller en procès. Ils n'ont alors rien à perdre, car ils n'ont pas droit à l'emprisonnement avec sursis; ils sont sûrs d'aller en prison, qu'ils plaident coupables ou soient déclarés coupables. Si l'espoir d'avoir droit à l'emprisonnement avec sursis était maintenu, il y aurait peut-être plus de plaidoyers de culpabilité¹³¹.

L'effet des peines minimales obligatoires sur les victimes est une autre dimension de la question qui a été abordée devant le comité. Un témoin a parlé de l'infraction d'agression sexuelle armée envers un adolescent, qui est passible d'une peine obligatoire de cinq ans¹³². C'est le type d'affaire où le procureur de l'État pourrait juger qu'il est préférable, pour le jeune plaignant, de ne pas revivre l'événement traumatisant dans une salle d'audience. Mais vu la peine d'emprisonnement obligatoire assez longue, c'est aussi le type d'affaire qui va en procès.

Il a également été question de l'imposition de peines minimales obligatoires à des personnes souffrant de problèmes de santé mentale. Selon Marie Manikis, professeure à l'Université McGill, la personne se trouvant dans cette situation pourrait invoquer l'article 12 de la *Charte* et contester la peine en affirmant qu'elle est cruelle et inusitée. Il s'agirait cependant d'une procédure complexe, qui ne ferait qu'aggraver les délais du système. Un intervenant a proposé l'adoption d'une clause d'exonération en

¹²⁹ *R. c. Smith*, [1987] 1 RCS 1045, par. 55.

¹³⁰ *R. c. Malmo-Levine*; *R. c. Caine*, 2003 CSC 74, par. 164.

¹³¹ Voir les témoignages de Leo Russomanno, Criminal Lawyers' Association (*Témoignages*, [18 février 2016](#)); David Field, Aide juridique Ontario; Karen Hudson, Commission de l'aide juridique de la Nouvelle-Écosse (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); Josh Paterson, Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique (*Témoignages*, [23 mars 2016](#)); Margaret Keelaghan, Calgary Legal Guidance Association; et Graham Johnson, Criminal Trial Lawyers Association (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)), entre autres.

¹³² Voir le témoignage de Graham Johnson, Criminal Trial Lawyers Association (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)).

vertu de laquelle le juge pourrait déterminer, selon le cas, s'il est indiqué de réduire une peine, étant donné les faits en cause, ou d'envisager des mesures de rechange, par exemple des traitements¹³³.

« En gros, [...] les peines minimales obligatoires risquent de prolonger les procédures et de déboucher sur des procès sans raison d'être où l'on n'a rien à perdre, et sur des peines tout simplement disproportionnées. Il faut faire confiance aux juges et dans le fait qu'ils feront ce qui est juste. »

– KAREN HUDSON, COMMISSION DE L'AIDE JURIDIQUE DE LA NOUVELLE ÉCOSSE

Un certain nombre de témoins ont préconisé, à propos des peines minimales obligatoires, le rétablissement du pouvoir discrétionnaire des juges. Pour ce qui est des accusés ayant des problèmes de santé mentale, il pourrait y avoir, parmi les articles relatifs au prononcé de la peine, une disposition qui permettrait aux juges de déroger à la peine minimale obligatoire si celle-ci se traduisait par une peine disproportionnée ou manifestation inappropriée. Une solution de rechange consisterait tout simplement à réduire le nombre de peines minimales obligatoires. Il faudrait alors examiner un certain nombre d'infractions passibles actuellement d'une peine minimale obligatoire afin de déterminer si la peine en question est raisonnable. Le comité observe à cet égard que, dans la lettre de mandat qu'il lui a remise en novembre 2015, le premier ministre demande à la ministre de la Justice de « réviser les changements apportés depuis dix ans à notre système de justice pénale ainsi que les réformes de la détermination des peines apportées au cours de la dernière décennie [...] [afin] d'accroître le recours à la justice réparatrice et à d'autres initiatives visant la réduction du taux d'incarcération chez les Autochtones du Canada¹³⁴ ». Le comité continue d'attendre avec impatience les résultats de cet exercice et le plan d'action que la ministre mettra en place pour y donner suite.

Recommandation 8

Le comité recommande que la ministre de la Justice procède à un examen intégral des peines minimales obligatoires afin :

- **de dégager des principes raisonnables basés sur des données probantes pour déterminer dans quelles circonstances elles sont appropriées;**
- **d'évaluer la possibilité de permettre au tribunal d'y substituer d'autres peines ou des traitements lorsque le contrevenant aux prises avec des problèmes de santé mentale est passible d'une peine minimale obligatoire.**

¹³³ Voir les témoignages d'Ian Carter, Association du Barreau canadien (*Témoignages*, [19 octobre 2016](#)); et Marie Manikis, Université McGill (*Témoignages*, [28 octobre 2016](#)), entre autres.

¹³⁴ Cabinet du premier ministre, *Lettre de mandat de la ministre de la Justice et procureur général du Canada*.

Solutions de rechange et infractions provinciales

Dans son exploration de diverses façons d'accélérer le fonctionnement du système de justice pénale, le comité s'est demandé comment réduire le recours au système. L'une des possibilités serait de trouver des moyens de répondre aux problèmes sociaux et aux comportements antisociaux sans passer par le droit criminel. Au Canada, beaucoup d'infractions réglementaires qui sont de compétence provinciale, territoriale ou fédérale sont traitées à l'aide de procédures qui ne font pas intervenir le système de justice criminel.

Des témoins ont parlé de la manière dont les provinces traitent les cas de conduite avec facultés affaiblies comme exemple illustrant les avantages possibles de recours autres que l'application du *Code criminel*. Toutes les provinces ont un code de la route qui renferme des dispositions permettant d'imposer des pénalités administratives aux conducteurs dont les facultés sont affaiblies par la drogue ou l'alcool. En autorisant les services de police à appliquer en priorité les lois provinciales (plutôt que le *Code criminel*) dans le cas des conducteurs dont les facultés sont affaiblies, il pourrait être possible de s'attaquer plus efficacement à ce problème. Cette question a été abordée par plusieurs représentants des services de police et avocats de la défense, dont certains, parmi ces derniers, se spécialisent dans les causes touchant la conduite avec facultés affaiblies¹³⁵. Le comité a aussi entendu le point de vue du surintendant des véhicules automobiles de la Colombie-Britannique, dont la province a mis en place le Programme d'interdiction immédiate de conduire comme solution de rechange au dépôt d'accusations criminelles.

Selon Craig Fairbairn, agent de liaison du Tribunal de traitement de la toxicomanie au Service de police d'Ottawa, ces dossiers « paralysent le système judiciaire ». Ce constat est confirmé par Statistique Canada, qui révèle que le règlement de ces dossiers prend plus de temps¹³⁶. Les causes de conduite avec facultés affaiblies par la drogue, en particulier, sont moins susceptibles d'entraîner un verdict de culpabilité les causes de conduite avec facultés affaiblies par l'alcool¹³⁷.

À la suite des modifications législatives apportées récemment en réponse à des décisions de la Cour suprême (p. ex. *R. c. St-Onge Lamoureux*)¹³⁸, les enquêtes et les poursuites entreprises dans les

¹³⁵ Voir les témoignages de Paul Doroshenko, Acumen Law Corporation (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)) et David Genis, The Law Firm of David Genis (*Témoignages*, [5 octobre 2016](#)).

¹³⁶ Le temps médian nécessaire au règlement d'un dossier de conduite avec facultés affaiblies varie selon l'étude de Statistique Canada. Les données les plus récentes, publiées en 2017, révèlent un temps médian de 105 jours pour l'année 2014-2015 (en baisse par rapport aux 155 jours de l'année précédente) (Maxwell, 2017). Selon une autre étude, publiée en 2016 (Perreault), le temps médian s'est établi, pour la période allant de 2010-2011 à 2014-2015, à 127 jours pour les dossiers de conduite affaiblie par l'alcool, et à 227 jours pour ceux de conduite affaiblie par la drogue. Voir Samuel Perreault, Statistique Canada, [La conduite avec facultés affaiblies au Canada, 2015](#), 2016, p. 17

¹³⁷ Perreault, Statistique Canada, 2016. P. 18. Rick Woodburn de l'Association canadienne des juristes de l'État a indiqué que « [I]une des raisons pour lesquelles les accusations de conduite en état d'ébriété sont si abondantes, c'est qu'elles visent également des gens de la classe moyenne. Toute la jurisprudence a été établie parce que les gens de la classe moyenne et de la classe supérieure — je vais le dire, simplement — ont l'argent nécessaire pour se défendre dans ce genre d'affaires. »

¹³⁸ *R. c. St-Onge Lamoureux*, 2012 CSC 57. Pour obtenir plus de renseignements sur l'historique du droit criminel en matière de conduite avec les facultés affaiblies, voir Maxime Charron-Tousignant et Dominique Valiquet,

dossiers de conduite avec facultés affaiblies sont devenues plus complexes¹³⁹. Selon Paul Doroshenko, avocat de la défense :

Les avocats de la défense devaient désormais établir que [l'alcootest] n'avait pas été entretenu comme il faut, ou ne semblait pas fonctionner comme il faut pour une raison quelconque, ou encore que les techniciens avaient négligé de suivre la procédure à la lettre [...] Par conséquent, les avocats de la défense, comme moi-même, demandons de plus en plus la communication d'une telle preuve [...] Cette demande accrue de divulgation exerce des pressions supplémentaires sur le système judiciaire.

Conséquence apparente de l'arrêt *St-Onge Lamoureux*, plusieurs causes concernant la conduite avec facultés affaiblies ont été retirées ou suspendues en raison de délais dans la divulgation de la preuve¹⁴⁰. Cette observation a été confirmée par Ian Carter, selon qui les demandes d'arrêt des procédures pour motif de délais déraisonnables sont souvent acceptées dans les cas de « conduite avec facultés affaiblies et taux d'alcoolémie dépassant 80 mg ne causant ni la mort ni blessures¹⁴¹ ».

[Résumé législatif du projet de loi C-73 : Loi modifiant le Code criminel \(infractions relatives aux moyens de transport\), la Loi sur le casier judiciaire et d'autres lois en conséquence](#), publication n° 41-2-C73-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 1^{er} septembre 2015, p. 2-7.

¹³⁹ Selon David Genis, avocat de la défense, c'est particulièrement vrai dans les cas d'alcoolémie supérieure à 80 mg/100 ml de sang. Joseph Oliver, représentant de l'Association canadienne des chefs de police, a dit qu'une analyse des services de police de la Colombie-Britannique effectuée en 2005 par le University College of the Fraser Valley avait révélé que, dans les 30 années précédentes, le temps dont la police avait besoin pour faire une enquête sur un cas de conduite avec facultés affaiblies avait augmenté de 250 %. Voir University College of the Fraser Valley, [A 30 Year Analysis of Police Service Delivery and Costing: "E" Division - Research Summary](#), 2005, p. 2. Voir aussi les témoignages de Tom Stamatakis, Association canadienne des policiers (*Témoignages*, [23 mars 2016](#)); chef Jean-Michel Blais, Police régionale d'Halifax (*Témoignages*, [6 mai 2016](#)); et Jennifer Lopes, British Columbia Crown Counsel Association (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)), entre autres.

¹⁴⁰ Voir le témoignage de Paul Doroshenko, Acumen Law Corporation (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)), qui a indiqué ce qui suit à ce sujet : « Plus tôt cette année, en Alberta, on a dû abandonner les procédures dans des centaines de cas de conduite avec facultés affaiblies, parce qu'on n'a pas pu produire de dossiers d'entretien adéquats. » Par ailleurs, en janvier 2015, la Cour du Québec (district judiciaire de Gatineau) a ordonné l'arrêt des procédures dans plus de 50 dossiers de conduite avec facultés affaiblies en raison de délais déraisonnables (voir CBC News, « [Plus de 50 personnes libérées d'accusations de conduite avec les capacités affaiblies](#) », 30 janvier 2015). Voir également le témoignage de Donald Piragoff, ministère de la Justice du Canada (*Témoignages*, [4 février 2016](#)).

¹⁴¹ Selon Scott Newark, auteur du rapport *Justice on Trial: Inefficiencies and Ineffectiveness in the Canadian Criminal Justice System* de l'Institut Macdonald-Laurier, la Cour d'appel de l'Ontario a jugé que certaines des demandes de divulgation de la preuve présentées dans des causes de conduite avec facultés affaiblies « sont utilisées de façon désinvolte et entraînent des retards ». Voir [R. c. Jackson](#), 2015 ONCA 832, par. 139 : « Le bon fonctionnement des tribunaux de première instance, et notamment de ceux pour lesquels les infractions de conduite avec facultés affaiblies par l'alcool occupent une place importante dans le registre, repose sur la capacité de ces tribunaux de garder la maîtrise de la procédure. Pour ce faire, ceux-ci doivent avoir le pouvoir de décourager les demandes non fondées de dossiers de tiers, qui consomment de précieuses ressources. » [TRADUCTION]

Rappelons que plusieurs témoins ont mentionné que les peines minimales obligatoires et leurs conséquences dissuadent les personnes accusées de conduite avec facultés affaiblies de plaider coupables. Les conséquences sont les suivantes : le casier judiciaire, une hausse des primes d'assurance, et la perte du permis de conduire, ce qui constitue un sérieux handicap, particulièrement pour les personnes vivant dans une région rurale privée de transport en commun¹⁴². Comme l'a fait valoir John H. Hale, avocat de la défense : « Les conséquences indirectes d'une condamnation pèsent encore plus longtemps. Raison de plus pour contester les accusations. »

La Colombie-Britannique a trouvé une solution qui pourrait simplifier et accélérer le traitement des dossiers de conduite avec facultés affaiblies. Cette province a mis en place un régime presque exclusivement réglementaire en vertu de la *Motor Vehicle Act* pour les cas où l'alcoolémie est tout juste supérieure à la limite. Sam MacLeod, surintendant des véhicules automobiles, ministère de la Sécurité publique et du Solliciteur général de la Colombie-Britannique, a parlé de cette approche :

Pour répondre au problème [du taux de mortalité associé à l'alcool au volant] et à la surcharge du système judiciaire, on a mis en œuvre le Programme d'interdiction immédiate de conduire en septembre 2010. Le programme permet de prendre des sanctions immédiates et importantes en vertu de la Loi sur les véhicules à moteur, notamment des sanctions pécuniaires, une suspension immédiate du permis de conduire, la mise en fourrière immédiate des véhicules, un renvoi obligatoire vers les programmes de rattrapage et souvent l'obligation d'utiliser un antidémarrreur. Le programme est conçu en vue de faciliter le travail des policiers. Les sanctions sont émises sur les lieux et les policiers n'ont pas à amener le conducteur au poste de police pour réaliser un autre alcootest.

M. MacLeod a ajouté que les « policiers peuvent utiliser les outils existants du *Code criminel* pour les infractions plus graves ou si le conducteur est assujéti à de multiples interdictions de conduire ». Il a indiqué que, grâce à cette approche, le nombre de décès, de blessures, de collisions et de dommages matériels associés à l'alcool au volant a diminué dans la province¹⁴³.

Selon ce qu'a révélé M. MacLeod, la mise en place du Programme d'interdiction immédiate de conduire a permis de réduire d'environ 7 300 le nombre de cas de conduite avec facultés affaiblies (il y en a eu 34 300 en tout) portés devant les tribunaux chaque année (une diminution de 83 % depuis l'instauration du programme en 2010). La baisse du volume d'affaires judiciaires a été confirmée par Jennifer Lopes, vice-présidente de la British Columbia Crown Counsel Association : « Les procureurs n'ont

¹⁴² Voir les témoignages de Leo Russomanno, Criminal Lawyers' Association (*Témoignages*, [18 février 2016](#)); Rick Woodburn, Association canadienne des juristes de l'État (*Témoignages*, [9 mars 2016](#)); John H. Hale, Hale Criminal Law Office (*Témoignages*, [5 octobre 2016](#)); et Ian M. Carter, Association du Barreau canadien (*Témoignages*, [19 octobre 2016](#)).

¹⁴³ D'après le surintendant MacLeod, le nombre de décès associés à l'alcool au volant est passé de 113 à 56 par année. Joseph Oliver, représentant de l'Association canadienne des chefs de police, a fait référence à un rapport de 2015 selon lequel des études permettent de croire que la suspension immédiate du permis se traduit par une baisse estimée de 36 décès chaque année. Voir Sandi Wiggins, [Report on British Columbia's 2010 Impaired Driving Initiative \(IDI\)](#), version préliminaire, janvier 2015, p. 44.

plus à traiter des procès liés à la conduite avec facultés affaiblies ni à fixer les dates de ces procès. » Greg DelBigio, représentant du Conseil canadien des avocats de la défense, a aussi affirmé que le programme avait « permis de réduire de plusieurs milliers le nombre d'affaires devant les tribunaux ». Adam Palmer, chef au Service de police de Vancouver, s'est dit « très favorable » à ce programme : « Cela a été une mesure positive pour la Colombie-Britannique. Le service de police de Vancouver l'appuie sans réserve. » Dominic Lamb, de la Criminal Lawyers' Association, a proposé de suivre ce modèle pour les cas simples de conduite avec facultés affaiblies et de laisser les services de police « déterminer la ligne de conduite à adopter ». Plusieurs témoins ont dit qu'ils appuyaient l'initiative, surtout lorsque l'alcoolémie n'est que légèrement supérieure à la limite¹⁴⁴.

D'autres témoins ont cependant exprimé des réserves. Rick Woodburn s'est demandé s'il était dans l'intérêt public de donner l'équivalent d'une contravention pour excès de vitesse à une personne qui a conduit avec les facultés affaiblies. Paul Doroshenko, avocat de la défense à Vancouver, a formulé plusieurs vives préoccupations à l'égard du Programme d'interdiction immédiate de conduire :

[Le gouvernement] a essentiellement remplacé les poursuites par des suspensions immédiates du permis de conduire en fonction des résultats des appareils de détection approuvés. En imposant cette sanction administrative, le gouvernement a renoncé aux arguments fondés sur la *Charte*, au processus de divulgation et à la vérification des preuves recueillies par les policiers.

Il arrive aussi, selon M. Doroshenko, que des accusés contestent l'interdiction immédiate de conduire, ce qui allonge les délais. Il déplore également que les alcootests soient utilisés pour punir les gens, alors qu'ils ont été conçus pour détecter la présence d'alcool.

Bien que le modèle de la Colombie-Britannique ait été contesté et qu'il fasse l'objet de critiques, il représente une solution pratique qui permet de traiter un problème social sans passer par le système de justice pénale. C'est un exemple que les gouvernements canadiens devraient explorer en vue de libérer de précieuses ressources dans leur appareil judiciaire. L'une des façons de s'y prendre pourrait être de traiter certaines infractions en vertu des lois provinciales, ou du moins par le biais de régimes administratifs sortant du modèle traditionnel de tribunal de première instance. Joseph Oliver, qui a témoigné au nom de l'Association canadienne des chefs de police, a donné un exemple de proposition qui va dans ce sens : avant que le gouvernement fédéral annonce son intention de légaliser la marijuana, son organisation cherchait « à élargir l'éventail de mesures d'application de la loi offertes aux policiers pour réprimer de façon plus efficace et plus efficiente la possession illicite de cannabis ». L'association avait notamment proposé une contravention pour la simple possession de marijuana. Des témoins ont aussi parlé de façons possibles de recourir davantage à la *Loi sur les contraventions*¹⁴⁵, qui peut permettre de

¹⁴⁴ Voir les témoignages de Dominic Lamb, Criminal Lawyers' Association; et Greg DelBigio, Conseil canadien des avocats de la défense (*Témoignages*, [18 février 2016](#)); Joseph Oliver, Association canadienne des chefs de police (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); Tom Stamatakis, Association canadienne des policiers (*Témoignages*, [23 mars 2016](#)); Adam Palmer, chef du Service de police de Vancouver (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)); et John H. Hale, Hale Criminal Law Office (*Témoignages*, [5 octobre 2016](#)).

¹⁴⁵ [Loi sur les Contraventions](#), L.C. 1992, ch. 47.

donner une contravention plutôt que de déposer des accusations¹⁴⁶. Mentionnons également que le projet de loi C-45, à la partie 2, énonce une procédure permettant de punir par contravention certaines infractions à ce qui deviendra éventuellement la *Loi sur le cannabis*. Ainsi, l'auteur d'une infraction mineure qui reçoit une contravention l'obligeant à payer une amende fixe n'aura pas à comparaître devant le tribunal pour la payer. L'infraction sera enregistrée, mais n'entraînera pas l'ouverture d'un casier judiciaire¹⁴⁷.

L'application de ces solutions de rechange doit toutefois se faire avec prudence, dans le respect de l'équité procédurale et des compétences. Il vaut quand même la peine d'évaluer la possibilité de réduire la demande de ressources du système de justice pénale en traitant certaines infractions en vertu des lois provinciales ou de règlements. Pour tirer pleinement parti de ces avantages, le gouvernement fédéral et les provinces devront collaborer pour veiller à ce que toute proposition législative soit non seulement applicable, mais également respectueuse de la Constitution.

Recommandation 9

Le comité recommande que la ministre de la Justice évalue l'intérêt de désigner des infractions liées à certaines problématiques sociales afin qu'elles soient règlementées par l'application d'un régime de sanctions administratives et de restreindre les poursuites pénales aux crimes plus graves afin de réduire les pressions exercées sur les ressources limitées des tribunaux.

¹⁴⁶ Voir les témoignages de William Trudell, Conseil canadien des avocats de la défense (*Témoignages*, [18 février 2016](#)); Joseph Oliver, Association canadienne des chefs de police (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); et Didier Deramond, Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) (*Témoignages*, [28 octobre 2016](#)), entre autres.

¹⁴⁷ Projet de loi C-45, Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le *Code criminel* et d'autres lois, [LEGISinfo](#).

Les langues officielles



L'ancien commissaire aux langues officielles, Graham Fraser, s'est lui aussi dit préoccupé par le manque de célérité de la justice. Il a observé que le manque d'accès à la justice dans l'une ou l'autre des langues officielles pouvait contribuer à allonger les délais. C'est un véritable problème, compte tenu surtout que le paragraphe 19(1) de la *Charte* garantit aux Canadiens le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux établis par le Parlement et dans tous les actes de procédure qui en découlent.

M. Fraser a présenté les résultats d'une étude que le Commissariat a effectuée en 2013 en partenariat avec le Commissariat aux langues officielles du Nouveau-Brunswick et le Commissariat aux services en français de l'Ontario. Le rapport de l'étude, intitulé *L'accès à la justice dans les deux langues officielles : Améliorer la capacité bilingue de la magistrature des cours supérieures*¹⁴⁸, porte sur le processus de nomination des juges aux cours supérieures et sur la formation linguistique offerte aux juges. Le commissaire Fraser a indiqué, à ce sujet :

Nous sommes arrivés à la conclusion que le processus ne permet pas d'assurer la nomination d'un nombre suffisant de juges ayant les compétences linguistiques requises pour entendre les citoyens dans la langue officielle de la minorité, et ce, sans délais ni coûts supplémentaires.

La conclusion du Commissariat, selon M. Fraser, repose sur deux constats principaux :

¹⁴⁸ Commissariat aux langues officielles, [L'accès à la justice dans les deux langues officielles : Améliorer la capacité bilingue de la magistrature des cours supérieures](#), 2013.

Premièrement, il n'existe aucune action concertée pour déterminer les besoins des cours supérieures en ce qui a trait à leur capacité bilingue ou pour veiller à ce qu'un nombre suffisant de juges bilingues soit nommé à ces cours.

Deuxièmement, il n'existe pas d'évaluation objective des compétences linguistiques des candidats à la magistrature des cours supérieures.

Le Commissariat fait aussi remarquer dans son rapport que les quelque 2 millions de Canadiens faisant partie d'une communauté de langue officielle en situation minoritaire risquent d'attendre plus longtemps s'ils veulent que la justice les entende dans la langue officielle de leur choix.

« Les plaintes que nous avons reçues provenaient plutôt d'avocats ou de juges qui traitaient des difficultés liées aux délais et du fait que, bien souvent, l'appareil judiciaire n'a pas les capacités d'entendre, en temps opportun, une cause dans la langue de l'accusé. »

– GRAHAM FRASER, ANCIEN
COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

Le rapport contient dix recommandations concernant l'amélioration de l'accès à la justice pour les deux millions de Canadiens qui font partie d'une communauté de langue officielle en situation minoritaire, dont plusieurs visent à renforcer le bilinguisme de la magistrature des cours supérieures au Canada et à sensibiliser davantage la magistrature aux droits relatifs aux langues officielles. Le Commissariat demande également l'établissement d'une approche concertée entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

Lors de son témoignage, M. Fraser a présenté deux projets menés en Ontario et au Nouveau-Brunswick :

Au printemps 2015, en Ontario, la procureure générale et ministre déléguée aux Affaires francophones, l'honorable Madeleine Meilleur, a lancé un projet pilote fondé sur une stratégie d'offre active de services, visant à offrir un service de qualité en français tant aux justiciables qu'aux avocats francophones au palais de justice d'Ottawa.

Au Nouveau-Brunswick, depuis 2011, la juge de la Cour provinciale, Yvette Finn, mène un projet de formation linguistique à l'intention des juges de nomination provinciale de partout au pays. De plus, au début de l'année, elle a mis sur pied un service d'évaluation des compétences linguistiques en salle d'audience, s'adressant aux juges canadiens de nomination provinciale.

Le comité est d'accord pour dire que tous les Canadiens devraient être capables d'exercer leur droit d'être entendus dans la langue officielle de leur choix sans que leur dossier fasse l'objet de délais. La ministre de la Justice doit veiller à ce que le système canadien de justice criminel puisse satisfaire la demande de chaque accusé de faire entendre sa cause dans la langue officielle de son choix; pour que cela soit possible, il faut notamment assurer la disponibilité de juges capables de servir les communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Recommandation 10

Le comité recommande que la ministre de la Justice :

- **porte une attention particulière aux recommandations formulées par le commissaire aux langues officielles dans son rapport de 2013 intitulé *L'accès à la justice dans les deux langues officielles : Améliorer la capacité bilingue de la magistrature des cours supérieures*;**
- **veille, dans le choix des nouveaux juges qu'elle nommera, à améliorer le bilinguisme de la magistrature au Canada, en particulier dans les régions où se trouvent d'importantes communautés de langue officielle en situation minoritaire.**

CHAPITRE 4 – LA JUSTICE ET L’ASSISTANCE AUX VICTIMES



[L’impact de l’arrêt des procédures sur la victime est] désastreux. C’est l’une des pires choses que l’on puisse avoir à faire parce [qu’il] n’y a aucune possibilité que cette affaire soit tranchée sur le fond. Il n’y a absolument aucun sentiment de justice. La victime n’a pas eu la possibilité de témoigner. Elle n’a pas eu l’occasion de raconter son expérience. Bien entendu, c’est toujours à la fin de l’instance, alors on a fait languir la victime depuis le début [...] on doit regarder cette personne dans les yeux et lui dire : « Je suis vraiment désolée, mais c’est ici que ça s’arrête. » C’est l’un des pires sentiments qui existent.



KATE MATTHEWS, ASSOCIATION
DES PROCUREURS DE LA COURONNE
DE L’ONTARIO

Lors des audiences du comité, de nombreux témoins ont fait état des conséquences négatives des délais pour les victimes. Ces conséquences ont été soulignées non seulement par les fournisseurs de services aux victimes, mais également par les policiers, les avocats et les juges. Beaucoup de victimes ont un lourd fardeau émotionnel qu’elles espèrent voir s’alléger lorsque le délinquant sera déclaré coupable et que justice sera rendue. Les mois et parfois même les années à tirer ce fardeau de comparution en comparution, durant chaque contre-interrogatoire et après chaque ajournement, peuvent être durement ressentis. Si l’arrêt des procédures est ultimement ordonné, son effet peut être dévastateur pour la victime. Elle n’éprouve alors aucun sentiment de résolution, d’avoir obtenu justice. Les procédures s’arrêtent simplement, sans que le fond de l’affaire soit jugé.

Au Canada, le système de justice pénale n’est pas centré sur la victime. Les principaux acteurs d’un procès criminel sont le juge – et parfois le jury –, le procureur de la Couronne, l’accusé et, s’il est représenté, son avocat. Lorsqu’une victime participe à un procès, c’est habituellement à titre de témoin venu corroborer la preuve avancée par le procureur de la Couronne. Comme l’a expliqué Brian Saunders, alors directeur des poursuites pénales, le procureur de la Couronne n’est pas « l’avocat de la victime »; il ne la « représente » pas. Il représente plutôt les intérêts de la société dans l’ensemble. Lorsqu’on commet une infraction contre une personne, on enfreint la loi. Cela est considéré comme un préjudice à la société et il est dans l’intérêt de celle-ci de voir à ce que le crime soit puni. Les récentes mesures visant à mieux reconnaître les besoins des victimes et à accroître leur rôle dans les procédures pénales ont été en quelque sorte greffées au système traditionnel. Mentionnons à titre d’exemple la *Charte canadienne des*

*droits des victimes*¹⁴⁹ et les modifications apportées au *Code criminel* prévoyant que la déclaration de la victime ou la déclaration faite au nom d'une collectivité doivent être prises en considération par le tribunal¹⁵⁰. Ces mesures offrent aux victimes la possibilité d'accroître considérablement leur participation. Le terme « victime » est défini dans le *Code criminel* et dans la *Charte canadienne des droits des victimes*. Dans cette dernière, il s'entend au sens d'un « particulier qui a subi des dommages – matériels, corporels ou moraux – ou des pertes économiques par suite de la perpétration ou prétendue perpétration d'une infraction¹⁵¹ ».

Le tribunal établit la culpabilité ou déclare l'acquittement de l'accusé sans nécessairement tenir compte du besoin de la victime d'éprouver un sentiment de justice. Toutefois, à l'étape de la détermination de la peine, le tribunal est tenu de prendre en considération la déclaration de la victime ou la déclaration faite au nom de la collectivité. Bien que ces déclarations puissent influencer le choix de la peine infligée au contrevenant, le juge peut accorder la priorité à d'autres principes de détermination de la peine. Le déroulement d'un procès pénal est dicté par l'action du juge et des avocats. Cela fait en sorte, selon M^{me} Illingworth, que : « les intérêts, les contraintes et les responsabilités des victimes sont rarement à l'avant-plan lorsque vient le temps pour les procureurs de la Couronne et les avocats de la défense de fixer les dates des procédures ». Le processus de négociation des plaidoyers s'effectue le plus souvent sans que la victime soit informée et encore moins consultée.

Un changement de culture est déjà amorcé au sein du système judiciaire en ce qui concerne le rôle des victimes et la manière dont elles sont traitées grâce à l'action de défenseurs des droits des victimes qui sensibilisent les intervenants du milieu à la nécessité d'en intégrer les besoins à chacune des étapes des procédures pénales. Or, une évolution plus profonde s'impose, dont la réalisation complète nécessitera un soutien et des ressources additionnels. Les parties à des procédures pénales devront penser différemment et réfléchir à l'impact sur les victimes. Par exemple, Jenny Charest, directrice générale du Centre d'aide aux victimes d'actes criminels de Montréal pour le Réseau des CAVAC, a affirmé que tout délai additionnel découlant d'un ajournement devrait, avant que la demande ne soit accordée, « faire l'objet d'une validation des impacts auprès des victimes ». Le comité convient que pour accélérer le processus judiciaire au Canada, il faudra non plus songer incidemment au rôle et aux besoins des victimes, mais en faire une priorité. La justice n'exige rien de moins.

¹⁴⁹ [Charte canadienne des droits des victimes](#), L.C. 2015, ch. 13, art. 2.

¹⁵⁰ [Code criminel](#), L.R.C., 1985, ch. C-46, art. 722-722.2.

¹⁵¹ [Charte canadienne des droits des victimes](#), art. 2. Une définition semblable figure à l'article 2 du *Code criminel*.

L'impact sur les victimes

« Il s'agissait d'un procès pour agression sexuelle, et le retard avait en fait été causé par la victime. Elle avait un problème cardiaque important qui l'avait obligée à subir deux interventions chirurgicales à cœur ouvert après l'arrestation [...] Au bout du compte, il a fallu plus de quatre ans avant que nous obtenions un procès et qu'elle se porte assez bien pour y témoigner. C'était une personne très sympathique. Elle n'avait pas de comptes à régler. Elle ne faisait rien de méchant ou de mal, mais nous avons perdu la cause en application de l'alinéa 11 b), et c'était une affaire bizarre parce que nous l'avons en fait perdue par la « faute » de la victime, et elle a été anéantie. »

- LAURIE GONET, ASSOCIATION DES PROCUREURS
DE LA COURONNE DE L'ONTARIO

Les témoins qui ont comparu devant le comité ont fait voir à quel point les procédures pénales sont difficiles pour les victimes, surtout lorsqu'elles se prolongent inutilement. Pour décrire ce que vivent les victimes, ils ont employé entre autres les termes : désastreux¹⁵², vie bouleversée¹⁵³, détresse¹⁵⁴, impuissance¹⁵⁵, impression d'être à nouveau victime¹⁵⁶, extrêmement décevant¹⁵⁷, stress et anxiété¹⁵⁸,

¹⁵² Voir les témoignages suivants : Kate Matthews, Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario (*Témoignages*, [9 mars 2016](#)); Heidi Illingworth, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes; Frank Tremblay, Victimes d'agressions sexuelles au masculin (*Témoignages*, [24 mars 2016](#)).

¹⁵³ Voir le témoignage de Joseph Oliver, Association canadienne des chefs de police (*Témoignages*, [25 février 2016](#)).

¹⁵⁴ Voir le témoignage de Jean-Michel Blais, Police régionale d'Halifax (*Témoignages*, [6 mai 2016](#)).

¹⁵⁵ Voir le témoignage d'Heidi Illingworth, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes (*Témoignages*, [24 mars 2016](#)).

¹⁵⁶ Voir les témoignages suivants : Heidi Illingworth, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes; et Sue O'Sullivan, Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels (*Témoignages*, [24 mars 2016](#)); et Tony Smith, Council of Parties for the Restorative Public Inquiry into the Home for Coloured Children (*Témoignages*, [6 mai 2016](#)).

¹⁵⁷ Voir le témoignage de Jennifer Lopes, British Columbia Crown Counsel Association (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)).

¹⁵⁸ Voir les témoignages d'Heidi Illingworth, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes (*Témoignages*, [24 mars 2016](#)); et de Jennifer Lopes, British Columbia Crown Counsel Association et d'Adam Palmer, chef du Service de police de Vancouver (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)).

terrible¹⁵⁹, frustrant¹⁶⁰, un enfer¹⁶¹ et démoralisant¹⁶². L'honorable Patrick J. LeSage, ancien juge en chef de la Cour supérieure de justice de l'Ontario, et d'autres ont convenu que la durée des procès était la principale source de frustration chez les victimes. Et plus le temps passe, plus la mémoire de la victime risque de se dissiper et de devenir moins fiable, ce qui peut avoir un effet sur la qualité de la preuve avancée par le procureur de la Couronne. Voilà une autre raison d'éviter que les procès traînent inutilement.

Quatre des nombreux témoignages recueillis par le comité ont traité de l'énorme difficulté que peut représenter pour la victime sa participation au système de justice pénale. Premièrement, Jenny Charest a souligné la frustration des victimes, qui :

[...] ont régulièrement le sentiment de ne pas être entendues. En outre, même si elles le sont, il y a différentes mesures qui sont mises en place auxquelles elles n'ont pas accès ni même à l'information [...]

Cependant, les procédures qui durent pendant plusieurs années signifient, pour une personne victime qui a pris tout son courage pour dénoncer son agresseur, qu'elle doit mettre sa vie entre parenthèses pendant plusieurs années [...] Alors, tant et aussi longtemps que les procédures ne sont pas terminées, cette personne doit s'efforcer de ne pas oublier, de ne pas passer à autre chose [...] Le fait de retourner à la cour crée parfois une reviviscence du traumatisme.

Deuxièmement, Sue O'Sullivan, ombudsman fédérale des victimes d'actes criminels, a ajouté :

[U]n fardeau émotif et psychologique causé par un procès criminel non résolu et toujours en cours; d'une anxiété face à leur rôle dans le procès, y compris la nécessité de comparaître en tant que témoin; du fardeau financier imputable à la perte de salaire, aux services de garde pour un enfant ou un aîné et aux frais de déplacement [...] De nombreuses autres victimes ont affirmé s'être senties victimisées de nouveau par des conséquences imprévues liées à des retards dans les instances pénales. Elles ont indiqué se sentir dévalorisées et avoir l'impression que leur vie était mise en suspens jusqu'à l'issue du procès.

Troisièmement, Heidi Illingworth, directrice générale du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, a déclaré :

¹⁵⁹ Voir les témoignages de Leo Russomanno, Criminal Lawyers' Association (*Témoignages*, [18 février 2016](#)); Jenny Charest, Centre d'aide aux victimes d'actes criminels de Montréal pour le Réseau des CAVAC (*Témoignages*, [28 octobre 2016](#)).

¹⁶⁰ Voir les témoignages suivants : Joseph Oliver, Association canadienne des chefs de police (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); Tom Stamatakis, Association canadienne des policiers (*Témoignages*, [23 mars 2016](#)); Sue O'Sullivan, Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels (*Témoignages*, [24 mars 2016](#)); Adam Palmer, chef du Service de police de Vancouver (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)).

¹⁶¹ Voir les témoignages d'Alain Fortier et de Frank Tremblay, Victimes d'agressions sexuelles au masculin (*Témoignages*, [24 mars 2016](#)).

¹⁶² Voir le témoignage d'Adam Palmer, chef du Service de police de Vancouver (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)).

Les retards et les ajournements ont des incidences négatives importantes pour la victime et sa famille [...] [C]ela peut comprendre un stress constant et une anxiété soutenue. Il y a aussi le fait qu'il peut être très frustrant de se préparer à témoigner uniquement pour voir l'audience être ajournée pour une raison ou une autre, par exemple parce que l'avocat n'est pas disponible ou qu'il y a un conflit dans l'horaire du juge. Il devient en outre impossible pour ces gens-là de tourner la page. Il faut également noter que plus les procédures traînent devant les tribunaux, plus la victime se sent déconnectée.

Plus le processus de justice pénale traîne en longueur, plus la victime doit souffrir pendant longtemps en se faisant constamment rappeler le crime commis à son endroit [...] De nombreuses victimes doivent parcourir des distances considérables, voire se rendre dans une autre province, pour se faire dire une fois sur place que l'audience est reportée. Il arrive aussi qu'un procès puisse débiter et qu'il s'ensuive une série d'ajournements, de reports ou de problèmes d'horaire qui forcent la victime à se présenter à nouveau quelques semaines plus tard. Les victimes doivent engager des coûts pour s'absenter du travail, se déplacer, faire garder leurs enfants et même stationner leur véhicule au palais de justice, et ces frais ne sont remboursés qu'en partie.

Enfin, le directeur de police Jean-Michel Blais de la Police régionale d'Halifax a expliqué que, lorsque les besoins des victimes ne sont pas satisfaits pendant les procédures pénales, il pouvait y avoir une « victimisation secondaire », dont il existe deux types : l'injustice et l'indignité. Il en a donné l'explication suivante :

L'injustice comprend la crainte de représailles, le manque d'information sur le processus judiciaire, le peu de cas dont la police, les tribunaux ou le système correctionnel semblent faire des victimes, les délais judiciaires, le manque de contact et de réponse de la part des intervenants voulus du système de justice pénale, la perte de revenu ou d'emploi résultant de la comparution devant un tribunal et de la préparation au procès.

L'indignité comprend l'incapacité d'assumer les dépenses funéraires pour les êtres chers décédés, un examen physique des victimes d'agression sexuelle, une enquête et un interrogatoire par la police et les allusions de blâme de la victime par la société. En outre, il y a un manque de soutien institutionnel aux victimes, qu'il s'agisse de travailleurs des services aux victimes, de mesures visant à faciliter leur témoignage, de télévisions en circuit fermé, d'écrans ou de la souplesse du calendrier judiciaire.

Ces quatre témoignages ainsi que plusieurs autres livrés au comité ou recueillis par les médias depuis quelques mois¹⁶³ montrent à quel point il peut être éprouvant pour les victimes de participer au système de justice pénale. Elles doivent aussi assumer des dépenses financières, ce qui peut accroître

¹⁶³ Voir, par exemple : CBC News, « [Family 'furious' with court after sexual assault charges stayed in home daycare case](#) », 8 février 2017; CBC News, « [Ottawa judge stays 1st-degree murder charge over trial delay](#) », 15 novembre 2016; CBC News, « [Sex assault cases in Alberta collapse due to excessive delays](#) », 26 octobre 2016.

leurs difficultés. Sue O'Sullivan a indiqué que « 83 % des coûts de la criminalité au pays sont assumés par les victimes ». Sheldon Kennedy du Sheldon Kennedy Child Advocacy Centre a pour sa part signalé : « Les victimes du crime coûtent 54 milliards de dollars par année à notre pays. Les coûts directement liés à la violence faite aux enfants au pays s'élèvent à 21,4 milliards de dollars. »

« Pour vous donner un exemple, chaque fois qu'une victime reçoit la lettre de l'huissier qui lui indique qu'elle devra comparaître à telle date, à partir de ce moment-là, elle recommence à vivre les émotions rattachées aux agressions sexuelles. Les victimes reçoivent la lettre de l'huissier deux à trois semaines avant le début du procès, elles commencent àangoisser et recommencent à faire des cauchemars. Lorsque vient le moment de se présenter en cour, elles sont stressées, démolies à l'avance et, tout d'un coup, on leur annonce un report, souvent sans même les informer de la cause dudit report. C'est extrêmement traumatisant pour une victime, et c'est suffisant pour en décourager plusieurs. »

– ALAIN FORTIER, PRÉSIDENT, VICTIMES D'AGRESSIONS SEXUELLES AU MASCULIN (VASAM)

Lorsque la victime est un enfant, l'allongement du procès peut « entraîner des impacts importants », selon Jenny Charest. Alain Fortier et Frank Tremblay de Victimes d'agressions sexuelles au masculin (VASAM) ont bravement relaté leurs propres expériences comme victimes et ont parlé des conséquences des longs procès pour les enfants. M. Fortier a déclaré :

Pouvez-vous imaginer un enfant qui attend plus de cinq ans pour passer à autre chose? Pour vous donner une idée, c'est comme si l'enfant, pendant cinq ans, vivait dans un monde continuellement nuageux où passe parfois un rayon de soleil pour lui laisser croire en une vie meilleure. Pour un enfant, une période de cinq ans, c'est une vie.

M. Tremblay a ajouté :

En ce qui concerne les enfants, les conséquences se reflètent par des difficultés scolaires, l'isolement, la dépression, des problèmes de consommation et de dépendance, et l'incapacité de guérir en thérapie lorsqu'on ne peut arriver à effacer les mémoires traumatiques. Je vous signale qu'il est très important de préserver notre mémoire afin d'être crédibles en cours de procès. Il s'agit d'une pure torture psychologique pour l'enfant, et aussi pour l'enfant devenu adulte.

Sheldon Kennedy, qui travaille également auprès de jeunes victimes, a affirmé :

[L]es données scientifiques sont claires en ce qui concerne le développement du cerveau des enfants. Quand les enfants ont vécu dans des environnements marqués

par un stress toxique soutenu, dans des situations à long terme qui ne diffèrent pas du processus judiciaire, cela change la façon dont leur cerveau se développe. Les données scientifiques sont claires, aujourd'hui; pourtant, nos systèmes ne tiennent pas encore compte de la science.

Enfin, il convient de citer le commentaire d'Heidi Illingworth sur l'effet dévastateur que peut avoir un arrêt des procédures sur la victime :

[La victime] se voit dépouillée de la possibilité de se présenter en cour et de savoir ce qu'il adviendra de sa cause. Cette personne a pourtant fait exactement ce qu'il fallait en alertant les services de police, en fournissant une déclaration vidéo et souvent même en témoignant lors de l'enquête préliminaire. Après une longue attente, le processus se retrouve dans une impasse avec une interruption attribuable à un manque de disponibilité dans l'horaire du tribunal ou du juge. La personne se sent impuissante et a l'impression d'être victime cette fois-ci du système de justice pénale.

Des témoins ont dit craindre sérieusement que le système judiciaire, à cause de la détresse qu'il finit par leur causer, ne décourage les victimes à signaler un crime. Selon M^{me} Illingworth, cela vaut d'autant plus pour les cas d'agression sexuelle. L'impression qui se dégage des témoignages entendus par le comité est plutôt décourageante. Jennifer Lopes de la British Columbia Crown Counsel Association a dit : « Il s'agit d'un obstacle considérable pour quiconque voudrait participer au processus judiciaire de nouveau, parce que les gens ont tendance à se demander pourquoi ils devraient y participer, étant donné que cela n'a pas fonctionné la fois précédente. Donc, ils abandonnent. »

Sue O'Sullivan a émis une importante observation : « De nombreuses recherches réalisées sur ce concept ont révélé que les victimes qui sentent qu'on les traite avec respect et dignité sont plus satisfaites de leur expérience au sein du système de justice pénale. » Tel est, de l'avis du comité, l'objectif que devrait se fixer le système judiciaire : utiliser des méthodes fondées sur des données probantes pour faire sentir aux victimes qu'elles sont respectées et traitées avec dignité, afin qu'elles soient ultimement satisfaites du fonctionnement du système canadien de justice pénale.



L'assistance aux victimes

Les services et mesures de soutien aux victimes s'améliorent au Canada. D'un bout à l'autre du pays, des personnes talentueuses et dévouées œuvrent à la défense des droits des victimes et suscitent des changements. Les procédures pénales prévues dans le *Code criminel* répondent désormais davantage aux besoins des victimes. Comme nous l'avons déjà indiqué, les déclarations des victimes font partie intégrante du processus de détermination de la peine. La production à la demande de l'accusé du dossier thérapeutique d'une personne qui porte plainte relativement à une agression sexuelle est strictement contrôlée¹⁶⁴. Les témoins vulnérables peuvent se prévaloir de diverses mesures d'aide au témoignage, comme faire exclure le public de la salle d'audience ou témoigner de l'extérieur de celle-ci de manière à ne pas voir l'accusé ou d'autres personnes¹⁶⁵. Les provinces offrent des indemnités, des programmes de soutien et d'autres services, et ont leurs propres lois concernant les droits des victimes. De plus, le coordonnateur des témoins de la poursuite peut aider ces derniers à mieux comprendre le processus judiciaire pénal. Le chef Adam Palmer a indiqué que le Service de police de Vancouver comporte des unités vouées spécialement à aider les victimes à cheminer dans le processus judiciaire. Le comité a également pris connaissance des mesures adoptées par les services de police canadiens pour améliorer les services aux victimes. Le chef Clive Weighill du Service de police de Saskatoon a expliqué que, d'après son expérience :

[Les] détectives de crimes majeurs passent entre 20 et 25 % de leur temps non pas à mener des enquêtes, mais bien à aider les victimes afin qu'elles se sentent suffisamment en sécurité pour participer aux audiences. Nous concentrons davantage notre énergie à nous assurer que les victimes participent aux audiences.

¹⁶⁴ *Code criminel*, art. 278.1-278.91; voir aussi [R. c. O'Connor](#), [1995] 4 RCS. 411.

¹⁶⁵ *Code criminel*, art. 486 et 486.2

Marcus Pratt d'Aide juridique Ontario a signalé que son organisation fournit des services aux victimes et aux autres témoins dont le droit à la vie privée est mis en jeu parce que l'accusé a réclamé l'accès à certains de leurs renseignements personnels.

Selon Sue O'Sullivan, le Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels vient en aide « individuellement et collectivement » aux victimes depuis 2007 :

Nous aidons les victimes de manière individuelle en leur parlant tous les jours, en répondant à leurs questions et en étudiant leurs plaintes au sujet des programmes et des services fédéraux qui leur sont offerts. Nous aidons les victimes de manière collective en étudiant les enjeux les plus importants et en présentant au gouvernement du Canada des recommandations sur la façon d'améliorer ses lois, ses orientations et ses programmes, de manière à mieux soutenir les victimes d'actes criminels.

La *Charte canadienne des droits des victimes*¹⁶⁶ a été adoptée par le Parlement en avril 2015. Elle modifie le *Code criminel* et la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*¹⁶⁷ afin d'accroître la protection des victimes et de rehausser leurs droits d'accès à l'information. Elle offre à la victime la possibilité de participer plus activement au processus de détermination de la peine lors d'un procès pénal, et lui confère le droit à ce que le tribunal envisage la possibilité de rendre une ordonnance de dédommagement contre le délinquant. M^{me} O'Sullivan a affirmé que la charte des droits des victimes « améliore les choses », mais a précisé : « Il est non seulement question de mesures législatives, mais aussi de la mobilisation et de la sensibilisation des principaux intervenants. » M. Fortier, s'exprimant au nom de ceux œuvrant « dans le domaine », a exprimé une certaine réserve à l'égard de la *Charte* des droits des victimes. « [N]ous pouvons dire à la personne qu'elle peut s'attendre à certaines choses. C'est le plus beau projet de loi. Par contre, à l'heure actuelle, rien n'a été fait à ce titre », a-t-il indiqué. Pour le comité, la mobilisation et la sensibilisation nécessaires devront faire partie du changement de culture dont a grandement besoin le système judiciaire. Cependant, comme pour le reste, cette évolution devra être appuyée par les gouvernements canadiens si nous voulons voir des progrès plus rapides.

Il existe au Canada plusieurs centres d'appui aux enfants et ceux-ci sont mieux financés depuis quelques années¹⁶⁸. Le comité a visité l'un d'eux, le Sheldon Kennedy Child Advocacy Centre de Calgary, et s'est entretenu avec des représentants des Centres d'aide aux victimes d'actes criminels (réseau québécois des CAVAC). Ces deux organisations offrent une variété de services aux victimes et les accompagnent dans le système de justice pénale. Le comité conserve une impression fort positive de sa visite au centre Sheldon

¹⁶⁶ Voir le [projet de loi C-32, Loi édictant la Charte canadienne des droits des victimes et modifiant certaines lois](#), 2^e session, 41^e législature; Lyne Casavant, Christine Morris et Julia Nicol, [Résumé législatif du projet de loi C-32 : Loi édictant la Charte canadienne des droits des victimes et modifiant certaines lois](#), Publication n° 41-2-C32-F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 18 décembre 2014.

¹⁶⁷ [Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition](#), L.C. 1992, ch. 20.

¹⁶⁸ Par l'intermédiaire du Fonds d'aide aux victimes, le gouvernement fédéral a investi dans les centres d'appui aux enfants de tout le pays. Voir ministère de la Justice du Canada, [Initiative des centres d'appui aux enfants](#); ministère de la Justice du Canada, « [Archivé – Le gouvernement du Canada dégage des fonds pour le centre d'appui aux enfants et aux adolescents de Boost](#) », communiqué de presse, 16 juillet 2015; ministère de la Justice du Canada, « [Archivé – Centres d'appui aux enfants et centres d'appui aux enfants et aux adolescents](#) », document d'information, juillet 2015.

Kennedy, où il a rencontré des avocats de la Couronne, des fournisseurs de soins de santé, des représentants de services de police et des membres du personnel. Quant au réseau des CAVAC, il rassemble 17 centres œuvrant dans tout le Québec. Selon Jenny Charest, les CAVAC ont accompagné « des centaines de milliers de personnes ». Ils interviennent auprès de victimes de tous âges et de leur famille et auprès d'autres témoins, qu'ils accompagnent dans le système judiciaire « pour faire en sorte que les personnes victimes puissent connaître leurs droits, leurs recours, et qu'elles aient accès à une information entière ». Alain Fortier a confirmé l'utilité de ces centres, signalant toutefois que malgré le soutien qu'ils apportent, ils ne sont pas en mesure d'accélérer le déroulement des procès.

Le comité note par ailleurs que, bien qu'il existe de bonnes mesures de soutien au Canada, celles-ci ne sont pas toujours offertes à l'ensemble de la population. M^{me} O'Sullivan a expliqué que certaines collectivités ne bénéficient pas de tels services. « Nous savons également que l'accès aux ressources suffisantes est souvent problématique pour les programmes existants », a-t-elle dit. Marc Benton de Legal Aid British Columbia a reconnu que le programme d'aide aux victimes de la province était « limité », mais a précisé qu'il était « l'une des priorités que la province s'est données ». Kelly Kaip, présidente de la Saskatchewan Crown Attorneys Association, a dit que l'infrastructure qui pourrait aider les victimes à protéger leur identité lors des audiences n'est pas toujours en place (et, par conséquent, les victimes ne bénéficient pas d'un niveau optimal de protection).

Au chapitre 5, nous signalons l'importance de fournir des renseignements à jour aux victimes et aux autres témoins et avons recommandé que la ministre de la Justice joue un rôle prééminent dans l'établissement d'un système informatisé pouvant servir cet objectif au Canada. Sue O'Sullivan a expliqué que, à l'heure actuelle au Canada, les systèmes informatisés visant à informer les victimes ne fournissent que certains types de renseignements et se limitent aux services en ligne offerts par le Service correctionnel Canada et la Commission des libérations conditionnelles du Canada¹⁶⁹. Le Portail des victimes permet à la victime ou à son représentant d'accéder à des renseignements sur le contrevenant, de déposer une déclaration et de demander des exemplaires des décisions de la Commission des libérations conditionnelles. Or, il n'y a rien pour informer les victimes de l'évolution des procédures pénales. M^{me} O'Sullivan a fait allusion à un système en place aux États-Unis appelé SAVIN (Statewide Automated Victim Information and Notification)¹⁷⁰ et à un projet pilote mené au Royaume-Uni appelé TrackMyCrime¹⁷¹. Elle a expliqué qu'un tel système au Canada pourrait offrir :

[...] une source en ligne unique où divers praticiens de la justice pénale leur permettraient de consulter les renseignements qui peuvent leur être communiqués. En plus de faciliter la tâche des policiers, des procureurs et des agents des services correctionnels qui doivent tenir les victimes informées, cet outil donnerait aux victimes l'information nécessaire pour déterminer si elles comparaitraient ou participeraient aux procédures et à quel moment.

¹⁶⁹ Service correctionnel Canada, [Portail des victimes](#); gouvernement du Canada, [Portail des victimes](#).

¹⁷⁰ États-Unis, département de la Justice, Bureau of Justice Assistance, [Statewide Automated Victim Information and Notification \(SAVIN\)](#).

¹⁷¹ Royaume-Uni, ministère de la Justice, [TrackMyCrime](#).

Le présent rapport contient plusieurs autres observations et recommandations susceptibles d'aider les victimes, notamment celles concernant l'élargissement des programmes de justice réparatrice à un public plus vaste (chapitre 8) et l'amélioration des données sur la victimisation recueillies par le Centre canadien de la statistique juridique (chapitre 2). Ce que souhaite surtout le comité, c'est que les services aux victimes et les moyens de participation qui leur sont offerts poursuivent sur cette lancée et continuent d'évoluer. Le gouvernement du Canada doit promouvoir la *Charte canadienne des droits des victimes* et celle-ci doit être comprise et appliquée par tous les intervenants du système judiciaire. La justice exige que les besoins des victimes soient respectés.

Recommandation 11

Le comité recommande que la ministre de la Justice, en collaboration avec les provinces et les territoires, élabore une stratégie visant à garantir aux victimes de tout le pays un niveau de services constant et adéquat, notamment en :

- **accroissant la disponibilité des centres d'appui et des services intégrés aux victimes;**
- **établissant des systèmes informatisés de notification à l'intention des victimes pour leur permettre de se renseigner sur le déroulement des procédures pénales et sur les services offerts.**

Recommandation 12

Le comité recommande que la ministre de la Justice invite les provinces et territoires à présenter des demandes de financement en vue de développer les services intégrés et les centres d'appui aux victimes partout au Canada.

CHAPITRE 5 : LES JUGES ET LA GESTION DES DOSSIERS

« Comme les tribunaux possèdent un degré d'impartialité et d'autorité auquel aucun autre intervenant ne peut prétendre, nous avons un rôle très important à jouer pour ce qui est d'exercer notre leadership et d'amener toutes les parties à travailler ensemble à l'amélioration de la gestion des dossiers et d'inscrire les affaires au rôle le plus tôt possible. »

– L'HONORABLE TERRENCE MATCHETT, JUGE EN CHEF, COUR PROVINCIALE DE L'ALBERTA

Le rôle de la magistrature

Les juges sont maîtres de leurs palais. Ils exercent leur contrôle selon les modalités dictées par les lois canadiennes et les principes de la common law. Bien entendu, ils ne peuvent accélérer les procédures que dans la mesure où ils bénéficient de la collaboration des autres intervenants principaux du système judiciaire. Néanmoins, les juges qui manient bien les outils et les ressources à leur disposition pour gérer les instances peuvent avoir un impact considérable sur la durée des procès. Dès lors que l'arrêt *Jordan* a fait de l'objectif de célérité une urgente priorité, il faudra que les juges possèdent une excellente maîtrise de ces outils.

Lors de son étude, le comité a appris que tous les juges n'avaient pas une connaissance ou une maîtrise suffisante des règles législatives et des principes de la common law visant à assurer la célérité des procédures. Il convient de distinguer les termes « gestion des instances » et « gestion des dossiers », qui désignent respectivement la gestion des dossiers individuels et l'administration générale des affaires pénales dans le système. Il est possible également que notre système judiciaire ait des attentes déraisonnables envers les juges, car beaucoup de témoins ont dit au comité qu'il n'y avait pas assez de juges pour gérer le volume de dossiers¹⁷². Les mesures de rechange – ou « mesures appropriées » – abordées au chapitre 8 qui pourraient réduire la pression exercée sur les tribunaux ne sont pas offertes partout. De plus, les juges en exercice ne peuvent à eux seuls gérer une telle quantité de dossiers; ils ont besoin d'un personnel adéquat. La délégation de certaines affaires judiciaires actuellement encadrées par les juges à des juges de paix ou à d'autres fonctionnaires aux fonctions similaires pourrait aider les juges à utiliser leur temps précieux de manière plus efficace.

¹⁷² Voir les témoignages suivants : Rick Woodburn, Association canadienne des juristes de l'État (*Témoignages*, [9 mars 2016](#)); le juge en chef retraité de la Cour supérieure du Québec François Rolland (*Témoignages*, [13 avril 2016](#)); le juge en chef Neil Wittmann de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)) et (*Témoignages*, [3 novembre 2016](#)); William MacKay, gouvernement du Nunavut (*Témoignages*, [20 octobre 2016](#)); Claudia Prémont, Barreau du Québec; Marie Manikis, Université McGill (*Témoignages*, [28 octobre 2016](#)), entre autres.

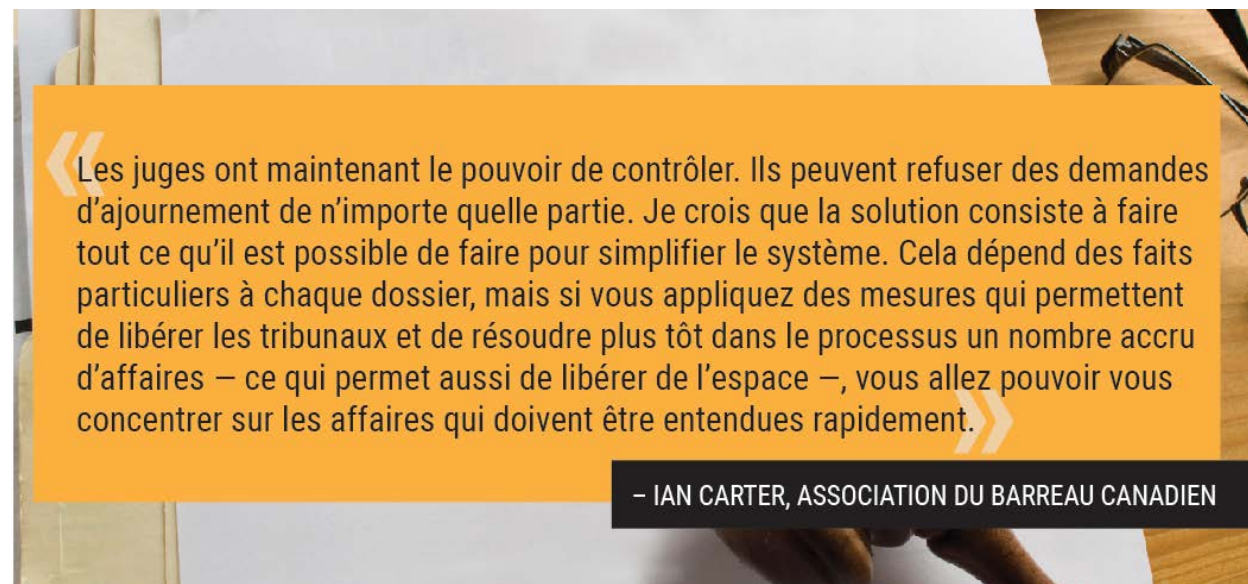
Un changement de culture est déjà amorcé au sein de la magistrature grâce à la juge en chef Pamela Williams de la Cour provinciale et du Tribunal de la famille de la Nouvelle-Écosse et aux autres qui s'emploient à détecter les cas où des délais déraisonnables pourraient entraîner l'arrêt des procédures. Des témoins ont décrit au comité les efforts déployés par cette cour provinciale pour orienter chaque délinquant vers les mesures les mieux adaptées. Il n'en demeure pas moins que les juges devront être plus nombreux à maîtriser les outils de gestion des instances prévus dans le *Code criminel* qui leur permettent d'accélérer les procédures¹⁷³. Par exemple, l'article 482.1 autorise les cours supérieures à établir des règles sur la gestion des instances, ce qui comprend notamment les horaires. Le juge pourrait donc, en vertu d'une règle qu'il aurait établie, décerner une sommation ou un mandat obligeant l'accusé à comparaître dans le cadre d'une procédure de gestion de l'instance. Les juges devront également s'ouvrir à la technologie : au XXI^e siècle, tous les tribunaux devraient utiliser la vidéoconférence et des systèmes informatisés de gestion des dossiers pour accroître leur efficacité et mieux interagir avec les avocats, les accusés non représentés, les victimes et les témoins. Mais par-dessus tout, les juges devront veiller constamment à recevoir la formation la plus récente en matière de gestion des instances.

Les lacunes dans la gestion des instances et des dossiers constituent peut-être le principal facteur de délais dans le système judiciaire. Tous les intervenants du système devront collaborer pour y remédier : formation plus adéquate, en particulier pour les juges; mise en commun des pratiques exemplaires; et mise en œuvre proactive d'une réforme juridique et administrative. Le comité respecte l'indépendance de la magistrature et son rôle dans l'application de la common law et des lois fédérales, provinciales et territoriales, y compris la Constitution et la *Charte canadienne des droits et libertés*. Tandis que l'heure est à la réforme et au changement de culture, les juges doivent se mobiliser pour dresser l'inventaire des pratiques de gestion des instances et se doter des moyens technologiques pouvant servir à moderniser la gestion des dossiers dans tout le pays.

L'indépendance de la magistrature est l'un des piliers de notre système judiciaire. Les juges doivent être libres de rendre des décisions fondées sur les faits et le droit sans subir quelque pression ou influence que ce soit. Pour ce faire, ils doivent avoir le dernier mot sur le cheminement des dossiers dans le système. L'indépendance du juge est ce qui lui permet, en tant que tiers impartial, d'appliquer le *Code criminel* pour déterminer la culpabilité ou la non-culpabilité de l'accusé (ou aider le jury dans cette tâche) et imposer une peine appropriée. L'indépendance du juge est garantie par son inamovibilité et sa souveraineté financière et administrative; elles ont pour fonction de le prémunir contre les influences indues et d'assurer l'impartialité des procès. C'est en vertu de sa souveraineté administrative que le juge peut contrôler le processus juridique et gérer les instances.

¹⁷³ Voir l'article 482.1 et la partie XVIII.1 (art. 551.1 à 551.7) du *Code criminel*.

La gestion des instances



Les juges reçoivent fréquemment des demandes d'ajournement lors des procès. Elles peuvent être motivées par de nombreuses raisons : temps additionnel requis pour la présentation d'éléments de preuve, indisponibilité d'un témoin, impossibilité pour les avocats de se rencontrer pour cerner les points litigieux, etc. Comme nous l'avons déjà indiqué dans le présent rapport, la durée médiane d'une instance dans le système canadien de justice criminelle en 2014-2015 était de 121 jours et le nombre médian de comparutions en cour était de cinq¹⁷⁴, mais dans de nombreux cas, les chiffres sont plus élevés. Selon l'avocat Ian Carter de l'Association du Barreau canadien, beaucoup de ces comparutions sont des « comparution[s] de routine qui ne porte[nt] pas à conséquence ». Kevin Fenwick, alors sous-ministre de la Justice et sous-procureur général de la Saskatchewan, a expliqué que « [d]ans la culture qui est la nôtre, aujourd'hui, un ajournement est automatiquement accordé dès la première comparution devant le tribunal ». Les témoins ont convenu que la plupart des ajournements sont systématiquement accordés. « Les tribunaux ont la responsabilité de poser des questions plus précises afin de savoir pourquoi les parties ne sont pas prêtes à procéder ce jour-là et pourquoi elles demandent un ajournement », a renchéri M. Fenwick.

Chaque ajournement allonge les procédures et risque de retarder le processus. Les ajournements sont également extrêmement difficiles pour les témoins et les victimes, comme nous l'avons vu au chapitre 4, puisqu'ils les obligent à se rendre inutilement au tribunal et à attendre une résolution¹⁷⁵. Les ajournements peuvent également entraîner un gaspillage des ressources judiciaires ou leur utilisation inefficace. Comme l'a souligné Ian Carter, de nombreuses comparutions de routine sont « totalement

¹⁷⁴ Ashley Maxwell, Statistique Canada, [Statistiques sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes au Canada, 2014-2015](#), 2017, p. 12.

¹⁷⁵ Voir les témoignages suivants : Heidi Illingworth, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes ([Témoignages, 24 mars 2016](#)); Jennifer Lopes, British Columbia Crown Counsel Association ([Témoignages, 27 septembre 2016](#)), entre autres.

inutiles », mais elles obligent les témoins ainsi que le juge, les avocats et d'autres membres du personnel judiciaire à être tous présents. Le comité souligne que les juges devraient faire preuve de prudence à l'égard des demandes libellées de manière générique et devraient insister pour recevoir des faits et des arguments détaillés avant d'accorder des ajournements ou du temps de séance additionnel.

La décision d'accorder un ajournement n'est qu'une des nombreuses décisions qu'un juge doit prendre en sa capacité de juge responsable de la gestion de l'instance. Les juges doivent être à l'aise d'utiliser les outils à leur disposition pour ramener à l'ordre les avocats de la Couronne, les avocats de la défense et les accusés non représentés qui ne respectent pas les échéances fixés par le tribunal afin d'assurer le règlement rapide des causes. Le juge Raymond Wyant, juge principal de la Cour du Manitoba et ancien juge en chef de la Cour provinciale du Manitoba, a expliqué qu'« il y a des situations où il incombe au juge de se montrer exigeant envers les avocats, en obligeant ceux-ci à respecter les délais et à présenter des motifs légitimes dans le cas d'un report, par exemple, au lieu de dire automatiquement : "d'accord" [...] »

Des juges retraités et en exercice, des avocats, des agents de police et des juristes ont dit au comité que les juges ne gèrent pas toujours les instances dans une optique de célérité¹⁷⁶. Comme l'a ajouté le juge Wyant : « Je crois qu'il est vrai que pendant de nombreuses années – dans certaines affaires – les juges n'ont pas contrôlé le déroulement de l'instance aussi efficacement qu'ils l'auraient dû [...] Je crois que dans l'ensemble, les juges, dans l'exercice de leur profession, pourraient beaucoup mieux gérer le fonctionnement des tribunaux. »

Donald Piragoff, sous-ministre adjoint principal au ministère de la Justice, a expliqué que, lors d'un procès criminel, le juge « est là pour garantir à l'accusé un procès équitable et déterminer si l'État a été en mesure de prouver hors de tout doute raisonnable que l'intimé est coupable et s'expose ainsi à une sanction pouvant aller jusqu'à l'incarcération ». Les Canadiens s'attendent à ce que les juges assurent l'équité d'un procès et veillent à la bonne application de la loi. Les juges doivent également posséder de bonnes habiletés de gestion, tant pour travailler avec les gens que pour organiser des systèmes efficaces de gestion des dossiers. « Il existe une spécialisation pour ce genre de travail », a expliqué William Trudell du Conseil canadien des avocats de la défense. « C'est seulement que certains juges n'ont pas la formation ou la capacité de dire : « Excusez-moi, mesdames et messieurs, mais cela ne passera pas. »

Des témoins ont parlé des divers moyens et outils de gestion des instances à la disposition des juges. L'article 551.1 du *Code criminel*, par exemple, accorde au juge en chef le pouvoir de désigner un juge à titre de juge responsable de la gestion de l'instance lorsque cela sert « la bonne administration de la justice ». Ces juges « favorise[nt] la tenue d'un procès équitable et efficace, notamment en veillant,

¹⁷⁶ Voir les témoignages suivants : Patrick J. LeSage, ancien juge en chef de la Cour supérieure de justice de l'Ontario (*Témoignages*, [3 février 2016](#)); William Trudell, Conseil canadien des avocats de la défense (*Témoignages*, [18 février 2016](#)); Joseph Oliver, Association canadienne des chefs de police (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); Tom Stamatakis, Association canadienne des policiers (*Témoignages*, [23 mars 2016](#)); Didier Deramond, Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) (*Témoignages*, [28 octobre 2016](#)), entre autres.

dans la mesure du possible, à ce que la preuve sur le fond soit présentée sans interruption »¹⁷⁷. La partie XVIII.1 du *Code criminel* autorise le juge à établir des horaires et à imposer des échéances aux parties ainsi qu'à décider des questions préliminaires telles que les arguments fondés sur la *Charte*, les requêtes en divulgation et la recevabilité de la preuve. Le juge responsable de la gestion de l'instance agit à titre de juge de première instance lorsqu'il rend de telles décisions, lesquelles sont exécutoires pour les parties. Tout appel d'une décision doit suivre le processus habituel d'appel à la suite d'une déclaration de culpabilité ou d'un acquittement. Cette désignation permet de résoudre de nombreuses questions avant le début du procès. Mathieu Rondeau-Poissant, avocat auprès de l'Association québécoise des avocats et avocates de la défense, a fait remarquer que le juge responsable de la gestion de l'instance pourrait être en mesure d'évaluer « la futilité de certaines demandes de part et d'autre, et faire en sorte que nous n'allions pas d'un pro forma à l'autre sans qu'il n'y ait aucune communication, ce qui a pour effet de prolonger inutilement les débats ».

Le *Code criminel* prévoit d'autres possibilités de conférences préalables à l'instruction qui sont susceptibles d'aider les « deux parties [...] à restreindre le nombre de points en litige », comme l'a expliqué M. Piragoff, en amenant les parties à rencontrer un juge pour déterminer ce qui doit être fait pour faire avancer l'affaire, définir les éléments importants à résoudre durant les audiences, déterminer les aspects sur lesquels les avocats des deux parties peuvent s'entendre pour ne pas avoir à convoquer les témoins et veiller à ce que la preuve soit divulguée correctement. M. Piragoff a ajouté que, dans les enquêtes préliminaires, des audiences préparatoires permettent de circonscrire « les éléments essentiels dont on devrait traiter au procès, de manière à ne pas éparpiller les efforts des parties en cause ». Ces audiences peuvent « réduire le nombre de témoins et la durée requise ». Ian Carter a souligné que, à Ottawa et ailleurs, l'avocat de la défense doit rencontrer l'avocat de la Couronne pour chaque instance, et si la rencontre ne donne pas lieu à un règlement et qu'une conférence préalable à l'instruction est fixée, l'avocat rencontre le juge dans son cabinet pour résoudre l'affaire ou du moins restreindre le nombre de points en litige.

À peu près au même moment où le comité a amorcé son étude, le juge Cournoyer de la Cour supérieure du Québec a rendu sa décision dans l'affaire *R. c. Bordo*¹⁷⁸ concernant la divulgation de la preuve dans une série vaste et complexe de procédures dans le cadre de deux instances impliquant des accusations de trafic de drogues contre quatre personnes. La mesure audacieuse qu'a prise le juge Cournoyer et la façon dont il a énoncé le pouvoir d'un tribunal d'établir des horaires et d'imposer des échéances aux parties qui se présentent devant lui sont d'un intérêt particulier dans le cadre de l'étude du comité. Faisant référence à plusieurs arrêts de la Cour suprême¹⁷⁹, le juge a souligné qu'un juge qui préside a le pouvoir inhérent de gérer un procès et a des pouvoirs « considérables » pour intervenir et rendre toute ordonnance nécessaire afin d'assurer le bon déroulement du procès. Il a ensuite examiné l'alinéa 551.3(1)d) du *Code criminel*, qui traite des pouvoirs du juge responsable de la gestion de l'instance, notamment les pouvoirs d'établir des horaires et d'imposer des échéances aux parties. Il a ensuite fait un

¹⁷⁷ Art. 551.2, *Code criminel*.

¹⁷⁸ *R. c. Bordo*, 2016 QCCS 477.

¹⁷⁹ *R. c. Auclair*, 2014 CSC 6; *R. c. Pires*; *R. c. Lising*, 2005 CSC 66; et *R. c. Cunningham*, 2010 CSC 10.

examen des divers principes à appliquer pour assurer un procès équitable et efficace tout en établissant des horaires, en imposant des échéances et en fixant des limites de temps pour les requêtes en divulgation. Ces principes reposent notamment sur le droit de la poursuite, de l'accusé et de la société à un procès équitable et à une résolution juste de l'affaire par une appréciation juste des faits; le droit de la poursuite d'avoir une possibilité raisonnable de présenter sa preuve contre l'accusé; et le droit de l'accusé de présenter une défense pleine et entière, y compris le droit de présenter sa propre preuve.

Le juge Cournoyer a ajouté qu'un avocat « compétent » doit être disposé à participer aux discussions et à présenter « un fondement approprié » au juge, ce qui comprendrait : les listes de témoins, les témoignages proposés, les pièces et une évaluation de la durée du procès. Il a ajouté que la poursuite devrait avoir un « plan bien réfléchi » afin de mener à terme sa poursuite et doit avoir communiqué la preuve en temps opportun. L'avocat de la défense a le devoir d'agir de façon responsable lorsqu'il défend ses clients et de ne présenter des demandes fondées sur la *Charte* ou de faire des allégations d'abus de procédure ou d'inconduite blâmable de la part de la Couronne que lorsqu'il est responsable de le faire.

L'arrêt *Bordo* montre qu'il est possible pour les juges d'adopter une approche plus stricte lorsqu'il s'agit de fixer des délais et d'assurer le déroulement efficace des procédures. Plusieurs témoins ont parlé de cette décision. Brian Saunders, du Service des poursuites pénales du Canada, a fait observer que cette décision, accompagnée « d'une longue explication », était « une très bonne chose »; William Trudell l'a vue comme un exemple de « planification judiciaire de la gestion des cas »; et Joseph Oliver, de l'Association canadienne des chefs de police, a ajouté que cette décision montre « que cela doit être fait pour permettre au système de fonctionner beaucoup plus efficacement ».

Or, le fait d'être strict peut avoir ses revers, car une telle approche risque de compromettre le droit à un procès équitable. Le comité tient compte de la mise en garde faite par Ian Greene durant son examen des mesures prises par l'Ontario pour accélérer les procédures. Il a rappelé une directive de pratique du juge en chef « en vertu de laquelle les demandes de délai des avocats étaient presque toujours rejetées, sauf s'ils avaient de très bonnes raisons ». Il a souligné que, dans certains cas, les avocats dont les demandes de report étaient rejetées se servaient du refus comme motif d'appel. Certes, les appels ralentissent les procédures, mais ils sont nécessaires pour assurer le prononcé de bonnes décisions dans le système de justice. La jurisprudence, comme l'arrêt *Bordo*, précise comment on peut invoquer le *Code criminel* pour gérer les instances et comment l'énoncé des principes de gestion des instances par les juges peut contribuer à limiter les appels et à inciter d'autres juges à appliquer des échéances strictes.

Nous avons traité avec certains témoins d'une réforme de la gestion des instances. L'honorable François Rolland, ancien juge en chef de la Cour supérieure du Québec, a proposé que le *Code criminel* accorde des pouvoirs plus grands aux juges pour restreindre la présentation de la preuve, dans la mesure où elle n'est pas entravée d'une façon qui donnerait lieu à des appels. M. Rondeau-Poissant a toutefois mis en garde contre la codification supplémentaire des pouvoirs des juges liés à la gestion des instances, faisant remarquer qu'« une standardisation pancanadienne » pourrait « convenir à certains endroits et ne pas convenir à d'autres ». Parlant de la gestion de l'instance, l'honorable Patrick J. LeSage, ancien juge en chef de la Cour supérieure de justice de l'Ontario, a mis l'accent sur le fait que ce qui est le plus

nécessaire dans le *Code criminel*, c'est de permettre aux juges de recourir à leur pouvoir discrétionnaire. La plupart des témoins ont maintenu que les juges devaient utiliser les outils existants, mais comme nous le recommandons au chapitre 8, le *Code criminel* devrait prévoir un pouvoir discrétionnaire suffisant pour les juges. Outre les dispositions relatives à la gestion de l'instance dans le *Code criminel*, c'est quelque chose qui pourrait être examiné afin de déterminer si les outils sont à la fois suffisants et utilisés de façon appropriée par les juges au Canada et si le *Code criminel* nécessite d'autres modifications pour les rendre plus efficaces. Scott Newark, auteur du récent rapport de l'Institut Macdonald-Laurier intitulé *Justice on Trial: Inefficiencies and Ineffectiveness in the Canadian Criminal Justice System*, a fait valoir qu'il serait judicieux de procéder à un examen des diverses procédures de règlement obligatoires afin de déterminer si elles produisent des résultats.

Le comité croit que la ministre de la Justice et ses homologues des provinces et des territoires devraient examiner comment la gestion des instances est évoquée dans la jurisprudence afin de déterminer quand et si des modifications aux dispositions du *Code criminel* à cet égard s'imposent. Néanmoins, si les juges continuent de réaliser des progrès dans la façon dont ils emploient les outils à leur disposition dans le *Code criminel* et s'ils reçoivent une formation en bonne et due forme pour les utiliser, alors le comité reconnaît que les principes d'indépendance judiciaire devraient être respectés pour permettre au système judiciaire d'améliorer les pratiques de gestion de l'instance. Cela dit, la gestion de l'instance au Canada doit être améliorée, elle doit être robuste et efficace, et des modifications législatives pourraient devenir nécessaires.

La gestion des dossiers et l'établissement des calendriers

« Lorsque la magistrature joue un rôle plus actif dans l'administration des tribunaux, dans la gestion des dossiers judiciaires depuis le déclenchement de l'instance jusqu'à la décision prise par ces tribunaux ainsi que dans les efforts de réduction des délais, il en résulte des gains impressionnants qui renforcent l'équité et la justice ainsi que la sécurité de la population et qui réduisent les dépenses tant publiques que privées. »

– CARL BAAR, UNIVERSITÉ BROCK

Lors de son témoignage livré le 13 avril 2016, l'ancien juge en chef François Rolland a informé le comité qu'on ne pouvait obtenir de date à la Cour supérieure du Québec pour un procès à Montréal avant plus d'une année, qu'il ne restait que quelques dates disponibles en 2018 et que des dates étaient déjà réservées en 2019. Il a également dit que la situation était similaire à Québec. Ce sont des faits comme ceux-là qui inquiètent vivement le comité quant aux problèmes futurs attribuables à la lenteur du système judiciaire. Ce sont là des indications claires que le système judiciaire exige une attention immédiate.

En plus de gérer chacune des instances individuellement, les juges doivent gérer leur charge de travail dans l'ensemble. Les juges et juges en chef ont d'ailleurs un rôle éminent dans l'administration plus

vaste des dossiers qui sont entendus devant leur tribunal. Ils ont le pouvoir d'affecter des juges à des dossiers, d'établir de vastes politiques et d'aider d'autres juges, bien qu'ils ne doivent pas interférer dans la décision que rend un juge dans une affaire en particulier¹⁸⁰. M. Rolland a dit au comité que, en tant que juge en chef, « [i]l faut trouver le bon juge pour le bon dossier [...] Certains sont meilleurs en gestion que d'autres et d'autres sont meilleurs en procès. C'est le rôle du juge en chef de déterminer qui sera le meilleur gestionnaire, mais on ne peut aller plus loin que cela. » Le juge en chef Terrence Matchett a ajouté ce qui suit :

[J]e ne suis pas le patron des juges de l'Alberta. Ils sont mes collègues, et j'ai besoin d'obtenir leur adhésion. J'ai besoin de leur collaboration. J'ai besoin que tous les juges dans toutes les salles d'audience, tous les jours, instruisent toutes les affaires le plus vite possible; et pour faire cela, je dois miser sur la consultation et je dois faire appel à leur engagement¹⁸¹.

Dans le cadre de cette étude, le comité a entendu des témoins qui travaillent dans des tribunaux du pays et s'est rendu dans des tribunaux à Dartmouth, Vancouver, Calgary et Saskatoon¹⁸². Les témoins ont évoqué plusieurs grands obstacles à la célérité du système judiciaire qui sont attribuables à la gestion des instances et des dossiers¹⁸³. Des délais institutionnels se produisent lorsque les salles d'audience sont surréservées, en situation de sous-effectif, lorsque le nombre d'instances est supérieur au nombre de juges disponibles, lorsqu'aucun interprète n'est disponible et lorsque du temps d'audience est perdu à cause de comparutions inutiles, notamment. Ces facteurs d'ordre administratif s'ajoutent aux difficultés qui empêchent les juges en chef d'accélérer les procédures pénales.

De nombreux tribunaux canadiens s'emploient déjà à résoudre leurs problèmes d'ordre administratif. Le comité a été informé des efforts du gouvernement de l'Ontario pour accélérer les procédures par l'entremise du programme Justice juste-à-temps¹⁸⁴. Lancé en 2008, le programme avait pour but de réduire de 30 % en moyenne, sur une période de quatre ans, le nombre de comparutions devant les tribunaux, de la mise en instance de l'affaire jusqu'à son règlement. Au 31 mars 2012, les responsables du programme signalaient qu'ils avaient réussi à renverser une tendance à la hausse vieille

¹⁸⁰ Voir le témoignage de Patrick J. LeSage, ancien juge en chef de la Cour supérieure de justice de l'Ontario (Témoignages, [3 février 2016](#)). Il a expliqué que, en pratique, l'attribution de cas à des juges est principalement effectuée par des coordonnateurs de procès sous la direction du juge en chef.

¹⁸¹ Ces commentaires ont été réitérés par le juge en chef Wittmann (Témoignages, [3 novembre 2016](#)).

¹⁸² Le comité s'est rendu au tribunal de la santé mentale à Dartmouth; à la Cour provinciale de la Colombie-Britannique (tribunal communautaire du centre-ville et tribunal du traitement de la toxicomanie de Vancouver); au palais de justice provincial de Calgary et a été informé de plusieurs initiatives menées par le palais de justice provincial de Saskatoon (la stratégie en matière de santé mentale, le tribunal pour l'instruction des causes de violence conjugale, les tribunaux parallèles et l'activité sur la gestion allégée à la cour des cautionnements pour adultes).

¹⁸³ Voir les témoignages suivants : Leo Russomanno, Criminal Lawyers' Association (Témoignages, [18 février 2016](#)); Rick Woodburn, Association canadienne des juristes de l'État et Kate Matthews, Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario (Témoignages, [9 mars 2016](#)); ainsi que Jennifer Lopes, British Columbia Crown Counsel Association (Témoignages, [27 septembre 2016](#)), entre autres.

¹⁸⁴ Ontario, ministère du Procureur général, [Justice juste-à-temps](#), communiqué, 3 juin 2008.

de plusieurs décennies, sans toutefois atteindre les objectifs de réduction de 30 %. Les comparutions devant les tribunaux avaient plutôt diminué de 7 %, et le nombre de jours pour donner suite à une accusation, de 2 %. Michael Waby, du ministère du Procureur général de l'Ontario, a expliqué que le programme avait, avant de se terminer, « renversé ce qui s'était révélé une tendance troublante, soit une augmentation des délais avant les procès et du nombre de comparutions ».

M. Greene a également parlé de son étude du processus judiciaire en Ontario et de l'importance que tous les intervenants dans le système judiciaire, qu'il s'agisse des avocats, des juges ou du personnel des tribunaux, soient pleinement mobilisés pour accélérer les procédures. Il a indiqué que sa recherche avait donné lieu à la création, en Ontario, de comités consultatifs d'administration des tribunaux, dont le but est de réunir tous les participants afin qu'ils trouvent des façons de travailler plus efficacement¹⁸⁵. Il a ajouté que l'efficacité de ces comités dépend parfois de la personnalité des participants¹⁸⁶. Le comité convient que la collaboration entre les intervenants est fondamentale, et insiste sur le fait que le leadership des juges au cours des dialogues est essentiel.

Une des tâches clés dans le cadre de la gestion des dossiers consiste à assigner les salles d'audience le plus efficacement possible et à faire en sorte que toutes les ressources du tribunal sont utilisées de la façon la plus optimale qui soit¹⁸⁷. Kevin Fenwick a expliqué en quoi consistait le projet de « tribunal fantôme », qui repose sur la surréservation pour éviter de se retrouver avec des salles d'audience vides en raison des nombreux et inévitables ajournements de procès, arrêts de procédures et plaidoyers de culpabilité à la dernière minute. Il a expliqué ce qui suit :

[N]ous convoquons les parties à cinq affaires, même si nous n'avions que quatre salles du tribunal; pour le cas inhabituel où les parties aux cinq affaires se présentaient, nous nous arrangions. Pourtant, plutôt que d'avoir une ou deux salles d'audience vides, nous avons constaté que, par exemple, notre capacité avait augmenté de 20 p. 100.

En Alberta, le comité a été particulièrement impressionné par le palais de justice de Calgary et le programme de gestion des instances de la Cour provinciale de l'Alberta¹⁸⁸. Comme l'a expliqué le juge en

¹⁸⁵ Michael Waby, directeur général, Stratégie de modernisation du système de justice pénale, ministère du Procureur général de l'Ontario (Témoignages, [24 février 2016](#)) a également expliqué que le programme Justice juste-à-temps avait reposé sur la constitution d'équipes collaboratives dans les tribunaux pour s'attaquer aux problèmes locaux attribuables aux délais dans les audiences sur la libération sous caution, équipes formées de représentants du système judiciaire, du barreau local ainsi que des services judiciaires et policiers.

¹⁸⁶ Voir aussi Ian Greene, « [Ethics and Leadership in Times of Austerity: Ontario's Courts and 'Justice on Target'](#) », *The Public Sector Innovation Journal*, 19(1), article 8, 2014.

¹⁸⁷ Voir les témoignages suivants : George Dolhai, Service des poursuites pénales du Canada (Témoignages, [17 février 2016](#)); Laurie Gonet, Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario; Rick Woodburn, Association canadienne des juristes de l'État (Témoignages, [9 mars 2016](#)); Tom Stamatakis, Association canadienne des policiers (Témoignages, [23 mars 2016](#)); Andrew Mason, Saskatoon Criminal Defence Lawyers Association Inc. (Témoignages, [29 septembre 2016](#)), entre autres.

¹⁸⁸ « Le programme de gestion des instances est une initiative judiciaire visant à élaborer des façons nouvelles et novatrices de gérer efficacement les instances au tribunal pénal provincial de l'Alberta. On veut du même coup accroître la confiance du public envers l'appareil judiciaire et améliorer l'accès à la justice. » Tribunaux de l'Alberta, [Court Case Management Program](#) [TRADUCTION].

chef Matchett, cette initiative repose notamment sur la création d'un bureau de gestion des dossiers, où les personnes accusées peuvent se présenter aux fins des comparutions administratives initiales ou de routine, et même inscrire des plaidoyers de culpabilité à un comptoir désigné plutôt que devant un tribunal¹⁸⁹. Il a ajouté que cela a permis aux magistrats de se consacrer à des questions plus importantes. De plus, les audiences de mise au rôle ont permis de prévoir un plus grand nombre d'affaires à une date donnée et de réduire le risque d'affaires non instruites faute de temps. La comparution devant un tribunal est toujours requise et assure un contrôle judiciaire lorsque les procès ne se déroulent pas dans les délais fixés par le bureau. Un système informatisé d'établissement du calendrier communique avec d'autres applications aux fins de l'entrée de renseignements sur la disponibilité des témoins, les choix de la Couronne, l'admissibilité à la déjudiciarisation et la durée estimée du procès. Ce système permet également aux avocats de la Couronne et de la défense de fixer des dates à distance. Le comité espère qu'un plus grand nombre de tribunaux canadiens adopteront un tel système qui offre davantage de souplesse et d'efficacité.

Le juge en chef Wittmann, de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, a attiré l'attention sur un pas qui semble certes petit, mais qui est néanmoins important : le tribunal a commencé à tenir des procès l'été :

L'horaire d'été est plus léger, mais il y a tout de même des procès. C'est relativement nouveau, cela date d'environ cinq ans, je vous dirais. Avant, il n'y avait pas de procès devant les tribunaux pendant l'été. Il y avait beaucoup de motions, des demandes spéciales, des appels des cours provinciales, et cetera, donc toutes les autres affaires judiciaires suivaient leur cours, les contrôles judiciaires aussi, mais pas les procès. Nous tenons désormais des procès pendant l'été.

Didier Deramond et Hélène Des Parois, du Service de police de Montréal, ont parlé du fait que, au Québec, durant l'été, la plupart des tribunaux ralentissent considérablement le rythme et que quelques procès criminels seulement se tiennent au cours de la saison estivale. Le comité insiste sur le fait que tout tribunal qui tient moins de procès durant l'été doit trouver des façons de demeurer pleinement fonctionnel au cours de cette période pour éviter de ralentir les procédures. Dans un même ordre d'idées, le comité voit la nécessité de multiplier les services dans les salles d'audience et les tribunaux hors des heures ordinaires de travail pour tenir compte de l'horaire des accusés et des témoins de façon qu'ils n'aient pas à s'absenter du travail.

Le comité constate également que, au Canada, les administrations gouvernementales canadiennes pourraient tirer parti d'un examen de la pratique consistant à faire appel à des juges

¹⁸⁹ Les bureaux de gestion des cas en instance s'occupent des questions d'ordre administratif et non contestées hors de la salle d'audience et contribuent à réduire le temps consacré aux comparutions devant le tribunal, permettant alors aux juges d'accorder la priorité à des questions plus importantes. Ces bureaux permettent aux accusés de comparaître en dehors des heures de travail normales et d'avoir accès à un avocat de service. Voir le programme de gestion des cas en instance, [CCM 2015-2018 Handbook](#), novembre 2015, p. 5-6.

surnuméraires¹⁹⁰. Aux termes de la *Loi sur les juges* et de la législation provinciale applicable, les juges surnuméraires sont des juges ayant abandonné leurs fonctions judiciaires normales pour n'exercer leur charge qu'à titre surnuméraire¹⁹¹. Pour pouvoir exercer cette faculté, le juge doit avoir atteint l'âge de 65 ans et avoir exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 15 ans ou avoir atteint l'âge de 70 ans et justifier d'au moins 10 ans d'ancienneté dans la magistrature. Les juges surnuméraires représentent près de 20 % de l'ensemble des juges actifs de nomination fédérale. Certaines administrations ont recours à des juges surnuméraires puisqu'elles peuvent ainsi avoir une certaine flexibilité et de l'aide dans l'établissement du calendrier des instances en prévoyant davantage de ressources judiciaires. Dans certains tribunaux, on s'attend à ce que le calendrier des juges surnuméraires corresponde à la moitié de celui d'un juge à temps plein¹⁹², mais les juges surnuméraires ont tout de même besoin de personnel et d'autres ressources judiciaires. De plus, le paragraphe 29(4) de la *Loi sur les juges* prévoit que les juges surnuméraires des cours supérieures « reçoivent le même traitement que les simples juges du tribunal auquel ils appartiennent ». Lorsqu'un juge décide de devenir juge surnuméraire, son poste devient vacant, et le gouvernement fédéral nomme un nouveau juge¹⁹³. Le comité n'a pas analysé en profondeur les bienfaits globaux à long terme du régime des juges surnuméraires, mais croit que les avantages susceptibles d'en découler méritent une étude plus poussée.

Recommandation 13

Le comité recommande que la ministre de la Justice, en collaboration avec les provinces et les territoires et, notamment, avec la magistrature :

- **insiste sur le besoin pour les juges d'améliorer la gestion des instances, dont l'imposition d'échéances, le rejet de requêtes d'ajournement inutiles, et ce, en utilisant les outils existants;**
- **envisage de modifier le *Code criminel* pour favoriser une meilleure gestion des instances, s'il y a lieu.**

Recommandation 14

Le comité recommande que la ministre de la Justice, en collaboration avec les provinces et les territoires :

- **établit des méthodes permettant de mesurer le rendement et l'efficacité des tribunaux et de fixer des objectifs et des points de repère pour les procédures criminelles partout au Canada;**

¹⁹⁰ Par exemple, l'Ontario compte 73 juges surnuméraires et à 200 juges siégeant à des cours de justice supérieures (à l'exclusion des juges des cours d'appel et des tribunaux de la famille). Voir [Commissariat à la magistrature fédérale Canada](#) (consulté le 1^{er} mai 2017).

¹⁹¹ *Loi sur les juges*, L.R.C., 1985, ch. J-1, art. 28-29.

¹⁹² Voir le témoignage du juge en chef Neil Wittmann, Cour du Banc de la Reine de l'Alberta (*Témoignages*, [3 novembre 2016](#)).

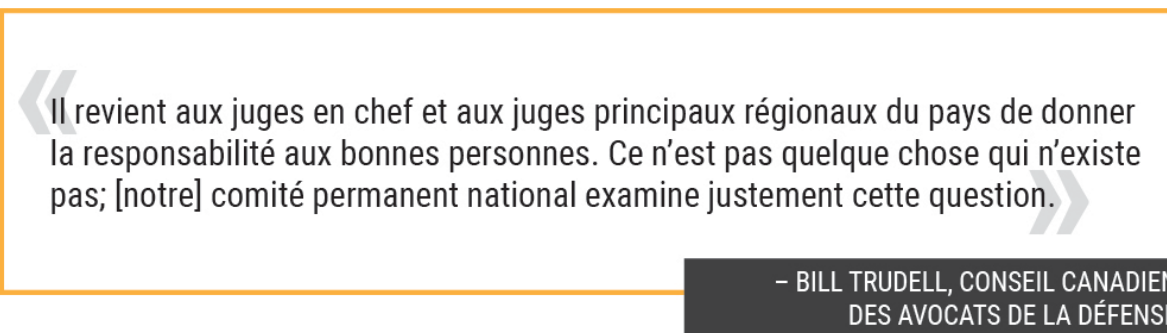
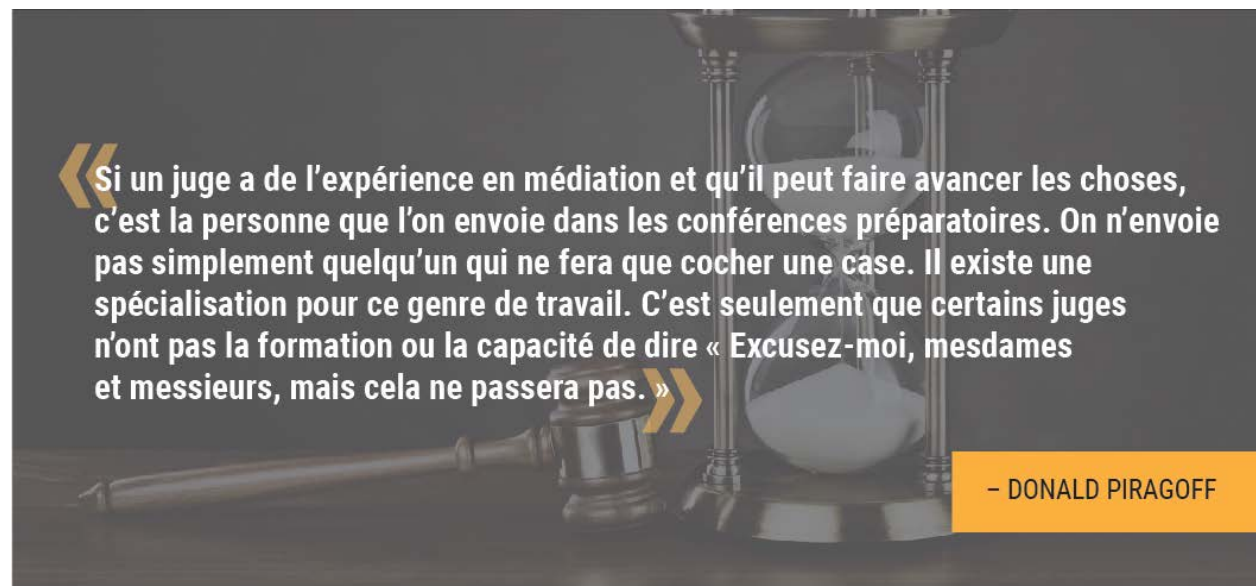
¹⁹³ Voir le témoignage de Stephen Zaluski, ministère de la Justice Canada (*Témoignages*, [4 février 2016](#)).

- revoie les méthodes de planification des tribunaux à l'échelle du pays et justifie et encadre objectivement le remplacement des pratiques désuètes par des pratiques exemplaires;
- crée des mécanismes en vue d'assurer le caractère récurrent et systématique de cette analyse et la diffusion de ses résultats.

Recommandation 15

Le comité recommande que la ministre de la Justice assume un rôle de leader en aidant les provinces et les territoires à élaborer des méthodes et des outils de planification garantissant une utilisation optimale, productive et efficace des salles d'audience, par la création, par exemple, de « tribunaux fantômes », le maintien des activités l'été, l'accroissement des heures de travail et autres initiatives connexes.

La formation et le perfectionnement des juges



Afin qu'ils gèrent efficacement les nombreuses procédures dans les salles d'audience et que les affaires soient résolues dans un délai raisonnable, les juges ont besoin d'outils adéquats et de ressources suffisantes (p. ex. du personnel de soutien non judiciaire ainsi que des solutions technologiques et des

salles d'audience appropriées). Ils doivent également posséder les compétences et les connaissances nécessaires pour gérer les instances dont ils sont saisis, qu'ils peuvent acquérir dans le cadre d'une formation adéquate et de la formation continue. Comme nous l'avons expliqué plus haut, des dispositions du *Code criminel* mettent déjà à la disposition des juges de nombreux outils pour assurer le règlement rapide des affaires criminelles; or, le comité craint que les juges ne reçoivent pas une formation et une orientation suffisantes à cet égard. Le comité a entendu des points de vue divergents sur cette question. Si certains témoins ont évoqué la formation et le perfectionnement offerts aux juges dans leur région (notamment par l'Institut national de la magistrature)¹⁹⁴, d'autres ont fait état d'un besoin généralisé en formation, en particulier sur la gestion des instances¹⁹⁵.

Le juge en chef Wittmann, de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, a dit dans son témoignage que des programmes de formation qui « traitent d'un large éventail d'enjeux avec lesquels nous devons composer dans notre rôle de juge » sont offerts aux juges en Alberta et ailleurs au Canada. L'ancien juge en chef Rolland a mentionné que les nouveaux juges au Québec reçoivent une formation obligatoire, dont trois cours sur les conférences de gestion d'instance, de règlement ou de facilitation et sur la rédaction des jugements. Il a ajouté que, selon lui, la formation donnée est « appropriée ». Cependant, le juge en chef Wyant de la Cour provinciale du Manitoba a précisé qu'il n'existait pas de formation officielle pour les juges en chef :

Essentiellement, lorsqu'une personne est nommée juge en chef, c'est en raison de ses connaissances et de son expertise dans le domaine du droit, espérons-le. Il n'est écrit nulle part que cette personne doit posséder de l'expérience en administration, en gestion des ressources humaines, voire en comptabilité [...] Une fois qu'une personne est nommée juge en chef, elle n'est pas tenue officiellement de suivre des cours obligatoires qui seraient prescrits.

Donald Piragoff a confirmé qu'il existe des « différences importantes dans le montant de soutien et de formation que les tribunaux reçoivent, et ce, non seulement d'une province à l'autre, mais aussi à l'intérieur des provinces ».

Outre la connaissance de la gestion des instances et des salles d'audience, une autre préoccupation a été soulevée durant notre étude, à savoir si les juges qui président les Chambres criminelles sont suffisamment spécialisés en droit pénal. Au Canada, les juges qui instruisent des affaires criminelles ne sont pas toujours des spécialistes, particulièrement dans les tribunaux desservant des régions moins peuplées. Si dans certaines régions du pays, des juges n'entendent que des affaires

¹⁹⁴ Voir les témoignages suivants : le juge en chef retraité de la Cour supérieure du Québec François Rolland (*Témoignages*, [13 avril 2016](#)); le juge Raymond Wyant, juge principal de la Cour provinciale du Manitoba, ancien juge en chef de la Cour provinciale du Manitoba (*Témoignages*, [23 mars 2016](#)); le juge en chef Neil Wittmann, Cour du Banc de la Reine de l'Alberta (*Témoignages*, [16 novembre 2016](#)), entre autres.

¹⁹⁵ Voir les témoignages suivants : Ian Greene, Université York (*Témoignages*, [9 mars 2016](#)); le juge Raymond Wyant, juge principal de la Cour provinciale du Manitoba, ancien juge en chef de la Cour provinciale du Manitoba (*Témoignages*, [23 mars 2016](#)); Christine Mainville, Henein Hutchison LLP (*Témoignages*, [5 octobre 2016](#)).

criminelles¹⁹⁶, dans d'autres, les juges sont appelés à entendre toutes sortes de causes. Voici un problème soulevé par le juge en chef LeSage :

Étant donné le degré de complexité actuel du droit pénal, la personne qui juge une affaire criminelle doit vraiment avoir une grande expérience en droit pénal. Autrement, elle se perdra dans les complexités actuelles du système.

Le juge en chef Wittmann a expliqué que la question de la spécialisation « est assez controversée dans de nombreux tribunaux d'instance supérieure au pays ». Il a mentionné que les avocats veulent une spécialisation, mais que bien des juges y sont réticents, disant « que ce n'est pas ce qu'ils se sont engagés à faire et qu'ils forment un tribunal généraliste ». Il a ajouté son point de vue, soit qu'« il est très difficile de suivre les progrès lorsque nous [...] sommes censés traiter de tous les domaines du droit en tant que tribunal d'instance supérieure ». Geoffrey Cowper, président du groupe British Columbia Justice Reform Initiatives, a également expliqué que, « de nos jours, la gestion judiciaire de poursuites criminelles complexes exige qu'on fasse appel aux juges les plus hautement spécialisés en droit criminel. Au XXI^e siècle, nous ne devrions pas compter sur l'apprentissage en cours d'emploi pour ce genre de choses. »

Sans vouloir compromettre l'indépendance de la magistrature, le comité espère que celle-ci saura démontrer qu'une formation adéquate et suffisante en matière de gestion des instances et des dossiers est offerte régulièrement à tous les juges. La ministre de la Justice devrait collaborer avec les provinces et les territoires pour suivre de près la situation et évaluer la mesure dans laquelle cette formation est adéquatement offerte et mise en application par les juges.

Le budget de 2017 affecte au Conseil canadien de la magistrature 2,7 millions de dollars sur cinq ans, et 0,5 million de dollars par année par la suite pour « appuyer des programmes concernant la formation des juges et leur conduite, ainsi que la déontologie. Cet engagement comprendra des investissements ciblés pour mettre à niveau l'infrastructure des technologies de l'information, de sorte que l'information puisse être gérée de façon exacte et efficace¹⁹⁷. »

¹⁹⁶ L'ancien juge en chef Rolland a affirmé : « Il y a des juges à la Cour supérieure du Québec qui ne siègent qu'en droit criminel, qui ne font pas autre chose que du droit criminel, parce que les procès devant jury, lorsqu'il y a un appel et qu'on ordonne un nouveau procès, sont très coûteux. Alors, nous avons formé des juges qui ne font que du criminel, et qui œuvrent ont reçu de la formation pendant plusieurs années. »

¹⁹⁷ Voir gouvernement du Canada, [Budget fédéral de 2017](#), 22 mars 2017, p. 220.

Le processus de nomination des juges et l'effectif judiciaire

« Nous avons [...] besoin de ressources judiciaires pour prendre en charge toutes les procédures. Nous ne pouvons continuer de réaffecter continuellement à des affaires criminelles des juges qui sont censés effectuer des contrôles judiciaires et instruire des affaires qui relèvent du droit de la famille, du droit des lésions corporelles, du droit des obligations contractuelles et du droit de la responsabilité délictuelle. Nous avons déjà beaucoup fait cela, mais les ressources dont nous disposons ne nous permettent pas d'aller plus loin. »

– L'HONORABLE NEIL WITTMANN, JUGE EN CHEF,
COUR DU BANC DE LA REINE DE L'ALBERTA

Tout au long de l'étude, les témoins ont insisté sur le fait que le manque de ressources au sein du système de justice est une entrave à la célérité, l'une des ressources les plus importantes étant les juges eux-mêmes. Tous les problèmes attribuables à la gestion des dossiers et à la gestion efficace des dossiers seraient amoindris si le Canada disposait d'un effectif suffisant de juges pour gérer le nombre d'affaires criminelles en attente de procès. Des témoins ont également fait état de la nécessité d'améliorer et d'accélérer le processus de nomination à la magistrature fédérale¹⁹⁸. En effet, les candidats doivent être mis en nomination, faire l'objet d'un examen, puis être sélectionnés. Le salaire des juges de nomination fédérale au 1^{er} avril 2015 était de 308 600 \$ (montant fixé par la Commission d'examen de la rémunération des juges, qui est indépendante)¹⁹⁹. En outre, les juges ont besoin de salles d'audience pour siéger et de personnel pour les seconder dans leurs tâches.

Durant l'étude, le comité a à deux reprises exprimé ses préoccupations quant au nombre de postes de juges vacants au Canada²⁰⁰. La *Loi sur les juges* fixe aux articles 9 à 22 le nombre de juges de

¹⁹⁸ Les nominations de juges fédéraux se font conformément à l'article 96 des *Lois constitutionnelles de 1867*. Voir les témoignages suivants, notamment : Ian Greene, Université York (*Témoignages*, 9 mars 2016); le juge en chef retraité de la Cour supérieure du Québec, François Rolland (*Témoignages*, 13 avril 2016); le juge en chef Neil Wittmann, Cour du Banc de la Reine de l'Alberta (*Témoignages*, 28 septembre 2016) et (*Témoignages*, 3 novembre 2016); William MacKay, gouvernement du Nunavut (*Témoignages*, 20 octobre 2016); Claudia Prémont, Barreau du Québec; M^{me} Marie Manikis, Université McGill (*Témoignages*, 28 octobre 2016).

¹⁹⁹ Commissariat à la magistrature fédérale Canada, *Considérations associées à une demande de nomination*, 1^{er} avril 2015. [Projet de loi C-44, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 22 mars 2017 et mettant en œuvre d'autres mesures](#), 1^{re} session, 42^e législature. La section 10 de la partie 4 prévoit modifier la *Loi sur les juges* pour porter à 314 100 \$ le traitement annuel des juges de nomination fédérale. Voir aussi Commission d'examen de la rémunération des juges, *Rapport et recommandations*, 30 juin 2016.

²⁰⁰ D'abord dans son rapport provisoire d'août 2016 (Sénat, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, [Justice différée, justice refusée : L'urgence de réduire les longs délais dans le système judiciaire au Canada \(rapport provisoire\)](#), huitième rapport, 1^{re} session, 42^e législature, août 2016) puis à

nomination fédérale. L'article 24 prévoit la nomination d'un plus grand nombre de juges (jusqu'à un maximum de 50 juges pour les juridictions supérieures et de 13 juges pour les cours d'appel)²⁰¹. Le Commissariat à la magistrature fédérale Canada ne précise pas sur son site Web le nombre total de juges en poste et le nombre de juges nommés en application de l'article 24 de la *Loi sur les juges* ou par les provinces elles-mêmes. Il est donc difficile de connaître le nombre exact de nominations de juges permanents. On sait toutefois qu'au 1^{er} juin 2017, il y avait 849 juges de nomination fédérale et 285 juges surnuméraires au Canada.

Depuis le début de notre étude, amorcée en février 2016, le gouvernement du Canada a nommé des juges, mais au moment de la rédaction du présent rapport, beaucoup d'autres juges doivent encore être nommés. Les chiffres récents sont présentés dans le tableau suivant :

Nombre de postes vacants, juges de nomination fédérale

Date	Nombre de postes vacants
1 ^{er} juin 2017	53
1 ^{er} mai 2017	62
1 ^{er} avril 2017	59
1 ^{er} mars 2017	62
1 ^{er} février 2017	60
5 janvier 2017	57
1 ^{er} décembre 2016	43
1 ^{er} novembre 2016	40
1 ^{er} octobre 2016	61
1 ^{er} septembre 2016	51
1 ^{er} août 2016	44
1 ^{er} juillet 2016	41
1 ^{er} juin 2016	49
1 ^{er} mai 2016	45
1 ^{er} avril 2016	38
1 ^{er} mars 2016	35
1 ^{er} février 2016	27

Source : [Commissariat à la magistrature fédérale Canada](#)

nouveau dans un communiqué de septembre 2016 (Sénat, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, « [Des sénateurs condamnent l'inaction du gouvernement fédéral dans le dossier des délais judiciaires](#) », communiqué, 29 septembre 2016).

²⁰¹ [Projet de loi C-44, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 22 mars 2017 et mettant en œuvre d'autres mesures](#), 1^{re} session, 42^e législature. La section 10 de la partie 4 prévoit porter ces nombres à 62 et à 16 respectivement.

Juges nommés par le gouvernement du Canada

Date	Nombre de nominations judiciaires
19 mai 2017	9 (7 nouvelles) ²⁰²
12 mai 2017	4
4 mai 2017	4
12 avril 2017	4
7 avril 2017	2
24 mars 2017	5
9 mars 2017	1
17 juin 2016	15 (12 nouvelles) ²⁰³
20 octobre 2016	24 (21 nouvelles) ²⁰⁴
23 novembre 2016	22 juges adjoints à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest, à la Cour suprême du Yukon et à la Cour de justice du Nunavut ²⁰⁵ .

Source : Ministère de la Justice du Canada, [Nominations judiciaires](#)

Le 20 octobre 2016, le gouvernement du Canada a annoncé des réformes au processus de nomination des juges des cours supérieures,²⁰⁶ notamment la reconstitution des 17 comités consultatifs à la magistrature dans l'ensemble du pays²⁰⁷. Par conséquent, de nombreuses recommandations faites en vertu de l'ancien processus de nomination des juges ne sont plus valables et les candidats précédents doivent soumettre de nouveaux questionnaires et les documents nécessaires à l'appui. Au moment de la rédaction du présent rapport, les membres des comités consultatifs à la magistrature n'ont pas tous été nommés. À la suite d'une annonce faite le 19 janvier 2017, seules les provinces suivantes avaient nommé leurs membres : la Colombie-Britannique; l'Alberta; l'Ontario – Est et Nord; l'Ontario – Région du Grand

²⁰² Un juge en remplace un autre à titre de juge principal régional, tandis que ce dernier retourne à l'effectif normal.

²⁰³ Deux juges de la Cour supérieure ont été nommés à une Cour d'appel et un juge de la Cour de l'impôt a été nommé à la Cour d'appel fédérale.

²⁰⁴ Trois juges de la Cour supérieure ont été nommés à une Cour d'appel.

²⁰⁵ Le nombre de juges adjoints dans les territoires ne tient pas compte du nombre de postes vacants reconnus de juges de nomination fédérale.

²⁰⁶ Ministère de la Justice Canada, « [Réformes au processus de nomination des juges des cours supérieures](#) », communiqué de presse, 20 octobre 2016.

²⁰⁷ Ministère de la Justice Canada, « [Le gouvernement du Canada annonce des nominations à la magistrature et des réformes au processus de nomination afin d'augmenter l'ouverture et la transparence](#) », communiqué de presse, 20 octobre 2016.

Toronto; le Québec – Ouest; l'Île-du-Prince-Édouard; et Terre-Neuve-et-Labrador²⁰⁸. Les nominations dans les autres provinces et territoires ne peuvent être faites tant que les membres des autres comités consultatifs à la magistrature n'auront pas été nommés²⁰⁹. Le 13 avril 2017, la composition de trois nouveaux comités consultatifs à la magistrature (Québec – Est, Yukon et Nouvelle-Écosse) a été annoncée²¹⁰. On pouvait lire dans le communiqué : « Les nominations aux CCM dans les administrations restantes seront annoncées au cours des prochaines semaines ». Le 9 mars 2017, la première juge sélectionnée en vertu du nouveau processus a été nommée à la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard²¹¹. Le 24 mars 2017, cinq nominations de plus ont été faites à la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta (4) et à la Cour supérieure du Québec (1)²¹². Les 7 et 12 avril 2017, quatre juges ont été nommés à la Cour d'appel et à la Cour supérieure de justice de l'Ontario, et deux ont été nommés à la Cour d'appel et à la Cour supérieure de la Colombie-Britannique²¹³. Les 4 et 12 mai 2017 ont été nommés quatre juges à la Cour supérieure du Québec, un juge à la Cour du banc de la Reine de l'Alberta, un juge à la Cour suprême de la Colombie-Britannique et deux juges à la Cour suprême de Terre-Neuve-et-Labrador²¹⁴. Neuf autres nominations ont été faites en Ontario le 19 mai 2017.²¹⁵

Bien qu'il faille d'une manière ou d'une autre réformer le processus de nomination des juges, le comité craint que la reconstitution des comités consultatifs à la magistrature et le nouveau processus de dépôt des candidatures ne retardent considérablement la nomination de nouveaux juges par le gouvernement fédéral. Lorsqu'ils seront totalement reconstitués, les membres des comités consultatifs à la magistrature devront rapidement examiner les demandes et faire des recommandations de

²⁰⁸ Ministère de la Justice Canada, « [La ministre de la Justice annonce des nominations aux comités consultatifs à la magistrature](#) », communiqué de presse, 19 janvier 2017.

²⁰⁹ Le comité a été étonné d'entendre de la part de la bâtonnière du Québec, Claudia Prémont, que les comités consultatifs de la magistrature ne fonctionnaient pas depuis octobre 2015.

²¹⁰ Ministère de la Justice du Canada, « [La ministre de la Justice annonce des nominations aux comités consultatifs à la magistrature](#) », communiqué, 13 avril 2017.

²¹¹ Ministère de la Justice Canada, « [Le gouvernement du Canada annonce une nomination à la magistrature de l'Île-du-Prince-Édouard](#) », communiqué de presse, 9 mars 2017.

²¹² Ministère de la Justice du Canada, « [Le gouvernement du Canada annonce des nominations à la magistrature en Alberta](#) », 24 mars 2017; et ministère de la Justice du Canada, « [Le gouvernement du Canada annonce une nomination à la magistrature au Québec](#) », 24 mars 2017.

²¹³ Ministère de la Justice du Canada, « [Le gouvernement du Canada annonce des nominations à la magistrature en Ontario](#) », communiqué, 7 avril 2017; ministère de la Justice du Canada, « [Le gouvernement du Canada annonce des nominations à la magistrature en Ontario](#) », communiqué, 12 avril 2017; ministère de la Justice du Canada, « [Le gouvernement du Canada annonce des nominations à la magistrature de la Colombie-Britannique](#) », communiqué, 12 avril 2017.

²¹⁴ Ministère de la Justice du Canada, « [Le gouvernement du Canada annonce des nominations à la magistrature au Québec](#) », communiqué, 4 mai 2017; ministère de la Justice du Canada, « [Le gouvernement du Canada annonce une nomination à la magistrature de l'Alberta](#) », communiqué, 12 mai 2017; ministère de la Justice du Canada, « [Le gouvernement du Canada annonce une nomination à la magistrature de la Colombie-Britannique](#) », communiqué, 12 mai 2017; et ministère de la Justice du Canada, « [Le gouvernement du Canada annonce des nominations à la magistrature de la Terre-Neuve-et-Labrador](#) », communiqué, 12 mai 2017.

²¹⁵ Ministère de la Justice du Canada, « [Le gouvernement du Canada annonce des nominations à la magistrature en Ontario](#) », communiqué, 19 mai 2017.

nominations. Cependant, comme tous les candidats doivent soumettre de nouveau leur candidature en vertu du nouveau régime, le comité partage les préoccupations du juge en chef Wittmann, à savoir que les demandeurs précédents pourraient être découragés par le processus long et lourd et ne pas présenter une nouvelle demande.

Le comité note finalement que le Budget de 2017 propose un financement additionnel de 55 millions de dollars sur cinq ans, et de 15,5 millions de dollars par année par la suite, ainsi que des modifications législatives, afin de créer 28 nouveaux postes de juges nommés par le gouvernement fédéral, notamment pour « faire contrepoids aux pressions démographiques qui s'exercent en Alberta et au Yukon »²¹⁶.

Recommandation 16

Le comité recommande que la ministre de la Justice complète sans tarder la composition des comités consultatifs à la magistrature et qu'elle assure à leurs membres la formation et l'assistance nécessaires pour qu'ils puissent étudier les candidatures et lui recommander des candidats en vue de leur nomination.

Recommandation 17

Le comité recommande que les juges des cours supérieures soient nommés le jour même du départ à la retraite d'un juge lorsque cela est connu d'avance; les exceptions à ce remplacement immédiat seraient une mort ou une retraite anticipée inattendues.

Outre le nombre reconnu de postes de juges vacants, plusieurs témoins ont informé le comité que le nombre de juges prévu dans la *Loi sur les juges* doit être augmenté – particulièrement dans les provinces qui connaissent une croissance démographique importante²¹⁷. Geoffrey Cowper a expliqué que, au moment de fixer le nombre de juges, il « serait très utile » que le gouvernement fédéral et les provinces aient une « idée générale des besoins des tribunaux en ce qui concerne la nomination des juges pour le traitement du nombre de dossiers ». Autrement dit, il faut mieux évaluer la complexité des dossiers et le volume de dossiers des juges pour déterminer où une augmentation du nombre de juges s'impose²¹⁸. Le comité convient qu'une analyse plus objective permettrait de concilier les divergences de vues entre certaines provinces et le gouvernement fédéral en ce qui concerne l'augmentation du nombre de juges des cours supérieures dans les provinces. Une première étape en vue d'une telle analyse serait de

²¹⁶ Voir [Budget fédéral de 2017](#), p. 220.

²¹⁷ Voir les témoignages suivants : le juge en chef retraité de la Cour supérieure du Québec François Rolland (*Témoignages*, [13 avril 2016](#)); le juge en chef Neil Wittmann, Cour du Banc de la Reine de l'Alberta (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)) et (*Témoignages*, [3 novembre 2016](#)); Claudia Prémont, Barreau du Québec (*Témoignages*, [28 octobre 2016](#)), entre autres.

²¹⁸ Voir aussi le rapport de M. Cowper, D. Geoffrey Cowper, c.r., BC Justice Reform Initiative, [A Criminal Justice System for the 21st Century](#), 27 août 2012 (voir aussi la version du rapport mise à jour du [19 octobre 2016](#)).

demander à Statistique Canada de recueillir et de rendre publiques des données sur le nombre de juges par habitant dans toutes les régions canadiennes.

Le comité a discuté des nominations faites dans les cours supérieures par les provinces lorsqu'il a rencontré des témoins de l'Alberta²¹⁹ et du Québec²²⁰. Les deux provinces ont modifié leur loi pour augmenter le nombre de juges des cours supérieures et des cours d'appel, bien que ces nominations ne soient pas toutes reconnues par le gouvernement fédéral aux termes de la *Loi sur les juges*²²¹. Cela montre que la ministre de la Justice doit envisager sérieusement de revoir le nombre de postes de juges prévu dans la *Loi sur les juges* pour qu'il reflète les besoins des provinces. De plus, comme des juges sont à la fois nommés par le fédéral et les provinces, il est difficile de suivre le nombre total de juges et de savoir où les nominations ont été faites. La ministre de la Justice devrait voir à ce que des données plus précises soient à la disposition du public; ces renseignements pourraient être recueillis et publiés sur Internet par le Commissariat à la magistrature fédérale Canada.

Recommandation 18

Le comité recommande que la ministre de la Justice, en collaboration avec les provinces et les territoires et, en particulier, avec la magistrature :

- **évalue, en vue d'en faire rapport publiquement, le volume de dossiers pris en charge par chacune des cours supérieures partout au pays et détermine combien de juges sont nécessaires pour répondre aux besoins de chacune des régions du pays;**
- **détermine, en se basant sur une analyse étayée par des données fiables, le nombre adéquat de juges devant être fixé par la *Loi sur les juges*;**
- **dépose un projet de loi pour modifier la *Loi sur les juges* en conséquence.**

²¹⁹ En janvier 2013, le gouvernement de l'Alberta a fait passer le nombre de juges à temps plein de la Cour du Banc de la Reine de 63 (61 juges puînés, un juge en chef et un juge en chef adjoint) à 67 (65 juges puînés et deux juges en chef adjoints). En 2014, le gouvernement du Canada a modifié la *Loi sur les juges* par l'entremise du [projet de loi C-31](#) pour autoriser le salaire de seulement deux des quatre postes de juges puînés. Selon un rapport de janvier 2016 de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, pour répondre aux besoins, l'effectif judiciaire devrait augmenter à 77 (y compris le juge en chef et deux juges en chef adjoints). Voir Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, [A Proposal for an Increase to the Judicial Complement of the Court of Queen's Bench of Alberta](#), janvier 2016, p. 2.

²²⁰ L'Assemblée nationale du Québec a modifié la [Loi sur les tribunaux judiciaires](#) en décembre 2016 par l'ajout de deux nouveaux postes à la Cour d'appel (faisant passer le nombre de postes de 20 à 22) et de cinq nouveaux postes à la Cour supérieure (faisant passer le nombre de postes de 152 à 157). Voir Québec, [Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires](#), LQ 2016, ch. 33.

²²¹ [Projet de loi C-44, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 22 mars 2017 et mettant en œuvre d'autres mesures](#), 1^{re} session, 42^e législature. La section 10 de la partie 4 propose de faire passer le nombre de juges de un à deux au Yukon et de 57 à 68 en Alberta.

Recommandation 19

Le comité recommande que le Commissariat à la magistrature fédérale Canada mette à jour les données de son site Web (basées sur la *Loi sur les juges*) concernant la nomination des juges et le nombre de postes vacants dans chaque province et territoire pour qu'elles reflètent également le nombre de juges des cours supérieures nommés sous le régime d'une loi provinciale.

Les fonctionnaires judiciaires

Le comité a exploré avec des témoins l'idée de déléguer des fonctions judiciaires à des fonctionnaires autres que les juges en exercice afin de réduire les coûts et d'alléger la charge de travail des juges. Dans certaines provinces, des juges de paix siègent dans les tribunaux responsables des demandes de remise en liberté conditionnelle, tandis que dans d'autres, ce sont des juges qui les président. En plus des tribunaux responsables des demandes de remise en liberté conditionnelle, M. Waby a expliqué que les juges de paix en Ontario peuvent participer à un vaste éventail de processus préalables au procès et de détermination de la non-culpabilité. Dans les cours fédérales, des protonotaires sont nommés aux termes de l'article 12 de la *Loi sur les Cours fédérales*²²². En tant que fonctionnaires judiciaires, les protonotaires peuvent exercer les pouvoirs et les fonctions des juges des cours fédérales relativement à des questions de procédure; ils peuvent notamment agir comme médiateurs, gérer des instances, entendre des requêtes et entendre des causes visant des réclamations s'élevant jusqu'à 50 000 \$.

Au moment d'envisager la possibilité de retirer aux juges leur rôle exclusif de certaines procédures pénales, les témoins y sont allés de mise en garde. Brian Saunders, alors directeur des poursuites pénales, a fait remarquer que les protonotaires fédéraux ne peuvent décider d'une requête qui a une incidence sur la liberté d'une personne. Or, dans le système criminel, les juges rendent presque toujours des décisions susceptibles d'avoir une incidence sur la liberté d'une personne et qui, par conséquent, mettent en jeu les droits protégés par la *Charte*. Dominic Lamb, de l'Association des avocats criminalistes, a fait observer que ces décisions pourraient être « vulnérable[s] au plan constitutionnel ». Il a également fait savoir que les décisions des protonotaires fédéraux peuvent faire l'objet d'un appel sans autorisation, directement par un juge d'une cour fédérale.

Des témoins, dont les avocats Graham Johnson et Pascale Giguère, étaient réticents à l'idée d'envisager les avantages de créer de nouveaux rôles pour les fonctionnaires judiciaires, mais le comité croit qu'il vaut la peine de permettre à ces derniers de gérer certaines tâches afin que les juges puissent consacrer plus de temps là où on a le plus besoin d'eux. Comme le Parlement peut apporter des changements au *Code criminel*, il pourrait y ajouter la mention expresse qu'un fonctionnaire judiciaire tel un juge de paix est habilité à régler certaines affaires, notamment celles d'ordre préliminaire ou procédural, et à prendre part à la gestion des instances. Il faudrait déterminer comment les appels

²²² [Loi sur les Cours fédérales](#), L.R.C., 1985, ch. F-7 et règles 50, 382, et 383 à 387, [Règles des Cours fédérales](#), DORS/98-106, par. 50(1).

seraient traités. Créer un tel poste ou élargir le rôle des juges de paix nécessitera également un examen et des consultations auprès du milieu juridique dans son ensemble. Trouver des façons de déléguer des fonctions judiciaires ou d'intégrer des agents spéciaux des tribunaux pour qu'ils participent à la gestion des instances pourrait avoir une incidence considérable sur les ressources financières limitées et le temps précieux des juges. Ce sujet mérite donc un examen plus attentif.

Recommandation 20

Le comité recommande que la ministre de la Justice modifie le *Code criminel* pour autoriser des fonctionnaires judiciaires qui ne sont pas juges à régler certaines affaires d'ordre procédural dans le cadre des audiences pénales.

Technologie

La technologie est à la fois un véritable avantage et un réel défi pour le système judiciaire. Comme nous l'abordons au chapitre 6, la quantité d'éléments de preuve électroniques que les policiers, les avocats et les juges doivent examiner est, dans certains cas, énorme. Les efforts pour normaliser la divulgation électronique et établir un système utilisable dans l'ensemble du pays doivent être appuyés par la ministre de la Justice pour achever le processus le plus tôt possible. La ministre peut également aider les provinces et les territoires à élaborer des solutions technologiques qui amélioreront l'efficacité des tribunaux.

Rappelons qu'à Calgary, grâce à la technologie, les avocats peuvent déjà établir les calendriers à distance à l'aide de leur ordinateur. Des systèmes fiables de ce type doivent relier tous les intervenants du système de justice. Plusieurs témoins étaient favorables à l'idée de trouver des façons d'éviter les comparutions grâce à la gestion à distance de procédures de routine informatisées²²³. Le comité convient que, lorsque c'est possible, les comparutions de routine devraient être traitées par les avocats et les juges; ceux-ci se brancheraient à un système commun et fourniraient les renseignements importants pour faire avancer l'affaire. On pourrait également équiper les tribunaux d'un système de vidéoconférence (voir à ce sujet les chapitres 4, 7 et 11).

Sophia Rossi Lanthier, avocate représentant le Jeune Barreau de Montréal, a fait valoir l'importance d'optimiser les technologies dont tout le monde dispose déjà, puisque certaines innovations ne sont pas à la portée de tous. Pourtant, la dissémination des nouvelles technologies n'est pas un obstacle insurmontable. Le très honorable Sir Brian Leveson, président de la Division du Banc de la Reine, magistrature de l'Angleterre et du pays de Galles, a expliqué que l'Angleterre et le pays de Galles avaient

²²³ Voir les témoignages suivants : Ian M. Carter, Association du Barreau canadien (*Témoignages*, [18 février 2016](#)) et (*Témoignages*, [19 octobre 2016](#)); Kevin Fenwick, ministère de la Justice, gouvernement de la Saskatchewan (*Témoignages*, [24 février 2016](#)); Kate Matthews et Laurie Gonet, Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario (*Témoignages*, [9 mars 2016](#)); Eric Gottardi, Peck and Company (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)); juge en chef Terrence Matchett, Cour provinciale de l'Alberta; Ian Savage, Criminal Defence Lawyers Association of Alberta (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)); Didier Deramond, Service de police de la Ville de Montréal (*Témoignages*, [28 octobre 2016](#)), entre autres.

déjà mis en place un système informatisé pour la gestion des procédures judiciaires²²⁴. Ce système, appelé « plateforme commune », permet aux avocats de déposer des documents ou de faire des requêtes ou d'autres types d'interventions en ligne pour que le juge les revoie ensuite. Sir Brian n'a pas caché que la transition était « difficile », mais a dressé un bilan positif de l'expérience. « [L]es avocats et le barreau adoptent volontiers le système parce qu'il permet d'économiser beaucoup de temps et d'argent », a-t-il commenté.

Le comité a reçu un mémoire détaillé de RedMane Technology Canada Inc. décrivant des façons dont la technologie peut contribuer à accélérer le processus judiciaire au Canada²²⁵. L'une des solutions proposées repose sur des portails pour les citoyens dans lesquels les victimes et les accusés pourraient accéder à des renseignements sans avoir à se présenter au tribunal. Tel qu'expliqué au chapitre 7, de nombreux accusés ne peuvent se permettre de faire appel à un conseiller juridique et doivent s'y retrouver par eux-mêmes dans les procédures pénales et les procédures du tribunal. Un portail, accessible depuis un ordinateur, pourrait par conséquent les guider à travers certaines procédures. Dans son mémoire, RedMane explique comment un système de gestion des instances sur le Web (et donc accessible à distance à partir de n'importe quel ordinateur) au sein du système de justice pénale pourrait être mis en place afin de simplifier le processus, de réduire le temps consacré à des tâches administratives et de rendre certaines comparutions procédurales non nécessaires. La proposition de RedMane repose sur un logiciel de gestion des dossiers qui servirait de guichet centralisé pour tous les intervenants dans un dossier juridique. Le portail pourrait également servir de plateforme de divulgation électronique de la preuve. Le comité n'est pas en position d'évaluer ni d'endosser cette proposition, mais cette dernière montre qu'il est possible de trouver des solutions technologiques pour remédier aux problèmes avec lesquels doivent composer les tribunaux. Kevin Fenwick a souligné qu'un système informatisé pourrait également être utile aux victimes désireuses de rester informées de l'avancement d'une affaire et de savoir si elles devront se présenter au tribunal à une date donnée.

Des témoins ont par ailleurs fait état de la réticence de certains dans le milieu juridique à délaisser le papier au profit de systèmes informatisés. Or la culture du système judiciaire ne pourra se transformer sans l'acceptation et l'intégration de solutions technologiques permettant d'accélérer les procédures et de faire des économies. Les gouvernements de tout le pays devront s'interroger sur le meilleur moyen de former les utilisateurs si de nouveaux systèmes sont adoptés.

²²⁴ Il est question de la plateforme commune à la recommandation 35 du rapport suivant : Le très honorable Sir Brian Leveson, président de la Division du Banc de la Reine (Angleterre et pays de Galles), [Review of Efficiency in Criminal Proceedings](#), 2015.

²²⁵ RedMane Technology Canada Inc., [Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles](#), 30 janvier 2017.

Recommandation 21

Le comité recommande que la ministre de la Justice joue un rôle de leader et mette sur pied un programme visant à encadrer la conception de systèmes informatisés qui pourront être adoptés par les provinces et les territoires et qui :

- **permettront de gérer efficacement les procédures judiciaires et administratives dans les tribunaux;**
- **feront en sorte qu'un plus grand nombre de procédures pourront être informatisées de façon à réduire les comparutions inutiles;**
- **rendront possible la divulgation de la preuve par voie électronique;**
- **comporteront un portail convivial où les accusés non représentés, les témoins et les autres parties intéressées pourront se renseigner sur le déroulement des procédures.**

Une meilleure utilisation de la technologie et une meilleure application des pratiques de gestion des instances aideront les juges et les tribunaux à accélérer le processus judiciaire. Les juges ne sont pas entièrement responsables de la crise, mais la responsabilité de la juguler repose en grande partie sur eux. Le système judiciaire doit s'assurer que la gestion efficace des instances est une priorité et que les juges de partout au pays savent comment utiliser les outils de gestion des instances. Nous le rappelons, cela fait partie du changement de culture nécessaire pour empêcher l'allongement exagéré des procédures.

CHAPITRE 6 – LES SERVICES DE POLICE ET LA COURONNE

Les policiers et les avocats de la Couronne jouent un rôle distinct au sein du système de justice pénale canadien, mais représentent tous deux les intérêts de l'État au moment d'appréhender des criminels et de présenter les arguments qui prouveront leur culpabilité. Dans le présent chapitre, le comité examine le rôle des policiers et des avocats de la Couronne et explique en quoi ils contribuent aux délais et en subissent en même temps les conséquences. Le comité explore diverses suggestions visant à accroître l'efficacité des pratiques, entre autres en ce qui concerne le dépôt des accusations, la collecte des éléments de preuve médico-légaux et tirés des scènes de crime, la tenue à jour des casiers judiciaires et des banques de données et la divulgation de la preuve. Au chapitre 8, il sera question de l'exercice du pouvoir discrétionnaire par les agents de police et les avocats de la Couronne lorsqu'ils envisagent des mesures de rechange à la voie traditionnelle des tribunaux.

Le rôle des agents de police

« La police constitue le palier initial du système de justice pénale, et ses décisions ont une incidence directe sur les instances criminelles. Ces décisions concernent le choix d'enquêter ou non, la portée et la rapidité de l'enquête et le pouvoir discrétionnaire de prendre des mesures de rechange ou de porter des accusations formelles. »

– JOSEPH OLIVER, ASSOCIATION
CANADIENNE DES CHEFS DE POLICE

« Au cours des dernières décennies, les enquêtes policières sont devenues de plus en plus longues et complexes, ce qui pose des défis tant à la police qu'au système de justice. [...] Même les tâches simples que nécessite une enquête de routine peuvent demander de nombreuses heures de travail de la part des policiers et d'un réseau de soutien composé de civils avant que la police remplisse ses obligations à l'égard de la Couronne et des tribunaux. »

– ADAM PALMER, AGENT DE POLICE EN CHEF,
SERVICE DE POLICE DE VANCOUVER

Le comité a entendu le témoignage de plusieurs représentants du milieu policier, notamment d'organisations nationales²²⁶ et de services de police locaux²²⁷. Il a également entendu celui de représentants de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) au sujet de l'analyse des éléments de preuve médico-légaux et provenant de scènes de crime et sur la gestion des casiers judiciaires²²⁸. Les témoins s'entendaient pour dire que les enquêtes policières deviennent de plus en plus complexes depuis les dernières décennies, principalement en raison de facteurs tels que la prolifération de la cybercriminalité, la mondialisation de la criminalité, le recours accru à la technologie et aux réseaux sociaux pour commettre des actes criminels ainsi que les obligations accrues en matière de divulgation dégagées de la jurisprudence relative à la *Charte*²²⁹. Par exemple, Joseph Oliver, de l'Association canadienne des chefs de police, a expliqué ce qui suit :

Une étude des services de police en Colombie-Britannique, échelonnée sur 30 ans et conclue en 2005 par le Collège universitaire de la vallée du Fraser, montre que le délai nécessaire pour la police pour conclure une enquête s'est accru considérablement. Les enquêtes sur la violence familiale et sur la conduite avec facultés affaiblies exigeaient respectivement 964 p. 100 et 250 p. 100 plus de temps. L'analyse a aussi permis de constater que le nombre d'étapes procédurales nécessaires à la réalisation d'une enquête a également augmenté de façon exponentielle. Par exemple, pour une enquête de trafic de drogue, le nombre de ces étapes est passé de 9 à 65.

Le chef Roger Chaffin, du Service de police de Calgary, a expliqué que les agents de police sont dépassés par l'obligation de fournir des autorisations judiciaires, par exemple pour les recherches technologiques, « y compris des choses aussi simples que l'obtention du nom et de l'adresse d'un client [...] Elles font piétiner des enquêtes majeures ainsi que des petites enquêtes. »

Plusieurs chefs de police qui ont comparu devant le comité se sont demandé si le système de justice criminelle est en mesure de juger efficacement des crimes exigeant des enquêtes plus complexes,

²²⁶ Voir les témoignages suivants : Joseph Oliver, Association canadienne des chefs de police (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); et Tom Stamatakis, Association canadienne des policiers (*Témoignages*, [23 mars 2016](#)).

²²⁷ Voir les témoignages suivants : Craig Fairbairn, Service de police d'Ottawa (*Témoignages*, [14 avril 2016](#)); le chef Jean-Michel Blais et l'inspecteur James Butler, Police régionale d'Halifax (*Témoignages*, [6 mai 2016](#)); Adam Palmer, chef du Service de police de Vancouver (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)); Roger Chaffin, chef du Service de police de Calgary (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)); le chef Clive Weighill, Service de police de Saskatoon (*Témoignages*, [29 septembre 2016](#)); le directeur adjoint Didier Deramond et Hélène Des Parois, Service de police de Montréal (SPVM) (*Témoignages*, [28 octobre 2016](#)).

²²⁸ Voir le témoignage du commissaire adjoint François Bidal, du directeur Ron Fournay et du surintendant principal Brendan Heffernan, Gendarmerie royale du Canada (*Témoignages*, [26 octobre 2016](#)).

²²⁹ Voir les témoignages suivants : Joseph Oliver, Association canadienne des chefs de police (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); le directeur de police Jean-Michel Blais, Police régionale d'Halifax (*Témoignages*, [6 mai 2016](#)); et Adam Palmer, chef du Service de police de Vancouver (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)), entre autres.

notamment les crimes liés à la cybercriminalité, à la pornographie infantile et à l'exploitation par Internet²³⁰. Par exemple, M. Oliver a déclaré ce qui suit :

Malgré quelques succès mitigés, nous estimons que les organismes d'application de la loi canadiens et l'appareil de justice pénale n'ont pas les moyens voulus pour réprimer la criminalité dans le cyberspace. L'utilisation par les criminels de moyens de chiffrement puissants, de techniques de préservation de l'anonymat et du Web invisible, ainsi que l'absence de frontière dans ces crimes, font qu'il est extrêmement difficile pour la police de détecter ces cas, de faire enquête sur eux, de les perturber et d'intenter des poursuites pénales.



En raison de cette complexité croissante, les services policiers doivent faire preuve de diligence dans la façon d'affecter leurs ressources limitées et se soucier de l'emploi du temps des agents. Les agents de police comparaissent souvent devant les tribunaux pour témoigner d'affaires sur lesquelles ils ont enquêté ou auxquelles ils ont participé. Or, lorsque les agents de police doivent comparaître devant les tribunaux, ils ne sont pas actifs dans d'autres domaines des services policiers. Le temps qu'ils passent à attendre ou à retourner au tribunal à cause d'un ajournement entraîne une perte d'efficacité. Tom Stamatakis, président de l'Association canadienne des policiers, a fait part de son point de vue à cet égard :

²³⁰ Voir les témoignages suivants : Joseph Oliver, Association canadienne des chefs de police (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); le directeur de police Jean-Michel Blais, Police régionale d'Halifax (*Témoignages*, [6 mai 2016](#)); Adam Palmer, chef du Service de police de Vancouver (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)); et Roger Chaffin, chef du Service de police de Calgary (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)), entre autres. Dale McFee, sous-ministre, Services correctionnels et de police, ministère de la Justice de la Saskatchewan, a informé le comité que la cybercriminalité fait partie des sept priorités des groupes de travail fédéraux-provinciaux-territoriaux. Voir aussi le témoignage de Kate Matthews, Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario (*Témoignages*, [9 mars 2016](#)).

[I]l suffit de visiter n'importe quel palais de justice provincial, ou presque, pour voir un nombre étonnamment grand de policiers qui attendent leur tour de témoigner dans une affaire criminelle. Bien souvent, ceux-ci se font dire que l'audience a été reportée [...] Un tel manque d'efficacité grève lourdement le budget de la police [...]

Geoffrey Cowper, président de BC Justice Reform Initiatives, s'est également demandé s'il était utile que les agents de police passent du temps dans des palais de justice pour se présenter à des audiences. Joseph Oliver a expliqué que le Service de police d'Edmonton dépense environ 2,6 millions de dollars annuellement en heures supplémentaires pour comparution au tribunal. Dans un exposé écrit, il a ajouté que, de mai 2015 à février 2016, la rémunération des heures supplémentaires attribuables aux fonctions au tribunal des agents de la GRC s'élevait à environ 5,2 millions de dollars²³¹. Il a ajouté ceci :

[C]'est sans compter les coûts associés au remplacement de cet agent qui est affecté au tribunal, mais qui, finalement, ne témoigne pas. Il faut tout de même respecter les normes d'intervention minimales pour être en mesure de répondre aux urgences pendant ce quart de travail.

Outre leurs coûts financiers, les comparutions devant les tribunaux peuvent avoir une incidence sur la santé des agents de police, en particulier lorsqu'il y a des annulations de procès à la dernière minute ou des ententes relatives au plaidoyer prises à la dernière minute²³². Le chef Chaffin a expliqué cet aspect :

[D]ans un environnement de quarts de travail où un agent travaille le jour et la nuit et a des quarts irréguliers [...] [il faut] essaye[r] de fixer une date pour le tribunal à l'avance et de trouver des façons d'éviter les coûts supplémentaires. Il y a aussi la fatigue, car un agent peut travailler un quart de 12 heures la nuit sans dormir et doit se présenter au tribunal le matin pour témoigner au cours d'une affaire compliquée, et ensuite essayer de rentrer chez lui en automobile l'après-midi après avoir été éveillé depuis plus de 24 heures. C'est le genre de véritables complexités relatives à la santé que nous, les policiers, devons affronter.

De toute évidence, il faut éliminer les pratiques inefficaces lorsqu'il est question de l'intervention des policiers dans les poursuites pénales. Les systèmes d'établissement des calendriers destinés aux avocats de la Couronne responsables des dossiers et aux policiers participant à l'enquête pourraient servir

²³¹ Joseph Oliver (Association canadienne des chefs de police), [Réponse écrite au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles](#), 25 février 2016

²³² Voir les témoignages suivants : Joseph Oliver, Association canadienne des chefs de police ([Témoignages, 25 février 2016](#)); Tom Stamatakis, Association canadienne des policiers ([Témoignages, 23 mars 2016](#)); Geoffrey Cowper, BC Justice Reform Initiatives ([Témoignages, 27 septembre 2016](#)); Roger Chaffin, chef du Service de police de Calgary ([Témoignages, 28 septembre 2016](#)); le chef Clive Weighill, Service de police de Saskatoon ([Témoignages, 29 septembre 2016](#)); et Didier Deramond, Service de police de Montréal (SPVM) ([Témoignages, 28 octobre 2016](#)), entre autres.

à éliminer les pertes de temps. Le chef Clive Weighill, du Service de police de Saskatoon, a présenté des mesures qui ont été utiles dans sa ville :

Nous entretenons une très bonne relation avec les tribunaux concernant les horaires. [...] Nous avons établi un système dans les grandes villes; si une audience est annulée, le procureur avise les policiers par téléphone, 24 heures d'avance, de ne pas se présenter au tribunal. [...] Nous n'avons pas constaté une importante augmentation des heures supplémentaires dans la province au cours de la dernière décennie.

M. Deramond, directeur adjoint du Service de police de Montréal, a décrit un logiciel qui permet aux policiers d'ajuster et de fixer des dates en collaboration avec le procureur de la Couronne « pour le bien de tout le monde et pour éviter que la cause soit remise ». D'autres témoins ont proposé que des méthodes de substitution permettant aux agents de police de livrer leur témoignage, notamment par vidéoconférence²³³ ou par déclaration écrite (affidavits)²³⁴, puissent être utiles. Voilà un autre exemple de la manière dont les systèmes informatisés pourraient accroître l'efficacité du système de justice et le rendre plus adapté aux besoins humains. À cet égard, les ministres de la Justice et de la Sécurité publique et de la Protection civile pourraient faire preuve de leadership en veillant à ce que tous les services de police soient totalement reliés au moyen de technologies adaptées avec les bureaux de la Couronne pour assurer une utilisation optimale du temps précieux des agents de police.

Recommandation 22

Le comité recommande que la ministre de la Justice et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile voient à équiper les avocats de la Couronne et les services de police de tout le pays de systèmes informatisés intégrés qui faciliteront les communications électroniques et permettront aux policiers de tirer le maximum du temps qu'ils consacrent aux procédures pénales.

²³³ Voir le témoignage de Roger Chaffin, chef du Service de police de Calgary (Témoignage, [28 septembre 2016](#)), entre autres.

²³⁴ Voir le témoignage de Tom Stamatakis, Association canadienne des policiers (Témoignage, [23 mars 2016](#)). M. Paterson, directeur général de l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique, toutefois, a dit : « [N]ous sommes très préoccupés par la proposition de restreindre la capacité de contre-interroger des témoins de l'État, et ce, même au sujet de questions secondaires » [...] il faut que les défenseurs aient la possibilité d'aller au-delà des affidavits et de contre-interroger les témoins, si nécessaire. »

Analyses médico-légales et des scènes de crime

« Les délais sont parfois attribuables à des facteurs comme la présence d'un seul pathologiste judiciaire en Saskatchewan. [...] Il a fallu attendre huit mois pour recevoir le rapport du pathologiste relativement à une blessure à la tête très complexe [...] Il a été très difficile pour la défense d'obtenir les services d'un expert pour examiner le rapport. »

– ANDREW MASON, PRÉSIDENT,
SASKATOON CRIMINAL DEFENCE
LAWYERS ASSOCIATION INC.

Le temps parfois nécessaire pour conclure une enquête de police, préparer la preuve à divulguer à l'accusé et tenir le procès peut également ralentir les procédures pénales. Le comité a examiné cette question sous l'angle des analyses médico-légales et génétiques. Comme l'a expliqué François Bidal, commissaire adjoint, Services des sciences judiciaires et de l'identité de la GRC, le profil génétique issu d'une scène de crime ou d'une victime sert à identifier un suspect ou à établir un lien entre une personne et un crime, par la comparaison des échantillons à ceux contenus dans la Banque nationale de données génétiques²³⁵. Cette banque aide les organismes d'application de la loi à résoudre des crimes en identifiant les personnes présumées avoir commis l'infraction désignée²³⁶. La Banque nationale de données génétiques est responsable de deux fichiers principaux : le fichier des condamnés, qui contient les profils d'identification génétique de contrevenants reconnus coupables d'une infraction désignée, et le fichier de criminalistique, qui comprend les profils d'identification génétique établis à partir de substance trouvée sur le lieu d'un crime²³⁷. Depuis sa création en juin 2000, plus de 49 000 enquêtes ont bénéficié de la Banque nationale de données génétiques²³⁸.

²³⁵ Établie par la [Loi sur l'identification par les empreintes génétiques](#), L.C. 1998, ch. 37.

²³⁶ Telle que définie à l'article 487.04 du *Code criminel*.

²³⁷ Ce fichier contient les profils reçus du *Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale* à Montréal, du Centre des sciences judiciaires à Toronto et des laboratoires judiciaires de la GRC (situés à Vancouver, Edmonton et Ottawa).

²³⁸ Voir le témoignage de François Bidal, Gendarmerie royale du Canada (*Témoignages*, [26 octobre 2016](#)). Voir aussi GRC, [Statistiques pour la Banque nationale de données génétiques](#).

Selon des témoins, le temps pouvant s'écouler avant que les policiers ne reçoivent les résultats des analyses génétiques pose problème²³⁹. Le Québec et l'Ontario possèdent leur propre laboratoire médico-légal : le Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale et le Centre des sciences judiciaires, respectivement. La GRC fournit des services médico-légaux au reste du Canada à partir de Vancouver, Edmonton et Ottawa. M. Bidal a expliqué au comité que le temps de traitement moyen pour les analyses génétiques et autres services similaires de laboratoire est de 40 jours pour les dossiers courants, de 11 jours pour les dossiers prioritaires, et que, en cas d'urgence, il est possible de faire analyser les résultats dans un délai de 28 heures. Anthony Tessarolo, directeur du Centre des sciences judiciaires de l'Ontario, a quant à lui dit que le délai de traitement moyen des analyses génétiques est de 33 jours pour les cas réguliers, de 14 jours pour les cas urgents et de 24 à 48 heures lorsqu'une situation menace la sécurité publique.

Rick Woodburn, de l'Association canadienne des juristes de l'État, a informé le comité que la fermeture de laboratoires au Canada²⁴⁰ a eu une incidence sur la capacité de la GRC d'effectuer des analyses génétiques en temps opportun²⁴¹. M. Woodburn a expliqué ce qui suit :

Le laboratoire a décidé de rationaliser ce qu'il veut. Par conséquent, lorsqu'il reçoit une demande d'un service de police — disons, une vingtaine d'analyses —, il décide d'en faire seulement sept. Lorsqu'il renvoie les résultats, il dira : « Nous n'avons rien obtenu. » Il faut donc présenter une nouvelle demande, ce qui prend plus de temps : 40 jours, après 40 jours, après 40 jours.

Le chef de police Chaffin a exprimé des préoccupations similaires et souligné que le délai de traitement moyen dépasse souvent 60 jours :

[...] il est très difficile de présenter des affaires relatives à l'ADN devant un tribunal parce qu'il faut tout simplement trop de temps avant que l'ADN soit analysé [...] Les semaines, voire les nombreux mois qu'il faut pour faire analyser l'ADN signifient que les agresseurs sont libres et que nous ne pouvons pas leur mettre le grappin dessus avant que cet élément de preuve revienne du laboratoire, et, chaque semaine, jour et mois pendant lesquels les choses traînent mettent des gens à risque²⁴².

²³⁹ Voir les témoignages suivants : Rick Woodburn, Association canadienne des juristes de l'État (*Témoignages*, [9 mars 2016](#)); Roger Chaffin, chef du Service de police de Calgary (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)); et Kelly Kaip, Saskatchewan Crown Attorneys Association (*Témoignages*, [29 septembre 2016](#)), entre autres.

²⁴⁰ En 2012, les Services de laboratoire judiciaire de la GRC ont décidé de regrouper ses points de services en fermant les laboratoires de Regina et de Winnipeg (qui ont fermé le 31 mars 2014) et d'Halifax (qui a fermé le 31 mars 2015). Voir Gendarmerie royale du Canada, Comité consultatif de la Banque nationale de données génétiques, [Rapport annuel 2014-2015](#).

²⁴¹ Kelly Kaip, de la Saskatchewan Crown Attorneys Association, a fait écho à ces propos (*Témoignages*, [29 septembre 2016](#)).

²⁴² François Bidal a répondu ce qui suit : « J'ai lu ces commentaires lorsque j'ai examiné certains procès-verbaux. Ils m'ont étonné. J'ignore à quel cas il fait référence, car, comme je l'ai indiqué dans mon exposé, c'est une affaire de Calgary que nous avons réglée en 28 minutes. Je peux vous affirmer que notre délai moyen d'analyse

Il a ajouté qu'il semble que le besoin d'analyses pourrait avoir « dépassé la capacité » et que des cas jugés « moins graves » n'ont pas une attention suffisante.

M. Tessarolo a mentionné que la demande d'analyses judiciaires (et génétiques en particulier) a considérablement augmenté au cours des 12 à 24 derniers mois :

La demande a augmenté de 25 % [...] Cela m'inquiète, parce que les améliorations que nous avons réalisées au cours de la dernière décennie ne seront pas suffisantes pour répondre à une augmentation de la demande sans soutien additionnel.

Il a exprimé des doutes quant à savoir si des fonds suffisants étaient alloués au budget du Centre des sciences judiciaires de l'Ontario. Il a expliqué que le financement provenant du Programme de contribution aux analyses biologiques de la Sécurité publique était arrivé à échéance en mars 2015²⁴³. Malgré un engagement verbal de la part du gouvernement précédent de renouveler le financement pour cinq autres années, l'Ontario n'a toujours rien reçu encore. De plus, il a également mentionné que, à la suite de la création du Fichier de données génétiques sur les personnes disparues en 2015²⁴⁴, qui a nécessitera (une fois pleinement mis en œuvre) de verser les profils d'identification génétique de restes humains non identifiés et de personnes disparues et de leurs proches parents dans la Banque nationale de données génétiques, le Centre a été avisé que le gouvernement fédéral ne lui accorderait pas de nouveaux fonds pour effectuer ce travail.

Le comité craint que les délais d'attente pour les analyses d'identification génétiques ralentissent encore davantage les procédures judiciaires et que le financement offert pour les analyses judiciaires et d'identification génétique dans les affaires pénales soit insuffisant. Il serait important, pour accroître l'efficacité, l'exactitude et la fiabilité des enquêtes criminelles, que le Canada renforce sa capacité de réaliser des analyses d'identification génétique et autres analyses judiciaires et qu'il s'assure qu'il dispose des ressources et des outils pour y parvenir.

Recommandation 23

Le comité recommande que le gouvernement du Canada, par l'entremise de Sécurité publique Canada et de la Gendarmerie royale du Canada :

d'échantillons d'ADN en Alberta est inférieur à la moyenne nationale; il est de 36 jours pour les cas courants et de 8 jours pour les cas prioritaires. J'ai effectué des recherches avec ma propre équipe et je n'ai pu trouver la source de ces affirmations. Je ne sais donc pas ce à quoi le chef de police fait référence. »

²⁴³ Le Programme de contribution aux analyses biologiques de la Sécurité publique a été en vigueur de 2010 à 2014–2015 et il semble qu'il ait été renouvelé jusqu'en 2019–2020. Ce programme « fournit des contributions aux gouvernements de l'Ontario et du Québec, qui exploitent des laboratoires judiciaires réalisant des analyses biologiques dans le cadre d'enquêtes criminelles et de poursuites. Il encourage également les provinces à alimenter la Banque nationale de données génétiques (BNDG) en profils génétiques provenant de scènes de crime. » Voir Sécurité publique Canada, [Renseignements sur les programmes de paiements de transfert de 5 millions de dollars ou plus](#).

²⁴⁴ [Loi n° 2 sur le plan d'action économique de 2014](#), L.C. 2014, ch. 39, section 17.

- **engage les ressources nécessaires pour que les laboratoires judiciaires du Canada puissent effectuer les analyses d'ADN et actualiser la Banque nationale de données génétiques plus rapidement;**
- **voie avec les gouvernements de l'Ontario et du Québec à ce que leurs laboratoires judiciaires disposent d'une aide financière suffisante.**

David Bird, avocat à la retraite du ministère de la Justice pour la GRC, qui a participé à la création de la Banque nationale de données génétiques, a lu une lettre qu'il a personnellement envoyée au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile le 2 juin 2016 dans laquelle il lui demande de revoir deux recommandations faites en juin 2010 par notre comité et en juin 2009 par le Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes à la suite de leur examen prévu par la *Loi sur l'identification par les empreintes génétiques*²⁴⁵. Les deux comités avaient recommandé que des échantillons d'ADN soient systématiquement prélevés au moment de la condamnation pour toutes les infractions désignées. À l'heure actuelle, cette procédure est prévue dans le *Code criminel* (article 487.051, mais uniquement pour certaines infractions primaires graves, comme les infractions sexuelles, les meurtres, les homicides involontaires coupables, les voies de fait graves et les vols qualifiés. Toutefois, comme l'a expliqué M. Bird, les tribunaux ont le pouvoir discrétionnaire de ne pas rendre d'ordonnance dans certaines circonstances pour certaines infractions primaires, comme celles qui ont été commises dans le passé²⁴⁶.

M. Bird a expliqué que le gouvernement fédéral a donné suite aux rapports des deux comités en soulignant le « vaste consensus » qui s'en dégageait. Il a noté que le gouvernement a prétendu avoir mené ses propres consultations et que celles-ci avaient révélé un soutien généralisé en faveur de ces changements, sauf de la part des avocats de la défense. Il a ajouté qu'aucune ressource n'a depuis été ajoutée pour élargir la Banque nationale de données génétiques afin de permettre l'analyse d'un plus grand nombre d'échantillons.

Pour parler franchement, à cause du refus d'utiliser davantage la BNDG, des milliers de Canadiens pourraient avoir été victimes de meurtres, de viols, de vols ou d'autres crimes commis par des personnes qui auraient été arrêtées au début de leur carrière criminelle s'il y avait eu prélèvement automatique d'un échantillon d'ADN au moment

²⁴⁵ Sénat, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, [Protection du public et de la vie privée, trouver le juste équilibre Examen de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques](#), rapport final, juin 2010 (voir la recommandation 1); Chambre des communes, Comité permanent de la sécurité publique et nationale, [Examen de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques](#), juin 2009 (voir la recommandation 3).

²⁴⁶ Soulignons que le paragraphe 487.051(2) du *Code criminel* prévoit ce qui suit : « Toutefois, il n'est pas tenu de le faire s'il est convaincu que l'intéressé a établi que l'ordonnance aurait, sur sa vie privée et la sécurité de sa personne, un effet nettement démesuré par rapport à l'intérêt public en ce qui touche la protection de la société et la bonne administration de la justice, que visent à assurer la découverte, l'arrestation et la condamnation rapides des contrevenants. »

de la déclaration de culpabilité. Je vous presse de mettre cette recommandation en œuvre.

Le comité est d'accord avec M. Bird que les éléments de preuve provenant de l'analyse de l'ADN sont bien souvent les meilleurs devant les tribunaux en ce qu'ils évitent les condamnations injustifiées et réduisent le temps d'audience. Par conséquent, le comité réitère sa recommandation faite en 2010.

Recommandation 24

Le comité recommande que la ministre de la Justice dépose une proposition de modification législative au *Code criminel* pour autoriser le prélèvement systématique d'un échantillon d'ADN sur tout adulte ayant été reconnu coupable au Canada d'une infraction désignée au sens de l'article 487.04 du *Code criminel*.

Les casiers judiciaires et le Centre d'information de la police canadienne

Dans le cadre de l'étude et de nos autres travaux portant sur divers aspects du droit pénal et de la sécurité publique, plusieurs témoins ont soulevé des questions relativement à l'efficacité avec laquelle la GRC, par l'entremise du Centre d'information de la police canadienne (CIPC), gère les casiers judiciaires²⁴⁷. François Bidal a donné un aperçu fort utile du mode de fonctionnement du CIPC :

Le [CIPC] est un dépôt intégré, centralisé et automatisé dans lequel les forces de l'ordre peuvent conserver et récupérer instantanément des données à jour sur les crimes et les criminels. Géré par la GRC pour le compte de la communauté policière canadienne, le CIPC est le seul système national d'échange d'informations utilisé à la fois par le système de justice pénale et par les forces de l'ordre du Canada et de l'étranger. L'information contenue dans les banques de données provient de partenaires pour l'application de la loi et la sécurité publique et elle appartient aux organismes qui l'ont fournie. [...]

Le système dont le CIPC est responsable contient quatre banques de données essentielles [...] Une des banques de données du CIPC est la Banque de données de l'identité judiciaire [...] [Elle] contient les données sur les casiers judiciaires classées à partir des empreintes digitales obtenues en vertu de la *Loi sur l'identification des criminels*. Géré par la GRC, le dépôt national est une base de données qui contient environ 4,25 millions de casiers judiciaires. Chaque année, plus de 600 000 casiers

²⁴⁷ Par le passé, la vérificatrice générale du Canada a sonné l'alarme à deux reprises au sujet de la base de données du CIPC : une première fois en 2009, alors qu'il y avait un important arriéré; puis de nouveau en 2011, alors que l'arriéré s'était aggravé. D'après le [rapport de 2011](#) de la vérificatrice générale (voir la pièce 5.9), le temps de traitement moyen des nouveaux casiers judiciaires au CIPC, alors qu'il fallait en moyenne 334 jours ouvrables pour mettre à jour un casier judiciaire (pour les mises à jour terminées). Conformément à une politique de la GRC datant de 2014 ([Politique de Divulagation de renseignements sur les antécédents judiciaires](#)), « [i]l peut y avoir un certain délai entre le prononcé d'une déclaration de culpabilité et l'accessibilité des données dans le répertoire national des casiers judiciaires tenu par la GRC ».

judiciaires sont mis à jour et tenus par le SCICTR [Services canadiens d'identification criminelle en temps réel]. [...] L'identification des casiers judiciaires est normative dans le cas d'une condamnation. Les condamnations sont enregistrées en fonction des infractions commises, soit des infractions hybrides ou des infractions punissables par procédure sommaire. [...]

Toutefois, on retrouve ailleurs dans le système des données relatives à quiconque a été accusé d'une infraction, quelle qu'elle soit. Un organisme de police peut enregistrer dans le système les renseignements concernant une personne accusée, mais non condamnée, peu importe l'infraction commise. Il y a aussi des banques de données d'enquête. Celles-ci sont utilisées pour enregistrer les données d'enquête que les organismes de police souhaitent partager entre elles. Par contre, il n'y a aucune restriction quant aux renseignements qui peuvent être enregistrés sur une personne accusée d'une infraction en particulier. C'est l'enregistrement des casiers judiciaires dans le système qui peut faire l'objet de restrictions.

Le comité croit que plus le CIPC et d'autres services d'information sont rapides et efficaces, moins il est probable que les procédures pénales se prolongent. Il se peut que les efforts pour obtenir des casiers judiciaires à jour et faire corriger les erreurs commises en raison de l'utilisation de renseignements périmés retardent le processus. Si les renseignements ne sont pas à jour, on ne peut prendre de bonnes décisions concernant le dépôt des accusations. La sécurité publique peut également être menacée si des remises en liberté sont effectuées en fonction d'un dossier du CIPC dans lequel ne figurent pas les dernières interactions avec les policiers. À défaut d'information complète, le procureur de la Couronne ne peut présenter des observations appropriées relatives aux demandes de mise en liberté conditionnelle.

M. Bidal a déclaré que, à la date de sa comparution, le nombre de casiers judiciaires à mettre à jour s'élevaient à environ 558 000, mais il a souligné que ce nombre ne semble pas augmenter à l'heure actuelle. Cet arriéré relève de la responsabilité et de la GRC et de ses partenaires de la police. M. Bidal a dit : « Dans bien des cas, ces dossiers en retard s'empilaient dans le sous-sol des services de police du pays. » Des mesures sont en place pour gérer les risques associés à cet arriéré; en particulier, on accorde la priorité aux récidivistes et aux contrevenants à risque élevé. Depuis 2013, le CIPC simplifie également le processus d'expédition des demandes d'information sur les casiers judiciaires faites par les avocats de la Couronne et les services de police dans le cadre des processus judiciaires, comme les décisions sur le prononcé de la peine et les audiences de la Commission des libérations conditionnelles; ces initiatives viennent « garantir que les casiers judiciaires les plus importants sont mis à jour immédiatement »²⁴⁸. De plus, le comité a appris que la GRC met actuellement en œuvre un programme des casiers judiciaires entièrement automatisés qui devrait être prêt en 2018, ce qui devrait réduire l'arriéré. Le comité continuera de suivre de près la situation et prie le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile de prendre toutes les mesures nécessaires pour que ces efforts réduisent l'arriéré.

²⁴⁸ Voir le témoignage de François Bidal, Gendarmerie royale du Canada (*Témoignages*, [26 octobre 2016](#)).

Le rôle des avocats de la Couronne

« Les procureurs de la Couronne dans cette province et partout au pays sont des professionnels dévoués. Nous sommes résolus à tenir les auteurs de crimes responsables de leurs actes. Nous voyons par nous-mêmes les résultats des retards : les victimes sont perdues, les souvenirs s'estompent, la volonté des témoins et des victimes de participer au processus diminue avec le temps, et lorsque des affaires font l'objet de sursis judiciaires, elles sont rejetées sans qu'on ait pris en considération leur bien-fondé. Ces résultats vont à l'encontre de l'objectif du procureur, qui est d'avoir une collectivité en sécurité et en santé. »

– KELLY KAIP, PRÉSIDENTE DE LA SASKATCHEWAN
CROWN ATTORNEYS ASSOCIATION

Comme nous l'avons expliqué au chapitre 2, au Canada, la responsabilité des poursuites pour des infractions criminelles est partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces. La plupart des poursuites en vertu du *Code criminel* sont menées par les provinces, mais le Service des poursuites pénales du Canada a compétence pour instituer des poursuites pour certaines infractions, notamment en ce qui a trait aux accusations de terrorisme, les infractions à la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* et à 250 autres lois fédérales. Lorsqu'un accusé est présumé avoir enfreint le *Code criminel* et la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, deux procureurs de la Couronne peuvent être affectés aux accusations pour les mêmes circonstances, un procureur provincial pour le *Code criminel* et un procureur fédéral pour la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*. Au cours des audiences du comité, il a été proposé qu'un procureur de la Couronne poursuive l'accusé en vertu de plusieurs lois²⁴⁹. L'ancien juge en chef de l'Ontario, Patrick LeSage, a répondu ceci à cette proposition : « Lorsque j'étais responsable des procureurs de la Couronne en Ontario, je me rappelle avoir autorisé les procureurs de la Couronne du gouvernement fédéral à s'occuper des poursuites pour des infractions prévues au *Code criminel* si elles étaient accessoires aux accusations en matière de drogue. » Dans les territoires du Nord canadien, c'est le SPPC qui engage les poursuites pour des infractions figurant au *Code criminel*.

²⁴⁹ Brian Saunders, directeur des poursuites pénales, Services des poursuites pénales du Canada, a parlé des arrangements, qu'on appelle arrangements majeurs-mineurs. Ceux-ci permettent au Service des poursuites qui intente une action en justice dans le cas d'une infraction de son ressort d'en intenter aussi dans le cas d'infractions connexes moins graves à l'encontre du même accusé et relevant des autres services des poursuites ([Témoignages](#), 17 février 2016). Voir également le témoignage de Carissima Mathen, qui a indiqué qu'il n'y a aucun obstacle relativement à la séparation des pouvoirs qui empêcherait la désignation des services des poursuites pour certaines infractions ([Témoignages](#), 3 février 2016).

Le procureur de la Couronne occupe une place fondamentale dans notre système de justice pénale accusatoire vu ses fonctions d'avocat de l'État et de « ministre de la justice [...] ayant des obligations qui exigent une allégeance envers la recherche de la justice, ce qui inclut une administration efficace de la justice »²⁵⁰. Dans l'arrêt rendu par la Cour suprême dans *R. c. Bain*, il est réaffirmé que :

En raison de la nature de notre système judiciaire contradictoire, le substitut du procureur général est un avocat; il a le droit d'accomplir ses obligations avec application, habileté et énergie. En effet, le public a le droit de compter que le substitut du procureur général fasse un travail excellent tout comme l'accusé exige l'excellence de la part de son avocat. Mais le substitut du procureur général est plus qu'un avocat, il est un auxiliaire de la justice [...]²⁵¹

Le très honorable Sir Brian Leveson, président de la Division du Banc de la Reine, magistrature de l'Angleterre et du pays de Galles, a insisté sur le fait que, « à titre de ministres de la justice, il ne revient pas au procureur de chercher un coupable à tout prix ». Par conséquent, les procureurs de la Couronne ont en partie l'obligation de représenter l'intérêt public dans l'atteinte de la justice. Dans l'exercice de leurs obligations, ils doivent respecter et prendre en compte les droits constitutionnels de l'accusé, mais également avoir un « un bon sens des proportions et de la justice fondamentale lorsqu'ils agissent d'une manière qui peut avoir des conséquences importantes pour la liberté et la réputation de l'accusé »²⁵².

²⁵⁰ Patrick J. Lesage et Michael Code, [Rapport sur l'examen de la procédure relative aux affaires criminelles complexes](#), ministère du Procureur général de l'Ontario, Toronto, novembre 2008. Selon la Cour suprême du Canada dans *R. c. Stinchcombe*, [1991] 3 RCS 326 : « D'une manière générale, les substituts du procureur général au Canada se sont montrés traditionnellement très soucieux de jouer leur rôle de "ministres de la justice" plutôt que celui d'adversaires. » Voir aussi *Boucher c. la Reine*, [1955] RCS 16, p. 23-24 (tel que cité dans une boîte de texte dans le présent chapitre).

²⁵¹ *R. c. Bain*, [1992] 1 RCS 91, faisant référence à *R. c. Savion and Mizrahi* (1980), 52 C.C.C. (2d) 276.

²⁵² Michel Proulx et David Layton, *Ethics and Canadian Criminal Law*, Irwin Law, 2001, p. 641-642 et note de bas de page 19, faisant référence à S. Fisher, « In Search of the Virtuous Prosecutor: A Conceptual Framework » (1988) *Am. J. Crim. L.* 197, p. 236-237.

« On ne saurait trop répéter que les poursuites criminelles n'ont pas pour but d'obtenir une condamnation, mais de présenter au jury ce que la Couronne considère comme une preuve digne de foi relativement à ce que l'on allègue être un crime. Les avocats sont tenus de voir à ce que tous les éléments de preuve légaux disponibles soient présentés : ils doivent le faire avec fermeté et en insistant sur la valeur légitime de cette preuve, mais ils doivent également le faire d'une façon juste. Le rôle du poursuivant exclut toute notion de gain ou de perte de cause; il s'acquiesce d'un devoir public et, dans la vie civile, aucun autre rôle ne comporte une plus grande responsabilité personnelle. Le poursuivant doit s'acquiesce de sa tâche d'une façon efficace, avec un sens profond de la dignité, de la gravité et de la justice des procédures judiciaires. »

– BOUCHER C. LA REINE
[1955] RCS 16²⁴⁵

Les avocats de la Couronne doivent également pouvoir s'acquiesce de leur tâche en toute indépendance, à l'abri des pressions politiques ou sociales, et veiller à ce que chaque affaire soit traitée équitablement²⁵³. Toutefois, dans leur rôle de défenseurs de ces intérêts, « il est à la fois permis et souhaitable qu'il[s] s'engage[ent] vigoureusement et au mieux de [leurs] habiletés dans la poursuite d'un but légitime »²⁵⁴.

²⁵³ Comme l'ont déclaré les juges McLachlin et Major dans leur opinion dissidente dans [R. c. Curragh Inc.](#), [1997] 1 RCS 537, par. 120 : « Dans notre société, le ministère public a le devoir de veiller à ce que tout inculpé soit traité avec équité. C'est particulièrement dans les affaires donnant lieu à beaucoup de publicité, où le système de justice est plus en évidence, que les procureurs doivent faire tout en leur possible pour veiller à ce que les déclarations de culpabilité qui en découlent reposent sur des faits et non sur des émotions. Lorsque le ministère public laisse la pression de l'opinion publique influencer ses actions, l'équité et la légitimité essentielles à notre système sont perdues. Et nous nous rabaissons alors au niveau d'une bande de lyncheurs à la recherche d'une branche assez solide. »

²⁵⁴ [R. c. Cook](#), [1997] 1 RCS 1113, par. 21.

« La vérité, c'est que les gens qui font ce genre de travail le font parce qu'ils y croient vraiment. Il n'y a pas d'autre endroit que le SPPC. Si on veut être procureur et travailler dans l'intérêt du public dans ce domaine, c'est l'employeur par excellence. Il s'agit du seul endroit où travailler, et nous adorons vraiment cet employeur. Nous lui sommes dévoués, et nous y restons. »

– KATE MATTHEWS, PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION
DES PROCUREURS DE LA COURONNE DE L'ONTARIO

Le comité a discuté avec des avocats de la Couronne et avec des représentants d'associations et d'organisations connexes de leur rôle dans la dilatation des procédures judiciaires²⁵⁵. Brian Saunders, alors directeur des poursuites pénales, a déclaré ce qui suit :

Les procureurs sont toujours conscients des délais dans les poursuites et ils s'en préoccupent. Ils doivent respecter le droit constitutionnel d'un accusé d'être traduit en justice dans des délais raisonnables. Voilà pourquoi nous travaillons avec d'autres intervenants du système de justice pénale pour faire en sorte que les affaires soient traitées en temps opportun.

Jennifer Lopes, représentante de la British Columbia Crown Counsel Association, a tenu des observations semblables : « Les procureurs de la Couronne et les poursuivants reconnaissent notre rôle et notre obligation constitutionnelle en vue de faire en sorte que les affaires criminelles soient traitées en temps opportun. »

Depuis la publication de l'arrêt *Jordan* en juillet 2016, les services de poursuites de l'ensemble du Canada ont beaucoup de difficultés à empêcher la suspension des procédures en raison de délais déraisonnables et ils subissent beaucoup de pressions à cet égard²⁵⁶. En réaction, le Service des poursuites pénales du Canada a adopté une nouvelle ligne directrice intitulée *Assurer des poursuites en temps opportun*, qui « est fondée sur des stratégies efficaces en matière de poursuites »²⁵⁷. La plupart des

²⁵⁵ Entre autres associations, citons : l'Association canadienne des juristes de l'État; l'Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario; la British Columbia Crown Counsel Association; l'Alberta Crown Attorneys Association; la Saskatchewan Crown Attorneys Association; et l'Association du Barreau canadien.

²⁵⁶ Selon le *Globe and Mail*, au début de 2017, les avocats de la défense avaient présenté des demandes d'arrêts des procédures dans 800 affaires pénales au Canada (dont une dizaine d'affaires de meurtre, de tentative de meurtre et d'homicide). Voir Sean Fine, « [Courts Shaken by Search for Solutions to Delays](#) », *The Globe and Mail*, 12 mars 2017.

²⁵⁷ Service des poursuites pénales du Canada, [Plan ministériel 2017-2018](#). Voir aussi Services des poursuites pénales du Canada, Guide, Ligne directrice donnée par le directeur en vertu de l'article 3(3)c) de la *Loi sur le directeur des poursuites pénales*, [3.17 Assurer des poursuites en temps opportun](#), 25 août 2016. Cette ligne directrice prévoit, notamment qu'« [u]n examen rapide et efficace de chaque dossier est nécessaire pour voir si la divulgation est complète et si les accusations contre chaque accusé répondent au critère pour tenter une

provinces prennent aussi des mesures pour donner suite à l'arrêt *Jordan*, notamment : des efforts pour réduire le nombre d'enquêtes préliminaires en passant tout de suite au procès par l'acte d'accusation²⁵⁸, la négociation rapide des plaidoyers sur des « questions relativement simples »; le recours à une « approche en matière de triage » reposant sur la priorisation des cas en proportion de leur gravité et l'embauche de procureurs (et de membres du personnel de soutien), notamment²⁵⁹.

Une inquiétude importante partagée par les avocats de la Couronne et le comité tient à ce que, dans de nombreuses régions du pays, les procureurs ne sont pas assez nombreux pour gérer adéquatement le nombre de dossiers nécessitant leur attention. Kate Matthews, de l'Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario, a fait état de cette situation lors de son témoignage :

Littéralement, certains jours, nous ne trouvons tout simplement pas d'avocat de la Couronne disponible pour se présenter devant le tribunal. Nous devons prendre quelqu'un qui perd ainsi la seule journée de préparation dont il avait vraiment besoin — sa seule journée de préparation relativement à un dossier majeur d'agression sexuelle perpétrée sur une longue période qu'on venait de lui attribuer —, et ce, sans préavis. C'est la réalité dans le bureau de la Couronne. Nous demandons continuellement d'augmenter le nombre d'avocats de la Couronne et d'augmenter le nombre d'employés de soutien, parce que c'est un problème majeur.

La pénurie d'avocats de la Couronne est particulièrement problématique au Québec. M^{me} Marie Manikis, de l'Université McGill, a dit lors de son témoignage qu'« on estime que 200 nouveaux procureurs devraient être embauchés pour atteindre la moyenne nationale »²⁶⁰.

poursuite »; que « [l]es procureurs doivent être prêts à fixer les dates de l'enquête préliminaire et du procès le plus tôt possible »; qu'ils « doivent chercher à cerner à l'avance toutes les questions pouvant être abordées aux conférences préparatoires »; et qu'ils « doivent veiller à ce que l'on indique clairement au dossier qui a demandé l'ajournement, les raisons ainsi que les répercussions sur la date du procès ».

²⁵⁸ Cela signifie que le ministère public peut éviter une enquête préliminaire en demandant au procureur général d'approuver un acte d'accusation en vertu de l'article 577 du *Code criminel*.

²⁵⁹ Voir, par exemple : Nouvelle-Écosse, Service des poursuites pénales de la Nouvelle-Écosse, [Early Resolution Initiative of the Criminal Justice Transformation Group](#), communiqué; Ontario, ministère du Procureur général, [L'Ontario rend le système de justice pénale plus rapide et plus juste](#), communiqué, 1^{er} décembre 2016 et [À propos du Plan de l'Ontario pour une justice pénale plus rapide et plus juste](#), document d'information, 1^{er} décembre 2016; Québec, Table Justice-Québec, « [Plan d'action de la Table Justice-Québec – Pour une justice en temps utile en matières criminelles et pénales](#) », communiqué, 3 octobre 2016 et [Plan d'action 2016–2017, Pour une justice en temps utile en matières criminelles et pénales](#), octobre 2016; et Manitoba, Cour du Banc de la Reine, directive de pratique, [Fixation des dates de conférences de règlement, des conférences préparatoires, des requêtes préalables au procès et des voir-dires ainsi que des procès dans les causes criminelles](#), 20 octobre 2016.

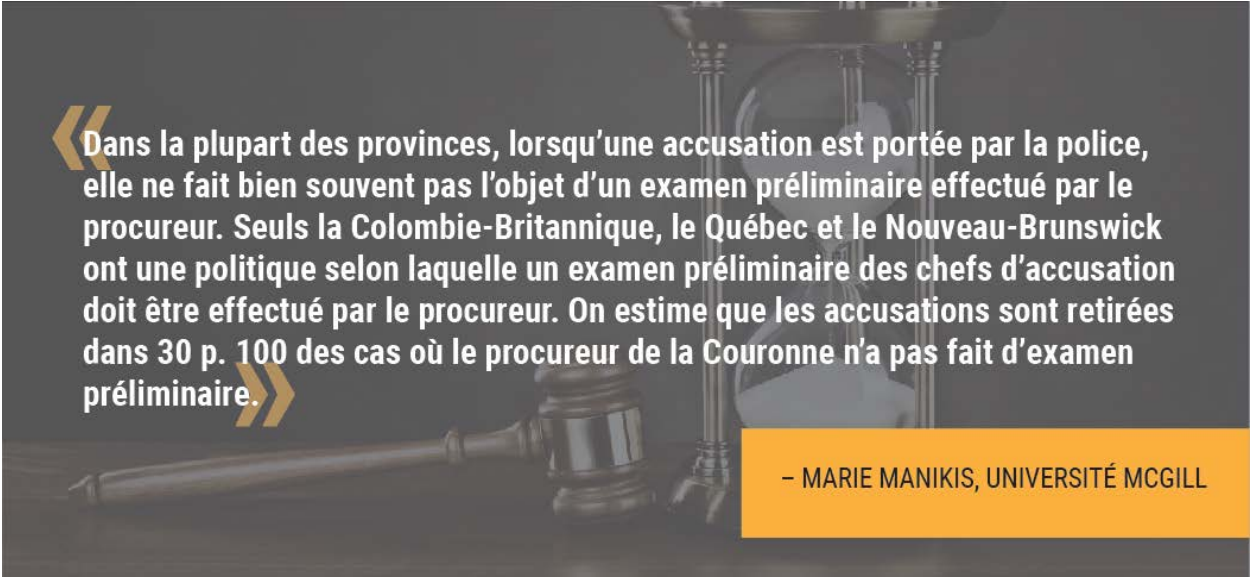
²⁶⁰ Depuis que M^{me} Manikis a témoigné, la ministre de la Justice du Québec a annoncé l'embauche de 69 procureurs. Voir gouvernement du Québec, [Délais en matières criminelles et pénales – Le gouvernement du Québec investit massivement dans le système de justice « Pour une justice en temps utile »](#), communiqué, 7 décembre 2016.

Outre l'embauche de procureurs, l'avocate Christine Mainville et Sir Brian Leveson ont insisté sur la nécessité d'améliorer la formation. Selon M^{me} Mainville, une meilleure formation serait particulièrement utile en ce qui concerne la gestion des instances et l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministère public relativement à des aspects tels que « le choix²⁶¹ et le nombre de personnes contre qui porter des accusations, le nombre de chefs d'accusation, l'abus d'accusations et ainsi de suite ». De plus, il faut former les nouveaux procureurs de manière à ce qu'ils ne succombent pas à la culture de complaisance. Pour cela, ils auront besoin d'encadrement de la part d'avocats chevronnés. M^{me} Lopes, de la British Columbia Crown Counsel Association, a souligné l'importance de maintenir en poste des procureurs expérimentés :

La province a mis en place un programme destiné aux juges principaux; ces juges peuvent réduire leur charge de travail, mais ils jouent toujours un rôle actif. À notre avis, si nous avons un programme semblable pour les procureurs, par exemple, nous pourrions faire appel à ces gens au besoin. Nous pourrions alors compter sur les gens les plus expérimentés, car ils ont la capacité de s'acquitter d'une multitude de tâches. Nous pourrions faire appel à ces ressources formidables pour régler la situation.

Surtout, les administrations gouvernementales canadiennes doivent veiller à ce que le nombre de procureurs suffise non seulement pour gérer la charge de travail, mais également pour faire en sorte qu'ils puissent remplir leur rôle à titre de responsables de la justice.

La nécessité d'améliorer la collaboration entre les policiers et les procureurs



« Dans la plupart des provinces, lorsqu'une accusation est portée par la police, elle ne fait bien souvent pas l'objet d'un examen préliminaire effectué par le procureur. Seuls la Colombie-Britannique, le Québec et le Nouveau-Brunswick ont une politique selon laquelle un examen préliminaire des chefs d'accusation doit être effectué par le procureur. On estime que les accusations sont retirées dans 30 p. 100 des cas où le procureur de la Couronne n'a pas fait d'examen préliminaire. »

– MARIE MANIKIS, UNIVERSITÉ MCGILL

²⁶¹ Le choix fait référence au pouvoir discrétionnaire de la Couronne dans les cas d'infractions mixtes, de décider de poursuivre par voie de procédure sommaire ou par voie de mise en accusation. Voir Service des poursuites pénales du Canada, *Guide*, [3.10 Le choix et le nouveau choix](#).

La procédure relative au dépôt des accusations après la conclusion de l'enquête par les policiers diffère dans chaque province²⁶². Dans la plupart des provinces, ce sont les policiers qui portent des accusations, mais en Colombie-Britannique et au Québec, la décision de porter des accusations est prise par le ministère public. Au Nouveau-Brunswick, elle est prise par les policiers après avis du ministère public. La Cour suprême a par le passé précisé ce qui suit :

[...] l'ultime responsabilité de décider quelles accusations doivent être portées incombe à la police, et non au ministère public. Ce principe peut encore valoir après que le ministère public a procédé à sa propre évaluation pré-accusation, lorsque les deux organes du système de justice pénale ne s'entendent pas sur l'opportunité de porter des accusations²⁶³.

En Alberta,²⁶⁴ la majorité des accusations sont portées par les policiers, puis sont revues par la Couronne avant l'engagement des procédures. Selon l'*Alberta Crown Prosecutors' Manual* :

Le procureur de l'État n'intervient généralement pas dans une affaire avant que des poursuites ne soient intentées par l'informateur, habituellement un agent de la paix. Par conséquent, dans la plupart des cas, la décision à savoir s'il existe des « motifs raisonnables » de déposer une accusation est prise indépendamment de toute évaluation de la preuve par un procureur. Le procureur a ainsi le choix de poursuivre les procédures ou d'y mettre fin²⁶⁵.

Les policiers peuvent, toutefois, demander un avis juridique à un procureur de la Couronne. C'est toutefois au ministère public qu'il revient de décider, en dernier ressort, quelles accusations seront portées et donneront lieu à des poursuites (selon la probabilité de condamnation et en tenant compte du critère de l'intérêt public).

En Colombie-Britannique²⁶⁶, lorsqu'un acte criminel fait l'objet d'un signalement et d'une enquête, les policiers envoient un rapport au procureur de la Couronne décrivant en détail leurs constatations et leurs recommandations. Les avocats de la Couronne examinent le rapport à la lumière du *Crown Counsel Policy Manual* et décident, après évaluation des accusations, s'il y a une probabilité substantielle de condamnation d'après les éléments de preuve présentés dans le rapport et si des poursuites sont dans l'intérêt public.

²⁶² Ministère de la Justice du Canada, [Harcèlement criminel : Guide à l'intention des policiers et des procureurs de la Couronne](#), 2.11.5 Arrestation et mise en accusation.

²⁶³ [R. c. Regan](#), 2002 CSC 12, par. 67.

²⁶⁴ Ministère de la Justice et procureur général de l'Alberta, [Prosecutors' Roles and Responsibilities](#).

²⁶⁵ Alberta, *Alberta Crown Prosecutors' Manual*, [Decision to prosecute](#). [TRADUCTION]

²⁶⁶ Colombie-Britannique, [Laying Charges](#) et Colombie-Britannique, [Before Going to Court](#). Voir aussi Colombie-Britannique, [Crown Counsel Policy Manual](#).

« En ce qui a trait à la mise en accusation ou à la suraccusation, nous avons constaté qu'à la suite d'une conférence préparatoire, la Couronne décidait souvent de ne pas déposer d'accusations pour de nombreux chefs dans l'acte d'accusation. »

– L'HONORABLE NEIL WITTMANN, JUGE EN CHEF,
COUR DU BANC DE LA REINE DE L'ALBERTA

Dans ce contexte, la « suraccusation » désigne la pratique policière consistant à accuser un suspect de plusieurs chefs pour le même acte criminel dans l'espoir que l'un d'eux entraîne une négociation de plaidoyer ou soit retenu par les tribunaux. Certains témoins ont indiqué que cette pratique a d'importantes conséquences et qu'elle ralentit les procédures²⁶⁷. Selon Graham Johnson, représentant de l'Alberta Criminal Trial Lawyers Association, l'augmentation des accusations ou la suraccusation est un problème. Il a expliqué ce qui suit :

C'est en partie causé par un certain nombre de modifications apportées au *Code criminel* afin de créer des infractions très précises pour des gestes qui étaient déjà visés par des dispositions plus générales. [...] Pour les procureurs, la preuve à fournir est beaucoup plus compliquée. En cas de procès, ils doivent présenter des éléments de preuve pour chaque chef d'accusation. C'est beaucoup moins efficace. À mon avis, ces modifications législatives n'étaient vraiment pas nécessaires, parce que le même geste était déjà visé par une disposition générale [...]

Tel qu'il est mentionné dans le récent rapport de l'Institut Macdonald-Laurier, intitulé *Justice on Trial: Inefficiencies and Ineffectiveness in the Canadian Criminal Justice System*, produit par Scott Newark (qui a également témoigné), « le nombre élevé d'affaires suspendues ou abandonnées pourraient être le résultat de la suraccusation par les policiers, qui veulent encourager une négociation de plaidoyer, ce qui pourrait contribuer aux [délais] »²⁶⁸. Selon un autre rapport publié par l'Institut Macdonald-Laurier et corédigé par Richard Audas (un autre témoin) et Benjamin Perrin, « que les procureurs de l'État aient à approuver les accusations ou que les policiers puissent simplement porter eux-mêmes les accusations

²⁶⁷ Voir les témoignages suivants : Mark Benton, Legal Aid BC (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); Graham Johnson, Criminal Trial Lawyers Association (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)); et Michael W. Owens, Saskatoon Criminal Defence Lawyers Association Inc. (*Témoignage*, [29 septembre 2016](#)).

²⁶⁸ Scott Newark, *Justice on Trial: Inefficiencies and ineffectiveness in the Canadian criminal justice system*, rapport de l'Institut Macdonald-Laurier, septembre 2016, p. 16. Lors de son témoignage devant le comité, M. Newark a déclaré ne pas aimer l'idée que le ministère public ait à approuver les accusations [TRADUCTION].

peut avoir des conséquences importantes sur la proportion d'accusations qui font l'objet d'un arrêt ou d'un retrait »²⁶⁹.

L'examen préalable à l'inculpation est défini par Statistique Canada comme un « processus officiel utilisé par les avocats de la Couronne (plutôt que par la police) pour décider s'il y a lieu de porter des accusations et de les soumettre au tribunal ». Au Canada actuellement, il existe des systèmes d'examen préalable à l'inculpation au Nouveau-Brunswick, au Québec et en Colombie-Britannique²⁷⁰. Statistique Canada fait observer que ces provinces affichent certaines des proportions les plus élevées de verdicts de culpabilité par rapport à celles de verdicts de non-culpabilité. En 2014-2015, la proportion de verdicts de culpabilité était de 77 % au Nouveau-Brunswick, 73 % au Québec et 72 % en Colombie-Britannique. L'Ontario, où un tel système n'existe pas, a enregistré la plus faible proportion de verdicts de culpabilité, soit 54 %. La différence importante entre les provinces mérite une analyse plus poussée, bien que le comité n'ait pas entendu de points de vue catégoriques quant à savoir si on peut conclure que ces statistiques indiquent que l'approche d'une province est plus efficace qu'une autre.

Le comité a demandé aux témoins quelle était la meilleure approche : que l'examen préalable à l'inculpation soit effectué par la Couronne ou que le dépôt d'accusation soit laissé à la discrétion des policiers. De nombreux témoins de diverses régions du pays ont donné leur opinion, et certains ont dit être satisfaits du modèle utilisé dans leur province. Par exemple, M. Cowper a dit que le système d'approbation des accusations de la Colombie-Britannique « est préférable ». Joseph Oliver a répondu que, d'après ce qu'il avait entendu, « la tenue d'un processus de consultation officiel avec la Couronne a une certaine utilité, mais l'approbation préalable au dépôt des accusations ne semblait pas faire l'objet d'un consensus ». Jean-Michel Blais, directeur de la Police régionale d'Halifax, a reconnu que cette question est un domaine de compétence provinciale. Comme il a travaillé dans quatre provinces (Québec, Manitoba, Ontario et Nouvelle-Écosse), il a ajouté ce qui suit :

J'ai participé à des enquêtes dans le cadre desquelles des procureurs de la Couronne ont travaillé avec nous de très près, et d'autres où nous n'avions pas vraiment besoin d'un procureur avant qu'il ne soit temps de passer à la poursuite.

Pour répondre à votre question, je ne pense pas qu'il serait particulièrement avantageux ici d'évaluer les accusations. Toutefois, je vois l'importance absolument essentielle de la collaboration entre les agents de police et les procureurs de la Couronne pour établir la meilleure façon de procéder à l'enquête; il ne faut qu'il y ait collaboration seulement une fois que tous les renseignements ont été recueillis et les éléments de preuve classés. On procède au cas par cas.

²⁶⁹ Benjamin Perrin et Richard Audas, rapport de l'Institut Macdonald-Laurier, [Report Card on the Criminal Justice System: Evaluating Canada's Justice Deficit](#), septembre 2016, p. 9 [TRADUCTION].

²⁷⁰ Ashley Maxwell, Statistique Canada, [Statistiques sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes au Canada, 2014-2015](#), 2017.

D'autres témoins ont convenu qu'il devrait y avoir plus d'échanges, de collaboration et de consultation entre les policiers et les avocats de la Couronne, notamment à l'étape préalable au dépôt des accusations²⁷¹. Comme l'a dit Tom Stamatakis, président de l'Association canadienne des policiers :

[J]e pense que les interactions doivent être renforcées entre la police et la Couronne relativement aux dossiers transférés à cette dernière en vue d'une mise en accusation éventuelle. Cela permettrait d'éliminer beaucoup de retards. [...] Si la collaboration était meilleure, le système gagnerait en efficacité.

Dans leur rapport de 2008 sur les procédures pénales vastes et complexes, Michael Code et l'honorable Patrick J. LeSage, ancien juge en chef de la Cour supérieure de justice de l'Ontario, font état de la collaboration accrue en raison de la complexité des procédures pénales :

Les procédures d'enquête de la police font maintenant l'objet de motions préliminaires afin de déterminer s'il y a eu atteinte à un droit protégé par la Charte, si la preuve sera admise en vertu de la nouvelle « approche fondée sur des principes » et si une procédure prévue par la loi, comme une autorisation d'écoute électronique ou un mandat de perquisition, a été adéquatement suivie. Pour naviguer dans ces eaux difficiles, la police s'est progressivement adressée à l'avocat de la Couronne pour obtenir des avis juridiques avant le dépôt d'accusations. [...] Il n'est tout simplement pas réaliste, à l'ère moderne, de s'attendre à ce que la police et la Couronne travaillent dans un environnement cloisonné, comme c'était le cas à une certaine époque²⁷².

D'après les témoignages qu'il a entendus, le comité n'est pas disposé à recommander une approche plutôt qu'une autre relativement au dépôt d'accusations. Il croit cependant que la ministre de la Justice devrait produire un rapport qui évaluerait ces questions et apporte une aide aux provinces en partageant des données, des analyses et des renseignements sur les pratiques exemplaires. L'écart important dans la proportion de verdicts de culpabilité entre chaque province mérite aussi une étude plus poussée, particulièrement en ce qui concerne l'utilisation efficace des ressources des tribunaux pour accélérer les procédures. Le comité est d'accord avec les témoins qui ont insisté sur le fait qu'il doit exister des voies de communication et des moyens de coopération entre les policiers et la Couronne, en particulier à l'étape du dépôt des accusations. Bien entendu, il est important de reconnaître le rôle indépendant des policiers et de la Couronne. Dans l'arrêt *R. c. Regan*, la Cour suprême cite la *Commission*

²⁷¹ Voir les témoignages suivants : Leo Russomanno, Criminal Lawyers' Association; et William Trudell, Conseil canadien des avocats de la défense (*Témoignages*, [18 février 2016](#)); Joseph Oliver, Association canadienne des chefs de police (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); Tom Stamatakis, Association canadienne des policiers (*Témoignages*, [23 mars 2016](#)); Adam Palmer, chef du Service de police de Vancouver; et Geoffrey Cowper, BC Justice Reform Initiatives (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)); Damian Rogers, Alberta Crown Attorneys Association (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)); et Marie Manikis, Université McGill (*Témoignages*, [28 octobre 2016](#)), entre autres.

²⁷² Patrick J. Lesage et Michael Code, [Rapport sur l'examen de la procédure relative aux affaires criminelles complexes](#), ministère du Procureur général de l'Ontario, Toronto, novembre 2008.

royale d'enquête sur les poursuites intentées contre Donald Marshall fils de 1989 qui avait insisté sur la séparation de ces rôles²⁷³ :

Nous reconnaissons qu'une consultation marquée par la coopération et l'efficacité entre la police et le ministère public est aussi essentielle à la bonne administration de la justice. Toutefois, dans notre système, la fonction policière – la fonction d'enquête et d'application de la loi – est distincte de la fonction de poursuivant. Nous croyons que le maintien d'une ligne de démarcation nette entre ces deux fonctions est essentiel à la bonne administration de la justice.

En conclusion, le comité partage l'avis de M. Stamatakis, qui a souligné l'importance d'atteindre un équilibre entre l'indépendance et la collaboration entre les services policiers et la Couronne :

[I]l importe que la Couronne demeure indépendante, mais rien ne l'empêche de jouer un rôle consultatif et, comme je l'ai dit, d'aider la police à produire les éléments de preuve adéquats pour établir tous les éléments constitutifs de l'infraction et à prendre toutes les mesures nécessaires dans le cadre de l'enquête pour faciliter la poursuite. Il faut mieux concerter les efforts.

Recommandation 25

Le comité recommande que la ministre de la Justice et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, en collaboration avec les provinces et les territoires :

- **procèdent à l'examen des pratiques exemplaires en matière de coopération entre les policiers et les avocats de la Couronne, et à l'analyse du bien-fondé respectif des divers modèles de mise en accusation;**
- **publient les conclusions de cet examen et formulent des recommandations aux services de police et aux services de poursuites de tout le pays.**

²⁷³ [R. c. Regan](#), 2002 CSC 12, par. 66.

La divulgation de la preuve

« Il ne fait aucun doute que la Charte des droits est une sorte de révolution dans le droit pénal. Elle impose de nouvelles normes et des coûts. Tout cela est à mon avis dans l'intérêt général, fait partie du paysage et doit être accepté comme tel. »

– CARISSIMA MATHEN,
UNIVERSITÉ D'OTTAWA

La collaboration entre les policiers et le procureur de la Couronne est tout aussi importante durant la collecte des éléments de preuve en vue du procès. Il incombe au ministère public de communiquer à l'accusé tous les éléments de preuve pertinents pris en considération en vue de juger des accusations portées contre lui. À cet égard, le comité partage l'opinion de Marcus Pratt d'Aide juridique Ontario, à savoir que « lorsque les policiers enquêtent et recueillent des renseignements pour la Couronne, ils cherchent toujours la meilleure façon de fournir ces renseignements aux avocats de la Couronne pour qu'ils puissent préparer la meilleure poursuite possible ». Les propos de Brian Saunders ont confirmé qu'une telle collaboration a lieu. Son bureau passe du temps à aider les policiers et :

[...] à donner des conseils pendant l'enquête pour garantir que la preuve est recueillie conformément à la *Charte* ainsi qu'au droit et aux règles de la preuve, ce qui aide à aplanir les difficultés au moment de la production de la preuve, par la suite.

Il est devenu évident pour le comité que, pour accélérer les procédures pénales, les policiers et les procureurs de la Couronne doivent collaborer régulièrement et dès le début pour préparer la preuve en vue du procès. Comme l'a ajouté l'avocat de la défense Eric Gottardi :

L'une des principales causes des retards et des ajournements est la communication tardive de la preuve. Nous pouvons mieux recueillir l'information, ou peut-être en recueillir moins, et mieux la gérer. Nous assisterons sans aucun doute à moins d'ajournements et de retards.

La divulgation de la preuve fait partie intégrante du cadre de justice pénale au Canada parce qu'elle touche aux droits de l'accusé garantis par la *Charte*. L'article 7 de la *Charte* prévoit que « [c]hacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale ». De plus, l'alinéa 11d) de la *Charte* précise ce qui suit : « Tout inculpé a le droit d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable,

conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable. » Au Canada, en vertu du principe de la présomption d'innocence, c'est à la Couronne qu'il revient de communiquer la preuve qu'elle a l'intention de présenter pour prouver la culpabilité de l'accusé. Cela vise à garantir un procès « équitable » et l'absence de procès « en embuscades ». L'accusé a donc droit à une « défense pleine et entière ». La Cour suprême a déterminé que le droit à une « défense pleine et entière » comprend le droit de l'accusé de connaître la totalité de la « preuve à réfuter » avant de répondre aux arguments du ministère public en présentant sa preuve en défense²⁷⁴.

Les résultats de l'enquête qu'a en sa possession le ministère public ne sont pas sa propriété pour obtenir une condamnation, mais plutôt la propriété du public pour que justice soit rendue. Cette obligation en matière de divulgation devrait se traduire par une incidence moindre de condamnations injustifiées, mais s'y conformer peut retarder la tenue du procès. Le droit des accusés de connaître la totalité de la preuve à réfuter impose de vastes obligations au ministère public en matière de divulgation qui peuvent être utilisées pour retarder la tenue d'un procès. Dans l'arrêt *R. c. Stinchcombe*²⁷⁵, la Cour suprême a conclu que le ministère public a l'obligation juridique de divulguer tous les renseignements pertinents à la défense. À cet égard, Donald Priragoff a tenu les propos suivants :

Le Parlement a en quelque sorte les mains liées en la matière, car la Cour suprême a conclu que la preuve devait être communiquée en vertu de certains droits constitutionnels. Cela devient donc un problème d'ordre pratique pour les policiers et les procureurs dans l'accomplissement de leurs fonctions.

En général, le processus de divulgation ralentit davantage les affaires complexes et celles impliquant une quantité importante d'éléments de preuve électroniques tirés d'écoutes électroniques et d'interrogations dans des bases de données informatiques. Selon des témoins, dans les affaires pénales ordinaires, la divulgation de la preuve ne contribue pas aux délais²⁷⁶.

Plusieurs témoins ont expliqué pourquoi la divulgation de renseignements peut, dans certains cas, s'avérer une lourde tâche. M^{me} Matthews, présidente de l'Ontario Crown Attorneys' Association, a souligné que le nombre de vidéos utilisées aux fins d'enquête et préparées par le Service de police de Toronto d'enquête avait augmenté de 75 % au cours des cinq dernières années et qu'il y avait eu une « augmentation majeure » des données électroniques, notamment des disques durs et des dossiers de téléphonie cellulaires à analyser. Elle a ajouté : « Il faut du temps pour les visionner, se préparer et les présenter à la cour. » Elle a également expliqué que cette augmentation offre « plus d'occasions à la défense de remettre en question l'admissibilité de ces types d'éléments de preuve grâce à des motions préalables au procès ». Laurie Gonet, de l'Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario, a décrit

²⁷⁴ [R. c. Rose](#), [1998] 3 RCS 262, par. 102.

²⁷⁵ [R. c. Stinchcombe](#), [1991] 3 RCS 326.

²⁷⁶ Voir les témoignages suivants : George Dolhai, Service des poursuites pénales du Canada (*Témoignages*, [17 février 2016](#)); et Rick Woodburn, Canadian Association of Crown Counsel (*Témoignages*, [9 mars 2016](#)), entre autres.

comment ces preuves vidéo sont certes utiles, mais qu'elles prennent beaucoup de temps à examiner avant et durant les procédures pénales. Le chef de police Adam Palmer a également parlé du temps qui peut être consacré à examiner des éléments de preuve électroniques et a signalé que, à mesure que la technologie évolue, « la quantité de renseignements devant être divulgués continuera d'augmenter ».

Des témoins ont parlé des nombreux autres facteurs qui retardent le processus de divulgation des éléments de preuve. Marcus Pratt a expliqué à quel point il est « très difficile » pour l'avocat de la défense ou l'aide juridique qui finance l'avocat de la défense de recevoir des « renseignements en blocs » du procureur de la Couronne. Pour que l'avocat de la défense puisse s'acquitter de son obligation d'examiner tous les renseignements, ceux-ci, envoyés en format électronique ou en format papier – non interrogeable au moyen de mots clés – doivent être triés. Compte tenu de la quantité d'éléments de preuve souvent produits au cours de procédures pénales, il est essentiel que les renseignements soient divulgués efficacement et rapidement. Des témoins ont proposé des façons d'améliorer ce processus.

Certains témoins ont mentionné que des avocats de la défense font parfois des demandes de divulgation de renseignements qui sont inutiles et qui ralentissent par conséquent les procédures. Il a été question en particulier de la « demande de type *McNeil* ». Dans l'arrêt *R. c. McNeil*²⁷⁷, la Cour suprême a établi un précédent en imposant aux organisations policières et au personnel des services de police l'obligation de « communiquer les conclusions de toute procédure disciplinaire ou condamnation relative à différentes accusations d'inconduite » des agents de police. La Cour suprême a également tranché qu'il devait s'agir d'une inconduite grave. De l'avis de Tom Stamatakis, « la plupart des organisations policières et des procureurs, de la défense ou de la Couronne, sont allés beaucoup plus loin dans leur interprétation de cette décision que la Cour suprême le souhaitait ». Le directeur de police Blais a ajouté que les demandes de type *McNeil* peuvent poser problème dans les vastes opérations, notamment les affaires de drogue. La production d'éléments de preuve aux mains de tiers peut également prendre du temps. Dans l'affaire *R. c. O'Connor*²⁷⁸, la Cour suprême du Canada a établi les procédures à suivre lorsque l'accusé demande la production de tels renseignements. Il incombe alors au juge de déterminer si les éléments sont pertinents et s'ils doivent être produits. Tout cela peut nécessiter du temps supplémentaire; c'est pourquoi les avocats et les juges doivent veiller à ce que ces demandes ne soient faites et accordées que lorsqu'elles sont nécessaires.

²⁷⁷ [R. c. McNeil](#), 2009 CSC 3.

²⁷⁸ [R. c. O'Connor](#), [1995] 4 RCS 411.

« [...] dans la plupart des dossiers dont nous nous occupons, la question des documents communiqués est réglée assez rapidement. Très souvent, les gros dossiers vont prendre plus de temps de toute façon. Ils dureront une année ou deux en raison de leur niveau de complexité. Il n'y a rien qu'on puisse y changer. Dans les gros dossiers, il faut parfois beaucoup de temps pour communiquer les documents à la défense, mais c'est compréhensible. De façon générale, une bonne partie des documents sont transmis. »

– RICK WOODBURN, ASSOCIATION CANADIENNE
DES JURISTES DE L'ÉTAT

Le comité a exploré avec les témoins des solutions susceptibles d'améliorer le processus de divulgation. Certaines idées étaient réalisables, notamment la recommandation de l'Association du Barreau canadien d'autoriser les services de police à embaucher du personnel formé pour examiner les renseignements à divulguer à mesure qu'ils sont produits et compilés afin d'accélérer le processus et de réduire le travail qui incombe au procureur de la Couronne. Des témoins ont également fait part de divers points de vue pour trouver des façons de faire en sorte que la preuve soit présentée en temps opportun, avant le début du procès et lorsque l'accusé doit inscrire son plaidoyer (puisque l'accusé est censé savoir ce qu'on lui reproche avant de décider de son plaidoyer). Le comité a examiné quelles mesures concrètes pourraient être mises en œuvre par les juges sans qu'il ne soit nécessaire d'entreprendre de plus vastes réformes législatives, telle que l'imposition de contraintes de temps plus strictes au ministère public pour divulguer avant le procès l'intégralité de la preuve que le procureur a l'intention d'utiliser au procès (également mentionné au chapitre 5)²⁷⁹. Les juges pourraient avoir recours à leurs pouvoirs en matière de gestion des instances, particulièrement durant des conférences préalables au procès, pour aider les parties à déterminer quels éléments de preuve sont nécessaires et établir les échéances²⁸⁰. Tony Paisana a convenu que l'établissement des échéances est un exercice utile et peut « inciter tous les intervenants à penser à l'affaire longtemps d'avance, ce qui est toujours une bonne chose sur le plan de l'efficacité ».

Jennifer Lopes de la British Columbia Crown Counsel Association a expliqué pourquoi il est impératif que la Couronne divulgue tous les éléments de preuve avant que la date du procès ne soit fixée :

Nous le faisons parce que, pour être franche, l'établissement du calendrier relève plus des arts que de la science. Une fois la divulgation faite, les deux parties peuvent

²⁷⁹ Voir les témoignages suivants : Ian Carter et Tony Paisana, Association du Barreau canadien (*Témoignages*, [18 février 2016](#)); Joseph Oliver, Association canadienne des chefs de police (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); et Anita Szigeti, Criminal Lawyers' Association (*Témoignages*, [20 avril 2016](#)).

²⁸⁰ Voir les témoignages suivants : Ian Carter, Association du Barreau canadien (*Témoignages*, [18 février 2016](#)); l'ancien juge en chef de la Cour supérieure du Québec, François Rolland (*Témoignages*, [13 avril 2016](#)); Graham Johnson, Criminal Trial Lawyers Association (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)), entre autres.

analyser le cas et prévoir les questions qui seront abordées en cour. Or, ce n'est pas toujours possible ou réaliste. [...] Aucun procureur ne voudrait qu'une divulgation tardive soit faite au beau milieu d'un procès [...]

M^{me} Lopes a également parlé de la discussion que le comité a tenue sur les façons de garantir l'exhaustivité des renseignements divulgués avant la date du procès : « [C]ela correspondrait à notre objectif et nous appuierions sans réserve une telle proposition. » Elle a toutefois fait une mise en garde : « Un des problèmes du ministère public, c'est qu'il n'a pas toujours le contrôle des informations qui lui sont fournies. »

Lorsque le comité l'a questionné sur ce qu'il pensait de l'obligation de divulguer les renseignements avant le procès, Rick Woodburn a souligné la difficulté de prévoir les conséquences advenant que des éléments de preuve soient communiqués plus tard, ajoutant que la divulgation de la preuve est un processus « continu » qui se poursuit jusqu'à la fin du procès. Ian Savage, de la Criminal Defence Lawyers Association of Alberta, a mentionné que, comme aucune pénalité n'est actuellement imposée aux avocats de la Couronne qui communiquent tardivement des renseignements, il était d'avis que les avocats de la défense seraient très favorables à l'idée d'obliger le ministère public à divulguer la preuve avant une certaine date. Par conséquent, les tentatives pour présenter des éléments de preuve après cette date devraient être justifiées devant un juge. Greg DelBigio, du Conseil canadien des avocats de la défense, a convenu qu'il devrait exister des incitatifs pour que les renseignements soient communiqués rapidement, mais s'opposait à ce qu'on impose des échéanciers à la défense pour présenter la preuve. L'avocate Mary Murphy a signalé que, « dans notre système judiciaire, c'est important que les deux côtés aient de la flexibilité ». L'avocate de la défense Christine Mainville a pour sa part fait observer qu'il faudrait que des distinctions soient faites en fonction de la complexité des dossiers.

Le comité convient que les obligations relatives à divulgation de la preuve doivent être plus flexibles de façon que les juges puissent évaluer les circonstances uniques de chaque dossier. Le comité croit qu'il y aurait lieu d'ajouter au *Code criminel* une directive générale selon laquelle si une échéance est fixée par le juge pour la divulgation de la preuve, tout élément de preuve présenté ultérieurement devrait être justifié explicitement. Un juge pourrait ainsi déterminer si les éléments de preuve divulgués plus tard seraient admis ou non (tout en veillant bien sûr à assurer un procès équitable). Le contrôle par les tribunaux de la communication tardive des renseignements pourrait contribuer à changer la culture de complaisance qu'évoque la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Jordan* (et expliquée au chapitre 2 du présent rapport). Même si cette modification ne produisait pas un changement immédiat dans les pratiques courantes de divulgation, l'accent doit être mis à toutes les étapes des procédures pénales sur des échéances strictes pour assurer une gestion efficace des instances. Les principes énonçant les échéances de communication devraient être ajoutés au *Code criminel* ainsi que ceux proposés au chapitre 3 qui définiraient les rôles des parties aux procédures pour assurer une justice rapide et efficiente.

Recommandation 26

Le comité recommande que le ministre de la Justice dépose une proposition de modification législative au *Code criminel* qui prévoit expressément qu'un procureur de la Couronne doit divulguer complètement la preuve avant le procès, à l'échéance fixée par le juge, le cas échéant, et que la divulgation d'éléments de preuve une fois cette dernière close ne peut être autorisée que si elle répond à un devoir de diligence ou si les éléments en question étaient jusque-là inconnus.

« Il arrive assez fréquemment, comme l'a signalé M. Carter, que les procureurs de la Couronne ou les avocats de la défense demandent de multiples ajournements afin d'obtenir l'information en bonne et due forme. Les procureurs le font habituellement pour pouvoir vérifier l'information. Les procureurs et la police examinent laborieusement tous les documents à divulguer pour expurger les numéros de téléphone, l'information privilégiée et autres données qui n'intéressent pas la défense. Lorsque l'on a affaire à des dossiers volumineux et complexes, vous pouvez bien imaginer le temps énorme que cet exercice peut prendre. Ces divers ajournements sont d'autant plus nécessaires que l'on ne s'attend pas à ce que l'accusé puisse prendre des décisions importantes avant de prendre connaissance de ces documents. »

– TONY PAISANA, ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN

La modernisation des procédures pénales, notamment au moyen de la technologie, a été un thème récurrent tout au long de l'étude. Les agents de police et les avocats de la Couronne se servent de systèmes informatisés pour gérer les renseignements à divulguer, mais les divers systèmes de gestion de la preuve utilisés dans l'ensemble du Canada ne sont pas compatibles pour tous les utilisateurs²⁸¹. Bien des témoins ont dit que, pour moderniser les pratiques de divulgation, il faut mettre au point des logiciels génériques qui pourraient servir à gérer les obligations liées à la divulgation et à réduire les comparutions inutiles²⁸². Joseph Oliver a indiqué que toute la documentation pourrait être divulguée par voie électronique puisqu'on pourrait numériser et indexer les dossiers. Adam Palmer a fourni des explications plus détaillées :

²⁸¹ Voir les témoignages suivants : David Field et Marcus Pratt, Aide juridique Ontario; Joseph Oliver, Association canadienne des chefs de police (Témoignage, [25 février 2016](#)); Tom Stamatakis, Association canadienne des policiers (Témoignage, [23 mars 2016](#)), entre autres.

²⁸² Voir les témoignages suivants : Joseph Oliver, Association canadienne des chefs de police (Témoignages, [25 février 2016](#)); Marcus Pratt, Aide juridique Ontario (Témoignages, [25 février 2016](#)); Kate Matthews, Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario (Témoignages, [9 mars 2016](#)), entre autres.

[...] on pourrait exiger la normalisation de l'entreposage et de la conservation des données par les fournisseurs de services de télécommunications et la vérification des renseignements sur les abonnés, établir un système normalisé pour l'échange de renseignements entre la police et la Couronne, et offrir des ressources technologiques et une formation connexe au système judiciaire au sujet de la divulgation électronique, dont le volume est de plus en plus important.

Des gouvernements canadiens mettent au point et implantent des systèmes de divulgation électronique de la preuve. Par exemple, l'Alberta a établi le Criminal eFile, et l'Ontario, le système Scope system. RedMane Technology Canada a souligné que, même si certaines provinces prennent de telles mesures, il existe « un manque de cohérence, de normalisation et d'intégration entre les différentes plateformes logicielles actuellement en service »²⁸³. Un système normalisé dans l'ensemble du Canada serait plus efficace et accélérerait les processus de divulgation. La coordination et le leadership à l'échelle nationale à cet égard sont donc essentiels pour assurer la compatibilité entre les différents systèmes des provinces. Un tel système est plus particulièrement nécessaire pour faciliter la transmission des éléments de preuve dans le cadre des enquêtes interprovinciales. Les divers systèmes utilisés dans le pays pour créer les types de dossiers produits par les policiers qui peuvent faire partie de la preuve en vue du procès devront être compatibles avec un système global. Redmane a également décrit comment le système de communication pourrait s'intégrer à un logiciel de gestion des instances :

Un système de communication électronique devrait, avant tout, s'intégrer à un système plus global de gestion de cas permettant aux tribunaux d'automatiser, de bout en bout, différents aspects du processus de poursuite judiciaire. Un système de gestion de cas est en mesure de recevoir les données d'enquête du système de gestion des dossiers de police, de les mettre en forme et de les organiser aux fins de la poursuite, de générer les documents nécessaires à la production des dossiers d'accusation, de compiler les dossiers de pièces à communiquer, de les transmettre à un portail de communication électronique et d'informer l'avocat de la défense que les preuves peuvent à présent être consultées²⁸⁴.

La ministre de la Justice peut jouer un rôle important afin de mettre au point un logiciel compatible et de le mettre à la disposition des provinces et des territoires. Le comité souligne également que, lorsque les renseignements seront accessibles par voie électronique, la divulgation de la preuve ne pourra se faire que par voie électronique. Puisque la production des copies de la preuve exige du temps et des ressources additionnels, la divulgation de la preuve par tout autre moyen que par voie électronique ne devrait être permise que lorsque demandé et absolument nécessaire.

²⁸³ RedMane Technology Canada Inc., [Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles](#), 30 janvier 2017.

²⁸⁴ *Ibid.*

Recommandation 27

Le comité recommande que la ministre de la Justice voie au développement de logiciels et de technologies connexes pour la gestion et la divulgation de la preuve, qui pourraient prendre la forme d'un fichier centralisé interrogeable partout au Canada par les policiers et les avocats de la Couronne et de la défense.

Une autre amélioration à apporter aux pratiques de divulgation de la preuve repose sur la création de procédures normalisées qui libéreraient les parties de l'obligation de présenter des demandes officielles de renseignements et d'éléments de preuve. Philippe Knerr a donné un exemple pour le démontrer : « Prenez par exemple les notes de la police dans les dossiers de conduite avec facultés affaiblies. À mon avis, il est inconcevable que nous ne recevions pas les notes de la police dès la première communication des preuves. Nous ne les recevons pas. Nous devons donc les demander, systématiquement. » À ce propos, Kevin Fenwick a ajouté ce qui suit : « Je ne vois pas pourquoi un procureur devrait attendre que l'avocat de la défense lui envoie une lettre demandant la communication de renseignements. Pourquoi les procureurs ne sont-ils pas plus proactifs en ce qui a trait à la communication de documents? S'ils prévoient que la demande sera transmise, pourquoi ne prennent-ils pas les devants? ».

Le comité croit également qu'il devrait être courant, avant un procès, que les mandats scellés et les renseignements fournis sous serment soient non scellés, examinés, révisés et considérés comme faisant partie intégrante de la divulgation de la preuve par le ministère public, à moins qu'il y ait des raisons légitimes de ne pas le faire. La normalisation de cette procédure pourrait éliminer la nécessité de tenir ultérieurement des audiences spéciales sur ces questions. Dans le cadre de la révision du *Code criminel* recommandée au chapitre 3, la ministre de la Justice pourrait examiner les types d'éléments de preuve qui devraient être communiqués automatiquement conformément à ces procédures normalisées, et apporter des modifications en conséquence.

Recommandation 28

Le comité recommande que la ministre de la Justice procède à la révision du *Code criminel* et des autres lois fédérales en matière de justice pénale pour les modifier par l'ajout de dispositions énonçant les éléments de preuve habituels devant être divulgués systématiquement avant le début d'un procès pénal.

CHAPITRE 7 : LES ACCUSÉS ET LEUR REPRÉSENTATION (OU L'ABSENCE DE)

Le droit à un procès équitable est l'un des fondements de la justice canadienne. L'intégrité de notre système de justice criminelle repose sur le principe selon lequel toute personne accusée d'une infraction criminelle a droit à une audience publique et indépendante fondée sur la primauté du droit. Au Canada, les avocats de la défense sont constamment et passionnément résolus à défendre ce droit au nom de leurs clients. Pourtant, les accusés n'ont pas tous les moyens d'embaucher un avocat pour défendre leurs droits et les accompagner dans les méandres de la procédure criminelle.

\Embaucher un avocat peut coûter très cher. Ceux qui n'en ont pas les moyens peuvent être admissibles à l'aide juridique et ainsi voir l'État assumer une partie ou la totalité du coût de leur représentation juridique. Dans la plupart des provinces, les critères d'admissibilité à l'aide juridique sont généralement très limitatifs et des facteurs comme le revenu, le nombre de personnes à charge, le type d'infraction et la possibilité d'un emprisonnement peuvent influencer sur l'aide offerte²⁸⁵. De nombreux accusés ne sont pas admissibles à l'aide juridique, mais n'ont pourtant pas les moyens d'embaucher un avocat. Cette situation est l'un des obstacles à la célérité relevés dans le cadre de notre étude. Les accusés non représentés doivent surmonter eux-mêmes la complexité du système judiciaire. Les juges et le procureur de la Couronne doivent prendre plus de temps pour s'assurer non seulement que l'accusé est traité équitablement, mais également qu'il comprend les procédures et décisions devant être prises. Plusieurs témoins ont exprimé des préoccupations quant à l'impact des accusés non représentés sur l'efficacité du système judiciaire. Pour certains, la solution consiste à améliorer le financement afin d'accroître le nombre de personnes admissibles à l'aide juridique.

Il ne fait aucun doute que les délais peuvent être difficiles pour de nombreux accusés. Ceux qui ne sont pas mis en liberté conditionnelle sont incarcérés en attendant leur procès ou leur remise en liberté. Ils sont parfois relâchés à des conditions très strictes auxquelles ils ne doivent pas déroger sous peine de nouvelles accusations. Le regard du public est tourné vers eux et ils sont montrés du doigt par la population, ce qui peut se répercuter sur leurs relations personnelles et professionnelles : certains perdent leur emploi ou leur logement et supportent des dépenses juridiques considérables. Qu'ils soient coupables ou innocents, ils attendent pendant de nombreux mois, vraisemblablement dans un état de stress intense, pour connaître l'issue de leur procès et les conséquences qu'elle aura sur leur vie. Cela dit, des témoins ont soulevé la possibilité que les accusés puissent voir un avantage à ralentir la progression de leur procès et ont évoqué des tactiques dilatoires comme celle consistant à changer constamment d'avocat²⁸⁶. Dans l'arrêt *Jordan*, la Cour suprême du Canada a indiqué clairement que le temps attribuable à la défense n'est pas pris en compte dans le calcul du délai pour déterminer s'il est raisonnable ou non.

²⁸⁵ Voir, par exemple, Ontario, Aide juridique Ontario, [Suis-je admissible à un certificat d'aide juridique?](#); Québec, Justice Québec, [Hausse des seuils d'admissibilité à l'aide juridique](#); et Saskatchewan, Legal Aid Saskatchewan, [Financial Eligibility](#).

²⁸⁶ Voir les témoignages suivants : Heidi Illingworth, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes; et Frank Tremblay, Victimes d'agressions sexuelles au masculin (*Témoignages*, [24 mars 2016](#)); Kelly Kaip, Saskatchewan Crown Attorneys Association (*Témoignages*, [29 septembre 2016](#)); Jenny Charest, Centre d'aide aux victimes d'actes criminels de Montréal pour le Réseau des CAVAC (*Témoignages*, [28 octobre 2016](#)), entre autres.

De plus, la défense doit démontrer qu'elle a pris des mesures actives pour faire avancer le procès vers un règlement définitif. En théorie, du moins, l'accusé ne devrait pas tirer avantage des délais qu'il a lui-même causés.

Au présent chapitre nous passerons en revue les témoignages recueillis sur la participation des accusés et de leurs avocats aux difficultés que connaît le Canada relativement à la durée des procédures. Nous nous intéresserons également à deux importants facteurs aggravants qui requièrent l'attention urgente des gouvernements canadiens : le nombre élevé d'accusés placés en détention provisoire ou comparissant devant les tribunaux pour des infractions contre l'administration de la justice.

Le rôle des avocats de la défense

Les accusés qui bénéficient d'une représentation juridique, soit grâce à l'aide juridique, soit parce qu'ils ont les moyens d'embaucher un avocat, ont l'avantage d'avoir à leur côté une personne formée pour les accompagner dans le système judiciaire et veiller au respect de leurs droits. Les avocats de la défense jouent un rôle critique dans le système canadien de justice criminelle. Ils assument la responsabilité de représenter des clients dont la liberté est en jeu. De plus, ils sont assujettis aux obligations déontologiques et professionnelles de leur barreau et risquent d'être radiés s'ils ne les respectent pas. Le *Code type de déontologie professionnelle* de la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada prévoit ceci :

Lorsqu'il agit à titre d'avocat, le juriste doit représenter le client avec fermeté et dignité conformément à la loi, tout en étant sincère, juste, courtois et respectueux à l'endroit du tribunal²⁸⁷.

Les avocats de la défense doivent veiller au respect des droits de leurs clients, en particulier les garanties juridiques énoncées aux articles 7 à 14 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'article 7 prévoit que « [c]haque personne a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale ». Les articles suivants énoncent d'autres droits essentiels en cas d'arrestation ou de détention et prévoient que l'inculpé a notamment le droit de se défendre pleinement. Ces droits constituent le fondement de notre système judiciaire et toute loi ou mesure contraire prise par l'État pourrait être invalidée par la Constitution.

²⁸⁷ Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada, [Code type de déontologie professionnelle](#), 10 mars 2016, article 5.1-1. Cette disposition s'accompagne du commentaire suivant : « Lors d'une procédure contradictoire, l'avocat est tenu, envers le client, de soulever résolument tous les points, de faire valoir tous les arguments et de poser toutes les questions, si déplaisantes soient-elles, qui, selon le juriste, aideront la cause de son client [...] ».

Le comité a entendu les témoignages de plusieurs organisations représentant des avocats de la défense²⁸⁸, des organismes provinciaux d'aide juridique²⁸⁹ et des avocats de la défense œuvrant dans divers milieux²⁹⁰. Tout au long de l'étude, il a été question de la contribution des avocats de la défense aux délais. Selon des témoins, ceux-ci auraient parfois recours à des tactiques pour retarder les procédures en faveur de leur client, et certains accusés auraient eux-mêmes recours à de telles tactiques²⁹¹. Leo Russomanno de la Criminal Lawyers' Association a voulu rassurer le comité :

Il n'est pas à l'avantage de la défense de présenter des demandes de divulgation tardive la veille d'un procès ou de prolonger les procédures. Je crois qu'il faut garder à l'esprit que le délai ne sert pas l'accusé; il lui nuit [...] J'affirme que je n'ai tout simplement jamais entendu un client dire qu'il voulait que "je fasse traîner les choses le plus longtemps possible", qu'il voulait "être assujetti longtemps à des conditions strictes de mise en liberté" ou qu'il voulait "être détenu très longtemps et faire traîner les choses".

D'autres témoins ont donné des exemples de cas observés où des avocats avaient intentionnellement retardé les procédures. L'avocat de la défense Adam Villeneuve a affirmé qu'il avait été témoin « de pratiques purement dilatoires dans des conversations de corridor ». Kelly Kaip, présidente de la Saskatchewan Crown Attorneys Association, a tenu des propos similaires :

J'ai moi-même vu ce qui semble être des tactiques dilatoires. Souvent, les avocats de la défense ne le font pas à dessein, car il arrive que nous ayons affaire à des plaideurs très habiles qui connaissent très bien le système.

²⁸⁸ Voir les témoignages suivants : Leo Russomanno, Dominic Lamb et Anita Szigeti, Criminal Lawyers' Association (*Témoignages*, [18 février 2016](#)) et (*Témoignages*, [20 avril 2016](#)); William Trudell et Dominic Lamb, Conseil canadien des avocats de la défense (*Témoignages*, [18 février 2016](#)); Richard Fowler, Trial Lawyers Association of British Columbia (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)); Graham Johnson, Criminal Trial Lawyers Association (of Alberta); Ian Savage, Criminal Defence Lawyers Association of Alberta (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)); Andrew Mason et Michael W. Owens, Saskatoon Criminal Defence Lawyers Association inc. (*Témoignages*, [29 septembre 2016](#)); Philippe Knerr, Association des avocats de la défense de Montréal; Mathieu Rondeau-Poissant, Association québécoise des avocats et avocates de la défense (*Témoignages*, [28 octobre 2016](#)).

²⁸⁹ Voir les témoignages suivants : David Field et Marcus Pratt, Aide juridique Ontario; Karen Hudson, Aide juridique Nouvelle-Écosse; Mark Benton, Legal Aid BC (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); Suzanne Polkosnik, Legal Aid Alberta (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)); Craig Goebel, Legal Aid Saskatchewan (*Témoignages*, [29 septembre 2016](#)).

²⁹⁰ Voir les témoignages suivants : Paul Doroshenko, Acumen Law Corporation; Eric Gottardi, Peck and Company (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)); David Genis, The Law Firm of David Genis; John H. Hale, Hale Criminal Law Office; Christine Mainville, Henein Hutchison LLP; Mary Murphy, Murphy Toronto Lawyers (*Témoignages*, [5 octobre 2016](#)).

²⁹¹ Voir les témoignages suivants : Heidi Illingworth, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes; Frank Tremblay, Victimes d'agressions sexuelles au masculin (*Témoignages*, [24 mars 2016](#)); Kelly Kaip, Saskatchewan Crown Attorneys Association (*Témoignages*, [29 septembre 2016](#)); Jenny Charest, Centre d'aide aux victimes d'actes criminels de Montréal pour le Réseau des CAVAC (*Témoignages*, [28 octobre 2016](#)), entre autres.

Selon Ian Carter de l'Association du Barreau canadien, la contribution des avocats de la défense aux délais « dépend des circonstances, mais il ne fait aucun doute que les agissements d'un avocat dans une cause peuvent entraîner des délais ». L'avocat John H. Hale a pour sa part indiqué qu'« il y a effectivement quelques avocats de la défense qui ont recours à la *Charte* de manière abusive, mais c'est une petite minorité ». À son avis, les avocats de la défense agissent pour la plupart « de bonne foi » lorsqu'ils défendent les droits de leurs clients. L'avocat de la défense Philippe Knerr a pris soin de rappeler que dans le système judiciaire, les « torts [sont] partagés ».

Quoi qu'il en soit, la Cour suprême a déclaré catégoriquement dans l'arrêt *Jordan* que toutes les parties ont leur part de responsabilité dans la culture de complaisance qui tolère l'allongement exagéré des procédures. Le comité croit que les avocats de la défense devraient eux aussi promouvoir l'avènement d'une nouvelle culture dans le système judiciaire qui incitera toutes les parties à « collaborer pour que l'administration de la justice soit raisonnablement prompte²⁹² ». Quant à ceux qui causent délibérément des délais, leurs agissements seront analysés par les tribunaux conformément au cadre établi dans l'arrêt *Jordan*.

L'honorable François Rolland, juge en chef retraité de la Cour supérieure du Québec, a attiré l'attention du comité sur l'existence d'une dynamique au sein du système de justice pénale pouvant entraver la collaboration en vue d'un véritable changement. Il évoqué le climat de méfiance qui s'est installé :

La plupart des avocats de la défense ont une grande expérience et les avocats de la Couronne se méfient d'eux. Je l'ai vécu en participant à des conférences de facilitation. Je ne peux pas en dévoiler le contenu, mais l'ambiance était tendue. On faisait souvent intervenir le juge en chef pour tenter de calmer le jeu²⁹³.

Les avocats de la Couronne et de la défense n'auront d'autre choix que de collaborer s'ils veulent accélérer le fonctionnement du système et faire en sorte que « l'administration de la justice soit raisonnablement prompte ». Bien qu'une certaine méfiance puisse être la conséquence naturelle d'un système contradictoire, notre système devrait avant tout être axé sur l'équité et l'obtention de résultats justes. Il n'existe pas de solution facile pour imposer au sein du système judiciaire un changement de culture propre à instaurer une telle collaboration. Pourtant, c'est la seule voie envisageable et elle suppose des efforts considérables de la part des procureurs généraux et ministres de la Justice de tout le pays.

Comme nous l'avons indiqué au chapitre 6, des témoins ont fait observer que pour faire évoluer la culture de complaisance et les habitudes à l'origine des délais, il faudra investir dans la formation de la

²⁹² *R. c. Jordan*, par. 5.

²⁹³ Claudia Prémont, bâtonnière du Québec, a également mentionné l'importance d'améliorer les rapports entre les avocats de la défense et de la Couronne.

nouvelle génération d'avocats – en particulier en ce concerne la gestion des instances²⁹⁴. Comme l'a affirmé Sophia Rossi Lanthier du Jeune Barreau de Montréal :

[C]'est important d'initier les futurs avocats aux bonnes pratiques en matière de gestion de l'instance. Il faut aussi les sensibiliser à l'incidence positive que peut avoir une bonne gestion de l'instance sur la réduction des délais [...] [L]es avocats sont très peu sensibilisés à l'impact qu'une bonne gestion de l'instance peut avoir sur les dossiers. Nous pensons qu'au niveau de l'École du Barreau ainsi qu'au niveau du stage, il devrait y avoir une sensibilisation aux bonnes pratiques.

D'autres ont souligné l'importance du mentorat par des avocats expérimentés. Comme l'a fait observer Richard Fowler de la Trial Lawyers Association of British Columbia : « Les services compétents d'un avocat expérimenté aident à guider le déroulement d'un procès et rendent gérables les procès complexes et les empêchent de s'éterniser. » Il a par ailleurs signalé que les cours de perfectionnement offerts aux avocats peuvent être très coûteux, ce qui constitue un obstacle pour les jeunes avocats. Par conséquent, le comité estime que les barreaux de tout le pays devraient offrir des cours de perfectionnement (formation continue) à leurs membres qui soient pratiques, abordables et axés sur la promotion d'une meilleure gestion des instances et d'une efficacité fondée sur la collaboration, le tout dans une optique de célérité.

L'aide juridique

« Essentiellement, l'aide juridique fait la promotion d'une société où tout le monde compte et où tout le monde obtient sa chance. L'aide juridique est un moyen efficace d'accéder au système de justice pour les moins nantis, et cela comprend les groupes considérés vulnérables depuis longtemps. »

– KAREN HUDSON, AIDE JURIDIQUE
NOUVELLE-ÉCOSSE

Au cours de l'étude du comité, de nombreux témoins se sont dits grandement préoccupés par le sous-financement de l'aide juridique au Canada, qualifié par l'Association du Barreau canadien de « crise menaçant l'efficacité du régime dans son ensemble²⁹⁵ ». L'aide juridique est une forme d'aide sociale

²⁹⁴ Voir les témoignages suivants : Richard Fowler, Trial Lawyers Association of British Columbia (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)); Ian Savage, Criminal Defence Lawyers Association of Alberta (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)); Sophia Rossi Lanthier, Jeune Barreau de Montréal (*Témoignages*, [28 octobre 2016](#)), entre autres.

²⁹⁵ *Association du Barreau canadien*, « Étude sur les délais dans le système de justice pénale au Canada », *Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, [17 février 2016](#). Voir les témoignages suivants : Tony Paisana et Ian Carter, Association du Barreau canadien; Leo Russomanno, Criminal Lawyers' Association (*Témoignages*, [18 février 2016](#)); Kevin Fenwick, ministère de la Justice de la Saskatchewan (*Témoignages*, [24 février 2016](#)); Mark Benton, Legal Aid BC; David Field et Marcus Pratt, Aide juridique Ontario; Karen Hudson, Aide juridique Nouvelle-Écosse (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); Rick Woodburn, Association

fournie aux Canadiens à faible revenu qui ont besoin de services juridiques pour une affaire civile ou criminelle ou pour toute autre raison. La plupart des services d'aide juridique offerts aux accusés dans une affaire criminelle sont assujettis à des critères financiers d'admissibilité et sont réservés aux causes où une condamnation risque d'entraîner l'emprisonnement²⁹⁶. Or, de nombreuses personnes qui ne sont pas admissibles à l'aide juridique n'ont pas les moyens d'embaucher un avocat; elles doivent donc assurer leur propre représentation au tribunal.

Les accusés non admissibles à l'aide juridique réussissent parfois à obtenir une ordonnance de type *Rowbotham*²⁹⁷, par laquelle un juge ordonne au procureur général d'assumer le coût d'un avocat rémunéré par l'État²⁹⁸. D'autres ont la chance d'être représentés bénévolement (*pro bono*)²⁹⁹. Or, ils demeurent nombreux à devoir composer sans l'aide d'un avocat.

Le comité a discuté de l'état actuel de l'aide juridique au Canada avec des représentants de l'aide juridique en Ontario, en Nouvelle-Écosse, en Colombie-Britannique, en Alberta et en Saskatchewan ainsi qu'avec des fonctionnaires fédéraux et provinciaux et des avocats de la défense et de la Couronne³⁰⁰. La plupart de ces témoins ont insisté sur l'important rôle de l'aide juridique dans la prestation de services juridiques professionnels aux accusés, en particulier à ceux qui n'ont pas les moyens d'embaucher un avocat³⁰¹. Kevin Fenwick, alors sous-ministre de la Justice et sous-procureur général de la Saskatchewan, a résumé ainsi l'importance de l'aide juridique :

canadienne des juristes de l'État; Kate Matthews, Association des procureurs de la couronne de l'Ontario (*Témoignages*, [9 mars 2016](#)); Josh Paterson, Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique (*Témoignages*, [23 mars 2016](#)); Suzanne Polkosnik, présidente et chef de la direction, Legal Aid Alberta; Graham Johnson, Criminal Trial Lawyers Association; Ian Savage, Criminal Defence Lawyers Association of Alberta (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)); Kelly Kaip, Saskatchewan Crown Attorneys Association; Andrew Mason, Saskatoon Criminal Defence Lawyers Association inc. (*Témoignages*, [29 septembre 2016](#)); et William MacKay, gouvernement du Nunavut (*Témoignages*, [20 octobre 2016](#)), entre autres.

²⁹⁶ Voir le témoignage de Karen Hudson, aide juridique Nouvelle-Écosse (*Témoignages*, [25 février 2016](#)).

²⁹⁷ L'ordonnance de type *Rowbotham* tire son nom de la décision rendue par la Cour d'appel de l'Ontario dans *R. c. Rowbotham*, [1988] OJ N° 271, 41 CCC (3d) 1 (ONCA). Elle consiste à suspendre les procédures lorsque le juge conclut qu'il est essentiel pour l'équité du procès de fournir un avocat à un accusé qui n'a pas les moyens d'en embaucher un.

²⁹⁸ Voir aussi les témoignages suivants : Marcus Pratt, Aide juridique Ontario (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); Graham Johnson, Criminal Trial Lawyers Association (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)). Karen Hudson, alors directrice générale d'Aide juridique Nouvelle-Écosse (*Témoignages*, [25 février 2016](#)) a également expliqué que l'Alberta a reçu plus de 300 demandes d'ordonnance de type *Rowbotham* « l'an dernier » après que la province a réduit le financement accordé à l'aide juridique.

²⁹⁹ Voir les témoignages suivants : Tony Paisana, Association du Barreau canadien (*Témoignages*, [18 février 2016](#)); Margaret Keelaghan, Calgary Legal Guidance (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)); Andrew Mason, Saskatoon Criminal Defence Lawyers Association inc. (*Témoignages*, [29 septembre 2016](#)).

³⁰⁰ Le comité signale que le [Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes](#) s'intéresse à la question de l'aide juridique depuis le 13 décembre 2016 dans le cadre de son étude sur l'accès en matière de justice.

³⁰¹ Voir les témoignages suivants : Ian Carter, Association du Barreau canadien (*Témoignages*, [18 février 2016](#)); David Field et Marcus Pratt, Aide juridique Ontario; Karen Hudson, Aide juridique Nouvelle-Écosse; Mark Benton, Legal Aid BC (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); Jennifer Lopes, British Columbia Crown Counsel

L'aide juridique joue un rôle crucial relativement à l'offre de services juridiques accessibles dans le domaine du droit criminel et du droit de la famille [...] Nos études montrent que les personnes désavantagées sur le plan économique qui sont accusées d'infractions criminelles comptent parmi les membres les plus marginalisés et les plus vulnérables de la population. Elles souffrent souvent d'autres problèmes, comme une alphabétisation déficiente, des problèmes de santé mentale, un faible niveau d'instruction et des problèmes de consommation d'alcool et de drogues.

Bien que l'aide juridique puisse être offerte directement par un avocat permanent de l'aide juridique, le recours à des avocats privés subventionnés par le programme semble plus fréquent au Canada³⁰². Les services d'aide juridique sont conçus, mis en œuvre et financés partiellement par chaque province et territoire; ils bénéficient également de contributions fédérales, de contributions des clients et du recouvrement des coûts provenant de règlements juridiques de même que de contributions de la profession juridique et d'autres sources³⁰³. Par l'entremise du Programme d'aide juridique du ministère de la Justice du Canada, le gouvernement fédéral participe au financement des services d'aide juridique offerts par les provinces et territoires³⁰⁴.

Selon Statistique Canada, les dépenses au chapitre de l'aide juridique comprennent les coûts directs des services juridiques (p. ex. la représentation par avocat et la prestation de conseils juridiques et de renseignements pour les affaires criminelles et civiles) et d'autres dépenses, comme les frais administratifs³⁰⁵. Les dépenses des régimes d'aide juridique sont généralement plus élevées pour les affaires criminelles que civiles³⁰⁶. Le gouvernement fédéral a versé 112,39 millions de dollars aux provinces et aux territoires pour la prestation d'aide juridique en matière pénale et civile en 2014-2015³⁰⁷. Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont investi une somme supérieure – 666,03 millions de dollars au total pour la même période³⁰⁸. Du total des fonds investis dans les services d'aide

Association (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)); Suzanne Polkosnik, Legal Aid Alberta; Graham Johnson, Criminal Trial Lawyers Association; Ian Savage, Criminal Defence Lawyers Association of Alberta (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)); Craig Goebel et Joanne Khan, Legal Aid Saskatchewan (*Témoignages*, [29 septembre 2016](#)); et William MacKay, gouvernement du Nunavut (*Témoignages*, [20 octobre 2016](#)), entre autres.

³⁰² Scott Newark, *Justice on Trial: Inefficiencies and ineffectiveness in the Canadian criminal justice system*, rapport de l'Institut Macdonald-Laurier, septembre 2016, p. 19.

³⁰³ Manon Diane Dupuis, Statistique Canada, *L'aide juridique au Canada, 2013-2014, 2015*.

³⁰⁴ Ministère de la Justice du Canada, *Programme d'aide juridique*. Les contributions au financement de l'aide juridique dans les territoires sont encadrées par les [Ententes sur les services d'accès à la justice dans les territoires](#).

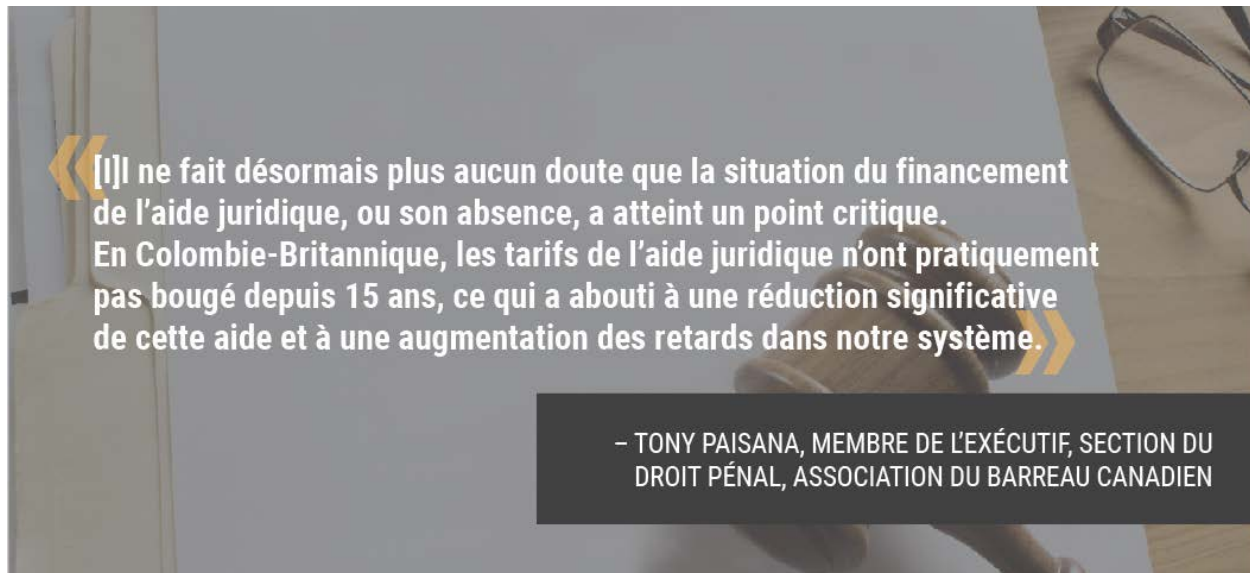
³⁰⁵ Dupuis, Statistique Canada, 2015.

³⁰⁶ *Ibid.*; Statistique Canada, Enquête sur l'aide juridique, [Dépenses directes engagées par les régimes d'aide juridique au chapitre des services juridiques, selon les avocats salariés et avocats de pratique privée et le type d'affaire](#), 2014-2015.

³⁰⁷ Statistique Canada, Enquête sur l'aide juridique, [Contributions du gouvernement fédéral aux provinces et territoires pour l'aide juridique](#), 2014-2015. Voir aussi le témoignage de Donald Piragoff, ministère de la Justice du Canada (*Témoignages*, [21 avril 2016](#)).

³⁰⁸ Statistique Canada, Enquête sur l'aide juridique, [Contributions des gouvernements provinciaux et territoriaux aux régimes d'aide juridique](#), 2014-2015.

juridique au Canada en 2014-2015, 789,354 millions de dollars (soit 92,2 %) provenaient de sources gouvernementales³⁰⁹.



Des témoins ont déploré le fait que les contributions fédérales à l'aide juridique n'ont pas augmenté depuis plusieurs années, ce qui signifie que son apport relatif au financement décroît avec le temps³¹⁰. Le comité note que le budget fédéral de 2016 affecte un montant de 88 millions de dollars sur cinq ans à la majoration du financement de l'aide juridique en matière criminelle au Canada³¹¹. Nous craignons cependant qu'il ne suffise pas à combler les besoins en aide juridique. Suzanne Polkosnik, présidente et chef de direction de Legal Aid Alberta, a exprimé son inquiétude à ce sujet :

[L]e financement fédéral est demeuré essentiellement le même depuis 2008. L'annonce d'un nouveau financement pour les programmes d'aide juridique, lorsqu'on regarde les sommes, la formule de financement actuelle, le nombre d'années au cours desquelles il sera échelonné et la somme d'argent qui est réellement en jeu, se traduit par un montant annualisé d'environ 1 million de dollars supplémentaires pour la Legal Aid Alberta, ce qui fait que nous sommes en mesure de poursuivre nos activités pendant six jours de plus.

L'Association du Barreau canadien a indiqué dans son mémoire qu'elle réclame depuis 2012 le réexamen complet du financement fédéral de l'aide juridique en matière criminelle³¹². Kevin Fenwick,

³⁰⁹ Statistique Canada, Enquête sur l'aide juridique, [Recettes totales des régimes d'aide juridique, selon le type de recette](#), 2014-2015.

³¹⁰ Voir les témoignages suivants : Kevin Fenwick, ministère de la Justice de la Saskatchewan (*Témoignages*, [24 février 2016](#)); Karen Hudson, Aide juridique Nouvelle-Écosse (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); Suzanne Polkosnik, Legal Aid Alberta (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)), entre autres.

³¹¹ Gouvernement du Canada, Budget de 2016, [Chapitre 5 — Un Canada inclusif et équitable](#).

³¹² [Association du Barreau canadien, « Étude sur les délais dans le système de justice pénale au Canada », Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, 17 février 2016.](#)

sous-ministre de la Justice et sous-procureur général de la Saskatchewan, a dit espérer que des discussions auraient lieu en prévision de l'expiration, en mars 2017, de l'entente sur le financement de l'aide juridique conclue entre le gouvernement fédéral et les provinces. Il a affirmé :

Nous voulons entamer des discussions concrètes sur la prestation des services d'aide juridique de façon à nous assurer que les provinces et le Canada en obtiennent le plus possible pour leur argent et – ce qui est encore plus important – que les personnes admissibles à l'aide juridique bénéficient des meilleurs services possible.

Plusieurs témoins ont indiqué que l'état actuel du financement de l'aide juridique fait en sorte que beaucoup de personnes à faible revenu n'y sont pas admissibles, mais n'ont pas non plus les moyens d'embaucher un avocat. Les accusés non représentés qui ignorent le fonctionnement du système judiciaire canadien ralentissent inévitablement les procédures criminelles³¹³ en faisant croître le nombre d'ajournements. Donald Piragoff a ajouté que les accusés non représentés peuvent faire augmenter « le nombre de retards judiciaires, de suspensions, d'ordonnances du tribunal relatives aux avocats de la défense financés par l'État, de condamnations injustifiées, ainsi que le risque de contestation ou d'annulation des peines prononcées ».

Ian Carter a indiqué que les juges doivent déployer d'énormes efforts pour s'assurer que les accusés non représentés obtiennent un procès juste et équitable. Kate Matthews, présidente de l'Association des procureurs de la couronne de l'Ontario, a résumé la situation en ces termes :

Dans le cadre d'un procès ou de procédures avec une personne qui se représente elle-même, il n'est pas possible de concéder certaines choses qu'un avocat plaçant concéderait, et on ne peut pas demander à la personne de le faire. On ne peut pas restreindre l'étendue des procédures comme on pourrait le faire sinon. Nous devons vraiment nous assurer que la personne comprend tout ce qui se passe dans le cadre du procès et nous assurer que ses droits sont respectés.

Jennifer Lopes, vice-présidente de la British Columbia Crown Counsel Association, a émis un avis semblable :

Les accusés non représentés sont à l'origine de retards compte tenu de notre incapacité à tenir des discussions en vue d'un règlement; des procédures supplémentaires nécessaires afin de régler des questions telles que la désignation d'un

³¹³ Voir les témoignages suivants : Suzanne Polkosnik, Legal Aid Alberta (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)); Andrew Mason, Saskatoon Criminal Defence Lawyers Association inc. (*Témoignages*, [29 septembre 2016](#)). Rick Woodburn, président de l'Association canadienne des juristes de l'État, a aussi expliqué que certaines personnes préfèrent ne pas être représentées. Ce point a été soulevé dans un rapport de 2012 du ministère de la Justice du Canada intitulé [Évaluation du Programme d'aide juridique](#), où l'on peut lire, à la page iv : « D'après les informateurs clés et les professionnels du système de justice pénale, les accusés non représentés ne peuvent pas présenter efficacement leur cause, une opinion corroborée lors d'études récentes, qui ont démontré que les accusés non représentés ont moins de chance que les accusés représentés d'obtenir une mise en liberté provisoire, d'être acquittés, ou de bénéficier d'une suspension de l'instance, d'un retrait ou d'un rejet des accusations. »

avocat pour contre-interroger; et de notre incapacité à obtenir des aveux, ce qui permet manifestement de réduire la durée des procès.

Il n'y a pas beaucoup d'information sur le nombre d'accusés non représentés qui comparaissent devant les tribunaux canadiens³¹⁴. Il serait très utile, comme nous l'avons recommandé au chapitre 2, que Statistique Canada recueille de plus amples données sur plusieurs des sujets abordés dans le présent rapport en vue d'établir des statistiques exhaustives.

Richard Fowler a soulevé un autre point très intéressant, à savoir que le sous-financement de l'aide juridique a également un impact négatif sur la capacité des avocats expérimentés de former les jeunes avocats. Il a déclaré :

J'aimerais que vous songiez tous au problème suivant : la meilleure façon de former de jeunes avocats est de les faire comparaître en salle d'audience aux côtés d'avocats expérimentés, afin qu'ils puissent bénéficier d'un mentorat traditionnel. Les coupes profondes à l'aide juridique ont nui énormément à la capacité des avocats chevronnés d'accompagner leurs collègues moins expérimentés en salle d'audience.

En conclusion, le comité est convaincu de la contribution que peut apporter un programme d'aide juridique bien subventionné à la célérité et à l'intégrité de notre système judiciaire. Les accusés non représentés s'exposent à de grandes difficultés lorsqu'ils affrontent seuls la complexité du droit criminel. Le système judiciaire canadien devrait garantir l'accès à la justice, et l'aide juridique est l'un des moyens importants d'y parvenir. Les programmes d'aide juridique devraient en outre proposer des taux concurrentiels pour encourager les avocats de la défense à accepter les causes.

Recommandation 29

Le comité recommande que la ministre de la Justice effectue une révision globale des programmes d'aide juridique dans l'optique de les rendre accessibles dans une mesure acceptable à l'échelle du Canada.

Les solutions technologiques

L'un des thèmes récurrents du présent rapport est la création de solutions technologiques pour accélérer les procédures judiciaires. Il sera important d'intégrer au système judiciaire un logiciel d'assistance aux accusés, en particulier pour aider ceux qui ne sont pas représentés. Comme nous l'avons recommandé au chapitre 5, l'administration des procédures criminelles au Canada devrait se faire à l'aide de systèmes informatisés qui auront notamment pour avantage de faciliter l'interaction entre les parties et le tribunal. Il faudrait concevoir des logiciels simples d'utilisation pour les accusés non représentés. Un

³¹⁴ Ministère de la Justice du Canada, [Évaluation du Programme d'aide juridique : Rapport final](#), janvier 2012, p. 45 : « Selon des sources anecdotiques, ce nombre [le nombre d'accusés non représentés] augmente au Canada. Il n'existe pas d'études chronologiques démontrant les tendances en ce qui a trait à la proportion d'accusés non représentés. »

système informatisé pourrait simplifier le processus lorsqu'il s'agit de fixer des échéances et des dates de comparution³¹⁵. RedMane Technology Canada inc., a formulé la recommandation suivante :

En matière pénale, il est de plus en plus fréquent que les tribunaux traitent avec des personnes ayant choisi de se représenter elles-mêmes. Le défi peut alors consister, pour le tribunal, à veiller à ce que ces personnes disposent de toute l'information dont elles ont besoin au cours du processus judiciaire et à ce qu'il puisse communiquer avec elles de manière appropriée. Un portail accessible aux accusés à partir d'un site Web sécurisé ou de leur appareil mobile leur permet de saisir des renseignements dans le système de gestion de cas et de recevoir des communications électroniques ainsi que d'autres documents pertinents. Un tel portail peut aussi faciliter la communication à toutes les parties concernées des dates d'audience et la collaboration en matière de planification et de requêtes³¹⁶.

D'autres solutions technologiques ont été proposées en cours d'étude afin d'aider les accusés qui sont représentés par un avocat. Ian Carter de l'Association du Barreau canadien a indiqué que, dans certaines régions, les avocats de la défense ont difficilement accès à leurs clients, une situation qui pourrait être améliorée grâce à des dispositifs de vidéoconférence :

Cela peut nous ramener à certaines des choses dont on fait mention dans le rapport sur le recours à la technologie, comme la vidéo. Celle-ci n'est pas grandement répandue pour l'instant. Par exemple, on trouve à Whitehorse un tout nouveau centre qu'on a érigé à cet endroit. Ce centre comporte à peine deux salles de réunion pour tout le monde, incluant les avocats.

L'avocat de la défense Philippe Knerr a parlé d'un nouveau système de visio-comparution installé à Montréal qui permet aux avocats de la défense d'avoir une communication « beaucoup plus rapide » avec les détenus de la prison de Bordeaux. Michael Waby du ministère du Procureur général de l'Ontario a évoqué un projet pilote qui permettra aux avocats de la défense de communiquer avec leurs clients à l'aide d'un ordinateur. Nous réitérons l'une de nos recommandations du chapitre 5, à savoir qu'il faudrait accroître l'utilisation de la vidéoconférence dans les palais de justice et dans les établissements carcéraux.

Recommandation 30

Le comité recommande que la ministre de la Justice instaure de plus amples mesures d'aide pour les accusés non représentés au Canada et qu'elle établisse, en collaboration avec les provinces et territoires, des portails informatisés simples qui pourront être utilisés par les accusés pour planifier leurs comparutions et se renseigner sur les procédures judiciaires.

³¹⁵ Voir le témoignage de Kate Matthews, Association des procureurs de la couronne de l'Ontario (*Témoignages*, 9 mars 2016), entre autres.

³¹⁶ [RedMane Technology Canada inc., Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, 30 janvier 2017](#), p. 12.

La détention provisoire avant procès et les audiences sur la mise en liberté conditionnelle

De nombreux témoins se sont dits gravement préoccupés par le fait que le nombre de personnes placées en détention provisoire avant leur procès a triplé depuis 35 ans³¹⁷. Depuis 2004-2005, il y a plus de personnes en détention provisoire que de contrevenants purgeant une peine d'emprisonnement dans les établissements correctionnels provinciaux et territoriaux³¹⁸. La détention provisoire s'adresse surtout aux accusés qui sont susceptibles de ne pas comparaître à leur procès ou qui présentent un risque pour la société. Statistique Canada définit la détention provisoire comme « [l]e fait de détenir un contrevenant en vertu d'un mandat de détention provisoire, pendant qu'il attend son procès ou le prononcé de la sentence, ou avant qu'il ne commence à purger une période de détention conformément à une décision³¹⁹ ».

Aux termes du *Code criminel*, la personne arrêtée qui n'est pas mise en liberté conditionnelle (paragraphe 503(2)) doit être conduite devant un juge de paix ou un juge dans les 24 heures ou « le plus tôt possible » (paragraphe 503(1)). Généralement, le suspect est gardé en détention jusqu'à la tenue d'une audience sur la mise en liberté conditionnelle³²⁰. Les procédures applicables à cette audience sont établies par chaque province et territoire et ne sont donc pas uniformes à la grandeur du pays. Dans certaines provinces, les audiences sur la mise en liberté conditionnelle sont, sauf exception, présidées par des juges d'une cour provinciale. Ailleurs, notamment en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique, elles sont présidées par des juges de paix. La *Charte canadienne des droits et libertés* confère à tout inculqué le droit « de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable » (alinéa 11e)) et le droit « d'être présumé innocent » (alinéa 11d)). En règle générale, à l'audience sur la mise en liberté conditionnelle, le poursuivant doit justifier la décision d'assujettir la mise en liberté de l'accusé à des conditions ou de le garder en détention avant son procès³²¹. En l'absence de motifs justifiant une détention, le juge de paix ou le juge doit mettre l'accusé en liberté après lui avoir fait

³¹⁷ Voir les témoignages suivants : Patrick J. LeSage, ancien juge en chef de la Cour supérieure de justice de l'Ontario (*Témoignages*, [3 février 2016](#)); Leo Russomanno, Criminal Lawyers' Association (*Témoignages*, [18 février 2016](#)); David Field, aide juridique Ontario; Mark Benton, Legal Aid BC (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); Rebecca Bromwich, Conseil des églises pour la justice et la criminologie; Catherine Latimer, Société John Howard du Canada (*Témoignages*, [10 mars 2016](#)); professeure Cheryl Webster, Université d'Ottawa (*Témoignages*, [13 avril 2016](#)); Dale McFee, ministère de la Justice de la Saskatchewan (*Témoignages*, [21 avril 2016](#)); Ian Savage, Criminal Defence Lawyers Association of Alberta; Margaret Keelaghan, Calgary Legal Guidance (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)); chef Clive Weighill, Service de police de Saskatoon; Joanne Khan, Legal Aid Saskatchewan; Andrew Mason, Saskatoon Criminal Defence Lawyers Association inc. (*Témoignages*, [29 septembre 2016](#)); Ian Carter, Association du Barreau canadien (*Témoignages*, [19 octobre 2016](#)); Kim Beaudin, Congrès des peuples autochtones (*Témoignages*, [27 octobre 2016](#)), entre autres.

³¹⁸ Ministère de la Justice du Canada, Division de la recherche et de la statistique, Cheryl Marie Webster, *Lacunes relatives à la mise en liberté sous caution au Canada : comment y remédier?*, juin 2015. p. 3.

³¹⁹ Statistique Canada, *Définitions*, « détention provisoire ».

³²⁰ À l'article 515 du *Code criminel*, c'est le terme « mise en liberté provisoire » et non « mise en liberté conditionnelle » qui est utilisé.

³²¹ Dans le cas de certaines infractions, le *Code criminel* (par. 515(6) et (11)) prévoit que l'accusé a la charge de prouver que sa détention n'est pas justifiée au regard des circonstances (art. 515[10]).

signer une promesse de comparaître sans condition (paragraphe 515(1)). Dans le cas d'une infraction mentionnée à l'article 469 (p. ex. le meurtre), la détention est automatiquement ordonnée (paragraphe 515(11)). Lorsqu'il décide de mettre ou non l'accusé en liberté, le tribunal prend en considération plusieurs facteurs, tels que la nécessité d'assurer sa comparution, la gravité de l'infraction, la sévérité de la peine, le poids de la preuve et les circonstances entourant la perpétration de l'infraction.

« Actuellement, on peut constater que les procureurs demandent fréquemment la mise en détention de personnes accusées ayant des antécédents criminels. Il s'agit souvent de personnes défavorisées, et il n'y a aucune uniformité dans les politiques qui régissent l'exercice du pouvoir discrétionnaire pour déterminer s'il faut procéder à la mise en détention. De plus, les dispositions législatives en matière de révocation du cautionnement sont très fréquemment utilisées dans les tribunaux en Alberta par les procureurs de la Couronne. Cela fait en sorte qu'il y a un très grand nombre de personnes accusées qui sont détenues avant la tenue de leur procès. Nous observons qu'une réelle pression est exercée au chapitre des accusés détenus qui se disputent les dates de procès les plus rapprochées, laissant ceux en liberté provisoire attendre de longues périodes avant leur procès. »

– MARGARET KEELAGHAN, AVOCATE GÉNÉRALE PRINCIPALE, CALGARY LEGAL GUIDANCE

Conscient qu'il existe un grave problème en ce qui concerne la mise en liberté conditionnelle et la détention provisoire au Canada, le ministère de la Justice a commandé un rapport à ce sujet à la professeure Cheryl Webster de l'Université d'Ottawa. Le rapport, intitulé *Lacunes relatives à la mise en liberté sous caution au Canada : comment y remédier?*³²², dresse le bilan des difficultés liées à la situation actuelle en matière de détention avant procès au Canada. L'auteure signale que l'augmentation de la population en détention provisoire dans les dernières décennies a sollicité considérablement les ressources limitées et a compliqué la gestion de cette portion de la population carcérale. À cause de cette augmentation, le processus de mise en liberté conditionnelle prend désormais plus de temps et les ajournements sont plus nombreux. Les accusés passent plus de temps en détention provisoire en attendant de connaître l'issue de leur demande de mise en liberté conditionnelle. M^{me} Webster conclut dans son rapport qu'il est peu probable que des changements isolés soient efficaces à long terme et que, par conséquent, le Canada devra s'affranchir de la « mentalité d'aversion pour le risque [qui a] imprégné le processus de la mise en liberté sous caution et [qui] s'est traduite par des efforts vigoureux pour éviter de libérer des personnes accusées qui pourraient par la suite commettre des crimes pendant qu'elles sont

³²² Ministère de la Justice du Canada, Division de la recherche et de la statistique, Cheryl Marie Webster, [Lacunes relatives à la mise en liberté sous caution au Canada : comment y remédier?](#), juin 2015.

en liberté sous caution ». Autrement dit, nous avons besoin d'un « changement systémique » ou d'un nouveau régime de mise en liberté conditionnelle où nul ne sera détenu provisoirement à moins que la Couronne en ait démontré la nécessité. Elle a écrit :

[N]ous avons besoin d'une nouvelle mentalité qui forcera les principaux acteurs à conceptualiser de nouveau la mise en liberté sous caution comme ils l'avaient fait à l'origine, c'est-à-dire comme une procédure sommaire qui protège et défend la présomption d'innocence tout en assurant en priorité la présence de l'accusé au tribunal³²³.

M^{me} Webster a également expliqué au comité que, bien que les problèmes liés au processus de mise en liberté conditionnelle et à la détention provisoire soient « deux phénomènes interdépendants », ils ont des causes différentes et requièrent des solutions différentes.

Elle a illustré certains aspects de la situation actuelle à l'aide de statistiques sur l'Ontario. Dans cette province, les accusés sont moins nombreux à être détenus durant de très longues périodes avant leur procès. D'après ces statistiques, les deux tiers des accusés mis en détention provisoire (65,6 %) ont été détenus pour une période de un à sept jours, tandis qu'un nombre inférieur (7,5 %) ont été détenus durant 61 jours ou plus³²⁴. Lors de son témoignage, M^{me} Webster a conclu que « [l']attention devrait plutôt porter sur les efforts visant à réduire les délais dans le traitement des dossiers dans lesquels l'accusé fait un séjour particulièrement prolongé en détention préventive ». Elle a ajouté qu'une attention particulière devrait également être portée au nombre d'Autochtones en détention provisoire.

De nombreux témoins se sont dits fort préoccupés par le problème de la détention provisoire. Rebecca Bromwich du Conseil des églises pour la justice et la criminologie a déclaré :

Il est connu et inadmissible que les prisons bondées du Canada soient remplies d'un nombre sans cesse croissant de personnes en détention préventive. C'est un problème du point de vue idéologique et aussi du point de vue pratique. Nos établissements carcéraux sont surpeuplés à cause de nos pratiques actuelles.

Elle a ajouté que, de l'avis de son organisation, ce problème « est à l'origine des retards qu'on observe ». Catherine Latimer de la Société John Howard du Canada a affirmé que « l'un des problèmes les plus importants auquel le système de justice pénale est confronté est sans aucun doute la détention provisoire ». Elle a ajouté : « Certains demeurent en détention pendant des années avant que les accusations portées contre eux ne soient examinées par un tribunal. »

Alors que les contrevenants condamnés sont encadrés et confiés à des programmes de réadaptation adaptés à leurs besoins, les accusés en détention provisoire sont peu susceptibles de bénéficier de mesures de réadaptation ou de traitements. Margaret Keelaghan de la Calgary Legal

³²³ *Ibid.*, p. 12.

³²⁴ Voir aussi Webster, 2015, p. 10.

Guidance et Patrick Baillie de la Commission de la santé mentale du Canada ont exprimé des inquiétudes quant à l'insuffisance des programmes offerts dans les centres de détention provisoire.

Michael Waby du ministère du Procureur général de l'Ontario a signalé que sa province envisage de remédier à ce problème en ouvrant deux nouveaux établissements correctionnels (à Toronto et à Windsor) qui accorderont la priorité à des programmes, à l'éducation et à la formation :

Il est particulièrement adapté à la population en détention provisoire – alors que certains délinquants pourraient avoir besoin de participer à un programme à long terme exigé par une ordonnance de probation ou par une peine d'emprisonnement, le programme de détention provisoire offert dans ces deux installations est conçu pour être mieux adapté aux besoins d'un détenu en détention provisoire à court terme.

Pour d'autres, la solution consiste plutôt à trouver des moyens de garder les gens en dehors des centres de détention. Une option pourrait consister simplement à trouver un moyen d'accorder la mise en liberté à certaines conditions sans que l'accusé soit détenu. Ou bien, on pourrait conférer aux services de police un plus grand pouvoir discrétionnaire pour relâcher un prévenu tout en l'obligeant à comparaître au tribunal à une date ultérieure pour répondre à des accusations. Kim Beaudin, chef adjoint national du Congrès des peuples, a évoqué la nécessité d'offrir à l'accusé un plus grand nombre d'options relativement à la mise en liberté conditionnelle, surtout dans le cas des Autochtones. « [I] est nécessaire que le système de justice réfléchisse à des options sur la remise en liberté de l'accusé », a-t-il déclaré. Il a réclamé un meilleur financement des centres pouvant héberger des accusés mis en liberté conditionnelle qui n'ont pas de domicile fixe ou d'endroit où rester. Une telle option est moins coûteuse et moins privative de liberté. Le chef adjoint Beaudin a aussi recommandé le recours plus fréquent par les services de police à des procédures de mise en liberté qui ne nécessitent pas d'audience. M^{me} Webster a précisé qu'en Ontario, « [e]n 2012, la police transmettait près d'un dossier pénal sur deux aux tribunaux pour qu'ils tiennent une enquête sur cautionnement ».

L'attente prolongée pouvant survenir avant l'audience sur la mise en liberté conditionnelle est une autre question digne d'attention, à plus forte raison parce que l'accusé est privé de sa liberté pendant qu'il attend. Anita Szigeti de la Criminal Lawyers' Association a expliqué que les difficultés liées à l'établissement du calendrier ont un impact sur l'accusé :

Le cautionnement pose d'énormes problèmes, c'est évident, de même que le droit à une audience sur la libération dans les 24 heures, lequel n'est pas possible de nos jours, où nous devons communiquer avec les responsables de la mise au rôle des audiences afin d'essayer de fixer une date et une heure pour l'audience, et ce n'est pas ainsi que le système est censé fonctionner. C'est un problème systémique qui a trait à la disponibilité des juges, des salles d'audience et des ressources.

Les temps d'attente sont par ailleurs aggravés par les ajournements qui surviennent lors des audiences sur la mise en liberté conditionnelle (souvent à la demande de la défense), ce qui est chose fréquente selon M^{me} Webster. Ces ajournements ne semblent pas avoir « pour effet d'accélérer le règlement du dossier au cours de la comparution suivante », a-t-elle ajouté, avant de conclure que « les

principaux acteurs en matière de mise en liberté sous condition retardent le processus de prise de décision ou s'en déchargent sur quelqu'un d'autre ».

Les problèmes que nous avons déjà soulevés à l'égard du financement de l'aide juridique ont également des répercussions sur les audiences de mise en liberté conditionnelle, puisque de nombreux accusés ne sont pas représentés à ce stade des procédures. M^{me} Szigeti a indiqué que, dans sa province, « [u]n bon nombre [d'avocats] ont cessé de représenter des clients bénéficiaires de l'aide juridique aux enquêtes sur le cautionnement depuis que le tarif a été ramené à deux heures et que ce tarif ne couvre ni le temps d'attente ni tout ce qu'il faut faire au-delà ». Ian Carter de l'Association du Barreau canadien a également soulevé la nécessité d'accroître le financement de l'aide juridique afin que les accusés reçoivent de l'aide relativement à leur demande de mise en liberté conditionnelle. Andrew Mason de la Saskatoon Criminal Defence Lawyers Association inc. a affirmé : « Une quantité excessive de détentions sont attribuables au manque de ressources pour la préparation des dossiers. Beaucoup de gens qui sont en détention auraient probablement pu être relâchés s'ils avaient eu accès à des ressources appropriées lors de l'enquête sur le cautionnement. »

David Field d'Aide juridique Ontario a expliqué que la province reconnaît le problème et prend des mesures pour le régler :

Nous avons élaboré et élargi notre stratégie en matière de mise en liberté sous caution, de deuxième enquête sur le cautionnement et de révision du cautionnement. Nous avons amélioré et augmenté notre appui aux avocats qui s'occupent de causes types. Nous avons augmenté notre appui au mentorat, en finançant des avocats débutants ou en milieu de carrière pour leur permettre de demander l'aide d'un mentor pour traiter des affaires complexes. Nous avons amélioré le système de facturation pour simplifier les modalités administratives pour les avocats qui font du travail d'aide juridique et nous avons augmenté nos services d'avocats de garde.

M. Waby a indiqué que l'Ontario a « examiné le déroulement du processus de libération sous caution [et] essayé de voir les choses par la lentille de la technologie ». Il a expliqué que, dans certaines villes de la province, des dispositifs technologiques allaient désormais permettre la tenue d'audiences sur la mise en liberté conditionnelle par vidéo.

Catherine Latimer a présenté le point de vue de la Société John Howard du Canada sur le processus de mise en liberté conditionnelle et les changements qui s'imposent :

Même si des programmes de rechange au système de cautionnement et des changements aux politiques pourraient permettre de pallier ces problèmes, nous estimons que les dispositions du *Code criminel* qui encadrent la détention et la libération avant procès doivent être complètement revues. Nous devons renforcer les motifs de la détention, établir des limites pour les conditions de libération sous caution, éliminer les dispositions relatives à l'inversion du fardeau de la preuve et imposer des limites strictes sur la durée de la détention préalable au procès. Il faut légiférer à cet égard.

Patrick J. LeSage, ancien juge en chef de la Cour supérieure de justice de l'Ontario, a aussi évoqué la nécessité de réduire le nombre de dispositions relatives à l'inversion du fardeau de la preuve dans les audiences sur la mise en liberté conditionnelle, puisqu'elles rendent le processus trop complexe. M^{me} Bromwich a déclaré : « L'article 515 du *Code criminel* et la façon dont il interagit avec les procédures et processus de mise en liberté provisoire des provinces et des territoires devraient être examinés en vue de remédier aux longs délais dans le système de justice pénale. »

Un autre des témoignages très évocateurs recueillis par le comité est celui de Dale McFee du gouvernement de la Saskatchewan, qui a fait observer que la population en détention provisoire avait augmenté de 97 % depuis 1998 dans sa province. Il a également soulevé la nécessité d'utiliser plus efficacement la détention provisoire. Chose plus importante encore, il a parlé d'une étude menée en Saskatchewan dont les résultats montrent qu'« il n'y a aucune corrélation entre l'augmentation du taux d'incarcération et la réduction de la criminalité ». Si l'augmentation de la population en détention provisoire n'a aucun impact ou presque sur la sécurité des collectivités, c'est qu'il y a, à notre avis, lieu de revoir les pratiques actuelles.

Nous convenons de la nécessité de réformer le processus de mise en liberté conditionnelle et les modalités relatives à la détention provisoire. Nous voyons aussi d'un bon œil les mesures décrites par les témoins de l'Ontario, qui traduisent une volonté d'investir dans l'infrastructure et dans l'encadrement des audiences sur la mise en liberté conditionnelle afin d'accroître la célérité du processus. Dans le cadre de son propre engagement à moderniser le droit criminel, la ministre de la Justice devrait songer à intervenir sur le plan juridique pour simplifier les dispositions du *Code criminel* susceptibles d'entraver la réduction de la population en détention provisoire. Les gouvernements canadiens devraient également veiller à offrir des programmes de traitement, de réadaptation et de formation aux personnes en détention provisoire pour que le temps qu'elles y passent ne soit pas perdu. Cela est d'autant plus important dans le cas des personnes souffrant d'un problème de santé mentale ou de toxicomanie.

Recommandation 31

Le comité recommande que la ministre de la Justice :

- **déclare prioritaire la réduction du nombre de personnes en détention provisoire au Canada;**
- **établit, en collaboration avec les provinces et territoires, un plan de réforme du régime actuel de mise en liberté conditionnelle.**

Le comité souligne à nouveau que les ministres fédéraux de la Justice et de la Sécurité publique devraient piloter le déploiement de solutions technologiques afin qu'elles soient adoptées par les gouvernements des provinces et territoires de tout le pays. Les palais de justice peuvent facilement se doter de systèmes de vidéoconférence, mais le comité s'intéresse particulièrement au projet décrit par Angela Connidis de Sécurité publique Canada. M^{me} Connidis a informé le comité du déroulement de projets visant à mettre à l'essai et à améliorer des dispositifs électroniques de surveillance qui pourraient permettre de suivre les déplacements des accusés qui attendent leur procès au lieu de les incarcérer. Les

ministres fédéraux devraient concourir au développement et à la distribution de cette technologie afin qu'elle soit le plus rapidement possible mise à la disposition de chaque province et territoire.

Recommandation 32

Le comité recommande que la ministre de la Justice et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile déclarent prioritaires le développement et la production de dispositifs électroniques de surveillance comme solution de rechange à la détention provisoire des accusés qui s'y prêtent.

Les infractions contre l'administration de la justice

Le premier témoin à comparaître dans le cadre de l'étude du comité a été l'honorable Patrick J. LeSage, ancien juge en chef de la Cour supérieure de justice de l'Ontario. Il a affirmé que les infractions administratives – ou contre l'administration de la justice – constituent l'un des facteurs à examiner pour réduire les obstacles à la célérité judiciaire :

Nous voyons les problèmes auxquels je fais référence – je crois que dans les statistiques, on les appelle des infractions administratives. Il s'ensuit qu'en ce moment, 40 % des personnes accusées d'infractions criminelles sont également accusées d'une infraction administrative. Il s'agit tout simplement d'une infraction qui est apparue parce qu'à un certain moment dans le processus, qui est souvent trop long, ces personnes n'ont pas respecté les restrictions auxquelles elles étaient assujetties, même si certaines restrictions n'étaient probablement pas nécessaires et que quelques personnes ne méritaient pas vraiment de se retrouver dans le système de justice pénale. Le nombre des infractions administratives a donc monté en flèche.

Les infractions contre l'administration de la justice sont énoncées dans le *Code criminel*. Elles comprennent notamment : le manquement à une condition, le défaut de comparaître devant le tribunal, le manquement à une ordonnance de probation, le fait de se trouver illégalement en liberté, le défaut de se conformer à une ordonnance ainsi que d'autres infractions comme la corruption et la désobéissance, le fait de tromper la justice, le fait de prétendre faussement être un agent de la paix et le parjure³²⁵. Donald Piragoff du ministère de la Justice du Canada a donné l'explication suivante :

Ces infractions se produisent essentiellement quand une personne libérée sous caution enfreint les conditions de sa libération. Certaines conditions n'ont rien à voir avec l'infraction matérielle. Par exemple, la personne pourrait ne pas respecter un

³²⁵ Ashley Maxwell, Statistique Canada, [Statistiques sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes au Canada, 2014-2015](#), 2017; Marta Burczycka et Christopher Munch, Statistique Canada, [Tendances des infractions contre l'administration de la justice](#), 2015. Voir l'[annexe 1](#) et l'[annexe 2](#) (de la seconde étude de Statistique Canada) pour la liste exhaustive des infractions contre l'administration de la justice prévues dans le *Code criminel* qui sont prises en compte dans le Programme de déclaration uniforme de la criminalité et l'Enquête intégrée sur les tribunaux de juridiction criminelle.

couvre-feu ou consommer de l'alcool alors qu'elle n'est pas censée en boire. Elle est donc ramenée devant le tribunal avec de nouvelles accusations.

Les infractions contre l'administration de la justice diffèrent des autres infractions en ce qu'elles :

- causent rarement du tort à une victime outre le système judiciaire même;
- ne constituent pas un comportement généralement considéré comme délinquant, mais plutôt une désobéissance à une ordonnance du tribunal ou à un autre aspect du système judiciaire;
- sont des infractions « secondaires », c'est-à-dire qu'elles ne peuvent survenir que si une autre infraction a déjà été commise ou alléguée.

D'après Statistique Canada, ces infractions représentaient plus du cinquième (23 %) des causes réglées par les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes en 2014-2015³²⁶. Elles ont nécessité un nombre médian de quatre comparutions et ont été réglées en un peu plus de deux mois (73 jours). En 2015, la police a déclaré 175 341 cas d'infractions contre l'administration de la justice³²⁷. Dans la plupart des cas, il s'agit d'un accusé qui manque à une condition imposée avant le procès ou dans le cadre d'une peine infligée relativement à une infraction antérieure. M^{me} Webster a affirmé : « Étant donné que les individus ayant commis des infractions reliées à l'administration de la justice sont souvent détenus en attendant une enquête sur cautionnement, et que, s'ils sont remis en liberté encore une fois, cette liberté est bien souvent assortie d'un nombre de conditions plus important, ce cycle tend à se répéter. »

La portion élevée du temps d'audience accaparé par ce type d'infractions a poussé de nombreux témoins à se demander si les conditions qu'imposent les juges aux accusés mis en liberté sont réellement appropriées et réalistes. Catherine Latimer a dit : « Ceux qui sont finalement libérés sous caution comparaissent devant le tribunal à plusieurs reprises et se voient imposer des conditions excessivement onéreuses qu'ils ne respectent souvent pas. Sachez qu'environ 20 % des adultes qui se retrouvent devant les tribunaux y sont pour des infractions liées à l'administration de la justice. »

Les infractions administratives ont une importante fonction. Elles visent à permettre à l'accusé de conserver sa liberté, mais à des conditions visant à assurer le maintien de la paix et le retour de l'accusé pour répondre devant le tribunal aux accusations qui pèsent contre lui. Rick Woodburn de l'Association canadienne des juristes de l'État a expliqué en quoi les infractions administratives se rapportent également à la sécurité publique :

Les infractions administratives sont importantes parce que les gens disent qu'il y en a trop. Tout notre régime de mise en liberté sous caution est fondé sur l'administration de la justice. Par conséquent, si nous donnons à quelqu'un la liberté sous caution – la plupart du temps –, elle respectera les conditions imposées. Si nous ne la punissons pas et que nous ne la surveillons pas, mais que nous les libérons sous caution, qu'est-ce

³²⁶ Maxwell, Statistique Canada, 2017, p. 6.

³²⁷ Mary Allen, Statistique Canada, *Statistiques sur les crimes déclarés par la police au Canada, 2015, 2016*, [tableau 5](#).

qui arrivera? La personne se retrouve libre comme l'air. Je ne crois pas que le grand public l'appréciera beaucoup.

Le comité ne met pas en question l'utilité des infractions administratives, mais les données indiquent, pour citer William Trudell du Conseil canadien des avocats de la défense, qu'elles « encombrant les tribunaux ». Le statu quo signifie que les tribunaux sont engorgés, ce qui contribue à ralentir le système. Tony Paisana de l'Association du Barreau canadien a signalé que, parce que les accusés qui comparaissent relativement à des infractions contre l'administration de la justice ne courent pas le risque d'être emprisonnés, ils ne sont habituellement pas admissibles à l'aide juridique : « Ces accusés appauvris et non représentés languissent ensuite dans le système. Ils demandent en effet de nombreux ajournements pour essayer de trouver des services peu coûteux ou gratuits, et lorsqu'ils n'y arrivent pas, ils essaient à l'aveuglette de se défendre eux-mêmes. » Comme nous l'avons déjà indiqué, les accusés non représentés ont tendance à ralentir le déroulement des procédures pénales.

Si nous aspirons à la célérité judiciaire au Canada, il faudra imposer aux accusés des conditions qu'il leur soit possible de respecter, qui soient fondées sur des données probantes et qui aient un rapport avec les accusations initiales. La question du caractère approprié des conditions se pose en particulier dans le cas des accusés qui souffrent d'un problème de santé mentale ou de toxicomanie. Par exemple, Joseph Oliver de l'Association canadienne des chefs de police a expliqué que les alcooliques qui sont mis en liberté moyennant l'interdiction de consommer de l'alcool risquent fort d'enfreindre cette condition et d'avoir à nouveau affaire au système judiciaire.

Rebecca Jesseman du Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies a confirmé ce lien : « [L]a consommation de drogues touche également les infractions administratives. On considère que c'est vouer les personnes à l'échec que de leur imposer des conditions de remise en liberté ou de mise en probation exigeant qu'elles s'abstiennent [...] » Au chapitre 8, nous formulons des recommandations sur la manière de « trier » les accusés ayant des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie pour mieux les orienter dans le système judiciaire. En évaluant ainsi la situation de l'accusé, on est mesure de déterminer la marche la mieux adaptée (détention, programme de déjudiciarisation autre mesure appropriée). Cette étape devrait faire partie intégrante des audiences sur la mise en liberté conditionnelle et de la détermination des conditions à imposer à l'accusé.

À première vue, les personnes accusées d'une infraction contre l'administration de la justice semblent bien se prêter à la déjudiciarisation puisque ces infractions ne sont pas des actes criminels au sens strict et ne causent de tort à aucune victime. Au chapitre 8, le comité préconise la possibilité d'aiguiller certains accusés hors du système traditionnel de justice criminelle, et il semble que les infractions contre l'administration de la justice méritent d'être considérées dans cette optique. Nous rappelons aussi les propos du chef adjoint Beaudin, cités au présent chapitre, sur la nécessité de veiller à ce que les personnes relâchées dans la collectivité disposent des outils nécessaires pour réussir. Cela vaut également pour celles qui sont dirigées hors du système judiciaire plutôt que d'être accusées d'une infraction contre l'administration de la justice. Beaucoup d'accusés n'ont ni numéro de téléphone ni domicile fixe. Ils n'ont aucun des moyens qui pourraient les aider à se présenter au tribunal au jour et à l'heure prévus ou à demeurer en contact avec les fonctionnaires du système judiciaire ou avec leur avocat.

Seuls les efforts concertés des avocats de la Couronne et de la défense, des agents de probation, des fournisseurs de services et des professionnels des soins de santé parviendront à lever ces obstacles et à faire en sorte que les conditions de mise en liberté pourront être adaptées aux besoins et aux capacités des accusés.

Recommandation 33

Le comité recommande que la ministre de la Justice priorise la réduction du temps d'audience consacré aux infractions contre l'administration de la justice et qu'elle développe, en collaboration avec les provinces et territoires, des solutions de rechange pour ce type d'infractions.

Recommandation 34

Le comité recommande que la ministre de la Justice élabore, en collaboration avec les provinces et les territoires, des conditions de mise en liberté des accusés qui garantiront la protection de la population tout en réduisant le nombre d'instances découlant d'une infraction contre l'administration de la justice.

CHAPITRE 8 – LES MESURES APPROPRIÉES COMME SOLUTION DE RECHANGE AU MODÈLE TRADITIONNEL DE JUSTICE PÉNALE

« [L]a justice réparatrice offre tout un éventail de démarches, de politiques et de pratiques afin de pondérer les effets dommageables du crime sur les relations et les personnes et d’y réagir, mais la justice réparatrice ne se résume pas simplement à des mécanismes différents pour rendre justice, loin de là. Je pense que c’est le cœur même du concept de la justice, puisqu’elle offre tout un éclairage différent pour comprendre ce qu’il faut faire pour rendre justice. Il y a là un réel potentiel. »

– JENNIFER LLEWELLYN, PROFESSEURE, SCHULICH SCHOOL OF LAW, UNIVERSITÉ DALHOUSIE

« Je dirais que les approches de justice réparatrice sont absolument cruciales, car vous ne pouvez administrer la justice en vous attachant seulement à l’efficacité. Si le processus n’est pas équitable, si on ne se penche pas – dans le contexte criminel – sur les causes sous-jacentes du crime, si nous ne montrons pas que nous essayons d’accroître la sécurité de la collectivité et d’éviter la récidive le plus possible, alors ce n’est pas de la justice. »

– L’HONORABLE TERRENCE MATCHETT, JUGE EN CHEF, COUR PROVINCIALE DE L’ALBERTA

Au chapitre 2, il a été question du déroulement des procédures dans le système traditionnel de justice pénale entre le moment où sont déposées les accusations et celui où intervient le jugement définitif. Les solutions pour rendre ce système plus efficace, plus rapide et plus équitable devront cibler les aspects qui peuvent être réparés ou améliorés. De nombreux témoins ont demandé au comité de s’interroger à savoir si le modèle traditionnel de justice pénale adopté à la grandeur du Canada convient véritablement à tous les types de cas qui y sont traités et d’examiner des solutions de rechange. Lors de la première audience consacrée à l’étude, l’honorable Patrick J. LeSage, ancien juge en chef de la Cour supérieure de l’Ontario, a fait une déclaration qui a trouvé de nombreux échos par la suite :

Je crois qu'au début de votre examen, vous devriez étudier la structure du système de justice pénale et vous demander si elle lui permet de gérer tous les dossiers qu'il doit traiter. En effet, on lui envoie des toxicomanes, des itinérants, des gens pauvres et des personnes souffrant d'une déficience mentale, mais il n'a pas été conçu pour traiter ce type d'enjeux, et ces personnes prennent de plus en plus de temps au sein du système.

Les témoignages recueillis par le comité à ce sujet ne laissent planer aucun doute : on obtient des résultats positifs au Canada lorsqu'on parvient à acheminer certaines personnes hors du système judiciaire traditionnel vers un processus mieux assorti non seulement à leur réadaptation, mais également aux besoins de la société et des victimes. Le comité a examiné plusieurs mesures de substitution possibles, notamment : les programmes de justice réparatrice, les tribunaux thérapeutiques ou spécialisés, les programmes de déjudiciarisation avant ou après la mise en accusation, les programmes de liaison avec les tribunaux et les équipes intégrées multidisciplinaires comme le Carrefour de Prince Albert en Saskatchewan. Des témoins ont également expliqué l'influence exercée sur ces mesures par les principes de la justice réparatrice, en particulier en ce qui concerne la flexibilité permise par le système de justice pénale pour les adolescents.

L'article 717 du *Code criminel* prévoit la prise de « mesures de rechange », définies à l'article 716 comme étant des mesures se substituant aux procédures judiciaires prévues dans le *Code criminel*. De telles mesures ne peuvent être prises à l'endroit d'un suspect d'âge adulte que si elles sont dans l'intérêt de la société et que de nombreuses autres conditions sont réunies. Par exemple, les mesures de rechange doivent avoir été autorisées par le procureur général ou son délégué et le suspect doit, d'une part, consentir aux mesures et, d'autre part, se reconnaître responsable de l'acte ou de l'omission à l'origine de l'infraction qui lui est imputée. Lorsque le suspect a entièrement accompli les modalités des mesures de rechange, le tribunal rejette l'accusation. En revanche, un suspect ne peut faire l'objet de mesures de rechange s'il nie toute participation à la perpétration de l'infraction ou s'il a manifesté le désir de voir déférer au tribunal toute accusation portée contre lui.

Kevin Fenwick, alors sous-ministre de la Justice et sous-procureur général de la Saskatchewan, a mis en garde contre l'utilisation du terme « mesures de rechange » pour désigner les programmes qui aiguillent les délinquants et contrevenants hors de la voie traditionnelle des tribunaux, précisant qu'il lui préférerait celui de « mesures appropriées ». Le comité partage cet avis, puisque le terme « mesures de rechange » donne l'impression d'un type de justice distinct ou d'une culture juridique différente. Notre étude a révélé sans l'ombre d'un doute que ces mesures ont l'appui d'une vaste gamme d'intervenants du milieu judiciaire et pourtant, beaucoup d'entre elles sont toujours à l'état d'essai ou de projet pilote, ou ne sont offertes que dans certaines régions du pays. Elles sont encore perçues par beaucoup comme des avenues de rechange.

Les programmes de justice réparatrice, les tribunaux spécialisés, les programmes de déjudiciarisation et les traitements contre la toxicomanie, entre autres, doivent être offerts à la grandeur du pays et être intégrés au courant habituel de la culture judiciaire. Pour constituer des options viables capables de contribuer aux objectifs de notre système judiciaire au même titre que les tribunaux

traditionnels, ces initiatives doivent être admises par les intervenants du système judiciaire – avocats, juges, policiers, travailleurs sociaux ou autres fonctionnaires. Certes, les mesures abordées au présent chapitre semblent plus efficaces lorsqu’elles sont intégrées aux diverses voies offertes, y compris celle des tribunaux. Elles supposent que les intervenants du système judiciaire collaborent en vue de déterminer le meilleur moyen de traiter ou de réadapter les délinquants, les contrevenants et les personnes susceptibles de verser dans la délinquance.

Malgré l’appui manifesté aux mesures appropriées, aucun témoin n’a laissé entendre que la peine ne devait pas être proportionnelle à la gravité de l’acte commis ou que ces mesures devaient l’emporter sur les principes d’exemplarité ou de dissuasion. Le milieu judiciaire doit être conscient que la prise de mesures appropriées peut non seulement mener à de meilleurs résultats, mais également – chose très importante pour la présente étude – rendre notre système judiciaire plus efficace, plus équitable et, par conséquent, plus expéditif. L’avocate torontoise Mary Murphy a expliqué que « la mise en place d’un système qui offre des outils et des stratégies efficaces de réadaptation favoris[e] la sécurité dans les collectivités, tout en réduisant les ressources que les tribunaux doivent affecter aux procès ».

Plusieurs témoins ont fait valoir que l’inadéquation des modèles traditionnels à la situation de nombreuses personnes prises en charge dans les systèmes judiciaire et carcéral a pour effet d’entraver leur réadaptation et de surcharger les tribunaux. « Le système judiciaire ne peut tout simplement pas répondre aux divers besoins que nous observons au tribunal provincial », a déclaré l’honorable Pamela Williams, juge en chef de la Cour provinciale et du Tribunal de la famille de la Nouvelle-Écosse, ajoutant qu’il fallait pour cette raison « réfléchir à de nouvelles façons de faire novatrices et simplifiées ». La solution consisterait donc à rediriger les cas qui s’y prêtent avant que les tribunaux en soient saisis, voire avant le dépôt d’accusations. Comme l’a signalé l’honorable juge Terrence Matchett : « Certains de ces cas peuvent être déjudiciarisés – on n’a pas à recourir seulement aux tribunaux spécialisés –, mais il est temps que le système commence à trier les gens qui arrivent. »

Le comité interprète la notion de « triage » comme l’action de déterminer le type d’attention que requiert une personne, le degré d’urgence de son cas et l’option dans le système qui convient le mieux à sa situation. Les témoins ont relevé diverses catégories de personnes qui pourraient bénéficier d’une attention particulière, notamment celles souffrant de problèmes de santé mentale ou de toxicomanie, celles impliquées dans des affaires de violence familiale et les délinquants sexuels. Il existe déjà des programmes pour les adolescents et les Autochtones qui prévoient des mesures adaptées aux besoins de chacun – nous y reviendrons au cours du présent chapitre et au chapitre 10. De nombreux Canadiens se sont déjà prévalus de telles mesures, mais les meilleurs résultats ne seront obtenus que lorsque des programmes adaptés seront en place dans toutes les régions du pays. Il convient de noter également que beaucoup de ces programmes coûtent moins cher que de soumettre une personne à un procès et de l’incarcérer. Un contrevenant coûte chaque année plus de 115 000 \$ s’il est détenu en établissement, mais un peu moins de 35 000 \$ s’il est pris en charge dans la collectivité³²⁸. Si des délinquants peuvent acquitter leur dette envers la société et se réadapter sans qu’il en coûte aussi cher à l’État, de plus amples

³²⁸ Service correctionnel Canada, [Statistiques du SCC – Faits et chiffres clés](#), janvier 2017.

ressources pourront être affectées à d'autres volets du système de justice pénale qui, d'après de nombreux témoins, en ont désespérément besoin. Il ne faut pas négliger par ailleurs l'importance d'effectuer une évaluation et une analyse plus complètes des programmes déjà en place et d'en disséminer les résultats auprès des intervenants du système judiciaire et de la population afin qu'un véritable progrès puisse être réalisé.

La justice et les problèmes de santé mentale

« Il y a une expression que j'utilise sans arrêt lorsque je décris les réussites de nos tribunaux thérapeutiques en Saskatchewan. Cette expression, qui concerne plus précisément notre tribunal de traitement de la toxicomanie de Regina, est la suivante : « cinq bébés libres de dépendance ». Au cours des deux ou trois dernières années, cinq bébés libres de dépendance sont nés de mères qui participent à notre programme de tribunal de traitement de la toxicomanie. Même si nous ne pouvons pas garantir que ces enfants ou certains de ces enfants n'auront jamais de démêlé avec le système de justice pénale, ou, assurément, ne deviendront pas des fardeaux pour les contribuables, je peux presque vous garantir que, s'ils étaient nés avec une dépendance, ils auraient très certainement été un plus lourd fardeau pour les contribuables. »

– KEVIN FENWICK, SOUS-MINISTRE DE LA JUSTICE ET SOUS-PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA SASKATCHEWAN

Des témoins ont expliqué pourquoi le modèle traditionnel de justice pénale est particulièrement mal adapté aux personnes ayant des problèmes de santé mentale, y compris celles qui sont dépendantes à des drogues licites ou illicites. Le comité n'a pas traité dans son étude des aspects spécifiques aux personnes déclarées non-criminellement responsables pour cause de troubles mentaux³²⁹. Beaucoup de témoins ont insisté sur l'importance d'améliorer le sort réservé aux personnes ayant des problèmes de santé mentale dans le système de justice pénale pour rendre celui-ci plus équitable et plus efficace³³⁰.

³²⁹ Voir la partie XX.1 du *Code criminel*.

³³⁰ Voir les témoignages de Greg DelBigio, Conseil canadien des avocats de la défense (*Témoignages*, [18 février 2016](#)); Kevin Fenwick, ministère de la Justice de la Saskatchewan (*Témoignages*, [24 février 2016](#)); Catherine Latimer, Société John Howard du Canada (*Témoignages*, [10 mars 2016](#)); Rebecca Jesseman, Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies; et D^r Keith Ahamad, Université de la Colombie-Britannique (*Témoignages*, [14 avril 2016](#)); Patrick Baillie, Services de santé de l'Alberta; D^r John Bradford, professeur, Université d'Ottawa; D^r Alexander Simpson, Centre de toxicomanie et de santé mentale; Anita Szigeti, Criminal Lawyers' Association; et Louise Bradley, présidente et chef de la direction, Commission de la santé mentale du Canada (*Témoignages*, [20 avril 2016](#)); Dale McFee, ministère de la Justice de la Saskatchewan (*Témoignages*, [21 avril 2016](#)); Ian M. Carter, Association du barreau canadien (*Témoignages*, [19 octobre 2016](#)); Norman Taylor, Global Network for Community Safety Canada Inc.; et Markus Winterberger, analyste, intelligence stratégique, Community Mobilization Prince Albert (*Témoignages*, [29 septembre 2016](#)), entre autres.

Greg DelBigio du Conseil canadien des avocats de la défense a expliqué en quoi cette question requiert notre attention :

Dans certains cas, le problème vient du fait que le système de justice pénale ne prévoit rien pour s'attaquer à la cause sous-jacente qui a amené le contrevenant devant le système de justice pénale. On ne tient pas compte des problèmes liés à la pauvreté, à la maladie mentale ou à la toxicomanie. En fait, il arrive que certains contrevenants qui sortent de prison n'aient plus de maison ou de foyer; ils les ont perdus. Ceux qui avaient un emploi n'en ont plus. La perte du foyer et de l'emploi peut certes avoir des répercussions sur la famille, ce qui à son tour aggrave la situation. Si on évitait de saisir les instances judiciaires de certains cas, on pourrait mieux utiliser les ressources pour s'occuper des affaires qui doivent vraiment être soumises aux tribunaux.

Les problèmes de santé mentale et la pauvreté sont des facteurs connus qui renforcent la probabilité qu'une personne aboutisse dans le système de justice pénale. Comme l'a expliqué Marion Wright, directrice clinique de Rideauwood Addiction and Family Services :

Le lien entre drogue et criminalité a été établi il y a longtemps déjà, et il s'agit d'un problème sans cesse renouvelé qui coûte cher à l'État canadien. Diverses recherches ont conclu que les toxicomanes sont plus susceptibles de commettre un crime et que les individus qui ont maille à partir avec la justice sont plus susceptibles de consommer de la drogue.

Rebecca Jesseman, conseillère principale en politiques au Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies, a également souligné le rôle de la toxicomanie dans les comportements récidivistes, ajoutant que la consommation de drogues dures est souvent « liée à des crimes commis pour se procurer de l'argent, comme le vol, alors que l'alcoolisme est associé plus étroitement aux crimes de nature violente ».

Le comité a pris connaissance de statistiques très évocatrices à ce sujet. Dale McFee, sous-ministre des Services correctionnels et de police de la Saskatchewan, a déclaré : « Les personnes souffrant d'une maladie mentale ou d'une dépendance sont cinq fois plus susceptibles d'avoir trois contacts avec la police et sont parfois à l'origine de 40 % des appels à la police dans certaines régions. Il s'agit de la population qui risque le plus de commettre une infraction et de récidiver. » William MacKay, sous-ministre de la Justice du Nunavut, a ajouté : « [...] de 30 à 40 % d'entre eux [les délinquants incarcérés au Nunavut] présentent des signes d'incapacité mentale ou de troubles cognitifs. En ce qui concerne la toxicomanie, de 90 à 95 % des délinquants présentent des symptômes de dépendance à l'alcool ou à d'autres drogues. Il s'agit donc d'un problème fréquent chez les délinquants dans notre territoire. » Josh Paterson, directeur général de l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique, a transmis au comité des statistiques recueillies par le Service de police de Vancouver. « [E]nviron 31 % des appels reçus mettaient en cause des gens ayant des troubles psychologiques », a-t-il indiqué. « Au total, 29 % des personnes détenues dans les prisons provinciales de la Colombie-Britannique avaient des troubles psychologiques; de plus, les statistiques les plus récentes du Bureau de l'enquêteur

correctionnel confirmaient que la situation était la même dans le système correctionnel fédéral. » M^{me} Jesseman a pour sa part déclaré : « La majorité des délinquants dans les prisons canadiennes ont des antécédents de consommation de drogues. Bon nombre d'entre eux ont vécu un traumatisme et souffrent de troubles de santé mentale³³¹. »

L'enquêteur correctionnel du Canada publie régulièrement des données montrant que de nombreuses personnes souffrent de problèmes de santé mentale ou de toxicomanie au sein de la population carcérale. Dans son dernier rapport, il indique que plus de la moitié de la population carcérale féminine et environ 26 % de celle masculine manifeste un besoin reconnu en matière de santé mentale. Il fait état de diverses études et des taux de prévalence, qui « sont de loin supérieurs à ceux observés dans la population générale » : troubles de l'humeur – 16,9 %; problèmes de consommation d'alcool ou d'autres substances – 49,6 %; troubles de l'anxiété – 29,5 %; trouble de la personnalité limite – 15,9 %; trouble de la personnalité antisociale – 44,1 %. Le rapport affirme en outre :

Nous savons que le taux de maladie mentale est plus élevé dans la population carcérale que dans la population générale, et une recherche récente confirme que les délinquants sous responsabilité fédérale se voient prescrire des médicaments psychotropes à un taux presque quatre fois plus élevé que celui de la population canadienne générale. Près de deux tiers des délinquants de sexe masculin affirment avoir consommé de la drogue ou de l'alcool la journée où ils ont commis l'infraction pour laquelle ils purgent actuellement une peine de ressort fédéral. L'imposition d'une peine d'emprisonnement pour les personnes présentant de graves troubles mentaux et des problèmes de dépendance est l'équivalent contemporain d'un placement à l'asile³³².

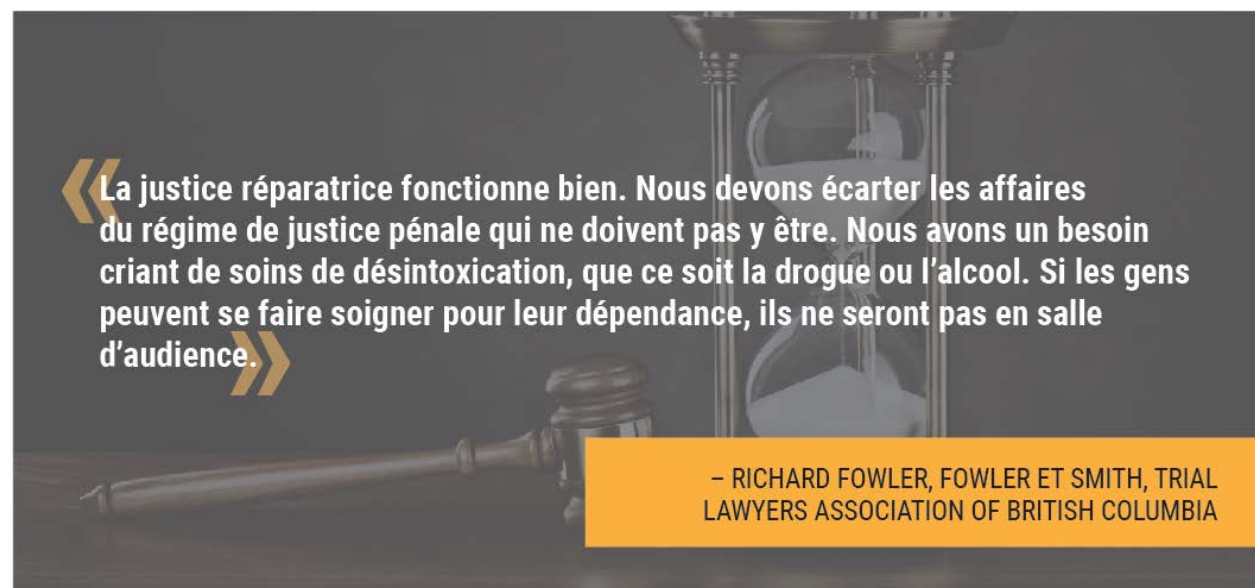
Dans le système judiciaire, on dénombre beaucoup de personnes prédisposées à des comportements criminels en raison de problèmes de santé mentale ou de toxicomanie. À défaut de résoudre les causes profondes de leur délinquance, on entretient la probabilité d'une récidive. Le D^r Keith Ahamad de l'Université de la Colombie-Britannique a parlé de « la vaste quantité de données probantes qui indiquent que la dépendance est une maladie chronique récurrente ». Il a dit : « La plupart des soins laissent à désirer et ne tiennent pas compte des avancées scientifiques. Les soins offerts par le système correctionnel ne sont pas fondés sur des données probantes. » L'insuffisance des programmes peut, selon lui, mener à « une rechute et, bien souvent, à une réincarcération ». Un autre élément clé du changement de culture que doivent amorcer les professionnels du système judiciaire consiste à considérer les

³³¹ Voir aussi Kai Pernanen, Marie-Marthe Cousineau, Serge Brochu et Fu Sun, [Proportions des crimes associés à l'alcool et aux autres drogues au Canada](#), Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies, avril 2002.

³³² Bureau de l'enquêteur correctionnel, [Rapport annuel du Bureau de l'enquêteur correctionnel 2015-2016](#), 30 juin 2016. Voir aussi le rapport interne de la Direction générale de la prévention du crime, des affaires correctionnelles et de la justice pénale de Sécurité publique Canada, intitulé *La surreprésentation des personnes vulnérables dans le système de justice pénale : Les personnes ayant des problèmes de santé mentale et les Autochtones*, 2015.

toxicomanies comme des problèmes de santé mentale et à reconnaître que la réadaptation et la guérison des personnes qui en souffrent dépendent de leur participation à des programmes appropriés. Cela ne signifie pas que l’incarcération ne doit jamais faire partie de la peine infligée en cas d’infraction liée à la drogue, mais plutôt que le modèle traditionnel de justice ne permettra pas à lui seul de résoudre les véritables causes de la toxicomanie et, par conséquent, de réduire le récidivisme. D’après Rick Audas, coauteur de *Report Card on the Criminal Justice System: Evaluating Canada’s Justice Deficit* :

Le recours au système de justice conventionnel est une façon très inefficace de traiter [les délinquants toxicomanes]. Il serait beaucoup plus efficace de trouver la cause sous-jacente et d’y remédier. [...] il y a une importante pénurie d’établissements de traitement de la toxicomanie pour les individus aux prises avec une dépendance. Par conséquent, nous avons affaire à des récidivistes et à des gens qui, dans l’attente de leur comparution, commettent de plus en plus de crimes.



Le D^r Alexander Simpson, chef de la psychiatrie légale au Centre de toxicomanie et de santé mentale, a pour sa part soulevé la question de savoir si les personnes ayant des problèmes de santé mentale sont capables de cheminer adéquatement dans le système judiciaire :

Les symptômes actifs de la maladie peuvent aussi miner la capacité d’une personne d’assurer sa défense, de retenir les services d’un avocat ou de prendre des arrangements pour présenter des demandes de cautionnement. Les problèmes que connaît une personne durant le procès et les conditions de détention peuvent empirer son état mental. Il n’est pas rare qu’un avocat ait de la difficulté à obtenir des directives sur la marche à suivre ou que des défendeurs qui ne vont pas bien congédient leur avocat, ce qui retarde encore plus les procédures.

Le fait qu'une personne souffrant d'un problème de santé mentale soit incapable de se défendre convenablement contre des accusations peut compromettre l'équité de son procès.

Des témoins ont expliqué qu'une fois prises en charge par le système judiciaire, les personnes ayant des problèmes de santé mentale se butent à des difficultés additionnelles. Le D^r Ahamad a réitéré une préoccupation soulevée par d'autres témoins, à savoir que les conditions de remise en liberté imposées aux personnes souffrant de toxicomanie, que ce soit dans le cadre d'un cautionnement, d'une probation ou d'une libération conditionnelle, sont souvent irréalistes, comme celle de ne plus consommer d'alcool. « [Elles] acculent les patients à l'échec. » Selon Scott Newark, ce n'est qu'une question de temps :

[P]lus ils devront respecter des conditions longtemps et plus ils risquent de les enfreindre. En détention provisoire, il n'y a souvent aucun programme ni aucune mesure d'aide à la santé.

Joseph Oliver, commissaire adjoint à la GRC et représentant de l'Association canadienne des chefs de police, a fourni des statistiques à ce sujet et expliqué que les personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie qui enfreignent les conditions de leur libération sont ensuite accusées d'avoir commis une infraction contre l'administration de la justice, c'est-à-dire de ne pas avoir respecté les conditions de leur probation ou une ordonnance :

Les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes au Canada ont traité 360 640 cas en 2013-2014, dont 39 % comprenaient au moins une infraction contre l'administration de la justice [...]

Lorsqu'on examine ces dossiers, lorsqu'il s'agit d'infractions contre l'administration de la justice, on parle souvent de récidivistes ou de délinquants qui ont des problèmes de toxicomanie ou de santé mentale; on leur impose des conditions au moment de leur libération, que ce soit une ordonnance de probation ou un engagement, ou ils doivent s'abstenir de consommer de l'alcool s'ils ont des problèmes d'alcoolisme. Ce qui arrive, c'est que ces délinquants ne respectent pas leurs conditions et se retrouvent de nouveau devant les tribunaux³³³.

Patrick Baillie de la Commission de la santé mentale du Canada a ajouté que l'incarcération peut compromettre la réadaptation des personnes souffrant de problèmes de santé mentale. « Nous savons que le principal facteur de risque est non pas d'avoir une maladie mentale, mais d'avoir une maladie mentale non traitée », a-t-il déclaré. Le D^r John Bradford, professeur à l'Université d'Ottawa, a développé cette idée :

[C]es personnes se retrouvent au centre de détention provisoire local ou au centre de détention [...] à un endroit où presque aucun programme n'est offert aux personnes

³³³ Pour des statistiques plus récentes, voir Ashley Maxwell, Statistique Canada, [Statistiques sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes au Canada, 2014-2015](#), 2017.

atteintes de troubles mentaux [...] Ensuite, leur état de santé se détériore, leur niveau de risque augmente, leur probabilité d'être libérées diminue, et cela fait partie de la difficulté.

Anita Szigeti de la Criminal Lawyers' Association a évoqué la nécessité de venir en aide aux personnes malades en détention provisoire : « Il y a des gens qui ne peuvent pas verser une caution parce qu'ils sont itinérants, qu'ils n'ont ni logement ni soutien, et nous devrions avoir un endroit où les loger, si c'est tout ce qui leur manque pour avoir droit à un cautionnement ». Le D^r Ahamad a pour sa part indiqué qu'« aucune planification n'a lieu durant la période d'incarcération par rapport à la trajectoire et à la santé du patient lorsqu'il quittera le système carcéral ».

Cette situation se répercute sur d'autres aspects du système judiciaire. Les policiers sont surchargés de cas impliquant des personnes atteintes de problèmes de santé mentale. Ils doivent régulièrement intervenir en dernier recours auprès de personnes en crise pour lesquelles les tentatives d'aide ont échoué. Joseph Oliver de l'Association canadienne des chefs de police a évoqué des études révélant que, « de plus en plus, on fait appel à la police pour s'occuper de situations qui ne sont pas vraiment de son ressort ». Il a ajouté :

De même, dès qu'un individu se signale à la police, souvent, le seul mécanisme accessible est de le traduire en justice et de le soumettre à certaines conditions, ce qui est le début d'un cercle vicieux³³⁴.

Patrick Baillie a conclu que « les personnes qui sont victimes des conséquences des délais du système de justice sont, de façon disproportionnée, des personnes déjà désavantagées, en grande partie, en raison de problèmes de santé mentale ». Cela n'a rien d'étonnant à la lumière des difficultés relevées par les témoins.

³³⁴ Le 12 mai 2014, le Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes a fait état de l'impact des questions de santé mentale sur les services de police dans son rapport intitulé [Aspects économiques liés aux services de police](#). Après avoir examiné les statistiques pertinentes pour tout le Canada, le Comité a conclu : « Les coûts occasionnés par l'intervention de plus en plus importante de la police dans les problèmes sociaux liés à la maladie mentale, à la toxicomanie et à l'itinérance et les ressources qui y sont consacrées sont considérables. » Sa première recommandation s'énonce de la manière suivante : « Que les gouvernements responsables des soins de santé en vertu de la Constitution, par l'entremise de leur système de soins de santé, collaborent localement avec les services de police afin d'améliorer les pratiques d'intervention auprès des personnes ayant des troubles mentaux et des maladies mentales, de manière à ce que la police ne soit plus le premier et unique répondant. »

« À moins d'adopter une telle approche et de continuer non pas d'être présent après les faits, mais bien de traiter les facteurs de risque au moyen d'une approche axée sur la collaboration, le même problème continuera de se répéter, et la situation s'empirera. »

– NORMAN TAYLOR, PRÉSIDENT, GLOBAL NETWORK FOR COMMUNITY SAFETY CANADA INC

La prévention

Le meilleur traitement qu'on puisse offrir aux personnes susceptibles de verser dans la délinquance, que ce soit en raison de problèmes de santé mentale ou de toxicomanie ou encore d'autres facteurs tels que la pauvreté, l'exploitation ou la violence, consiste sans aucun doute à intervenir tôt. Pour ce faire, on peut investir dans la prévention, c'est-à-dire en intervenant auprès de ces personnes avant qu'elles soient arrêtées. À tout le moins, on peut mettre à leur disposition des programmes adaptés pour leur venir en aide après leur arrestation. Le chef Adam Palmer du Service de police de Vancouver a rappelé le lien bien connu entre la toxicomanie et la délinquance lorsqu'il a expliqué pourquoi il fallait investir davantage dans les programmes de prévention et de déjudiciarisation :

Il [faut] reconnaître l'importance d'aider les gens de façon proactive avant qu'ils ne connaissent des démêlés avec la justice [et] en faire plus pour aider les gens qui tentent d'obtenir un traitement, qu'ils aient commis un crime ou non. Nous devons songer à d'autres options comme le traitement sur demande, qui permet aux gens d'avoir recours rapidement à des services de désintoxication et de rétablissement. Ce n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

Certains témoins comme Heidi Illingworth, directrice générale du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, ont affirmé que le gouvernement fédéral devrait investir dans la prévention de la criminalité s'il entend améliorer l'efficacité et la célérité du système judiciaire. Le D^r Ahamad a illustré cet argument à l'aide de chiffres. « Pour chaque dollar que nous consacrons au traitement de la toxicomanie fondé sur des données probantes, nous économisons de 4 à 7 \$ », a-t-il expliqué.

Le présent rapport n'a pas pour objet d'établir les coûts et les retombées économiques des services de santé mentale dans lesquels on se propose d'investir pour accélérer le déroulement des procès en matière pénale. Cependant, il est manifeste que le défaut de résoudre les questions liées à la santé mentale au Canada a des conséquences sur l'efficacité du système de justice pénale. Le comité convient que des ressources additionnelles doivent être investies dans le traitement des personnes ayant des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie. Bien qu'une grande partie de ces investissements seront faits dans le système canadien de santé, des programmes devront également faire intervenir les acteurs du système judiciaire. Les ministères de la Justice, de la Sécurité publique et de la Santé, entre autres,

doivent donc coordonner leurs efforts et se doter d'une stratégie afin de garantir la prestation de services de santé convenables aux personnes atteintes d'un problème de santé mentale, y compris l'alcoolisme et les autres toxicomanies. Il faudra également offrir des programmes axés sur la prévention des comportements délinquants chez les personnes ayant des problèmes de santé mentale. Dans les milieux de la justice pénale et de la santé mentale, des intervenants devront prendre les devants pour créer des programmes et former le personnel à reconnaître les situations où il convient d'y recourir. Comme l'a expliqué Anita Szigeti, il faut sensibiliser « les intervenants du système judiciaire pour s'assurer qu'ils connaissent les lois, les options, les ressources et la façon d'interagir avec des gens en crise tout en respectant leurs droits juridiques et procéduraux, de même que, dans la mesure du possible, leur autonomie et leur droit à l'autodétermination ».

Outre les témoignages que nous avons recueillis sur la nécessité d'accroître les ressources financières destinées aux services de santé mentale au Canada, notre comité s'est intéressé à un rapport publié en 2012 par l'un des témoins, la Commission de la santé mentale du Canada, intitulé *Changer les orientations, changer des vies*³³⁵. L'une des recommandations de ce rapport consiste d'abord à majorer la part du budget affectée à la santé mentale dans le financement de la santé pour qu'elle passe de 7 à 9 % au cours des dix prochaines années, puis à augmenter de deux points de pourcentage la part du budget affectée à la santé mentale dans le financement des programmes sociaux. La question de savoir quel doit être le montant affecté aux services de santé mentale est le sujet d'une autre étude, mais toute augmentation devrait avoir un impact positif sur la prévention de la délinquance.

Recommandation 35

Le comité recommande que le gouvernement du Canada, en particulier les ministres de la Justice, de la Santé et de la Sécurité publique et de la Protection civile, coordonne une stratégie fondée sur des données probantes et assortie d'objectifs clairs qui vise à garantir la prestation de services de santé adéquats aux Canadiens aux prises avec des problèmes de santé mentale, notamment ceux souffrant d'alcoolisme ou d'autres toxicomanies. Des ressources financières devraient être affectées en particulier aux programmes axés sur la prévention du crime chez les personnes ayant des problèmes de santé mentale et au traitement de ces personnes en milieu carcéral.

³³⁵ Commission de la santé mentale du Canada, [*Changer les orientations, changer des vies : Stratégie en matière de santé mentale pour le Canada*](#), 2012.

Les programmes de traitement et de déjudiciarisation

« Nous connaissons tous les avantages de la déjudiciarisation des dossiers. On pourrait obtenir ce résultat en fournissant différentes options pour les délits mineurs et pour certaines infractions mixtes par rapport aux actes criminels. Certaines infractions mixtes se rendraient devant le tribunal, et d'autres pas. Il faudrait pour cela mettre en place un processus de contrôle rigoureux, et réserver le tribunal pénal aux infractions les plus graves et présentant les plus importantes préoccupations afférentes à la sécurité publique. En tant que policiers, nous savons que la prison a tendance à simplement renforcer les comportements criminels au lieu de réadapter les personnes. »

– LE DIRECTEUR DE POLICE JEAN-MICHEL BLAIS,
POLICE RÉGIONALE D'HALIFAX

« Des outils qui permettraient aux services de police d'exercer un pouvoir discrétionnaire approprié de façon à tenir à l'écart du système ordinaire des tribunaux les personnes qui n'ont pas à y être constituent une solution judicieuse et prudente. [...] il n'est pas souhaitable du point de vue de quiconque de faire entrer dans le système plus de gens qui n'ont pas besoin d'y être. »

– MICHAEL WABY, DIRECTEUR GÉNÉRAL, STRATÉGIE DE
MODERNISATION DU SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE,
MINISTÈRE DU PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ONTARIO

Lorsqu'une personne ayant des problèmes de santé mentale est appréhendée par les forces de l'ordre comme suspect, il y a dès le premier contact plusieurs occasions de lui offrir des services afin non seulement de garantir le respect de son droit à un procès équitable, mais également de procurer des traitements pour améliorer son état de santé et ainsi prévenir les récidives. De tels services peuvent être déployés avant même le dépôt d'accusations. Selon Leo Russomanno, avocat à la Criminal Lawyers' Association, « le Comité devrait examiner la possibilité de donner aux autorités compétentes le pouvoir d'éviter des procédures pénales et de recourir à une autre formule ».

M. Oliver, M^{me} Jesseman et le D^r Ahamad ont parlé des programmes de traitement fondés sur des données probantes qui réduisent l'incidence des rechutes et des renvois en détention. Il est possible d'admettre l'accusé dans un programme avant même que des accusations soient déposées. Lorsqu'elles sont possibles, la détection et l'intervention précoces peuvent être très efficaces, à condition d'avoir les bons programmes. Il existe dans certaines provinces des programmes de liaison avec les tribunaux axés

sur la détection et l'intervention précoces. Le D^r Simpson a indiqué que « la détection précoce et la prestation de traitements durant les processus judiciaires peuvent permettre de réduire les retards qui préoccupent le Comité ». Dans certaines provinces, le délinquant peut demander que sa cause soit renvoyée à un tribunal dit « thérapeutique », comme un tribunal de la santé mentale ou un tribunal de traitement de la toxicomanie. Nous y reviendrons dans le présent chapitre.

Selon la juge en chef Pamela Williams, des programmes de déjudiciarisation efficaces permettent de :

déjudiciariser les affaires les moins complexes [...] puis [de] consacrer la majorité des ressources aux affaires les plus complexes (les conférences préparatoires agressives, les conférences de règlement des litiges, les audiences de préparation et les requêtes préliminaires) pour que la majorité des ressources servent à traiter les cas les plus compliqués ou ceux des personnes les plus vulnérables, comme les enfants, les personnes âgées, les cas d'agression sexuelle ou les actes de violence graves.

Autrement dit, un triage permet de diriger les personnes vers les ressources les mieux adaptées parmi celles offertes.

D'après de nombreux témoins, l'efficacité des programmes repose sur l'exercice, par les policiers, les avocats de la Couronne et les juges, de leur pouvoir discrétionnaire pour déterminer l'admissibilité des personnes à certaines mesures. Comme l'a expliqué Joseph Oliver, il pourrait s'agir d'une équipe qui « s'assemble pour s'occuper de récidivistes ou pour tenter une intervention rapide dans un but de déjudiciarisation ». Avant de confier un accusé à un centre de traitement de la toxicomanie, par exemple, il faut qu'un professionnel de la santé détermine s'il souffre véritablement de toxicomanie ou si c'est un problème de santé mentale qui est à l'origine de l'acte ayant mené à son arrestation. Plusieurs témoins ont souligné l'importance d'accroître l'accessibilité des programmes de déjudiciarisation avant et après la mise en accusation³³⁶.

Lorsqu'ils exercent leur pouvoir discrétionnaire, les policiers doivent se demander s'il est davantage dans l'intérêt de la société de déposer des accusations ou de diriger le suspect vers un programme approprié. Bien entendu, la nature de l'acte reproché est elle aussi un facteur pertinent : les accusations seront traitées différemment selon qu'elles concernent un crime violent ou un délit mineur

³³⁶ Voir les témoignages de Leo Russomanno, Criminal Lawyers's Association (*Témoignages*, [18 février 2016](#)); Kevin Fenwick, ministère de la Justice de la Saskatchewan (*Témoignages*, [24 février 2016](#)); Karen Hudson, Commission de l'aide juridique de la Nouvelle-Écosse; et Joseph Oliver, Association canadienne des chefs de police (*Témoignages*, [25 février 2016](#)); Josh Paterson, Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique; et Tom Stamatakis, Association canadienne des policiers (*Témoignages*, [23 mars 2016](#)); chef Jean-Michel Blais, Police régionale d'Halifax (*Témoignages*, [6 Mai 2016](#)); Geoffrey Cowper, BC Justice Reform Initiatives (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)); Denise Blair, Calgary Youth Justice Society; et Roger Chaffin, chef du Service de police de Calgary (*Témoignages*, [28 septembre 2016](#)); le chef Clive Weighill, Service de police de Saskatoon (*Témoignages*, [29 septembre 2016](#)); Marie Manikis, Université McGill (*Témoignages*, [28 octobre 2016](#)), entre autres.

contre les biens ou encore la possession d'une petite quantité de drogue illicite. Le président de l'Association canadienne des policiers, Tom Stamatakis, a affirmé :

[L]es policiers exercent chaque jour leur pouvoir discrétionnaire pour soustraire de manière informelle des gens au système de justice pénale. Avouons-le, si nous ne le faisons pas, le problème serait beaucoup plus grave [...] [J]e suis en faveur de donner aux policiers un pouvoir discrétionnaire en bonne et due forme afin d'appliquer des mesures de déjudiciarisation dans certaines circonstances.

Kevin Fenwick, alors sous-ministre de la Justice et sous-procureur général de la Saskatchewan, a lui aussi indiqué que les policiers et les avocats de la Couronne doivent exercer leur pouvoir discrétionnaire pour rediriger les personnes qui se prêtent à des mesures de rechange. Il a fait remarquer qu'en Saskatchewan, 90 % des personnes redirigées vers de telles mesures sont d'abord formellement accusées. Il a ajouté :

[S]i vous prévoyez recommander des mesures de rechange, pourquoi devez-vous presque toujours porter d'abord des accusations? Nous réduirions énormément le nombre de dossiers qui se retrouveraient devant les tribunaux en proposant la déjudiciarisation avant la mise en accusation; pourtant, nous ne le faisons pas beaucoup dans notre propre province. Je ne sais pas ce qu'il en est ailleurs, mais je crois que le ratio est semblable. Nous avons déjà des dispositions selon lesquelles un agent du procureur général, un procureur, doit faire une vérification avant que des accusations soient portées [...] Si cela existe, c'est pour de bonnes raisons, mais il est évident que cela prolonge la durée du processus, si un agent de police ne peut pas décider lui-même qu'il faudrait déjudiciariser l'affaire avant de porter des accusations. Voilà donc un autre exemple d'un aspect que nous pourrions étudier.

Pour exercer efficacement leur pouvoir discrétionnaire, les policiers, les avocats de la Couronne et les juges doivent pouvoir agir en toute confiance. D'abord, ils doivent savoir que leurs décisions seront appuyées. William Trudell, président du Conseil canadien des avocats de la défense, a déclaré :

[S]i un policier sait qu'il peut donner une contravention à un individu plutôt que de l'arrêter et que ses supérieurs l'appuieront; si un procureur de la Couronne sait qu'il peut retirer des accusations et que ses supérieurs l'appuieront; si un juge sait qu'il peut prendre ce type de décision et qu'il sait qu'il sera appuyé; si l'avocat de la défense peut le faire en sachant qu'il n'y aura aucune répercussion.

Les travaux du comité sur divers aspects du droit pénal et de la sécurité publique lui ont fait prendre conscience de l'importance de conférer aux policiers, aux avocats de la Couronne et à la magistrature un pouvoir discrétionnaire suffisant pour permettre de gérer efficacement les causes dans le système judiciaire. Comme nous l'avons **indiqué** au chapitre 3, le *Code criminel* prévoit déjà des mesures de rechange à l'article 717. Or à en juger par les témoignages recueillis, cela seul n'a pas suffi à

instaurer la confiance nécessaire relativement à l'exercice du pouvoir discrétionnaire pour avoir un impact satisfaisant. L'exercice du pouvoir discrétionnaire doit reposer sur des principes éclairés, des méthodes fondées sur des données probantes et une formation adéquate. Le système doit continuer d'imputer la responsabilité des décisions à ceux qui les prennent, tout en appuyant ces derniers lorsqu'ils exercent ce pouvoir de manière judicieuse. Par conséquent, il est impératif non seulement de donner aux policiers, aux procureurs de la Couronne et aux juges des directives suffisantes sur la manière d'intervenir auprès des personnes atteintes d'un problème de santé mentale, mais également de mettre à leur disposition des programmes appropriés fondés sur des données probantes.

« Relativement aux grandes questions sur lesquelles se penche votre Comité, nous appuyons tout ce qui nous aidera à améliorer ces connexions de données et à procéder au type d'analytique qui nous permettra de déceler les points de convergence entre divers secteurs. C'est de cela que nous avons besoin [...] Je vous recommande donc de faire tout en votre pouvoir pour promouvoir ce genre de systèmes et pour encourager les organismes administratifs qui possèdent les données à commencer sans tarder à favoriser l'échange des données. »

– NORMAN TAYLOR, PRÉSIDENT, GLOBAL NETWORK FOR COMMUNITY SAFETY CANADA INC

À l'heure actuelle, en ce qui concerne les programmes en santé mentale offerts en marge du système de justice pénale, le comité craint à la fois un manque de ressources et une dissémination insuffisante à travers le Canada des résultats de recherche, des pratiques exemplaires et des données et preuves scientifiques. Josh Paterson de la British Columbia Civil Liberties Association a soulevé une préoccupation partagée par plusieurs, à savoir que, « concrètement », les programmes manquent de financement et ne sont pas accessibles à tous ceux qui en ont besoin. « Il faut réfléchir sérieusement à la façon dont notre société soutient ces services », a-t-il déclaré. Quant à Rick Audas et à Scott Newark, auteurs des récents rapports de l'Institut Macdonald-Laurier sur le système judiciaire³³⁷, ils ont souligné, nous le rappelons, l'importance d'améliorer les données et les analyses sur le récidivisme et le règlement extrajudiciaire des différends.


Un autre aspect du problème, relevé par le D^r Simpson, chef de la psychiatrie légale au Centre de toxicomanie et de santé mentale, est que « [l]es tribunaux ne procèdent pas de façon uniforme à des évaluations de la santé mentale pour cerner les troubles mentaux ». Il s'est dit principalement préoccupé par l'inconstance des services offerts malgré le bon travail effectué. « Nous ne savons pas dans quelle

³³⁷ Scott Newark, Institut Macdonald-Laurier, *Justice on Trial : Inefficiencies and Ineffectiveness in the Canadian Criminal Justice System*, 27 septembre 2016; Benjamin Perrin et Richard Audas, Institut Macdonald-Laurier, *Report Card on the Criminal Justice System: Evaluating Canada's Justice Deficit*, septembre 2016.

mesure les services sont complets à l'échelle du pays, ni, en fait, au sein des différentes provinces », a-t-il précisé. Dans le même ordre d'idée, Joseph Oliver a évoqué le soutien des services de police à l'égard des programmes de déjudiciarisation avant la mise en accusation (et des programmes sociaux et sanitaires favorisant le respect des conditions de libération), ajoutant qu'il « ne saurait trop insister sur la nécessité d'y affecter les ressources et les effectifs compétents voulus ». M^{me} Marie Manikis de l'Université McGill a pour sa part affirmé que, outre la nécessité de former les intervenants, il doit s'opérer une profonde transformation dans la manière dont on aborde les problèmes de santé mentale dans le système de justice pénale puisque beaucoup ignorent comment y réagir. Elle a dit :

Je pense que c'est aussi en grande partie lié à un changement de culture et même à la capacité de déterminer qui souffre de maladie mentale avant que ces personnes n'arrivent à la première étape ou avant que des accusations soient portées contre elles. À mon avis, une formation à cet égard serait une bonne façon de favoriser les changements de culture, y compris chez les psychologues et au sein des services de police. C'est fondamental.

Le comité comprend la nécessité de redéfinir la manière dont on traite la toxicomanie et les problèmes de santé mentale au Canada lorsqu'elles coexistent avec des comportements délinquants. Dans certaines régions du pays, des initiatives fort prometteuses sont en train de voir le jour; elles induisent ce changement de culture en rassemblant tous les intervenants afin d'accroître et de mieux exploiter leur base de données et de connaissances. L'une d'entre elles est le Carrefour de Prince Albert, en Saskatchewan, dont il sera question plus loin.



« L'élargissement des programmes sociaux axés sur les contrevenants non violents souffrant de dépendance ou de troubles mentaux pourrait réduire le nombre de personnes assujetties à l'appareil de justice pénale, surtout en ce qui concerne les infractions contre l'administration de la justice. »

– JOSEPH OLIVER, COMMISSAIRE ADJOINT,
OPÉRATIONS TECHNIQUES, GRC, ASSOCIATION
CANADIENNE DES CHEFS DE POLICE

Recommandation 36

Le comité recommande que la ministre de la Justice et la ministre de la Santé recueillent des données uniformes à la grandeur du Canada sur les méthodes de dépistage des problèmes de santé mentale dans le système judiciaire. Il recommande également que les données relatives au dépistage et les solutions offertes par les tribunaux fassent l'objet d'un rapport annuel de la Commission de la santé mentale du Canada (ou d'un autre organisme compétent).

Recommandation 37

Le comité recommande que la ministre de la Justice, en collaboration avec les provinces et les territoires :

- prévoit des mesures suffisantes pour le développement et la promotion de programmes de déjudiciarisation avant et après l'inculpation pour l'ensemble du Canada;
- détermine comment elle pourrait, grâce aux ressources dont elle dispose, assurer la collecte des données nécessaires pour évaluer l'efficacité de ces programmes.

Recommandation 38

Le comité recommande qu'une fois mise en œuvre la recommandation 37, la ministre de la Justice invite les provinces et territoires à présenter des demandes de financement relativement à des programmes de déjudiciarisation avant et après l'inculpation.

Recommandation 39

Le comité recommande que la ministre de la Justice procède à l'examen du *Code criminel* et propose d'y modifier l'article 717 par l'ajout :

- d'un énoncé des principes et objectifs qui sous-tendent les dispositions portant sur les mesures de rechange;

- **d'une mention autorisant expressément les policiers, les avocats de la Couronne et la magistrature à recommander, en vertu de leur pouvoir discrétionnaire, la participation des personnes qui s'y prêtent à des programmes de déjudiciarisation avant et après l'inculpation.**

Le Carrefour

Le modèle de Prince Albert, ou Carrefour, est une initiative multidisciplinaire (équipe ou modèle de service multidisciplinaire) en Saskatchewan applaudie par plusieurs témoins pour les effets positifs qu'elle a eus en rendant les programmes de déjudiciarisation et d'autres services plus facilement accessibles à ceux qui en ont besoin. Le Carrefour s'inscrit dans le cadre du Programme de mobilisation communautaire du service de police de Prince Albert³³⁸. Selon Norman Taylor, président du Global Network for Community Safety Canada Inc., il s'agit d'« une alliance stratégique entre plusieurs organismes communautaires qui vise à améliorer le bien-être de la collectivité par l'entremise de la collaboration intersectorielle ». M. Taylor a joué un rôle essentiel dans la création du Carrefour, dont la vocation première est de réduire « les appels de service, les pressions exercées sur le système de justice et les pressions exercées sur les services policiers », qui sont sollicités relativement à des problèmes qui « ne relèvent pas de leur compétence au départ, mais ont d'autres causes profondes ». Le Carrefour donne suite à la nécessité de « trouver une solution pangouvernementale et [de] mobiliser tous les intervenants du système de services sociaux conçu pour réduire [l]es risques et répondre aux besoins des personnes ».

Markus Winterberger, analyste au Programme de mobilisation communautaire du service de police de Prince Albert, a expliqué qu'il s'agissait « d'une discussion multiorganisationnelle, d'une intervention rapide dans un environnement discipliné et sécuritaire et d'une manière de collaborer pour offrir aux clients et à leur famille les services dont ils ont besoin ». Le Carrefour met en relation les intervenants de première ligne de divers organismes du secteur des services sociaux, notamment « les services de protection de l'enfance et de l'aide au revenu, les services de santé mentale et de lutte contre les toxicomanies, le service de police de Prince Albert, le conseil consultatif, les divisions scolaires catholiques et publiques, les services d'aide aux victimes, la GRC, le service des incendies de Prince Albert, l'unité mobile d'intervention d'urgence, les services correctionnels et le Grand conseil de Prince Albert ». Chaque organisme gère ses propres dossiers, mais peut solliciter une aide additionnelle en mettant les personnes à risque en contact avec d'autres services. Un centre de responsabilité œuvre au soutien du Carrefour en se consacrant à plein temps à des travaux de recherche et d'analyse en vue d'apporter des solutions à long terme aux difficultés systémiques et aux causes profondes des problèmes sociaux. Il collabore avec les organismes participants à la promotion des pratiques exemplaires et à la détection des lacunes dans le système.

³³⁸ [Prince Albert Community Mobilization](#); Sécurité publique Canada, [Programme de mobilisation communautaire du service de police de Prince Albert \(Synopsis\)](#).

Le comité a appris de M. Winterberger que les organismes du Carrefour avaient proposé 1 668 « discussions » dans les cinq dernières années; 1 498 ont été acceptées et 170, rejetées. De celles acceptées, « 58 % ont permis d'orienter les clients vers des services et 33 % ont permis de présenter aux clients des services qu'ils ne connaissaient peut-être pas avant. Seuls 4 % des clients ont rejeté l'offre de services. » En ce qui concerne l'impact du Carrefour sur la réduction de la criminalité, M. Taylor a ajouté qu'au cours des dernières années, Prince Albert a connu une baisse de 39 % des crimes violents et une diminution des demandes d'intervention policière. Il a signalé qu'une trentaine de villes nord-américaines avaient envoyé des délégations à Prince Albert pour se renseigner sur le modèle, aujourd'hui répliqué dans plus de 75 villes canadiennes et quatre villes américaines. Il en a relaté la genèse, en février 2011 :

[L]e premier ministre Brad Wall nous a rendu visite et a annoncé une stratégie visant à adopter le modèle de Prince Albert à l'échelle provinciale, en vertu de la charte appelée Établir des partenariats pour réduire la criminalité. Cette charte aura bientôt pour titre Établir des partenariats pour assurer la sécurité et le bien-être de la collectivité, parce que nous avons abordé la question sous l'angle de la criminalité, mais nous avons réalisé qu'elle allait bien au-delà de cela.

À mesure que le modèle du Carrefour et des variations de celui-ci se répandent au Canada, les analyses se multiplient et des programmes de formation voient le jour. M. Taylor a ajouté que les services de police ont été des « chefs de file » dans la prolifération du modèle, « notamment pour la réduction évidente du nombre de situations de crise, d'appels de service, d'actes criminels et de tout ce qui encombrait le système de justice pénale ».

« Étant donné les circonstances de marginalisation qui placent de nombreuses personnes en situation de discrimination composée ou à risque élevé, les policiers ne seront jamais assez nombreux si on aborde la situation selon l'angle de la justice pénale. À notre avis, il fallait trouver une solution pangouvernementale et mobiliser tous les intervenants du système de services sociaux conçu pour réduire ces risques et répondre aux besoins des personnes. »

– NORMAN TAYLOR, PRÉSIDENT, GLOBAL NETWORK
FOR COMMUNITY SAFETY CANADA INC.

Recommandation 40

Le comité recommande que les ministres de la Justice, de la Santé et de la Sécurité publique coordonnent une stratégie et invitent les provinces et les territoires à présenter des demandes de financement pour la création d'équipes intégrées multi-organismes inspirées du modèle de Prince Albert afin d'offrir aux contrevenants, aux accusés et aux personnes à risque de commettre un crime des traitements et des mesures d'aide assortis à leurs besoins et de diminuer le recours aux services de police dans les cas qui relèvent davantage des travailleurs sociaux et du secteur de la santé.

Les tribunaux spécialisés et thérapeutiques

« Les tribunaux spécialisés sont très importants parce qu'ils reconnaissent un besoin spécial et qu'ils visent à éviter la récidive. Malheureusement, ces tribunaux sont disponibles seulement dans certains grands centres urbains. Néanmoins, il est très important qu'il y ait des ressources pour reconnaître que certains individus traduits devant le système de justice pénale ont des besoins particuliers. »

– WILLIAM TRUDELL, CONSEIL CANADIEN
DES AVOCATS DE LA DÉFENSE

« Peut-être pouvons-nous traiter les personnes atteintes de maladie mentale, par exemple, avec les mêmes outils que nous utilisons dans le système de justice pour adolescents plutôt que les outils du système de justice pénale, qui réserve essentiellement un traitement égal à tous. Selon ce système, il s'agit d'adultes compétents qui savent ce qu'ils font, et s'ils ont commis un crime, c'est qu'ils en avaient l'intention. »

– DONALD PIRAGOFF, SOUS-MINISTRE ADJOINT PRINCIPAL, SECTEUR
DES POLITIQUES, MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA

Dans le cadre de son étude, le comité s'est rendu en Nouvelle-Écosse pour en apprendre davantage sur les programmes de justice réparatrice mis en œuvre dans cette province et auxquels nous

nous intéresserons dans le présent chapitre. Pendant son séjour, le comité a visité le Tribunal de la santé mentale³³⁹ établi à Dartmouth. Le Programme de renvoi au Tribunal de la santé mentale de la Nouvelle-Écosse est un programme volontaire axé sur le contrevenant. Il s'adresse aux personnes de 18 ans et plus accusées d'avoir commis une infraction pénale et qui souffrent d'un problème de santé mentale, mais qui sont déclarées aptes à être jugées dans le système de justice pénale. Le Tribunal de la santé mentale est situé dans le même édifice que la Cour provinciale à Dartmouth, dans la municipalité régionale d'Halifax. Il siège une fois par semaine et entend les causes recommandées par une équipe spéciale composée d'un infirmier, d'un travailleur social, d'un agent de probation, d'un avocat de la Couronne et d'un avocat de l'aide juridique. Le Tribunal est présidé par un juge de la Cour provinciale.

L'admissibilité au programme est subordonnée à plusieurs critères. Le contrevenant doit : être accusé d'une infraction au *Code criminel* ou à la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*; être atteint d'un « trouble mental » (défini comme étant un problème de santé mentale reconnu, significatif et persistant) ayant concouru à sa délinquance; se soumettre volontairement à une évaluation clinique pour déterminer s'il souffre d'un problème de santé mentale; accepter la responsabilité de l'infraction qui lui est reprochée; et avoir reçu le consentement de l'avocat de la Couronne au Tribunal.

Le Tribunal de la santé mentale de Dartmouth a tenu sa première audience en novembre 2009. Une étude récente effectuée à son sujet a révélé que les plans de gestion des cas conçus par son équipe répondent davantage aux besoins qui influent sur la réceptivité que ceux conçus dans le système correctionnel traditionnel. Ces besoins sont ceux concernant la nécessité d'adapter ou d'ajuster l'intervention en fonction des forces et difficultés uniques de chaque client – problème de santé mentale, motivation, trouble d'apprentissage – et de recourir à des méthodes fondées sur des données probantes pour réduire le risque de délinquance.

Reçu lors de sa visite par l'honorable Pamela Williams, juge en chef de la Cour provinciale et du Tribunal de la famille de la Nouvelle-Écosse, le comité a rencontré plusieurs membres du personnel du Tribunal de la santé mentale. Il a assisté en coulisses à diverses étapes du processus franchi par chaque cas dès sa prise en charge. Comme l'a expliqué la juge en chef Williams :

[L]’objectif est de tenir la personne responsable, d’établir des relations, de comprendre les causes profondes de l’infraction, d’élaborer des plans de rétablissement ou de soutien [...] pour aider ces personnes, pour rétablir le lien avec elle, pour améliorer leur état de santé afin de réduire la probabilité qu’elles se retrouvent de nouveau dans le système de justice pénale.

Elle a aussi évoqué les « économies » effectuées grâce au Tribunal de la santé mentale. D'abord, elle a signalé que les personnes atteintes de problèmes de santé mentale enfreignent souvent les conditions de leur libération, qui sont parfois « très coûteuses ». Or le Tribunal de la santé mentale conserve un lien suffisant avec les personnes prises en charge pour savoir comment elles se portent et

³³⁹ Nouvelle-Écosse, Les tribunaux de la Nouvelle-Écosse, [Nova Scotia Mental Health Court Program](#).

modifier au besoin les conditions. Ainsi, les infractions aux conditions de libération accaparent moins la Cour. Elle a ajouté :

[L]es économies ne s'arrêtent pas là. Les personnes prises en charge par le Tribunal sont moins susceptibles de visiter les salles d'urgence, d'être hospitalisées, d'avoir affaire à la police ou d'aller en prison – quatre choses qui coûtent très cher.

La juge en chef Williams a aussi évoqué une étude indépendante du Tribunal de la santé mentale commandée par la province. Selon cette étude, les personnes prises en charge par le Tribunal mettent plus de temps que les autres à récidiver et, lorsqu'elles le font, elles commettent des infractions moins graves. Mais au total, les taux de récidive ne sont « pas tellement différents ». Elle croit cependant que les conditions de l'étude ne permettaient pas d'établir une comparaison fiable. Elle a fait valoir qu'aux États-Unis, où les tribunaux thérapeutiques existent depuis de nombreuses années, on a démontré que « les tribunaux de ce type axés sur la résolution de problème faisaient diminuer les taux de récidive ».

Lors de ses audiences d'Ottawa, le comité a entendu Craig Fairbairn, agent de liaison du Tribunal de traitement de la toxicomanie au Service de police d'Ottawa et ardent défenseur du modèle judiciaire thérapeutique. Il a expliqué qu'en fournissant aux participants le soutien, les outils et les traitements dont ils ont besoin pour surmonter la toxicomanie et réduire le décalage entre les causes profondes de la criminalité et le système judiciaire, on peut obtenir « un faible taux de récidive chez les participants, tout en atténuant les délais au niveau des instances judiciaires et en épargnant des millions de dollars à l'économie ». Pour être admissible au Tribunal de traitement de la toxicomanie d'Ottawa, le demandeur doit : avoir une dépendance à une drogue dure (cocaïne, opiacés, méthamphétamines, etc.); avoir commis une infraction (la plupart du temps non violente) pour assouvir sa dépendance à la drogue; ne pas faire l'objet d'une peine assortie de conditions; plaider coupable aux accusations; et assumer la responsabilité de ses actes et des conséquences qui pourraient en découler. À l'heure actuelle, le programme d'Ottawa peut accueillir de 20 à 25 consommateurs de drogue dure, mais n'est pas en mesure d'accueillir des personnes qui souffrent d'alcoolisme. Selon M. Fairbairn, des ressources financières additionnelles permettraient d'« élargir le programme et [d']avoir plus de participants ».

M. Fairbairn et Marion Wright, directrice clinique de Rideauwood Addiction and Family Services, ont parlé du Programme de financement des tribunaux de traitement de la toxicomanie (TTT) du ministère fédéral de la Justice. Celui-ci fournit une aide financière sous forme de contribution et administre les ententes de financement conclues avec les TTT dans six villes : Toronto, Vancouver, Edmonton, Winnipeg, Ottawa et Regina. M. Fairbairn a signalé que l'aide financière fédérale affectée aux TTT n'a pas dépassé « 3,6 millions de dollars depuis plusieurs années, malgré l'ajout de nouveaux programmes ». M^{me} Wright a énuméré les principaux éléments du Programme de financement des TTT du ministère fédéral de la Justice :

[une] juridiction qui se charge de surveiller l'observation des règles et les progrès chez les participants; [la] prestation de services appropriés de traitement de la toxicomanie et de gestion de cas afin d'aider à vaincre la toxicodépendance; [et le] soutien

communautaire par l'aiguillage vers les services sociaux, comme le logement et l'emploi, ce qui peut contribuer à stabiliser les contrevenants et les aider à réaliser des progrès dans leur traitement et à se conformer aux conditions fixées par le TTT.

« [D]e nombreuses études ont montré que les TTT permettent justement de réduire les récidives », a-t-elle déclaré ensuite, précisant que, pour les divers programmes, « le taux global d'obtention du diplôme est d'environ 35 % ».

M. Fairbairn a dit que l'évaluation d'avril 2015 du Programme de financement des tribunaux de traitement de la toxicomanie du ministère fédéral de la Justice³⁴⁰ faisait état de résultats positifs chez les personnes ayant réussi les programmes des TTT. Le rapport d'évaluation dresse un bilan favorable des TTT et du modèle de financement qui garantit leur pérennité. Il confirme la relation « bien établie » entre l'abus de substances et la délinquance et évoque les « nombreuses études » prouvant que les TTT peuvent réduire le récidivisme. Bien que les données semblent démontrer que ce soit le cas pour les infractions liées à la drogue, le rapport précise toutefois que d'autres études sont nécessaires. On peut y lire par ailleurs que chaque personne qui participe à un programme des TTT au lieu d'être incarcérée coûte de 20 à 88 % moins cher au système judiciaire. M. Fairbairn a calculé que depuis 2011, les 61 personnes ayant réussi le programme d'Ottawa ont permis au système judiciaire d'économiser environ 1,2 million de dollars (en estimant à 50 000 \$ le coût annuel de la prise en charge d'une personne dans le système judiciaire traditionnel et à 30 000 \$ celui de la participation à un programme des TTT). Elizabeth Hendy du ministère fédéral de la Justice a pour sa part indiqué que « ceux qui suivent un programme judiciaire de traitement de la toxicomanie présentent un risque de récidive de 20 à 30 % inférieur à celui de ceux qui n'y ont pas participé ou qui n'ont pas terminé le programme ». Elle en conclut que « [c]es programmes aident [...] à lutter contre les causes sous-jacentes qui ont mené à la criminalité ».

Des témoins ont toutefois averti le comité que les tribunaux spécialisés ne réduisent pas nécessairement le temps total écoulé entre le dépôt des accusations et le jugement. « Il est important de séparer le problème des délais inutiles de celui des délais dont les participants au système pénal pourraient bénéficier en raison des longues périodes préalables au dépôt d'une accusation », a déclaré Kelly Kaip, présidente de la Saskatchewan Crown Attorneys Association. Mais si certaines causes prennent plus de temps parce que les contrevenants reçoivent des traitements et qu'il en résulte une baisse du récidivisme, ces tribunaux peuvent alors contribuer à l'objectif global de réduction des délais. « Nous retirons une grande partie des problèmes qui habituellement ralentiraient le système. Nous tentons de fournir des ressources aux gens afin de réduire le récidivisme », a-t-elle ajouté. Donald Piragoff a pour sa part affirmé :

Il arrive que le recours à un tribunal spécialisé ne vise pas nécessairement à accélérer le processus [...] C'est le cas notamment des tribunaux spécialisés en stupéfiants qui ne se contentent pas de simplement établir si l'intimé est coupable de trafic ou de

³⁴⁰ Ministère de la Justice du Canada, [Programme de financement des tribunaux de traitement de la toxicomanie : Évaluation, Rapport final](#), avril 2015.

possession. On se demande plutôt quels sont les moyens à prendre pour s'assurer de ne pas revoir l'individu. Il faut donc plus de temps. On ne veut pas juste déterminer si la personne est innocente ou coupable; on veut aussi traiter son problème social [...] Certaines procédures devant les tribunaux spécialisés peuvent donc exiger plus de temps, mais elles sont tout de même plus efficaces pour le système de justice, car l'individu risque moins de récidiver et de se retrouver à nouveau devant un juge.

Ian Carter a expliqué que l'Association du Barreau canadien est favorable aux tribunaux de traitement de la toxicomanie dans la mesure où ils ajoutent « une certaine valeur au système ». Il a toutefois précisé que les bienfaits de ces tribunaux sont relatifs étant donné le temps qui peut être perdu. Lorsqu'un contrevenant ne parvient pas à se réadapter et récidive, on a « perdu tout près d'une année », signale-t-il.

Plusieurs témoins ont émis d'autres mises en garde à l'égard des tribunaux spécialisés. Kim Pate, témoignant alors en sa qualité de directrice générale de l'Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry³⁴¹, a dit craindre que les tribunaux de traitement de la toxicomanie ne gardent dans le système judiciaire des personnes dont le dossier pourrait être réglé en dehors du système. Elle a affirmé :

[J]e ne les aime pas particulièrement [...] Le problème, c'est que si vous avez un tribunal spécialisé, vous avez tendance à constater une plus grande volonté de criminaliser les personnes, de les réintégrer dans le système judiciaire, plutôt que d'envisager les solutions de rechange au système. C'est le problème, avec les tribunaux spécialisés. Ce n'est pas qu'on ne se concentre pas sur les enjeux en question, mais c'est plutôt que cela étend le filet qui sert à attraper ceux qui vont vraisemblablement faire leur entrée dans le système pénal au lieu d'élargir les paramètres des autres services et de garantir qu'ils répondent aux besoins des personnes.

M. Baillie a soulevé une autre question. Même si les tribunaux de la santé mentale font « du très bon travail », les normes ne sont toutefois pas uniformes au Canada, ce qui entraîne d'énormes variations entre les programmes. Il a évoqué des travaux de recherche dans ce domaine³⁴², dont il tire le sommaire suivant :

En général, les recherches montrent une réduction au chapitre de l'hospitalisation des personnes qui suivent le programme, de même qu'une réduction du recours à

³⁴¹ Depuis sa comparution comme témoin devant le comité, M^{me} Pate a été nommée sénatrice et siège désormais au comité à titre de membre.

³⁴² Par exemple, il a mentionné les travaux du juge Richard D. Schneider sur l'efficacité des tribunaux de la santé mentale et des programmes de déjudiciarisation, précisant que ce dernier avait « maintenant tendance à promouvoir davantage les programmes de déjudiciarisation que les tribunaux de la santé mentale, car les tribunaux exigent davantage de ressources, alors que les programmes de déjudiciarisation peuvent être établis dans de petits milieux et utiliser les ressources existantes ». Le juge Schneider a établi un rapport pour le Ministère de la Justice du Canada, intitulé : [Les personnes atteintes de maladie mentale – Comment elles se sont retrouvées dans le système de justice pénale et comment nous pourrions les sortir de là](#), mars 2015.

l'incarcération et une meilleure observation du traitement. Là où les chiffres ne sont pas tout à fait aussi clairs, selon l'étude que vous examinez, c'est pour ce qui est de déterminer s'il y a vraiment une réduction des taux de récidive.

Comme nous l'avons déjà indiqué, le comité prône la déjudiciarisation des cas qui s'y prêtent, puisque les données en confirment les bienfaits non seulement pour les personnes souffrant d'un problème de santé mentale (y compris les toxicomanies), mais également pour la société canadienne. Notre système judiciaire devrait tendre de plus en plus vers un modèle où les programmes de déjudiciarisation, les tribunaux spécialisés et les tribunaux traditionnels reçoivent chacun les cas auxquels ils sont le mieux adaptés. La question de savoir si les programmes de déjudiciarisation sont mieux adaptés que les tribunaux de traitement de la drogue, ou vice-versa, doit être approfondie dans l'optique d'aider les tribunaux canadiens à prendre des décisions fondées sur des données probantes à leur sujet. Le ministre de la Justice devrait mobiliser les outils de recherche et les experts requis à cette fin.

M^{me} Szigeti de la Criminal Lawyers's Association a rappelé un autre aspect du problème au comité : « Il ne faut pas oublier non plus que les programmes de déjudiciarisation créent un lien entre les clients et les services de soutien; toutefois, il y a certainement des clients qui ne veulent pas vraiment de ces services [...] Pour certaines personnes, le traitement forcé est pire que la détention. » Le comité estime qu'avec des ressources et une expertise suffisantes, notre système judiciaire devrait faire en sorte que chaque personne suive la voie convenant le mieux à sa réadaptation et aux intérêts de la société. Dans cette optique, on ne peut pas imposer de traitements à ceux qui n'en veulent pas.

Les tribunaux spécialisés peuvent constituer une avancée considérable vers la résolution des causes profondes de la criminalité et l'objectif d'un système judiciaire plus équitable et plus efficace. Cependant, ils ne peuvent exister indépendamment des systèmes de justice et de santé. Le chef Chaffin du Service de police de Calgary a soulevé une importante considération, à savoir que les tribunaux spécialisés doivent mettre en œuvre des services spécialisés pour le suivi des accusés et des contrevenants, et que la prestation adéquate de ces services génère des besoins additionnels en ressources financières et en formation. En termes plus généraux, le modèle de tribunal spécialisé suppose une coordination entre les divers intervenants du système judiciaire. Le comité prône le développement de ce modèle dans les contextes où les études ont démontré qu'il était le plus efficace. D'autres tribunaux spécialisés pourraient être établis pour traiter de questions telles que la violence familiale et la violence faite aux enfants³⁴³.

Les avis divergent au sujet des tribunaux spécialisés. Selon Yvan Clermont, directeur du Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada espère que la refonte de son enquête sur les tribunaux de juridiction criminelle lui permettra de recueillir des données additionnelles sur les tribunaux spécialisés et de savoir s'ils réduisent ou non les délais dans le système judiciaire. Le comité encourage

³⁴³ Jennifer Lopes, vice-présidente de la British Columbia Crown Counsel Association, a mentionné l'établissement récent d'un tribunal spécialisé en matière de violence familiale, « un enjeu important dans la région de Surrey ». Sheldon Kennedy a évoqué la nécessité d'instituer « des tribunaux particuliers, spécialisés en matière de violence faite aux enfants, inspirés du tribunal des drogues ». (*Témoignages*, [27 septembre 2016](#)).

fortement la tenue de tels travaux de recherche et d'analyse, indispensables pour déterminer avec précision les bienfaits et les limites des tribunaux spécialisés au Canada. De plus, les gouvernements canadiens devront affecter des ressources financières suffisantes aux tribunaux spécialisés afin d'en accroître l'accessibilité à la grandeur du pays.

Recommandation 41

Le comité recommande que la ministre de la Justice, en collaboration avec les provinces et les territoires :

- **effectue et diffuse une étude et une analyse des pratiques exemplaires, des procédures de mise en œuvre et de l'efficacité comparative des tribunaux thérapeutiques, comme les tribunaux de traitement de la toxicomanie et les tribunaux de santé mentale;**
- **conçoive une stratégie visant à garantir l'accès à des tribunaux thérapeutiques efficaces dans tout le pays;**
- **invite les provinces et les territoires à présenter des demandes de financement pour l'établissement de tribunaux thérapeutiques fondés sur des données probantes et adaptés aux besoins des collectivités.**

La justice réparatrice

« [I] nous arrive souvent d'utiliser l'approche réparatrice [...] Nous avons également utilisé le concept de justice réparatrice lorsque nous avons traité un cas de fraude entre un employeur et son employée. L'employeur et l'employée se sont assis ensemble. Bien sûr, l'employée était notre cliente. Lorsque l'employeur a compris les problèmes de santé mentale de l'employée, sa perception du crime a changé totalement. Nous avons réussi à nous entendre sur un remboursement de dédommagement. Il a pu lui dire à quel point son comportement avait nui à son entreprise. Elle lui a dit à son tour à quel point elle se sentait mal et lui a demandé ce qu'elle pouvait faire pour réparer ses torts. »

– L'HONORABLE PAMELA WILLIAMS, JUGE EN CHEF,
COUR PROVINCIALE ET TRIBUNAL DE LA FAMILLE
DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

La justice réparatrice peut englober beaucoup de choses. Elle repose sur la notion selon laquelle la criminalité et les conflits causent principalement des dommages aux personnes et aux relations humaines. Selon le Service correctionnel du Canada, « [e]lle vise à offrir du soutien aux personnes touchées par un crime ou un conflit (les victimes, les délinquants et les membres de la collectivité) ainsi

que la possibilité de communiquer et de participer volontairement, dans un climat sécuritaire, à des processus pour favoriser la responsabilisation, la réparation et le cheminement vers la compréhension, la satisfaction, la guérison, la sécurité et l'apaisement³⁴⁴ ». De plus, elle « consiste à donner à toutes les parties à un conflit la possibilité de jouer un rôle actif dans le cadre d'un processus sûr et respectueux qui permet un dialogue ouvert entre la victime, le délinquant et la collectivité ». Ainsi, la justice réparatrice :

- permet aux victimes de raconter leur histoire, d'obtenir réparation pour le tort qu'elles ont subi et de trouver des réponses à des questions qui sont importantes pour elles;
- permet aux délinquants d'assumer la responsabilité de leurs actes et de reconnaître les torts qu'ils ont causés;
- permet non seulement aux collectivités de mieux comprendre les causes profondes de la criminalité, mais aussi d'exprimer et d'atténuer leurs craintes³⁴⁵.

Rebecca Bromwich du Conseil des églises pour la justice et la criminologie a expliqué que la justice réparatrice vise à réparer :

des torts causés par le crime en tenant le délinquant responsable de ses actes, en donnant aux parties directement touchées par un crime – victime(s), délinquant et collectivité – l'occasion de déterminer leurs besoins respectifs et d'y répondre à la suite de la perpétration d'un crime, et de chercher ensemble une solution qui permette la guérison, la réparation et la réinsertion, et qui prévienne tout tort ultérieur.

« Une approche de justice réparatrice insiste sur le rétablissement de toutes les parties – tant la victime que le délinquant et la collectivité », a-t-elle ajouté. Son organisation recommande avant tout au comité de revigorer à l'échelle nationale les programmes de justice réparatrice, qui sont désormais privés de financement.

Les principes de la justice réparatrice peuvent être appliqués dans le cadre de diverses initiatives en matière de justice comme les programmes de médiation entre la victime et le délinquant, la concertation réparatrice ou le processus du cercle (où les participants, assis en cercle, sont invités à s'exprimer dans un climat de bienveillance). La justice réparatrice trouve également une place dans le système judiciaire traditionnel et le *Code criminel*. Ainsi, parmi les principes de détermination de la peine énoncés à l'article 718, certains sont axés sur la dénonciation, la dissuasion ou l'infliction d'une peine, mais d'autres correspondent davantage à l'esprit de la justice réparatrice et des mesures de rechange. C'est le cas notamment des principes selon lesquels la peine infligée doit avoir pour objectif de favoriser la réinsertion sociale du délinquant, d'assurer la réparation des torts causés aux victimes et à la collectivité, et de conscientiser les délinquants à leurs responsabilités en leur faisant reconnaître leur tort. L'article 718.2 prévoit l'obligation, avant d'envisager la privation de liberté, d'examiner la possibilité de sanctions moins contraignantes lorsque les circonstances le justifient. L'alinéa 718.2e), dont il est question au chapitre 10,

³⁴⁴ Gouvernement du Canada, Service correctionnel Canada, [Au sujet de la justice réparatrice](#), 13 janvier 2014.

³⁴⁵ *Ibid.*; voir aussi ministère de la Justice du Canada, [La justice réparatrice](#), 9 septembre 2016.

souligne l'importance d'envisager des sanctions substitutives dans le cas particulier des délinquants autochtones.

Plusieurs des mesures présentées au présent chapitre peuvent être considérées comme associant les principes de la justice réparatrice. Néanmoins, lorsque le comité a tenu des audiences spéciales à Halifax, il en a beaucoup appris sur les initiatives entièrement vouées à la justice réparatrice qui existent en Nouvelle-Écosse. Le programme de justice réparatrice³⁴⁶ de la province n'est actuellement offert qu'aux adolescents de 12 à 17 ans qui y sont renvoyés par un service de police (avant la mise en accusation) ou par un avocat de la Couronne (après la mise en accusation); par un juge (après la condamnation/avant la sentence); ou par le personnel du Service correctionnel ou des Services aux victimes (après la sentence). Des projets pilotes destinés aux adultes sont toutefois offerts dans certaines collectivités. Le programme vise à soutenir les victimes et à offrir aux délinquants la possibilité de faire amende honorable dans la collectivité tout en étant centré sur les causes de la délinquance et sur leur résolution. Un réseau composé de huit organismes judiciaires communautaires et d'une organisation autochtone assure la prestation du Programme de justice réparatrice et du Programme d'ordonnance de travaux communautaires.



L'un des organismes affiliés au programme est Tri-County Restorative Justice, établi à Yarmouth, en Nouvelle-Écosse. La directrice, Tanya Bain, a déclaré que, depuis 16 ans, son organisme aide les adolescents à comprendre leurs responsabilités et les conséquences de leurs actes. « Nous les aidons également à commencer à réfléchir aux personnes touchées et aux répercussions que peuvent avoir leurs gestes sur autrui », a-t-elle précisé au comité. Elle a expliqué que leur processus de justice réparatrice comporte trois phases. La première, la rencontre préparatoire, donne la possibilité de s'entretenir individuellement avec le délinquant, puis avec la victime.

Ces entretiens sont l'occasion pour les intervenants d'expliquer le processus, d'entendre les points de vue de chacun, d'aider à cerner les causes profondes de l'incident et de commencer à comprendre les réseaux de relations de chacun. Les rencontres préparatoires sont également une occasion de commencer à déterminer

³⁴⁶ Nova Scotia, [Nova Scotia Restorative Justice Program; Program Executive summary.](#)

les ressources locales qui pourront aider les parties concernées à aller de l'avant, leur décrire la situation et établir des liens avec elles.

M^{me} Bain a indiqué que les victimes sont libres de déterminer le type et le degré de participation qui leur convient. Au lieu de participer elles-mêmes au processus, certaines choisissent d'y être représentées par un proche en qui elles ont confiance. Le comité souscrit à l'idée de permettre aux victimes de prendre une part plus ou moins active au processus selon leur préférence.

La deuxième phase est la rencontre de justice réparatrice. Elle est « l'occasion de réunir les parties et de les faire participer, sur une base volontaire, à un processus facilité afin de discuter de ce qui est arrivé et des moyens à prendre pour améliorer les choses pour toutes les personnes touchées. Tous les participants à la rencontre aident à rédiger une entente sur la façon d'aller de l'avant. »

Vient ensuite la troisième phase, lors de laquelle ont lieu des rencontres de suivi visant à vérifier que les engagements sont respectés. M^{me} Bain a dressé le constat suivant :

Au fil des ans, les processus de justice réparatrice ont mené à des résultats probants pour les victimes et les clients, mais ce genre de travail ne se limite pas aux dossiers de justice réparatrice. Notre approche proactive actuelle contribue à entretenir les relations que nous avons établies au fil des ans avec des particuliers, des groupes et des intervenants dans le contexte de la justice réparatrice.

De plus, M^{me} Bain a indiqué que son organisme avait progressivement « réorienté » ses activités de manière à intervenir davantage auprès d'autres organisations et établissements, notamment les écoles. Ainsi, les intervenants des divers secteurs sont plus que jamais en contact, ce qui permet de mieux cibler l'offre de services.

Comme l'a fait remarquer le ministère de la Justice, la justice réparatrice puise son origine des « traditions de justice autochtone »³⁴⁷. Paula Marshall du Réseau de soutien juridique Mi'kmaq a expliqué comment son programme avait lui aussi engendré des initiatives qui tiennent pleinement compte des dynamiques culturelles uniques des communautés autochtones pour mieux répondre aux questions de justice qui les touchent – comme nous le verrons au chapitre 10. Lors des audiences à Halifax, le comité a formé un cercle de partage avec le premier groupe de témoins, ce qui lui a permis de constater que ce modèle de discussion dirigée crée un espace propice aux échanges.

De nombreuses données démontrent l'intérêt de promouvoir la justice réparatrice et de créer des programmes partout au Canada – surtout lorsqu'ils sont souhaités par les victimes et que les accusés s'y prêtent bien. Il faudra non seulement des ressources financières additionnelles pour les mettre en œuvre, mais également des études et des analyses permanentes pour assurer leur efficacité. Le comité reconnaît qu'il sera nécessaire de mener d'autres études, de récolter de plus amples données et d'établir des

³⁴⁷ Ministère de la Justice du Canada, [La justice réparatrice](#), 9 septembre 2016.

pratiques exemplaires afin de garantir aux Canadiens que les bienfaits de la justice réparatrice et les méthodes permettant de les réaliser seront intégrés au système de justice pénale.

Recommandation 42

Le comité recommande que la ministre de la Justice, en collaboration avec les provinces et les territoires :

- **informe et sensibilise les intervenants du système judiciaire aux bienfaits et aux modalités d'application des principes de la justice réparatrice;**
- **déclare prioritaire l'analyse des moyens de développer davantage les programmes de justice réparatrice;**
- **invite les gouvernements provinciaux et territoriaux à présenter des demandes de financement pour la création et l'expansion de programmes de justice réparatrice;**
- **effectue et diffuse des études sur les pratiques exemplaires, les procédures de mise en œuvre et l'efficacité comparative des programmes de justice réparatrice.**

« [L]es processus de justice réparatrice ont mené à des résultats probants pour les victimes et les clients, mais ce genre de travail ne se limite pas aux dossiers de justice réparatrice. Notre approche proactive actuelle contribue à entretenir les relations que nous avons établies au fil des ans avec des particuliers, des groupes et des intervenants dans le contexte de la justice réparatrice. »

– TANYA BAIN, DIRECTRICE, TRI-COUNTY
RESTORATIVE JUSTICE

Les adolescents

« La *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* offre une autre avenue de déjudiciarisation. En effet, elle autorise les agents de police à renvoyer les jeunes délinquants à un programme ou à un organisme sans aucune intervention du système judiciaire.

J'ai eu à travailler avec des policiers, et j'avoue qu'ils sont formidables. Voilà ce que je leur dis : « Écoutez, voici ce que je veux faire avec votre client. Il doit reconnaître sa responsabilité, et je vais le réprimander sévèrement. Si vous le voulez, vous pouvez venir au poste pour assister à cela. » La chose est prise en main sur place et sur le champ. Le jeune est tout ébranlé. Il a appris sa leçon et il peut reprendre son chemin. Il n'aura pas fallu cinq ou six comparutions pour arriver au même résultat. »

– IAN CARTER, ASSOCIATION
DU BARREAU CANADIEN

Comme nous l'avons déjà indiqué, le Programme de justice réparatrice de la Nouvelle-Écosse est principalement destiné aux adolescents de 12 à 17 ans. S'il en est ainsi, c'est en partie grâce à la souplesse du régime prévu par la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*³⁴⁸. Les articles 4 et 5 de la *Loi* portent sur les « mesures extrajudiciaires », qui permettent d'intégrer des mesures de rechange et les principes de la justice réparatrice aux solutions conçues pour les adolescents en dehors du système judiciaire. La *Loi* vise à promouvoir un mode de réadaptation qui convient davantage à leur âge que les procédures pénales mises en place pour les adultes. Elle encourage les avertissements policiers, les renvois à des programmes sociaux et les sanctions extrajudiciaires. Donald Piragoff a fait la constatation suivante : « [L]e nombre de jeunes faisant l'objet de procès [a] considérablement diminué parce que ce système utilise des mesures de déjudiciarisation et des solutions alternatives. On évite donc que les affaires mineures de vol à l'étalage se retrouvent devant les tribunaux et fassent l'objet d'un procès. Elles se règlent à l'extérieur du système de justice. » Denise Blair, directrice générale de la Calgary Youth Justice Society, a résumé ainsi les bienfaits de la *Loi* : « [C]'est une solution pratique, et moins il y a de jeunes dans les tribunaux, plus les délais sont courts pour ceux qui s'y trouvent. »

Le chef Clive Weighill du Service de police de Saskatoon a expliqué que, sous le régime de la *Loi*, « la police peut avoir recours aux avertissements, aux avertissements officiels, à la déjudiciarisation avant la mise en accusation et à la déjudiciarisation après la mise en accusation ». Cependant, il s'est dit préoccupé par le manque d'infrastructures et les « options limitées en ce qui a trait aux programmes [...] pour aider les jeunes à échapper à la marginalisation ». Pour le comité, cela signifie que les adolescents à

³⁴⁸ [Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents](#), L.C. 2002, ch. 1.

risque qui ont eu un contact avec le système judiciaire ne reçoivent pas assez d'aide pour résoudre les causes profondes de leur délinquance. Le chef Weighill, qui se dit « tout à fait favorable à la déjudiciarisation », a recommandé que « les gouvernements provinciaux et fédéral reconnaissent la valeur des sanctions extrajudiciaires et financent des centres de traitement des dépendances et d'importants programmes qui font cruellement défaut ». Selon lui, une telle mesure « pourrait réduire considérablement le nombre de jeunes qui reviennent dans le système de justice pénale ».

Le système canadien de justice pénale pour les adolescents est un exemple positif pour le reste du monde. Le Canada réussit à plusieurs égards à reconnaître les besoins des jeunes et à faire en sorte qu'ils ne récidivent pas. On pourrait toutefois en faire davantage. Le Canada doit approfondir ses connaissances en évaluant les programmes et en effectuant des travaux de recherche sur les pratiques exemplaires.

Le succès de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* s'explique en partie par sa souplesse, puisqu'elle permet de choisir le meilleur mode de réadaptation pour chaque délinquant et de recourir à la justice réparatrice pour aider à réparer les torts causés à la victime et à la société. Le système peut également aider les délinquants à comprendre les conséquences de leurs actes. Il y a d'importantes raisons qui justifient de traiter les enfants et les adolescents différemment des adultes. Or ce qui fonctionne avec les jeunes donne souvent de bons résultats avec les adultes également, surtout si l'on offre des options de déjudiciarisation adaptées aux besoins de chaque accusé ou contrevenant. Les enseignements tirés de nos expériences avec les jeunes et les mesures extrajudiciaires devraient nous éclairer quant à la voie à suivre avec les adultes. Dans le présent chapitre, le comité a recommandé que la ministre de la Justice procède à l'examen du *Code criminel* et propose d'en modifier l'article 717 en y ajoutant un énoncé des principes et objectifs qui sous-tendent les dispositions portant sur les mesures de rechange afin d'aider les policiers, les avocats de la Couronne et les juges dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire. En prévision de cette modification, la ministre devrait examiner les articles 4 et 5 de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* et leurs modalités d'application au Canada, et déterminer en quoi ils peuvent nous éclairer sur la voie à suivre en ce qui concerne les délinquants adultes.

« J'encourage les membres du Comité à examiner les programmes de justice réparatrice d'un bout à l'autre du pays, surtout ceux qui visent les Autochtones. Je vous invite également à étudier les pratiques exemplaires qui contribuent à diminuer le taux de récidive et qui aident les délinquants à réintégrer les collectivités. Il faudrait également examiner les niveaux de financement. »

– WILLIAM MACKAY, SOUS-MINISTRE, MINISTÈRE
DE LA JUSTICE DU NUNAVUT

Conclusion

Les bienfaits des mesures appropriées sont incontestables; là où un doute persiste, c'est sur la manière d'assurer leur efficacité. L'accent doit être mis sur l'adéquation réelle des mesures, sur la question de savoir si les bonnes personnes sont renvoyées aux bons programmes ou aux bons tribunaux. Plusieurs témoins ont souligné la nécessité d'accroître les investissements et les ressources destinés à ces mesures, dépenses que certains justifient par les économies qui seraient ultimement réalisées. L'un des obstacles encore plus considérables réside cependant dans le fait que le milieu judiciaire ne reconnaît pas suffisamment la valeur des programmes de déjudiciarisation, des tribunaux spécialisés et des programmes de justice réparatrice; c'est pourquoi ils ne sont pas généralisés au sein du système judiciaire canadien. Pour mieux persuader le milieu judiciaire de les adopter, il faudra en faire la promotion et leur affecter des ressources suffisantes. Il faudra également disséminer les données, les études et les analyses comparatives pertinentes. Cela doit faire partie intégrante des mesures de sensibilisation recommandées au chapitre 2 pour amorcer le virage qui s'impose dans le système judiciaire.

CHAPITRE 9 – LES CONTREVENANTS : RÉADAPTATION ET RÉCIDIVE

« Dans une certaine mesure, il s'agit d'une porte tournante. Il y a ces gens qui ont un long parcours d'affaires criminelles et qui engorgent inutilement le système parce qu'ils ne sont pas traités. »

– ANDREW MASON, PRÉSIDENT, SASKATOON CRIMINAL DEFENCE LAWYERS ASSOCIATION INC.

Au chapitre précédent, le comité a examiné l'importance d'appliquer des mesures plus appropriées et d'accorder la priorité à la prévention et au traitement des troubles mentaux afin non seulement de réduire la criminalité, mais également d'accroître l'efficacité du système de justice et d'accélérer les procédures. Ce chapitre portait principalement sur le système de justice (et les diverses formes qu'il peut prendre) jusqu'à la conclusion du procès. À la fin des procédures pénales, la personne « dont la culpabilité à l'égard d'une infraction a été déterminée par le tribunal, soit par acceptation de son plaidoyer de culpabilité soit en la déclarant coupable » devient un « contrevenant » au sens du *Code criminel*³⁴⁹. Le choix des mesures les plus appropriées pour les contrevenants au sein du système de justice est également fondamental pour accélérer le processus judiciaire.

Durant notre étude, nous nous sommes penchés sur la récidive comme facteur à l'origine des délais attribuables aux contrevenants. Un récidiviste est quelqu'un qui se retrouve plus d'une fois au sein du système judiciaire, qui monopolise le temps et les ressources des tribunaux et, s'il est incarcéré, qui impose un lourd fardeau financier au système correctionnel. Les témoins ayant abordé ces aspects ont convenu qu'il faut faire plus pour réduire le taux de récidive et empêcher les contrevenants de devenir des récidivistes. En effet, si on agissait davantage, le système s'en trouverait plus efficace, moins de ressources des tribunaux seraient monopolisées par une seule personne et les pressions exercées sur le système de justice qui empêchent les tribunaux d'aller plus vite seraient moindres.

Lorsqu'un contrevenant récidive, cela signifie qu'on a manqué une occasion de le réadapter. Scott Newark, en parlant de son rapport de l'Institut Macdonald-Laurier, intitulé *Justice on Trial: Inefficiencies and Ineffectiveness in the Canadian Criminal Justice System*, a souligné qu'il est important de tenir compte des récidivistes dans le cadre d'une étude sur la célérité de la justice :

Je ne crois pas que nous ayons fait du très bon travail, ces 15 dernières années, à l'égard des récidivistes, parce que, l'une des réalités de notre système de justice, c'est la proportion exagérée de crimes commis par si peu de contrevenants. Quand, sur les plans opérationnel ou stratégique, on cible ces récidivistes, on peut obtenir des résultats très significatifs pour la sécurité publique.

³⁴⁹ *Code criminel*, art. 2, « contrevenant ».

Sécurité publique Canada a produit certains résumés de recherche sur la récidive au début des années 2000 qui visaient à évaluer le taux de récidive. Dans l'un de ces documents, on reconnaissait qu'il est difficile de créer des données fiables sur le sujet :

La récidive peut être évaluée par différents moyens, selon la fin visée. Chaque mesure de la récidive présente des inconvénients. Parmi les mesures utilisées (nouvelles arrestations et réincarcération, par exemple), toutes présentent des lacunes, mais toutes offrent également certains avantages qui justifient leur usage³⁵⁰.

Rick Audas, coauteur de *Report Card on the Criminal Justice System: Evaluating Canada's Justice Deficit*, a tenu les propos suivants : « Nous en savons très peu sur la récidive et le récidivisme. Encore une fois, ces deux phénomènes sont importants pour les Canadiens, et nous croyons que le système de justice doit faire mieux à ce sujet, mais les données ne permettent presque pas de formuler de conclusion sur eux. » Comme nous le recommandons au chapitre 2, le Canada doit obtenir de meilleures données sur la récidive.

La difficulté réside dans la façon de compiler une seconde infraction et de la comparer à une infraction antérieure. Des questions se posent, notamment : Faut-il comparer des condamnations pour la même infraction ou une infraction similaire? Tout démêlé avec la justice doit-il être compilé, quelle qu'en soit l'issue? Le temps entre la perpétration des infractions importe-t-il? Certaines provinces tentent de compiler le taux de récidive. Par exemple, l'Ontario le fait depuis plus d'une décennie pour le système correctionnel provincial. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels de l'Ontario fournit la définition suivante aux fins de ses statistiques :

En Ontario, la récidive signifie que la personne est ramenée sous la surveillance des Services correctionnels de la province à la suite d'une nouvelle condamnation prononcée dans les deux ans de l'exécution :

- soit d'une probation, d'une libération conditionnelle ou d'une condamnation avec sursis;
- soit d'une peine d'emprisonnement de six mois ou plus purgée dans un établissement provincial³⁵¹.

Le taux de récidive en 2013-2014 parmi les contrevenants purgeant une peine d'emprisonnement de six mois ou plus en Ontario était de 37,4 %, soit le plus bas depuis 2001 – mais le taux de récidive moyen se situait autour de 40-45 % au cours de cette période. Selon les renseignements du Ministère, le taux de récidive est également plus élevé parmi les contrevenants évalués comme présentant un haut risque, mais cette évaluation du risque vise à diriger les contrevenants vers les services et les programmes

³⁵⁰ Sécurité publique Canada, [La récidive chez les délinquants sous responsabilité fédérale](#), Recherche en bref, vol. 8, n° 4, juillet 2003.

³⁵¹ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels de l'Ontario, [Les taux de récidive \(nouvelle condamnation\) en Ontario](#).

de réadaptation les plus appropriés³⁵². Ces programmes sont essentiels pour que les contrevenants reçoivent l'aide et le traitement dont ils ont besoin pour ne pas récidiver.

Dans sa présentation sur les statistiques susmentionnées, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels de l'Ontario souligne également ce qui suit :

Alors que le taux de nouvelles condamnations a été assez stable pour les détenus incarcérés au cours des dernières années, pour les personnes qui purgent des peines en milieu communautaire, le taux de récidive a diminué. Cette tendance peut être le résultat d'interventions ciblées et fondées sur des preuves³⁵³.

Des « interventions ciblées et fondées sur des preuves » supposent que des mesures appropriées sont offertes aux personnes purgeant des peines dans la collectivité. Il est important d'envisager les mesures les plus appropriées au moment de déterminer la peine non seulement pour dénoncer l'acte criminel et le dissuader, mais également pour réadapter le contrevenant afin qu'il ne récidive plus. Comme les accusés, les contrevenants devraient faire l'objet d'un triage vers la meilleure mesure au sein du système pour assurer l'efficacité et l'équité de ce dernier et réduire la criminalité. Il se pourrait que la mesure la plus appropriée consiste en l'incarcération – ou en la désignation de « contrevenant dangereux » et en l'imposition de limites strictes à la liberté. Il se pourrait également que, pour éviter la récidive, il faille traiter le contrevenant pour dépendance ou autre problème de santé mentale. De nombreux facteurs entrent en jeu au moment de déterminer les mesures les plus appropriées pour les contrevenants : une approche « unique » ne produira pas les meilleurs résultats.

D'autres statistiques pertinentes sur ce sujet concernent le coût élevé de l'incarcération. Selon Statistique Canada, le coût moyen quotidien d'un contrevenant dans le système correctionnel est de 301,94 \$ dans les pénitenciers fédéraux et de 198,50 \$ dans les établissements provinciaux et territoriaux³⁵⁴. L'organisme souligne également que le coût d'entretien d'un contrevenant dans un établissement du Service correctionnel du Canada est de 115 000 \$ par année. Par comparaison, le coût d'entretien d'un contrevenant dans la collectivité est de 35 000 \$ par année³⁵⁵. Comme il en a été question au chapitre précédent, le coût élevé de recourir au système traditionnel des tribunaux justifie que l'on examine des mesures de rechange, notamment si elles donnent lieu aux mêmes résultats que le système traditionnel de justice et à un moindre coût.

Comme c'est le cas pour nombre de sujets abordés dans d'autres chapitres, le présent rapport ne vise pas à remédier aux problèmes dans le système correctionnel pour le rendre plus efficace. Toutefois, dans le cadre de la présente étude, nous nous intéressons au rôle que jouent les contrevenants sur les délais du système judiciaire. Investir dans la prévention de la criminalité, la réadaptation et les programmes de traitement en santé mentale pour tous les contrevenants – qu'ils purgent leur peine dans

³⁵² *Ibid.*

³⁵³ *Ibid.*

³⁵⁴ Ashley Maxwell, Statistique Canada, [Statistiques sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes au Canada, 2014-2015](#), 2017, tableau 6.

³⁵⁵ Service correctionnel du Canada, [Statistiques du SCC – Faits et chiffres clés](#).

un établissement carcéral ou dans la collectivité – doit faire partie intégrante de la réforme nécessaire du système de justice. De tels investissements allégeraient le fardeau qu'imposent les récidivistes aux tribunaux et au système correctionnel, libéreraient des ressources qui pourraient être mieux utilisées ailleurs et permettraient par conséquent aux gouvernements canadiens d'accélérer le fonctionnement du système judiciaire.



La réadaptation est de la prévention

Heidi Illingworth, directrice générale du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, a exprimé un point de vue commun, à savoir qu'il vaut mieux investir dans la prévention de la criminalité que de sévir contre un acte criminel après sa perpétration :

Plutôt que de consacrer des ressources financières déjà limitées à la recherche de gains d'efficacité, nous estimons que le gouvernement fédéral devrait s'attaquer aux retards dans le système de justice pénale en misant sur des mesures de prévention du crime. La prévention demeure la façon la plus efficace et la moins coûteuse de réduire la criminalité.

Au chapitre 8, le comité a examiné en quoi il est essentiel de fournir des services intégrés aux personnes à risque de commettre des actes criminels pour prévenir la criminalité, comme il a été démontré dans nos discussions sur le modèle Carrefour à Prince Albert. La réadaptation est également une forme de prévention, et les contrevenants représentent un bassin de candidats prêts pour les programmes de prévention. Comme nous l'avons également souligné, bon nombre des personnes qui se retrouvent dans le système de justice ne sont pas suffisamment traitées pour des problèmes de santé mentale, notamment des dépendances. Résultat : le Canada compte une importante population de

détenus aux prises avec de tels problèmes³⁵⁶. Selon le Bureau de l'enquêteur correctionnel, plus de la moitié des femmes et 26 % des hommes incarcérés présentent des besoins en santé mentale³⁵⁷. En insistant sur le caractère « extrême » des besoins des contrevenants en services de santé mentale, Elana Lamesse, présidente de l'Association des agents de probation de l'Ontario, a indiqué que, lorsqu'un détenu est mis en liberté dans la collectivité, on lui impose « habituellement » un traitement à titre de condition, mais elle a ensuite décrit le type de difficultés que rencontrent les contrevenants pour obtenir un traitement :

C'est souvent là que surviennent les problèmes avec les délinquants supervisés dans la collectivité. Il y a un manque flagrant de services en général, mais cela se complique beaucoup plus lorsqu'on a affaire à un délinquant qui ne respecte pas ses conditions, qui n'est pas motivé ou qui souffre peut-être de troubles de santé mentale ou qui est autrement désavantagé. Avant qu'un délinquant ne soit admis à un programme, notamment les programmes de traitement de la toxicomanie, le temps d'attente excède souvent la durée de la supervision.

Certains organismes n'acceptent plus de renvois de la part des services de probation. Ils exigent maintenant une recommandation d'un médecin de famille. Bon nombre des délinquants que nous supervisons n'ont pas de médecin de famille. On s'attend à ce qu'ils se présentent à une clinique sans rendez-vous et qu'ils demandent à un médecin, un parfait inconnu, de leur donner une telle recommandation. Je répète qu'on a la plupart du temps affaire à des gens non motivés qui ne respectent pas les conditions qu'on leur impose, qui ont souffert d'un traumatisme ou d'une forme quelconque de violence, et qui ont appris au fil du temps à ne faire confiance à personne. C'est les vouer à l'échec de les placer dans une telle position.

Le chef Weighill du Service de police de Saskatoon a également reconnu le caractère nécessaire des services et recommandé que « les gouvernements provinciaux et fédéral augmentent le financement pour offrir des services aux détenus pendant leur incarcération et leur fournir un plan de transition concret pour leur libération ». Andrew Mason, président de la Saskatoon Criminal Defence Lawyers Association Inc., a tenu des commentaires similaires :

Le système correctionnel provincial n'offre pratiquement aucun traitement. Lorsque ces personnes sont relâchées, on ne voit pas à leurs besoins assez rapidement. Dans le cas de libération conditionnelle, les agents responsables sont tellement débordés qu'ils n'ont pas le temps de leur accorder l'attention dont elles ont besoin. [...] [!]
Il existe une très forte corrélation entre le fait d'intervenir en temps opportun sur des cas à haut risque et la réduction du taux de récidive. L'abaissement du taux de récidive est remarquable.

³⁵⁶ Bureau de l'enquêteur correctionnel, [Rapport annuel du Bureau de l'enquêteur correctionnel 2015-2016](#), 30 juin 2016.

³⁵⁷ *Ibid.*

Catherine Latimer a ajouté qu'il est particulièrement important de prendre en considération les services offerts aux contrevenants au moment de leur libération. Elle a également expliqué à quel point la libération conditionnelle est importante pour préparer le contrevenant à la vie après sa peine :

Je crois qu'il faut se poser de vraies questions, en ce moment, au sujet de l'efficacité du processus progressif de mise en liberté. Je pense qu'il est probablement loin de fonctionner comme il le devrait et que c'est lié à l'incapacité d'offrir des programmes efficaces au moment opportun qui permettraient aux personnes d'être prêtes, d'avoir du soutien et de la supervision au moment de leur sortie de prison. Nous ne voyons pas cela.

Nous constatons une légère augmentation des personnes qui reviennent après avoir commis des crimes violents, dans les cinq années suivantes, et je pense que cela pourrait très bien être lié au moins grand nombre de personnes libérées sous condition et au nombre élevé de personnes libérées plus tard au cours de leur peine.

M^{me} Latimer a également souligné l'importance d'évaluer les programmes de traitement existants. Comme nous l'avons entendu à maintes reprises au cours de l'étude, des examens des programmes et des analyses des données s'imposent pour que les programmes fructueux ne se limitent pas à certains endroits, mais pour que toutes les collectivités aient accès aux services qui assureront le plus efficacement la sécurité publique ainsi qu'un système de justice pénale équitable et efficient.

Entre autres programme pour les contrevenants après la libération, le comité a discuté avec Rebecca Bromwich, du Conseil des Églises pour la justice et la criminologie, du projet des cercles de soutien et de responsabilité (CSR). Ce programme, dont on a appris en mai 2017³⁵⁸ qu'il serait subventionné à nouveau, se veut une « initiative de réintégration fondée sur les principes de justice réparatrice pour les délinquants sexuels à risques et à besoins élevés qui purgent une peine fédérale ». Comme elle l'a expliqué :

La vision du projet est que bien que l'incarcération des délinquants atteigne l'objectif à court terme de protéger le public, la majorité d'entre eux seront libérés un jour ou l'autre. Le projet du CSR est un moyen d'intervenir auprès de ces délinquants sexuels très dangereux qui, comme les statistiques le montrent, sont des récidivistes notoires. [...] Les rapports fondés sur ce projet ont révélé que les taux de récidive chez les délinquants sexuels qui participent au projet de CSR sont 80 p. 100 moins élevés que chez les hommes qui ne participent pas au projet. L'initiative a eu des répercussions extrêmement positives sur les participants.

Le comité considère ces programmes de traitement et de réintégration comme un moyen important de prévenir la criminalité au Canada et de réduire les pressions exercées sur les tribunaux.

³⁵⁸ Sécurité publique Canada, « [Financement annoncé pour l'élargissement du modèle des cercles de soutien et de responsabilité](#) », communiqué, 5 mai 2017.

Andrea Markowski, directrice de district du Service correctionnel du Canada, a fait remarquer que la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, qui régit l'administration des peines de ressort fédéral et la libération conditionnelle, « place la protection du public au premier rang des préoccupations du processus correctionnel ». Le comité croit que de s'attaquer à la récidive par la promotion de programmes de réadaptation renforce cet objectif. Le comité voit d'un bon œil le fait que le Budget fédéral de 2017 propose d'investir 57,8 millions de dollars sur cinq ans (à compter de 2017-2018) et 13,6 millions de dollars par année par la suite pour rehausser la capacité de prestation de soins de santé mentale pour tous les détenus des établissements correctionnels fédéraux.³⁵⁹ Dans le cadre de la collaboration entre la ministre de la Justice et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et leurs homologues provinciaux et territoriaux dans le but d'accroître la célérité du système judiciaire, la réadaptation des contrevenants et la réduction du taux de récidive au Canada devraient faire partie des priorités.

Recommandation 43

Le comité recommande que la ministre de la Justice, en collaboration avec les provinces et les territoires, élabore des stratégies visant à réadapter les contrevenants en utilisant les mesures les plus appropriées et à réduire le taux de récidive au Canada dans une optique de célérité judiciaire.

Les conditions de mise en liberté

Comme il est question plus haut, les contrevenants remis en liberté sont souvent tenus de respecter certaines conditions. Au chapitre 7, nous avons souligné le nombre élevé de cas impliquant des infractions contre l'administration de la justice, qui peuvent prendre la forme d'un manquement à une condition ou du défaut de se présenter devant le tribunal. Le comité a insisté sur le fait que les conditions imposées aux personnes en liberté conditionnelle ou autres formes de liberté devraient garantir que ces personnes ne troublent pas l'ordre public, certes, mais également éviter de les vouer à l'échec en leur imposant des conditions qu'il est peu probable qu'elles respectent si elles souffrent de dépendance ou d'un autre problème de santé mentale. Les procédures qui s'appliquent au moment d'imposer des conditions aux contrevenants dans le cadre de leur libération conditionnelle ou de leur probation sont évidemment différentes de celles qui s'appliquent aux accusés. Toutefois, il reste que, dans les deux situations, les conditions doivent être adaptées aux besoins individuels.

Le comité ne s'est pas trop attardé sur les effets des conditions de libération sur les contrevenants, en particulier parce que les manquements aux conditions de libération conditionnelle sont gérés par la Commission des libérations conditionnelles du Canada, hors du modèle traditionnel des tribunaux. Toutefois, nous avons entendu des témoignages selon lesquels cet aspect peut poser problème. Plus particulièrement, le manque de traitements destinés aux personnes souffrant de problèmes de santé mentale, notamment de dépendances, constitue un problème susceptible de s'aggraver si on impose comme condition l'abstention de consommer des drogues illicites et de l'alcool.

³⁵⁹ Voir gouvernement du Canada, [Budget fédéral de 2017](#), p. 219.

Andrea Markowski a parlé des conditions de libération imposées aux contrevenants dans ses déclarations liminaires :

Des conditions automatiques s'appliquent à tous les délinquants libérés sous condition et comprennent l'obligation de respecter la loi et de ne pas troubler l'ordre public, de se présenter à un agent de libération conditionnelle et à la police au besoin et de limiter ses déplacements. De plus, la Commission des libérations conditionnelles du Canada peut imposer des conditions spéciales. Ces dernières, qui sont le plus souvent recommandées par le Service correctionnel du Canada, tiennent compte de la situation particulière du délinquant, des crimes qu'il a commis et du niveau de risque qu'il présente.

Ainsi, un délinquant qui a commis des infractions sexuelles à l'égard d'enfants peut se voir interdire tout contact avec les enfants ou la fréquentation des lieux où des enfants peuvent être rassemblés. Des conditions d'abstention de consommation de drogues ou d'alcool peuvent également être imposées aux délinquants pour qui la toxicomanie a constitué un facteur contributif dans la perpétration de leurs infractions. Les délinquants peuvent être tenus d'habiter dans un lieu précis, par exemple, un centre résidentiel communautaire ou un centre correctionnel communautaire. Ils peuvent être obligés de respecter des heures de rentrée également.

M^{me} Markowski a également expliqué le processus par lequel les agents de libération conditionnelle dans la collectivité « surveillent les délinquants libérés sous condition et sont chargés d'assurer leur accès à une gamme de programmes et de services devant faciliter leur réinsertion sociale en toute sécurité dans la collectivité ». Elle a ajouté ce qui suit :

Nous travaillons très fort pour recruter des partenaires et encourager la collectivité à se charger de ses responsabilités pour répondre aux besoins des résidants, y compris les délinquants, pour qu'ils puissent accéder à des services de santé, y compris de santé mentale, et de logement, et cetera. Notre objectif, à la fin du mandat, est de renvoyer dans la collectivité une personne totalement intégrée, indépendante, employée, en bonne santé et capable de se conduire sans danger. Nous y parvenons souvent.

Tel qu'il est mentionné plus haut, Elana Lamesse a expliqué qu'il est habituel d'imposer à un contrevenant comme condition de libération l'abstention de consommer des drogues illicites ou de l'alcool et de suivre une forme de traitement. Elle a également insisté sur le manque de traitement pour les contrevenants souffrant de problèmes de santé mentale, notamment de dépendance, un problème soulevé à maintes reprises tout au long de l'étude. Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile doit agir en collaboration avec les provinces pour y remédier.

Recommandation 44

Le comité recommande que le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile garantisse aux contrevenants souffrant de problèmes de santé mentale ou de dépendances

l'accès à des programmes fédéraux conçus à leur intention et qu'il invite les provinces et les territoires à présenter des demandes relativement à de tels programmes.

CHAPITRE 10 – LES PEUPLES AUTOCHTONES

« Je dirais au comité que l'un des facteurs importants est la marginalisation à laquelle les Autochtones sont confrontés dans notre province. Malheureusement, un pourcentage important d'Autochtones vivent dans la pauvreté et de mauvaises conditions de logement, et sont confrontés au racisme et aux effets résiduels du colonialisme, des pensionnats indiens et d'une *Loi sur les Indiens* contraignante. La situation de ces Autochtones qui vivent dans ces conditions est expliquée dans un manuel d'un criminologue qui fait le lien entre les activités criminelles, la marginalisation et les déterminants sociaux qui peuvent mener au crime. »

– LE CHEF CLIVE WEIGHILL, SERVICE
DE POLICE DE SASKATOON

Les rapports distincts qu'entretiennent les peuples autochtones au Canada³⁶⁰ avec le système de justice exigent une attention particulière dans le cadre d'une étude sur les délais dans le système de justice pénale. Les Canadiens autochtones sont nettement surreprésentés parmi les accusés, les contrevenants et les victimes. Comme en témoignent de nombreuses études majeures menées au fil des ans³⁶¹, la société canadienne est de plus en plus consciente des causes profondes de cette situation et des difficultés auxquelles se heurtent encore aujourd'hui de nombreux Autochtones. Espérons que cette tendance aboutira à une réconciliation vu les torts historiques causés aux Autochtones. Le Canada a franchi un important jalon en ce sens lors de l'achèvement de l'enquête de la Commission de vérité et réconciliation du Canada³⁶² sur les séquelles laissées par les pensionnats autochtones et de la publication

³⁶⁰ Le comité a employé le terme « autochtone » dans le présent rapport. Voir Tonina Simeone, « [Peuples autochtones : terminologie et identité](#) », *Notes de la Colline*, Bibliothèque du Parlement, 14 décembre 2015.

³⁶¹ Voir par exemple : Commission d'enquête publique sur l'administration de la justice et les peuples autochtones, [Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba](#), 1991; Commission royale sur les peuples autochtones, [Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones](#), 1996; Joint Task Force on Improving Education and Employment Outcomes for First Nations and Métis People, [Voice, Vision and Leadership: A Place for All](#), mars 2013; et Commission de vérité et de réconciliation du Canada (CVR), [Rapports](#), 2015 [EN ANGLAIS].

³⁶² [Commission de vérité et réconciliation du Canada](#).

de ses conclusions et de ses recommandations – que le premier ministre a acceptées³⁶³. Le rapport reconnaît qu'une « nouvelle vision » s'imposait dans la relation entre Canadiens autochtones et non autochtones, une vision qui rejette les attitudes paternalistes et racistes du passé. Il reconnaît également que la réconciliation sera longue et difficile. Or, assurer un système de justice équitable et efficace dans l'intérêt des Canadiens autochtones fait partie intégrante de la réconciliation (tel qu'il est discuté plus loin, la Commission a formulé des recommandations visant beaucoup des problèmes abordés dans le présent rapport). Pour ce faire, il faut traiter les accusés, les contrevenants et les victimes d'origine autochtone en tenant compte de leurs propres traditions judiciaires, qui sont axées sur les relations et la guérison personnelle et communautaire.

Le comité a entendu le témoignage de plusieurs fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux qui ont parlé des conséquences concrètes des délais dans le système judiciaire pour les peuples autochtones³⁶⁴. Lors de nos déplacements à Halifax, Vancouver et Saskatoon, nous nous sommes également entretenus avec des représentants des services offerts par les conseillers parajudiciaires aux Autochtones³⁶⁵, des représentants du Congrès des peuples autochtones et l'honorable Shaun Nakatsuru, juge au tribunal *Gladue* à Toronto (Cour de justice de l'Ontario³⁶⁶). Au cours de son témoignage devant le comité, Paula Marshall, du Réseau de soutien juridique Mi'kmaq, a résumé quelques-unes des difficultés auxquelles se heurtent les peuples autochtones dans le système canadien de justice pénale :

- les accusés autochtones passent plus de temps en détention avant le procès, ce qui a à voir avec le fait qu'ils ne sont pas libérés sous caution;
- les Autochtones risquent davantage d'être accusés d'infractions multiples;
- les Autochtones risquent davantage de ne pas être représentés par un avocat pendant les procédures judiciaires;
- les délinquants autochtones risquent deux fois plus d'être incarcérés que les autres;
- les Autochtones en Nouvelle-Écosse sont moins susceptibles de témoigner devant le tribunal, car il incombe non pas à la victime de redresser une situation, mais à la communauté.

Selon Statistique Canada, les personnes autochtones ne représentent que 5 % de la population canadienne, mais elles sont surreprésentées parmi les contrevenants et les victimes d'actes criminels³⁶⁷.

³⁶³ Premier ministre du Canada, [Déclaration du premier ministre à l'occasion de la présentation du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation](#), 15 décembre 2015.

³⁶⁴ Notamment le témoignage du sous-ministre William MacKay, ministère de la Justice, gouvernement du Nunavut ([20 octobre 2016](#)).

³⁶⁵ Voir les témoignages suivants : Paula Marshall, Réseau de soutien juridique Mi'kmaq ([6 mai 2016](#)); Darlene Shackelly, Native Courtworker and Counselling Association of BC ([27 septembre 2016](#)); ainsi que Annette Ermine, Carol Lafonde et Kathleen Makela, Saskatchewan Aboriginal Courtworker Program ([29 septembre 2016](#)).

³⁶⁶ Voir les témoignages de Kim Beaudin et Ron Swain, Congrès des peuples autochtones; et du juge Shaun Nakatsuru, Cour de justice de l'Ontario ([27 octobre 2016](#)).

³⁶⁷ Ces statistiques sont tirées des publications suivantes : Statistique Canada, « [Justice](#) », *Un aperçu des statistiques sur les Autochtones*, 30 novembre 2015; Leah Mulligan, Marsha Axford et André Solecki, Statistique

Selon l'Enquête sociale générale (ESG) de 2014 sur la victimisation, 30 % des personnes autochtones ont déclaré qu'elles-mêmes ou leur ménage avaient été victimes d'au moins un des huit crimes mesurés par l'ESG, comparativement à 19 % des non-Autochtones. Pour ce qui est des homicides en particulier, les personnes autochtones représentaient 25 % des victimes d'homicide en 2015 (soit environ sept fois le pourcentage des non-Autochtones).

En 2007-2008, les contrevenants autochtones représentaient 20 % des adultes admis en détention provisoire (détention en attente du procès ou du prononcé de la sentence), 25 % des adultes détenus dans un établissement provincial ou territorial et 18 % de tous les adultes admis dans un pénitencier fédéral³⁶⁸. De plus, pour ce qui est des femmes admises, la proportion d'Autochtones adultes est plus importante que dans le cas des hommes. En 2007-2008, près du tiers des femmes détenues dans un établissement provincial ou territorial étaient autochtones³⁶⁹. En janvier 2016, 25 % de toute la population incarcérée dans les pénitenciers fédéraux étaient des personnes autochtones (pour les femmes autochtones, ce pourcentage dépassait 35 %³⁷⁰). En outre, selon le rapport annuel 2015-2016 du Bureau de l'enquêteur correctionnel : « Les Autochtones purgeant une peine de ressort fédéral sont souvent plus jeunes, ils ont un niveau de scolarité moins élevé et sont plus susceptibles de présenter des antécédents de toxicomanie, de dépendances et de problèmes de santé mentale³⁷¹. » Autre preuve à l'appui de ces faits, David Field, président et chef de la direction d'Aide juridique Ontario, a dit dans son témoignage que les clients autochtones représentent 20 % des certificats d'aide juridique en matière de droit pénal, bien qu'ils ne représentent que 2,4 % de la population totale de l'Ontario.

Canada, [L'homicide au Canada, 2015](#), 23 novembre 2016; Statistique Canada, [Projections de la population et des ménages autochtones au Canada, 2011 à 2036](#), 17 septembre 2015; Samuel Perreault, Statistique Canada, [La victimisation criminelle au Canada, 2014](#), 2015; Mary Allen, Statistique Canada, [Statistiques sur les crimes déclarés par la police au Canada, 2015](#), 2016.

³⁶⁸ *Ibid.*

³⁶⁹ *Ibid.* De plus, M. Beaudin a parlé des conséquences pour les familles que des femmes autochtones soient accusées : « Quand elles partent, soudainement, il y a toutes sortes d'autres problèmes qui frappent la famille et les enfants. Les enfants se retrouvent en famille d'accueil, et c'est un énorme cercle vicieux. Ce n'est tout simplement pas bon. »

³⁷⁰ Bureau de l'enquêteur correctionnel, [Rapport annuel du Bureau de l'enquêteur correctionnel, 2015-2016](#), 2016, p. 48. Selon ce rapport : « Afin de mettre ces proportions en perspective, de 2005 à 2015, la population carcérale fédérale a crû de 10 %. Pendant cette période, la population de détenus autochtones a crû de plus de 50 %, tandis que le nombre de détenues autochtones a presque doublé. »

³⁷¹ *Ibid.*

« La proportion des hommes accusés d'une infraction a toujours été plus élevée. Nous constatons maintenant une hausse dans les statistiques des femmes autochtones. Le plus dérangeant, c'est que ces infractions sont de nature plus violente. »

– DARLENE SHACKELLY, DIRECTRICE GÉNÉRALE, NATIVE COURTWORKER AND COUNSELLING ASSOCIATION OF BC

Ces chiffres et statistiques ont également été présentés par Kim Beaudin, chef adjoint national du Congrès des peuples autochtones en ce qui concerne les Métis et les Indiens non inscrits :

L'une des réalités les plus tristes, c'est que dans toutes les régions du pays, ce sont les Métis et les Indiens non inscrits qui ont le plus grand nombre de casiers judiciaires et ce sont eux qui ont le plus de démêlés avec le système judiciaire. Par exemple, la violence familiale, la toxicomanie et l'abus d'alcool ont créé un cycle de destruction dévastateur pour nos collectivités. Certains facteurs font en sorte qu'un nombre disproportionné d'Autochtones se retrouvent devant les tribunaux : pauvreté, mauvaise santé, échecs scolaires, violence familiale, toxicomanie, manque de logements décentes et sentiment d'aliénation concernant la culture autochtone.

Le chef adjoint Beaudin a également parlé du « racisme systémique dans le système de justice », de la nécessité d'offrir une formation culturelle aux employés fédéraux et provinciaux et de la façon dont le système de justice « est vraiment étranger aux Autochtones ». Faisant écho à ce dernier point, Paula Marshall a décrit comment « [l]es autochtones se sentent déconnectés du système judiciaire canadien. C'est un processus très sérieux, mais très différent. Il est très punitif et agressif par rapport aux processus judiciaires que nous utiliserions habituellement dans nos communautés. »

Afin de remédier à cette situation, il faut essentiellement veiller à ce que le système de justice soit mieux adapté aux besoins uniques des personnes autochtones qui y entrent. Le sous-ministre William MacKay du ministère de la Justice du Nunavut a exprimé son opinion personnelle qui reflète cette idée :

[S]elon mon expérience, plus le système judiciaire reflète les collectivités autochtones, mieux il les sert. Je dirais donc qu'il faut adopter un système qui n'est pas nécessairement distinct, mais qui s'intègre au système de justice pénale actuel, tout en représentant mieux la culture et les valeurs autochtones, ainsi que les Autochtones eux-mêmes. Cela signifie qu'il faut embaucher plus d'avocats, de policiers et de juges autochtones.

Le comité a entendu des témoignages au sujet de nombreuses initiatives déjà en place qui sont destinées aux Canadiens autochtones et qui contribuent au changement, notamment : programmes de soutien aux victimes; conseillers parajudiciaires; rapports *Gladue* (voir ci-dessous); et programmes de justice réparatrice axés sur la guérison, la détermination de la peine et le soutien après la déclaration de culpabilité. Par ailleurs, M^{me} Shackelly, directrice générale de la Native Courtworker and Counselling Association of BC, a fait référence aux quatre tribunaux des Premières Nations dans sa province, qui sont des tribunaux qui déterminent les peines. Selon elle, « [l]es tribunaux des Premières Nations peuvent en fait appuyer énormément le système de justice en Colombie-Britannique. [...] les tribunaux des Premières Nations se demandent davantage ce qui a mené la personne dans le système et comment on peut régler les problèmes sous-jacents. » Paula Marshall a également convenu qu'un tribunal de la guérison « semble être la meilleure avenue » pour tenir compte des circonstances particulières des contrevenants autochtones. Le vice-chef Beaudin a ajouté que la culture est très importante pour les peuples autochtones et que la guérison fait partie intégrante du processus.

Au chapitre 8, le comité a examiné l'importance de choisir les mesures les plus appropriées pour les personnes accusées, et au chapitre 9, l'importance de mesures appropriées pour les contrevenants. Les considérations mentionnées dans ces chapitres s'appliquent, bien entendu, autant aux Canadiens autochtones, mais les mesures choisies, quelles qu'elles soient, doivent en plus être adaptées culturellement aux peuples autochtones. Il est impératif que de telles mesures soient des solutions de rechange offertes aux Canadiens autochtones de partout au pays.

Le comité souligne que le Budget fédéral de 2017 annonce plusieurs investissements visant expressément quelques-uns des problèmes mentionnés plus haut. Entre autres investissements, soulignons :

- un financement additionnel de 204,2 millions de dollars sur cinq ans pour accroître le soutien aux services de santé mentale pour les Premières Nations et les Inuits³⁷²;
- un investissement de 55,5 millions de dollars sur cinq ans (à compter de 2017-2018) « qui offre un financement pour les programmes communautaires qui adoptent des approches de justice réparatrice comme solution de rechange au système de justice et au système correctionnel régulier »³⁷³;
- un investissement de 65,2 millions de dollars sur cinq ans (à compter de 2017-2018) et de 10,9 millions de dollars par année par la suite pour « aider les Autochtones auparavant incarcérés à guérir, à se réadapter et à se trouver un bon emploi dans l'objectif d'« inverser la tendance de surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale du Canada »³⁷⁴.

Le comité se réjouit de ces annonces et des investissements qui seront consacrés à ces programmes plus que nécessaires pour les Canadiens autochtones. Bien entendu, ce financement n'est

³⁷² Voir gouvernement du Canada, Budget fédéral de 2017, p. 189.

³⁷³ *Ibid.*, p. 193.

³⁷⁴ *Ibid.*, p. 194.

que le début de tous les efforts qui doivent suivre. Les programmes dans lesquels les investissements sont effectués devront fait l'objet d'un examen et d'une analyse approfondis pour assurer leur efficacité et permettre l'échange des pratiques exemplaires et des données analytiques. Le comité souhaite en apprendre davantage sur l'état d'avancement de ces initiatives dans les prochaines années. Il souhaite également entendre parler de la façon dont les communautés autochtones locales sont mobilisées et consultées à mesure que ces programmes prennent forme et sont mis en œuvre.

Les conseillers parajudiciaires

Plusieurs témoins ont discuté du rôle des conseillers parajudiciaires autochtones. Selon le ministère de la Justice, toutes les provinces (à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, de Terre-Neuve-et-Labrador et du Nouveau-Brunswick) et tous les territoires reçoivent une aide financière pour fournir des services judiciaires dans le cadre du Programme d'assistance parajudiciaire applicable aux Autochtones³⁷⁵ (devenu le Programme d'aide parajudiciaire aux Autochtones³⁷⁶). Un financement fédéral de 5,5 millions de dollars est accordé aux provinces et aux territoires participants, et des services sont offerts par des organismes de prestation de services aux personnes autochtones³⁷⁷. Kevin Fenwick, alors sous-ministre de la Justice de la Saskatchewan, a expliqué ce qui suit :

Ce programme aide les adultes et les jeunes autochtones qui ont maille à partir avec la Loi. Les auxiliaires parajudiciaires embauchés dans le cadre de ce programme veillent à ce que les Autochtones présumés avoir commis une infraction criminelle reçoivent un traitement juste et équitable des tribunaux. Ce programme fonctionne très bien. [...] Sans le Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones, il y aurait beaucoup plus de démarches judiciaires coûteuses et encore plus de retards dans le système.

Kathleen Makela, du Native Law Centre de l'Université de la Saskatchewan, a pour sa part expliqué ce qui suit :

Le programme d'assistance parajudiciaire a toujours eu pour objectif de relever les défis particuliers auxquels font face les Autochtones dans le système judiciaire. [...] [Le] travail [des conseillers parajudiciaires] consiste à aider les Autochtones à comprendre ce qui se passe au juste. Autrement dit, en quoi consistent les accusations portées contre eux et comment la procédure judiciaire se déroulera-t-elle? Les conseillers parajudiciaires expliquent également au personnel du système de justice la situation d'un Autochtone non seulement dans le cadre de la procédure judiciaire, mais aussi

³⁷⁵ Ministère de la Justice du Canada, [Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones](#). Selon le ministère de la Justice : « À l'échelle nationale, plus de 180 conseillers parajudiciaires offrent des services à quelque 60 000 clients autochtones annuellement dans plus de 450 collectivités. »

³⁷⁶ Ministère de la Justice du Canada, [2017-2018 Plan ministériel – Tableaux de renseignements supplémentaires](#), Sous-sous-programme 1.1.2.5 : Autochtones et justice dans le Nord.

³⁷⁷ Ministère de la Justice du Canada, Division de l'évaluation, Bureau de la gestion de la planification stratégique et du rendement, Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones, Évaluation, [Rapport final](#), mars 2013, p. i.

dans le contexte de la Saskatchewan. En somme, le programme d'assistance parajudiciaire fait en sorte que les Autochtones soient traités de manière juste, équitable et respectueuse sur le plan de leur culture dans notre système de justice pénale.

Andrew Mason, représentant la Saskatoon Criminal Defence Lawyers Association Inc., a souligné que les conseillers parajudiciaires contribuent à amoindrir les problèmes découlant d'un système d'aide juridique sous-financé qui n'est pas en mesure de répondre à la demande : « Le programme des conseillers parajudiciaires a permis de réduire considérablement ce fardeau en permettant aux conseillers de rencontrer les accusés mis sous garde au moment de leur arrestation. » Kelly Kaip, de la Saskatchewan Crown Attorney's Association, a ajouté ce qui suit : « Les conseillers parajudiciaires autochtones ont permis de combler l'écart lorsque les gens ne sont pas admissibles à l'aide juridique et qu'ils ne peuvent pas se permettre les services d'un avocat ou qu'ils souhaitent une résolution plus rapide de leur dossier. »

Cependant, de nombreux témoins se sont dits préoccupés par le manque de financement et de ressources accessibles aux conseillers parajudiciaires autochtones. Cette situation est regrettable, car nous avons également entendu parler des énormes avantages qu'offrent ces programmes, entre autres qu'ils préviennent les délais inutiles³⁷⁸. Craig Goebel, de Legal Aid Saskatchewan, a expliqué que « le Programme d'assistance judiciaire aux Autochtones a une valeur incalculable. Les compressions dont le programme a fait l'objet ont été un choc pour tous les intervenants du système : les clients, la Couronne, les juges et les avocats de la défense. Cela ne fait aucun doute. » Kevin Fenwick a également mentionné qu'« on doute de [l]a viabilité [du programme] en raison de l'absence de financement fédéral. Au cours des 10 dernières années, en effet, comme pour l'aide juridique, le financement provincial a augmenté, mais le financement fédéral est demeuré inchangé. » M^{me} Makela a ajouté que depuis 2002, le programme est soumis à un plafond de financement fédéral, indiquant que « le programme d'assistance parajudiciaire est mis à rude épreuve. » Pour témoigner de cette réalité, Annette Ermine, gestionnaire du Saskatchewan Aboriginal Courtworker Program, a expliqué ce qui suit :

En raison de la réduction du budget du programme d'assistants parajudiciaires, la province compte 19 assistants parajudiciaires en droit pénal, alors qu'elle en avait 35 [...] Des 19 assistants qui servent 44 tribunaux dans la province, seulement 8 travaillent à temps plein.

Le comité estime que les programmes d'assistance parajudiciaire aux Autochtones contribuent de façon importante à accroître l'équité et l'efficacité du système de justice canadien et que ces programmes devraient faire l'objet d'un soutien suffisant de la part des gouvernements canadiens. Le comité croit en outre que le travail des conseillers parajudiciaires est d'une telle utilité pour les accusés,

³⁷⁸ Voir les témoignages suivants : Kevin Fenwick, ministère de la Justice, gouvernement de la Saskatchewan ([24 février 2016](#)); Darlene Shackelly, Native Courtworker and Counselling Association of BC ([27 septembre 2016](#)); Annette Ermine, Carol Lafonde et Kathleen Makela, Saskatchewan Aboriginal Courtworker Program; Craig Goebel, Legal Aid Saskatchewan; Andrew Mason, Saskatoon Criminal Defence Lawyers Association Inc; et Kelly Kaip, Saskatchewan Crown Attorneys Association ([29 septembre 2016](#)).

les avocats et les tribunaux qu'une réduction de leur disponibilité a un impact sur la durée des procédures judiciaires.

Recommandation 45

Le comité recommande que la ministre de la Justice affecte des ressources et des fonds suffisants au Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones (devenu le Programme d'aide parajudiciaire aux Autochtones) pour qu'il puisse fournir aux Autochtones l'aide dont ils ont besoin dans le système judiciaire.

Les principes de détermination de la peine (*Gladue*)

Il est reconnu dans le *Code criminel* et en common law que des facteurs et des principes précis doivent être pris en considération durant les audiences sur la mise en liberté conditionnelle et lorsqu'un tribunal condamne une personne autochtone qui a plaidé coupable ou a été reconnue coupable. L'alinéa 718.2e) du *Code criminel* précise ce qui suit :

Le tribunal détermine la peine à infliger compte tenu également des principes suivants : [...]

(e) l'examen, plus particulièrement en ce qui concerne les délinquants autochtones, de toutes les sanctions substitutives qui sont raisonnables dans les circonstances et qui tiennent compte du tort causé aux victimes ou à la collectivité.

En 1999, la Cour suprême du Canada a examiné une version antérieure de cette disposition dans l'arrêt *R. c. Gladue*³⁷⁹. Dans cet arrêt, la Cour suprême explique en détail comment les juges qui imposent les peines doivent accorder une attention particulière aux circonstances concernant les contrevenants autochtones et envisager des sanctions autres que l'incarcération. Le comité a pu entendre l'honorable juge Shaun Nakatsuru parler du fonctionnement du tribunal *Gladue* à Toronto (Cour de justice de l'Ontario) :

En gros, nous faisons trois choses : nous tenons des audiences sur la libération sous caution, nous déterminons les peines et nous faisons de la déjudiciarisation. Toute personne qui s'identifie comme Autochtone a la possibilité de venir au tribunal *Gladue* à Toronto. Lorsqu'un Autochtone comparaît devant un tribunal, où qu'il soit au pays, il est clair que le juge de paix ou le juge qui préside l'audience doit appliquer les principes établis dans l'affaire *Gladue*. Cela dit, toute personne désireuse de venir au tribunal *Gladue* à ces fins est libre de le faire une fois qu'elle s'est identifiée comme Autochtone. [...]

[N]ous essayons de privilégier une approche réparatrice lorsqu'une affaire s'y prête. Autrement dit, nous avons recours à la réhabilitation sans ignorer, bien sûr, la dissuasion et la dénonciation au besoin, et nous essayons de façonner un règlement approprié qui prenne en compte les préoccupations du délinquant, de la victime et de

³⁷⁹ [R. c. Gladue](#), [1999] 1 RCS 688.

la collectivité en général. [...] pour essayer de trouver une meilleure solution que l’incarcération, il faudra peut-être suivre bien des étapes à l’extérieur du tribunal, entre diverses parties, pour en arriver à l’étape où cette meilleure solution peut être mise en œuvre.

Le juge Nakatsuru a également fait remarquer que, parfois, « la justice significative, la justice appropriée au plan culturel ou la justice sensible aux circonstances et aux besoins des peuples autochtones peut prendre du temps ». Par ce commentaire, il a reconnu que les processus dans les tribunaux *Gladue* peuvent prendre plus de temps, mais que le temps supplémentaire nécessaire peut permettre l’atteinte de meilleurs résultats.

Pour aider un juge qui détermine une peine ou envisage un plan de libération durant une audience sur la mise en liberté conditionnelle, un rapport présentant les arguments en faveur d’une peine adéquate conformément aux principes de l’alinéa 718.2e) peut être présenté. Les rapports *Gladue*, comme on les appelle, peuvent également préciser des détails concernant les antécédents et les expériences de la personne ainsi que tout problème de développement ou de santé sous-jacents, dont des problèmes de santé mentale et de toxicomanie. Les conseillers parajudiciaires aux Autochtones participent à l’élaboration de ces rapports. Paula Marshall a expliqué comment le Réseau de soutien juridique Mi’kmaq produit ces documents :

Nous fournissons des rapports aux juges sur les circonstances spéciales des délinquants autochtones en Nouvelle-Écosse. Ces rapports visent généralement les délinquants qui seront en détention pendant un certain temps et qui ont besoin de plus de soutien. [...] [Le rapport] se penche sur la situation des trois dernières générations et énumère les ressources disponibles pour les juges et les communautés. Pour des condamnations de vol à l’étalage, ces ressources pourraient être de trop. Elles sont destinées aux délinquants qui purgent de lourdes peines d’emprisonnement.

Toutefois, Darlene Shackelly, de la Native Courtworker and Counselling Association of BC, a expliqué qu’« on ne [...] cite pas suffisamment » ces rapports et qu’il manque d’argent dans sa province. Elle a ajouté : « C’est un parcours de combattant que de faire valoir la décision *Gladue*. » Comparant les approches de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse, elle a dit :

Ils [le Réseau de soutien juridique Mi’kmaq] [ont] une relation assez étrange avec la province, puisque quand ils rédigent des rapports de type *Gladue*, ils facturent la province puis la province les paie. Malheureusement, ce n’est pas ainsi que les choses fonctionnent en Colombie-Britannique, et je crois que c’est une grave lacune du système.

Le comité reconnaît que, pour que l’objet de l’alinéa 718.2e) soit pleinement réalisé – qui est d’accorder l’attention voulue aux circonstances uniques des contrevenants autochtones –, une aide doit être fournie pour la rédaction des rapports *Gladue*. La ministre de la Justice devrait faire en sorte que des niveaux de financement adéquats soient en place partout au pays. Pour ce faire, il faudra coordonner les plans de financement avec ceux des gouvernements provinciaux. Étant donné que le paragraphe 91(24)

de la *Loi constitutionnelle* confère au gouvernement fédéral l'autorité en ce qui concerne les « Indiens », il incombe à la ministre de combler toute lacune dans le financement provincial destiné à fournir des services d'assistance parajudiciaires.

Recommandation 46

Le comité recommande que la ministre de la Justice assure la disponibilité, partout au Canada, de ressources et de fonds pour fournir les programmes qui aident à la production des rapports *Gladue*.

La Commission de vérité et réconciliation du Canada

La Commission de vérité et réconciliation (CVR) du Canada a été créée dans le cadre de la *Convention de règlement relative aux pensionnats indiens*, le plus important règlement de recours collectif de l'histoire du Canada. La Commission a été établie pour faciliter la réconciliation entre les anciens élèves des pensionnats indiens, leurs familles, leurs collectivités et tous les Canadiens³⁸⁰. La CVR a sillonné le Canada durant six ans, entendu le témoignage de plus de 6 500 personnes et organisé sept activités nationales. Elle a créé un dossier historique sur le système des pensionnats. Elle a publié son rapport final en 2015, qui comportait 94 « appels à l'action » (ou recommandations) destinés pour la plupart au gouvernement fédéral et aux provinces et territoires, mais également à d'autres institutions telles les églises, les barreaux et les facultés de médecine. Du total, 18 concernaient directement la justice³⁸¹. Ces appels à l'action ont été mentionnés par plusieurs témoins³⁸². À titre d'exemple, la CVR demande :

- d'offrir aux avocats et aux étudiants en droit une formation appropriée sur le droit autochtone ainsi que sur l'histoire et les réalités culturelles des peuples autochtones (n° 27 et 28);
- d'éliminer la surreprésentation des personnes autochtones (et des jeunes Autochtones en particulier) (n° 30 et 38);
- d'offrir des solutions de rechange à l'incarcération des délinquants autochtones (dont des pavillons de ressourcement) (n° 31 et 33);
- de déroger à l'imposition des peines minimales obligatoires de même qu'aux restrictions concernant le recours aux peines d'emprisonnement avec sursis (n° 32);

³⁸⁰ Commission de vérité et réconciliation du Canada, [À propos de nous](#); Affaires autochtones et du Nord Canada, [Commission de vérité et réconciliation du Canada](#).

³⁸¹ Commission de vérité et réconciliation (CVR) du Canada, [Appels à l'action](#), 2015. Les trois commissaires de la CVR étaient le juge Murray Sinclair, président, M^{me} Marie Wilson et le chef Wilton Littlechild. Le juge Sinclair a depuis été nommé au Sénat et fait maintenant partie de ce comité.

³⁸² Voir les témoignages suivants : Karen Hudson, Commission de l'aide juridique de la Nouvelle-Écosse ([25 février 2016](#)); Catherine Latimer, Société John Howard du Canada; et Kim Pate, Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry ([10 mars 2016](#)); Dale McFee, ministère de la Justice, gouvernement de la Saskatchewan ([21 avril 2016](#)); Darlene Shackelly, Native Courtworker and Counselling Association of BC ([27 septembre 2016](#)); Annette Ermine, Saskatchewan Aboriginal Courtworker Program ([29 septembre 2016](#)); Ian M. Carter, Association du Barreau canadien ([19 octobre 2016](#)); Kim Beaudin, Congrès des peuples autochtones; et le juge Shaun Nakatsuru, Cour de justice de l'Ontario ([27 octobre 2016](#)).

- d’offrir des services culturellement adaptés aux détenus (n° 36);
- de soutenir les programmes autochtones offerts dans les maisons de transition de même que les services de libération conditionnels (n° 37);
- d’améliorer les données sur la victimisation des autochtones et d’accroître les services offerts aux victimes autochtones (n° 39-41);
- de reconnaître et de mettre en œuvre un système de justice autochtone (n° 42)³⁸³.

Plus particulièrement, Kim Pate, qui représentait l’Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry à ce moment³⁸⁴, a proposé que le comité se penche sur l’appel à l’action n° 30 de la CVR et examine des solutions de rechange à l’incarcération, notamment pour les femmes autochtones et les personnes souffrant de problèmes de santé mentale.

Le comité profite de l’occasion pour féliciter la CVR de tout le travail qu’elle a réalisé afin de documenter les récits des survivants des pensionnats autochtones, de leurs familles et de leurs communautés.

Recommandation 47

Le comité recommande que la ministre de la Justice, au nom du gouvernement du Canada, accélère l’examen et la mise en œuvre des appels à l’action contenus dans le rapport de la Commission de vérité et réconciliation du Canada qui portent sur le système judiciaire.

³⁸³ Dans le budget fédéral de 2017, le gouvernement s’est engagé à traiter chacun des appels à l’action (qui sont de son ressort). Par exemple, le Budget fait explicitement mention de programmes visant à réduire la surreprésentation des personnes autochtones dans le système de justice pénale et le système correctionnel. Voir gouvernement du Canada, [Budget fédéral de 2017](#), p. 191.

³⁸⁴ Depuis sa comparution comme témoin devant le comité, M^{me} Pate a été nommée sénatrice et siège désormais au comité à titre de membre.

CHAPITRE 11 – LES TERRITOIRES DU NORD ET LES LOCALITÉS ÉLOIGNÉES

« La décision rendue par la Cour suprême dans l'arrêt R. c. Jordan est venue souligner encore plus les retards dans la tenue des procès. Évidemment, le Nunavut ne fait pas exception. Il arrive que des procès soient retardés – dans certains cas, il faut plusieurs années avant qu'une affaire soit résolue –, mais pour l'essentiel, ce n'est pas là notre principale source de préoccupation [...] Cependant, des obstacles menacent cette efficacité. Certains d'entre eux sont propres au Nunavut et ont trait à l'administration de la justice dans des collectivités inuites éloignées du Nord. D'autres sont les mêmes dans l'ensemble des provinces et des territoires. »

– WILLIAM MACKAY, SOUS-MINISTRE,
MINISTÈRE DE LA JUSTICE,
GOUVERNEMENT DU NUNAVUT

L'une des particularités du système de justice pénale canadien tient aux défis intrinsèques à la prestation de services de justice dans les localités éloignées et dans les trois territoires du Nord. Le comité a entendu le témoignage de William MacKay, sous-ministre de la Justice pour le gouvernement du Nunavut, qui a parlé de la situation dans son territoire. Au Nunavut, des cours de circuit desservent 24 localités accessibles uniquement par la voie des airs. Une cour de circuit se rend d'une à cinq fois par année environ dans chacune de ces localités, qui comptent entre 130 et 2 500 habitants. En dépit des difficultés inhérentes au fait que la population est dispersée sur un vaste territoire, les données montrent que la durée médiane des causes pénales dans les territoires est inférieure à celle dans les provinces. La durée médiane d'une cause au Canada en 2014-2015 était de 121 jours, alors que dans les trois territoires, elle était de 103 jours (au Yukon), 61 jours (dans les Territoires du Nord-Ouest) et 71 jours (au Nunavut)³⁸⁵.

Le nombre de personnes dans les services correctionnels, toutefois, témoigne d'une tout autre réalité. Selon Statistique Canada, en 2015-2016, le compte quotidien moyen des personnes dans tous les

³⁸⁵ Ashley Maxwell, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada, [Statistiques sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes au Canada, 2014-2015](#), 21 février 2017, Tableau 2, Causes réglées par les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes, selon la province ou le territoire, 2013-2014 et 2014-2015.

services correctionnels³⁸⁶ des provinces et des territoires était de 438 par 100 000 habitants³⁸⁷. Dans les territoires, le compte quotidien moyen était de 1 445 (au Yukon), 1 742 (dans les Territoires du Nord-Ouest) et 3 797 (au Nunavut). Un autre écart entre les territoires et le reste du Canada réside dans les coûts d’incarcération. En 2015-2016, le coût quotidien moyen par détenu dans toutes les provinces était de 128 \$ par habitant. Dans les territoires, le coût quotidien moyen par habitant était de 363 \$ (au Yukon), 736 \$ (dans les Territoires du Nord-Ouest) et 1 007 \$ (au Nunavut)³⁸⁸. Ces chiffres, s’il faut les interpréter avec prudence étant donné la petite taille de la population dans les territoires, indiquent néanmoins une grande différence relative pour ce qui est du nombre de personnes dans le système de justice pénale et les coûts connexes.

Dans les localités éloignées et du Nord, les ressources judiciaires sont rares, et il y a peu ou pas de ressources auxiliaires disponibles. Le comité a donc été préoccupé d’entendre le sous-ministre de la Justice du Nunavut affirmer, lors de son témoignage, que sur six postes de juge résident au Nunavut, deux sont vacants. Il manque donc 33 % de l’effectif judiciaire. De plus, la liste des juges suppléants a été réduite presque de moitié au cours des dernières années par l’attrition et faute de nouvelles nominations³⁸⁹. Les juges suppléants sont des juges qui ne résident pas au Nunavut ou dans les autres territoires, mais qui s’y rendent pour servir comme juges dans les cours de circuit³⁹⁰.

Ce manque de ressources judiciaires a une incidence sur l’établissement des calendriers des tribunaux. En 2016, faute de juges, deux circuits de tribunaux supérieurs ont dû être annulés, ce qui a retardé de plusieurs mois les causes dans ces localités jusqu’au prochain circuit prévu. Une crainte exprimée devant le comité tenait au fait que si les pénuries se prolongent, d’autres cas semblables pourraient se produire³⁹¹. Comme l’a déclaré William MacKay dans son témoignage : « [N]ous avons

³⁸⁶ Définies comme les personnes en détention après condamnation ou en détention provisoire ou les personnes sous surveillance dans la collectivité, ce qui englobe la probation, les peines assorties de conditions, la libération conditionnelle accordée par un établissement provincial, la libération conditionnelle totale, la semi-liberté, la libération d’office et la surveillance de longue durée.

³⁸⁷ Julie Reitano, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada, [Statistiques sur les services correctionnels pour adultes au Canada, 2015-2016](#), 1^{er} mars 2017, Tableau 1, Comptes quotidiens moyens des adultes sous surveillance correctionnelle, selon le secteur de compétence, 2015-2016.

³⁸⁸ *Ibid.*, Tableau 6, Dépenses de fonctionnement du système correctionnel pour adultes, selon le secteur de compétence, 2015-2016.

³⁸⁹ Le 23 novembre 2016, la ministre de la Justice a annoncé que 22 députés adjoints avaient été nommés à la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest, à la Cour suprême du Yukon et à la Cour de justice du Nunavut. Voir ministère de la Justice Canada, « [Nomination de nouveaux juges adjoints pour les territoires](#) », communiqué, 23 novembre 2016.

³⁹⁰ Les juges adjoints sont des juges en exercice, surnuméraires ou retraités des cours supérieures ou des avocats inscrits au barreau d’une province depuis au moins 10 ans qui sont nommés par le gouverneur en conseil et qui exercent toutes les attributions des juges de la Cour de justice du Nunavut, de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest et de la Cour suprême du Yukon. Voir l’art. 33 de la [Loi sur le Nunavut](#), L.C. 1993, ch. 28; art. 41 de la [Loi sur le Yukon](#), L.C. 2002, ch. 7 et art. 47 de la [Loi sur les Territoires du Nord-Ouest](#), L.C. 2014, ch. 2, art. 2.

³⁹¹ Voir le témoignage de William MacKay, gouvernement du Nunavut ([Témoignages, 20 octobre 2016](#)).

également grand besoin de juges suppléants dans le territoire [...] Voilà un autre aspect important du système judiciaire que le gouvernement fédéral doit examiner. »

Recommandation 48

Le comité recommande que la ministre de la Justice :

- **nomme le plus rapidement possible des juges dans le Nord du Canada, particulièrement au Nunavut où il n’y a que des juges de nomination fédérale;**
- **veille à ce qu’il y ait un effectif suffisant de juges suppléants disposés à servir dans les territoires.**

D’après un sondage qu’elle a mené auprès de ses membres, l’Association du Barreau canadien a constaté que le plus grand problème dans le Nord du Canada tenait aux infractions contre l’administration de la justice (examinées aux chapitres 7 et 9). Il s’agit d’infractions telles que le défaut de se conformer aux conditions de mise en liberté conditionnelle ou de probation, qui obligent souvent les personnes visées par ces conditions à s’abstenir de consommer de l’alcool. Le problème : chaque personne arrêtée pour consommation d’alcool draine d’importantes ressources des tribunaux. Selon l’Association du Barreau canadien, ces infractions surchargent les dossiers dans le Nord³⁹².

L’Association du Barreau canadien a également indiqué que les avocats dans le Nord ont déploré le manque d’accès aux clients. L’Association a notamment donné comme exemple un nouveau centre à Whitehorse qui ne compte que deux salles de réunion pour tout le monde, y compris les avocats.

Les technologies modernes, toutefois, permettraient de surmonter les difficultés inhérentes à une faible densité de population disséminée sur un très vaste territoire. La technologie a également été mentionnée comme susceptible d’assurer l’accès à la justice au Nunavut. Selon le sous-ministre de la Justice, le gouvernement de ce territoire cherchait des façons de fournir les services de justice par téléphone ou par vidéoconférence :

[...] l’une de nos priorités est de veiller à maintenir l’accès à la justice au Nunavut de façon efficace sur le plan des coûts. Nous cherchons des façons d’offrir nos services sans nécessairement avoir recours à des procès, mais en utilisant des audiences de justification et des demandes interlocutoires, car ces types d’audience peuvent être effectués par téléphone ou par vidéoconférence.

Comme l’accès à la large bande dans le Nord a été qualifié d’« assez limité », il est souvent difficile de recourir à la vidéoconférence.

³⁹² Voir le témoignage d’Ian M. Carter, trésorier, section de la justice criminelle, Association du Barreau canadien (*Témoignages*, [19 octobre 2016](#)).

Recommandation 49

Le comité recommande que la ministre de la Justice veille à ce que des ressources soient investies dans des solutions technologiques pour résoudre les problèmes posés par une faible densité de population dans des collectivités éloignées et isolées, notamment par :

- **des liens de communication sécurisés, à haute vitesse, entre les avocats et leurs clients et entre les avocats dans les localités et tout établissement judiciaire central;**
- **une technologie de vidéoconférence de façon que les comparutions devant le tribunal telles que les audiences sur la mise en liberté conditionnelle et les requêtes interlocutoires puissent être menées à distance, sans que l'accusé soit retiré de sa collectivité.**

Un certain nombre de témoins ont évoqué d'autres défis propres au système de justice pénale dans les localités éloignées. Ils ont notamment parlé de l'imposition d'une interdiction de voyager comme condition de libération. Cette interdiction pourrait ne pas être difficile pour quelqu'un vivant dans une grande ville, mais risque de l'être pour quelqu'un résidant dans une petite localité. Le juge Shaun Nakatsuru, coordonnateur administratif du tribunal *Gladue*, Cour de justice de l'Ontario, a expliqué qu'il faut faire preuve de prudence lorsqu'on impose une telle condition. Un autre exemple concernait le report d'une audience du tribunal. Si une affaire doit être ajournée, il pourrait s'écouler un mois avant qu'elle ne soit de nouveau entendue. Les ressources sont plus nombreuses dans les grands centres urbains pour composer avec ces reports³⁹³. Un troisième exemple avait trait à la fréquence de déplacement entre les localités éloignées et les grands centres urbains. Lorsque les déplacements sont fréquents, une infraction peut être commise loin d'où vit le présumé contrevenant. Par conséquent, les personnes détenues sans possibilité de mise en liberté conditionnelle peuvent se retrouver sans l'appui de leur famille et de leur milieu. S'ils réussissent à retourner chez eux, comme l'a expliqué Kim Beaudin, chef adjoint national, Congrès des peuples autochtones, ces individus n'ont souvent pas les ressources pour revenir en ville et faire face à leurs accusations.

Pour relever certains de ces défis particuliers, on pourrait notamment veiller à la prestation d'une formation judiciaire adéquate pour ceux qui travaillent dans le Nord et dans les localités éloignées. Le comité souligne que cette formation pourrait tirer parti de l'expérience des avocats qui ont représenté des personnes dans ces localités.

Enfin, bien que les localités éloignées et du Nord présentent des défis uniques pour ce qui est du système de justice pénale, elles ont d'autres difficultés en commun, notamment l'insuffisance du financement de l'aide juridique. Le comité a été informé que le Nunavut affiche le plus faible pourcentage d'aide fédérale pour l'aide juridique en proportion des coûts réels de l'aide juridique, en plus du fait que la population manque de ressources et qu'elle a besoin de cette aide. Le gouvernement territorial vise comme objectif une répartition égale du financement territorial et fédéral dans le cadre de ce programme

³⁹³ Voir le témoignage du chef Clive Weighill, Service de police de Saskatoon (*Témoignages*, [29 septembre 2016](#)).

à frais partagés³⁹⁴. Comme nous le recommandons au chapitre 7, la ministre de la Justice devrait collaborer avec les provinces et les territoires pour entreprendre un examen exhaustif des régimes d'aide juridique au Canada afin d'en augmenter le financement à un niveau acceptable.

« [...] pour ce qui est du nord du Canada, il est temps d'investir davantage dans ce genre de service d'aide pour les Autochtones. Il s'agit en fait d'éviter à ces affaires de se rendre jusqu'au procès – c'est du moins ce qu'on espère – et de réduire l'incidence du crime et, de ce fait, la pression exercée sur les tribunaux. »

– L'HONORABLE TERRENCE MATCHETT, JUGE EN CHEF, COUR PROVINCIALE DE L'ALBERTA

À l'instar des provinces, les territoires ont le désir de mettre en œuvre des politiques de justice réparatrice. Le comité a été informé que le Nunavut est composé à 85 % d'Inuits et que la justice réparatrice y est représentative de la culture inuite, reposant sur la guérison et la réconciliation. Le comité s'est également fait dire que les modèles de justice réparatrice et de tribunal parallèle offrent de grandes possibilités au Nunavut pour s'attaquer au problème de récidive et réduire les pressions exercées sur le système de justice pénale³⁹⁵. On trouve dans les 26 localités du Nunavut un comité de justice communautaire, auquel les infractions alléguées peuvent être redirigées par les policiers ou les procureurs, avant ou après la mise en accusation. Ces comités rencontrent le contrevenant, les victimes et les membres de la communauté afin de tenter de réparer les relations brisées par un comportement criminel. Ils aident également les contrevenants à réintégrer la communauté après une incarcération en leur offrant des services communautaires de counselling et d'orientation, auxquels tous les membres de la communauté sont invités à participer.

Recommandation 50

Le comité recommande que la ministre de la Justice accorde un soutien financier et administratif pour les initiatives de justice réparatrice dans les territoires du Nord canadien en collaboration avec les peuples autochtones des localités visées.

³⁹⁴ Voir le témoignage de William MacKay, gouvernement du Nunavut (*Témoignages*, [20 octobre 2016](#)).

³⁹⁵ *Ibid.*

ANNEXE A – Liste des recommandations

1. Le comité recommande que, durant la réunion des ministres de la justice fédéral, provinciaux et territoriaux qui se tiendra en septembre 2017 en vue de remédier aux délais dans les procès criminels, les ministres de la Justice :
 - élaborent et diffusent une stratégie nationale qui vise à prendre des mesures immédiates en vue de remédier aux délais dans les procès criminels;
 - dressent un plan de financement détaillant la façon dont le gouvernement fédéral entend aider les provinces et territoires dans la modernisation de leurs systèmes judiciaires.
2. Le comité recommande que la ministre de la Justice, en plus d'assumer un rôle de leader, prête assistance à Statistique Canada, en travaillant de concert avec les provinces et les territoires ainsi qu'avec d'autres intervenants concernés qui œuvrent dans le système judiciaire, afin de veiller à ce que les données recueillies aux fins de l'Enquête intégrée sur les tribunaux de juridiction criminelle soient fiables et suffisantes pour présenter à la population canadienne un portrait de son système de justice pénale aussi juste et accessible que possible. Les statistiques devraient clairement refléter, si possible, le nombre de causes qui se sont réglées par un arrêt des procédures suite à l'atteinte au droit d'être jugé dans un délai raisonnable.
3. Le comité recommande que la ministre de la Justice conçoive, à l'intention de la magistrature, des juristes et d'autres intervenants principaux du système judiciaire, une stratégie nationale d'information et de sensibilisation prônant les façons de remédier aux problèmes de délais et d'inefficacités dans le système judiciaire.
4. Le comité recommande que la réparation en cas de délai déraisonnable soit considérée dans le prononcé de la sentence et des dépens, et que la procureure générale du Canada sollicite par renvoi l'avis de la Cour suprême du Canada sur la validité constitutionnelle des modifications qu'elle proposera d'apporter au *Code criminel* pour consacrer cette réparation en droit.
5. Le comité recommande que le gouvernement du Canada institue un organe indépendant d'experts ayant pour mandat de procéder à un examen approfondi et impartial du *Code criminel* et de formuler des recommandations en vue de sa modernisation et de sa refonte.
6. Le comité recommande que la ministre de la Justice dépose des propositions de modifications législatives au *Code criminel* pour consacrer, à l'article 718.2, le principe selon lequel l'enregistrement d'un plaidoyer de culpabilité tôt dans les procédures doit être considéré comme une circonstance atténuante aux fins de la détermination de la peine.
7. Le comité recommande que la ministre de la Justice fasse le nécessaire pour éliminer le recours aux enquêtes préliminaires ou en restreindre leur utilisation.
8. Le comité recommande que la ministre de la Justice procède à un examen intégral des peines minimales obligatoires afin :

- de dégager des principes raisonnables basés sur des données probantes pour déterminer dans quelles circonstances elles sont appropriées;
 - d'évaluer la possibilité de permettre au tribunal d'y substituer d'autres peines ou des traitements lorsque le contrevenant aux prises avec des problèmes de santé mentale est passible d'une peine minimale obligatoire.
9. Le comité recommande que la ministre de la Justice évalue l'intérêt de désigner des infractions liées à certaines problématiques sociales afin qu'elles soient règlementées par l'application d'un régime de sanctions administratives et de restreindre les poursuites pénales aux crimes plus graves afin de réduire les pressions exercées sur les ressources limitées des tribunaux.
10. Le comité recommande que la ministre de la Justice :
- porte une attention particulière aux recommandations formulées par le commissaire aux langues officielles dans son rapport de 2013 intitulé *L'accès à la justice dans les deux langues officielles : Améliorer la capacité bilingue de la magistrature des cours supérieures*;
 - veille, dans le choix des nouveaux juges qu'elle nommera, à améliorer le bilinguisme de la magistrature au Canada, en particulier dans les régions où se trouvent d'importantes communautés de langue officielle en situation minoritaire.
11. Le comité recommande que la ministre de la Justice, en collaboration avec les provinces et les territoires, élabore une stratégie visant à garantir aux victimes de tout le pays un niveau de services constant et adéquat, notamment en :
- accroissant la disponibilité des centres d'appui et des services intégrés aux victimes;
 - établissant des systèmes informatisés de notification à l'intention des victimes pour leur permettre de se renseigner sur le déroulement des procédures pénales et sur les services offerts.
12. Le comité recommande que la ministre de la Justice invite les provinces et territoires à présenter des demandes de financement en vue de développer les services intégrés et les centres d'appui aux victimes partout au Canada.
13. Le comité recommande que la ministre de la Justice, en collaboration avec les provinces et les territoires et, notamment, avec la magistrature :
- insiste sur le besoin pour les juges d'améliorer la gestion des instances, dont l'imposition d'échéances, le rejet de requêtes d'ajournement inutiles, et ce, en utilisant les outils existants;
 - envisage de modifier le *Code criminel* pour favoriser une meilleure gestion des instances, s'il y a lieu.
14. Le comité recommande que la ministre de la Justice, en collaboration avec les provinces et les territoires :

- établit des méthodes permettant de mesurer le rendement et l'efficacité des tribunaux et de fixer des objectifs et des points de repère pour les procédures criminelles partout au Canada;
 - revoit les méthodes de planification des tribunaux à l'échelle du pays et justifie et encadre objectivement le remplacement des pratiques désuètes par des pratiques exemplaires;
 - crée des mécanismes en vue d'assurer le caractère récurrent et systématique de cette analyse et la diffusion de ses résultats.
15. Le comité recommande que la ministre de la Justice assume un rôle de leader en aidant les provinces et les territoires à élaborer des méthodes et des outils de planification garantissant une utilisation optimale, productive et efficace des salles d'audience, par la création, par exemple, de « tribunaux fantômes », le maintien des activités l'été, l'accroissement des heures de travail et autres initiatives connexes.
16. Le comité recommande que la ministre de la Justice complète sans tarder la composition des comités consultatifs à la magistrature et qu'elle assure à leurs membres la formation et l'assistance nécessaires pour qu'ils puissent étudier les candidatures et lui recommander des candidats en vue de leur nomination.
17. Le comité recommande que les juges des cours supérieures soient nommés le jour même du départ à la retraite d'un juge lorsque cela est connu d'avance; les exceptions à ce remplacement immédiat seraient une mort ou une retraite anticipée inattendues.
18. Le comité recommande que la ministre de la Justice, en collaboration avec les provinces et territoires et, en particulier, avec la magistrature :
- évalue, en vue d'en faire rapport publiquement, le volume de dossiers pris en charge par chacune des cours supérieures partout au pays et détermine combien de juges sont nécessaires pour répondre aux besoins de chacune des régions du pays;
 - détermine, en se basant sur une analyse étayée par des données fiables, le nombre adéquat de juges devant être fixé par la *Loi sur les juges*;
 - dépose un projet de loi pour modifier la *Loi sur les juges* en conséquence.
19. Le comité recommande que le Commissariat à la magistrature fédérale Canada mette à jour les données de son site Web (basées sur la *Loi sur les juges*) concernant la nomination des juges et le nombre de postes vacants dans chaque province et territoire pour qu'elles reflètent également le nombre de juges des cours supérieures nommés sous le régime d'une loi provinciale.

20. Le comité recommande que la ministre de la Justice modifie le *Code criminel* pour autoriser des fonctionnaires judiciaires qui ne sont pas juges à régler certaines affaires d'ordre procédural dans le cadre des audiences pénales.
21. Le comité recommande que la ministre de la Justice assume un rôle de leader et mette sur pied un programme visant à encadrer la conception de systèmes informatisés qui pourront être adoptés par les provinces et les territoires et qui :
- permettront de gérer efficacement les procédures judiciaires et administratives dans les tribunaux;
 - feront en sorte qu'un plus grand nombre de procédures pourront être informatisées de façon à réduire les comparutions inutiles;
 - rendront possible la divulgation de la preuve par voie électronique;
 - comporteront un portail convivial où les accusés non représentés, les témoins et les autres parties intéressées pourront se renseigner sur le déroulement des procédures.
22. Le comité recommande que la ministre de la Justice et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile voient à équiper les avocats de la Couronne et les services de police de tout le pays de systèmes informatisés intégrés qui faciliteront les communications électroniques et permettront aux policiers de tirer le maximum du temps qu'ils consacrent aux procédures pénales.
23. Le comité recommande que le gouvernement du Canada, par l'entremise de Sécurité publique Canada et de la Gendarmerie royale du Canada :
- engage les ressources nécessaires pour que les laboratoires judiciaires du Canada puissent effectuer les analyses d'ADN et actualiser la Banque nationale de données génétiques plus rapidement;
 - voie avec les gouvernements de l'Ontario et du Québec à ce que leurs laboratoires judiciaires disposent d'une aide financière suffisante.
24. Le comité recommande que la ministre de la Justice dépose une proposition de modification législative au *Code criminel* pour autoriser le prélèvement systématique d'un échantillon d'ADN sur tout adulte ayant été reconnu coupable au Canada d'une infraction désignée au sens de l'article 487.04 du *Code criminel*.
25. Le comité recommande que la ministre de la Justice et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, en collaboration avec les provinces et les territoires :
- procèdent à l'examen des pratiques exemplaires en matière de coopération entre les policiers et les avocats de la Couronne, et à l'analyse du bien-fondé respectif des divers modèles de mise en accusation;
 - publient les conclusions de cet examen et formulent des recommandations aux services de police et aux services de poursuites de tout le pays.
26. Le comité recommande que la ministre de la Justice dépose une proposition de modification législative au *Code criminel* qui prévoit expressément qu'un procureur de la Couronne doit

divulguer complètement la preuve avant le procès, à l'échéance fixée par le juge, le cas échéant, et que la divulgation d'éléments de preuve une fois cette dernière close ne peut être autorisée que si elle répond à un devoir de diligence ou si les éléments en question étaient jusque-là inconnus.

27. Le comité recommande que la ministre de la Justice voie au développement de logiciels et de technologies connexes pour la gestion et la divulgation de la preuve, qui pourraient prendre la forme d'un fichier centralisé interrogeable partout au Canada par les policiers et les avocats de la Couronne et de la défense.
28. Le comité recommande que la ministre de la Justice procède à la révision du *Code Criminel* et des autres lois fédérales en matière de justice pénale pour les modifier par l'ajout de dispositions énonçant les éléments de preuve habituels devant être divulgués systématiquement avant le début d'un procès pénal.
29. Le comité recommande que la ministre de la Justice effectue une révision globale des programmes d'aide juridique dans l'optique de les rendre accessibles dans une mesure acceptable à l'échelle du Canada.
30. Le comité recommande que la ministre de la Justice instaure de plus amples mesures d'aide pour les accusés non représentés au Canada et qu'elle établisse, en collaboration avec les provinces et territoires, des portails informatisés simples qui pourront être utilisés par les accusés pour planifier leurs comparutions et se renseigner sur les procédures judiciaires.
31. Le comité recommande que la ministre de la Justice :
 - déclare prioritaire la réduction du nombre de personnes en détention provisoire au Canada;
 - établisse, en collaboration avec les provinces et territoires, un plan de réforme du régime actuel de mise en liberté conditionnelle.
32. Le comité recommande que la ministre de la Justice et le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile déclarent prioritaires le développement et la production de dispositifs électroniques de surveillance comme solution de rechange à la détention provisoire des accusés qui s'y prêtent.
33. Le comité recommande que la ministre de la Justice priorise la réduction du temps d'audience consacré aux infractions contre l'administration de la justice et qu'elle développe, en collaboration avec les provinces et territoires, des solutions de rechange pour ce type d'infractions.
34. Le comité recommande que la ministre de la Justice élabore, en collaboration avec les provinces et les territoires, des conditions de mise en liberté des accusés qui garantiront la protection de la population tout en réduisant le nombre d'instances découlant d'une infraction contre l'administration de la justice.

35. Le comité recommande que le gouvernement du Canada, en particulier les ministres de la Justice, de la Santé et de la Sécurité publique et de la Protection civile, coordonne une stratégie fondée sur des données probantes et assortie d'objectifs clairs qui vise à garantir la prestation de services de santé adéquats aux Canadiens aux prises avec des problèmes de santé mentale, notamment ceux souffrant d'alcoolisme ou d'autres toxicomanies. Des ressources financières devraient être affectées en particulier aux programmes axés sur la prévention du crime chez les personnes ayant des problèmes de santé mentale et au traitement de ces personnes en milieu carcéral.
36. Le comité recommande que la ministre de la Justice et la ministre de la Santé recueillent des données uniformes à la grandeur du Canada sur les méthodes de dépistage des problèmes de santé mentale dans le système judiciaire. Il recommande également que les données relatives au dépistage et les solutions offertes par les tribunaux fassent l'objet d'un rapport annuel de la Commission de la santé mentale du Canada (ou d'un autre organisme compétent).
37. Le comité recommande que la ministre de la Justice, en collaboration avec les provinces et les territoires :
- prévoie des mesures suffisantes pour le développement et la promotion de programmes de déjudiciarisation avant et après l'inculpation pour l'ensemble du Canada;
 - détermine comment elle pourrait, grâce aux ressources dont elle dispose, assurer la collecte des données nécessaires pour évaluer l'efficacité de ces programmes.
38. Le comité recommande qu'une fois mise en œuvre la recommandation 37, la ministre de la Justice invite les provinces et territoires à présenter des demandes de financement relativement à des programmes de déjudiciarisation avant et après l'inculpation.
39. Le comité recommande que la ministre de la Justice procède à l'examen du *Code criminel* et propose d'y modifier l'article 717 par l'ajout :
- d'un énoncé des principes et objectifs qui sous-tendent les dispositions portant sur les mesures de rechange;
 - d'une mention autorisant expressément les policiers, les avocats de la Couronne et la magistrature à recommander, en vertu de leur pouvoir discrétionnaire, la participation des personnes qui s'y prêtent à des programmes de déjudiciarisation avant et après l'inculpation.
40. Le comité recommande que les ministres de la Justice, de la Santé et de la Sécurité publique coordonnent une stratégie et invitent les provinces et les territoires à présenter des demandes de financement pour la création d'équipes intégrées multi-organismes inspirées du modèle de Prince Albert afin d'offrir aux contrevenants, aux accusés et aux personnes à risque de commettre un crime des traitements et des mesures d'aide assortis à leurs besoins et de diminuer le recours aux services de police dans les cas qui relèvent davantage des travailleurs sociaux et du secteur de la santé.

41. Le comité recommande que la ministre de la Justice, en collaboration avec les provinces et les territoires :
- effectue et diffuse une étude et une analyse des pratiques exemplaires, des procédures de mise en œuvre et de l'efficacité comparative des tribunaux thérapeutiques, comme les tribunaux de traitement de la toxicomanie et les tribunaux de santé mentale;
 - conçoive une stratégie visant à garantir l'accès à des tribunaux thérapeutiques efficaces dans tout le pays;
 - invite les provinces et les territoires à présenter des demandes de financement pour l'établissement de tribunaux thérapeutiques fondés sur des données probantes et adaptés aux besoins des collectivités.
42. Le comité recommande que la ministre de la Justice, en collaboration avec les provinces et les territoires :
- informe et sensibilise les intervenants du système judiciaire aux bienfaits et aux modalités d'application des principes de la justice réparatrice;
 - déclare prioritaire l'analyse des moyens de développer davantage les programmes de justice réparatrice;
 - invite les gouvernements provinciaux et territoriaux à présenter des demandes de financement pour la création et l'expansion de programmes de justice réparatrice;
 - effectue et diffuse des études sur les pratiques exemplaires, les procédures de mise en œuvre et l'efficacité comparative des programmes de justice réparatrice.
43. Le comité recommande que la ministre de la Justice, en collaboration avec les provinces et les territoires, élabore des stratégies visant à réadapter les contrevenants en utilisant les mesures les plus appropriées et à réduire le taux de récidive au Canada dans une optique de célérité judiciaire.
44. Le comité recommande que le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile garantisse aux contrevenants souffrant de problèmes de santé mentale ou de dépendances l'accès à des programmes fédéraux conçus à leur intention et qu'il invite les provinces et les territoires à présenter des demandes relativement à de tels programmes.
45. Le comité recommande que la ministre de la Justice affecte des ressources et des fonds suffisants au Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones (devenu le Programme d'aide parajudiciaire aux Autochtones) pour qu'il puisse fournir aux Autochtones l'aide dont ils ont besoin dans le système judiciaire.
46. Le comité recommande que la ministre de la Justice assure la disponibilité, partout au Canada, de ressources et de fonds pour fournir les programmes qui aident à la production des rapports *Gladue*.
47. Le comité recommande que la ministre de la Justice, au nom du gouvernement du Canada, accélère l'examen et la mise en œuvre des appels à l'action contenus dans le rapport de la Commission de vérité et réconciliation du Canada qui portent sur le système judiciaire.

48. Le comité recommande que la ministre de la Justice :
- nomme le plus rapidement possible des juges dans le Nord du Canada, particulièrement au Nunavut où il n’y a que des juges de nomination fédérale;
 - veille à ce qu’il y ait un effectif suffisant de juges suppléants disposés à servir dans les territoires.
49. Le comité recommande que la ministre de la Justice veille à ce que des ressources soient investies dans des solutions technologiques pour résoudre les problèmes posés par une faible densité de population dans des collectivités éloignées et isolées, notamment par :
- des liens de communication sécurisés, à haute vitesse, entre les avocats et leurs clients et entre les avocats dans les localités et tout établissement judiciaire central;
 - une technologie de vidéoconférence de façon que les comparutions devant le tribunal telles que les audiences sur la mise en liberté conditionnelle et les requêtes interlocutoires puissent être menées à distance, sans que l’accusé soit retiré de sa collectivité.
50. Le comité recommande que la ministre de la Justice accorde un soutien financier et administratif pour les initiatives de justice réparatrice dans les territoires du Nord canadien en collaboration avec les peuples autochtones des localités visées.

ANNEXE B – Liste des témoins

<p>Mercredi le 3 février 2016</p> <p><i>À titre personnel</i> L'honorable Patrick J. LeSage, ancien juge en chef de la Cour supérieure de justice de l'Ontario Carissima Mathen, professeure associée, Faculté de droit, Université d'Ottawa</p> <p>Jeudi le 4 février 2016</p> <p><i>Statistique Canada</i> Yvan Clermont, directeur, Centre canadien de la statistique juridique Josée Savoie, chef, programme des tribunaux, Centre canadien de la statistique juridique</p> <p><i>Ministère de la Justice Canada</i> Donald Piragoff, sous-ministre adjoint principal, Secteur des politiques Stephen Zaluski, avocat général et directeur, Service des affaires judiciaires, des cours et des tribunaux administratifs Anny Bernier, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal</p> <p>Mercredi le 17 février 2016</p> <p><i>Service des poursuites pénales du Canada</i> Brian Saunders, Directeur des poursuites pénales George Dolhai, directeur adjoint des poursuites pénales</p> <p>Jeudi le 18 février 2016</p> <p><i>Association du Barreau canadien</i> Ian M. Carter, trésorier, Section du droit pénal Tony Paisana, membre de l'exécutif, Section du droit pénal Gaylene Schellenberg, avocate, Législation et réforme du droit</p> <p><i>Criminal Lawyers' Association</i> Leo Russomanno, membre et criminaliste Dominic Lamb, membre</p> <p><i>Conseil canadien des avocats de la défense</i> William Trudell, président Greg DelBigio, membre</p> <p>Mercredi le 24 février 2016</p> <p><i>Ministère du Procureur général de l'Ontario</i> Michael Waby, directeur exécutif, Stratégie de modernisation du système de justice pénale Agata Falkowski, conseillère en matière de projet, Stratégie de modernisation du système de justice pénale</p> <p><i>Gouvernement de la Saskatchewan</i> Kevin Fenwick, sous-ministre et sous-procureur général, ministère de la justice</p>	<p>Jeudi le 25 février 2016</p> <p><i>Association canadienne des chefs de police</i> Joseph Oliver, commissaire adjoint, opération technique, GRC</p> <p><i>Aide juridique Ontario</i> David Field, président et chef de la direction Marcus Pratt, directeur général intérimaire, Recherche stratégique et des politiques</p> <p><i>L'Aide juridique de la Nouvelle-Écosse</i> Karen Hudson, directrice exécutive</p> <p><i>Legal Aid BC</i> Mark Benton, chef de la direction</p> <p>Mercredi le 9 mars 2016</p> <p><i>Association canadienne des juristes de l'État</i> Rick Woodburn, président</p> <p><i>Association des procureurs de la couronne de l'Ontario</i> Kate Matthews, présidente Laurie Gonet, vice-présidente</p> <p><i>À titre personnel</i> Ian Greene, professeur, science politique, Université York</p> <p><i>Ministère de la Justice</i> L'honorable Jody Wilson-Raybould, C.P., députée, ministre de la Justice et procureure générale du Canada William F. Pentney, Sous-ministre de la Justice et sous-procureur général du Canada Donald Piragoff, Sous-ministre adjoint principal, Secteur des politiques</p> <p>Jeudi le 10 mars 2016</p> <p><i>Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry</i> Kim Pate, directrice exécutive</p> <p><i>Société John Howard du Canada</i> Catherine Latimer, directrice générale</p> <p><i>Le conseil des églises pour la justice et la criminologie</i> Rebecca Bromwich, membre du conseil d'administration, trésorière</p> <p><i>Service correctionnel du Canada</i> Andrea Markowski, directrice de district, Bureau de district du Manitoba /Saskatchewan/Nord-Ouest de l'Ontario</p> <p><i>Association des agents de probation de l'Ontario</i> Elana Lamesse, présidente</p> <p>Mercredi le 23 mars 2016</p> <p><i>Association canadienne des policiers</i> Tom Stamatakis, président</p> <p><i>À titre personnel</i> Raymond Wyant, juge doyen de la Cour du Manitoba, ancien juge en chef de la Cour provinciale du Manitoba</p> <p><i>Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique</i> Josh Paterson, directeur général</p>
---	--

<p>Jeudi le 24 mars 2016</p> <p><i>Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes</i> Heidi Illingworth, directrice exécutive</p> <p><i>Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels</i> Sue O'Sullivan, ombudsman fédérale des victimes d'actes criminels</p> <p><i>Victimes d'agressions sexuelles au masculin (VASAM)</i> Alain Fortier, président Frank Tremblay, vice-président</p> <p>Mercredi le 13 avril 2016</p> <p><i>À titre personnel</i> L'honorable François Rolland, ancien juge en chef de la Cour supérieure du Québec Anthony Doob, professeur, Centre de criminologie, Université de Toronto Cheryl Webster, professeure associée, Département de criminologie, Université d'Ottawa Carl Baar, professeur émérite des sciences politiques, Université Brock</p> <p>Jeudi le 14 avril 2016</p> <p><i>Service de police d'Ottawa</i> Craig Fairbairn, agent de liaison du tribunal de traitement de la toxicomanie, Unité central de voisinage</p> <p><i>Rideauwood Addiction and Family Services</i> Marion Wright, directrice clinique</p> <p><i>Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies</i> Rebecca Jesseman, conseillère principale en politiques</p> <p><i>À titre personnel</i> Dr Keith Ahamad, professeur clinicien adjoint, Université de la Colombie britannique</p> <p>Mercredi le 20 avril 2016</p> <p><i>Centre de toxicomanie et de santé mentale</i> Dr Alexander Simpson, chef de la psychiatrie légale</p> <p><i>Commission de la santé mentale du Canada</i> Louise Bradley, présidente et chef de la direction Patrick Baillie, psychologue, Service de santé de l'Alberta</p> <p><i>À titre personnel</i> Dr John Bradford, professeur, Université d'Ottawa</p> <p><i>Criminal Lawyers' Association</i> Anita Szigeti, Portefeuille de la santé mentale</p>	<p>Jeudi le 21 avril 2016</p> <p><i>Ministère de la Justice, gouvernement de la Saskatchewan</i> Dale McFee sous-ministre, Services correctionnels et de police</p> <p><i>Ministère de la Justice Canada</i> Donald Piragoff, sous-ministre adjoint principal, Secteur des politiques Lucie Angers, avocate générale, Section de la politique en matière de droit pénal</p> <p><i>Sécurité publique Canada</i> Gina Wilson, sous-ministre déléguée Angela Connidis, directrice générale, Direction générale des affaires correctionnelles et de la justice pénale</p> <p><i>Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada</i> Elizabeth Strange, présidente</p> <p>Vendredi le 6 mai 2016</p> <p><i>Province Nouvelle-Écosse</i> Jocelyn Yerxa, directrice par intérim, Département des Ainé(e)s</p> <p><i>Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women</i> Stephanie MacInnis-Langley, directrice générale</p> <p><i>Nova Scotia Barristers' Society</i> Emma Halpern, agente d'équité et d'accès</p> <p><i>Cumberland Restorative Justice Society</i> Jennifer Furlong, directrice générale</p> <p><i>À titre personnel</i> Jennifer Llewellyn, professeure, Université Dalhousie</p> <p><i>Council of Parties for the Restorative Public Inquiry into the Home for Colored Children</i> Tony Smith, co-président</p> <p><i>Chignecto-Central Regional School Board</i> Scott Milner, directeur, Service d'éducation</p> <p><i>À titre personnel</i> L'honorable Pamela Williams, juge en chef, Provincial and Family Courts of Nova Scotia</p> <p><i>Tri-County Restorative Justice</i> Tanya Bain, directrice</p> <p><i>Mi'kmaq Legal Support Network</i> Paula Marshall, gestionnaire de programme</p> <p><i>Police régionale d'Halifax</i> Jean-Michel Blais, directeur de police James Butler, inspecteur</p> <p><i>À titre personnel</i> Michelle Williams, directrice, IB&M Initiative, Schulich School of Law, Université Dalhousie</p>
--	---

Mardi le 27 Septembre 2016

Service de police de Vancouver
Adam Palmer, agent de police en chef

British Columbia Crown Counsel Association
Jennifer Lopes, vice-présidente

Ministère de la Sécurité publique et du Solliciteur général de la Colombie-Britannique
Sam MacLeod, surintendant des véhicules automobiles

BC Justice Reform Initiatives
Geoffrey Cowper, président

Native Courtworker and Counselling Association of BC
Darlene Shackelly, directrice générale

Acumen Law Corporation
Paul Doroshenko, avocat

Trial Lawyers Association of British Columbia
Richard Fowler, Fowler et Smith

Peck and Company
Eric Gottardi, associé

Mercredi le 28 septembre 2016

À titre personnel
L'honorable Neil Wittmann, juge en chef, Cour du banc de la Reine de l'Alberta
L'honorable Terrence Matchett, juge en chef, Cour provinciale de l'Alberta

Sheldon Kennedy Child Advocacy Centre
Sheldon Kennedy, premier directeur

Service de police de Calgary
Roger Chaffin, agent de police en chef

Alberta Crown Attorneys Association
Damian Rogers, trésorier

Legal Aid Alberta
Suzanne Poilkosnik, présidente et chef de la direction

Calgary Youth Justice Society
Denise Blair, directrice générale

Criminal Trial Lawyers Association
Graham Johnson, associé, Dawson, Duckett, Shaigec & Garcia

Calgary Legal Guidance
Margaret Keelaghan, avocate générale principale

Criminal Defence Lawyers Association of Alberta
Ian Savage, président

Jeu di le 29 septembre 2016

Service de police de Saskatoon
Clive Weighill, chef

Saskatchewan Crown Attorneys Association
Kelly Kaip, présidente

Ministère de la Justice, gouvernement de la Saskatchewan
Matt Gray, directeur, Établir des partenariats pour réduire la criminalité

Community Mobilization Prince Albert
Troy Dumont, directeur exécutif par intérim
Markus Winterberger, analyste, intelligence stratégique
Tamara Dunlop, analyste tactique
Norman Taylor, président

Global Network for Community Safety Canada Inc.
Norman Taylor, président

Legal Aid Saskatchewan
Craig Goebel, chef de la direction
Joanne Khan, directrice des services légaux

Saskatchewan Aboriginal Courtworker Program
Annette Ermine, gestionnaire du programme
Kathleen Makela, gestionnaire, programme d'études juridiques pour les peuples autochtones,
Native Law Centre, College of Law, Université de la Saskatchewan

Carol Lafonde, assistante parajudiciaire aux programmes d'assistance parajudiciaire aux autochtones

Saskatoon Criminal Defence Lawyers Association Inc.
Andrew Mason, président
Michael W. Owens, vice-président

Mercredi le 5 octobre 2016

Commissariat aux langues officielles
Graham Fraser, commissaire
Pascale Giguère, avocate générale, Direction des affaires juridiques

Murphy Toronto Lawyers
Mary Murphy, avocate

Henein Hutchison LLP
Christine Mainville, avocate

The Law Firm of David Genis
David Genis, avocat

Hale Criminal Law Office
John H. Hale, avocat

Mercredi le 19 octobre 2016

Association du Barreau canadien
Ian M. Carter, trésorier, Section du droit pénal
Gaylene Schellenberg, avocate, Législation et réforme du droit

Jeu di le 20 octobre 2016

Gouvernement du Nunavut
William MacKay, sous-ministre, ministère de la justice

Mercredi le 26 octobre 2016

Gendarmerie royale du Canada
François Bidal, commissaire adjoint, Services des sciences judiciaires et de l'identité
Surintendant principal Brendan Heffernan, directeur général, Services canadiens d'identification criminelle en temps réel, Services des sciences judiciaires et de l'identité
Ron Fournay, directeur, Science et partenariats stratégiques, Services des sciences judiciaires et de l'identité

Sécurité publique Canada
Evan Travers, directeur général par intérim, Direction générale de la loi et des stratégies frontalières

<p>Jeudi le 27 octobre 2016</p> <p><i>Congrès des peuples autochtones</i> Kim Beaudin, chef adjoint national Ron Swain, conseiller principal en politiques</p> <p><i>À titre personnel</i> L'honorable Shaun Nakatsuru, juge, Tribunal Gladue, Cour de justice de l'Ontario (par vidéoconférence)</p> <p>Vendredi le 28 octobre 2016</p> <p><i>À titre personnel</i> Vincent Langlois, chercheur, École de criminologie, Université de Montréal Marie Manikis, professeure adjointe, Droit pénal, Université McGill, <i>Service de police de la Ville de Montréal (SPVM)</i> Didier Deramond, directeur adjoint, Direction des opérations Hélène Des Parois, avocate, Services des affaires juridiques <i>Centre d'aide aux victimes d'actes criminels de Montréal pour le Réseau des CAVAC</i> Jenny Charest, directrice générale <i>Barreau du Québec</i> Claudia Prémont, Bâtonnière du Québec Sylvie Champagne, Secrétaire de l'Ordre et directrice du Contentieux <i>Le Jeune Barreau de Montréal</i> Sophia Rossi Lanthier, avocate et administratrice sur le Conseil d'administration Adam Villeneuve, avocat <i>Association des avocats de la défense de Montréal</i> Philippe Knerr, avocat <i>Association des avocats et avocates de la défense</i> Mathieu Rondeau-Poissant, avocat, représentant du district de Longueuil</p> <p>Mercredi le 2 novembre 2016</p> <p><i>DSN Consulting</i> Scott Newark, consultant en politiques publiques</p> <p><i>À titre personnel</i> Rick Audas, professeur agrégé, Statistique et économie de la santé, Université Memorial David Bird, avocat retraité, Ministère de la Justice du Canada</p> <p>Jeudi le 3 novembre 2016</p> <p><i>À titre personnel</i> L'honorable Neil Wittmann, juge en chef, Cour du banc de la Reine de l'Alberta <i>Ministère de la sécurité communautaire et des services correctionnels</i> Anthony Tassarolo, Directeur, Centre des sciences</p>	<p>Mercredi le 16 novembre 2016</p> <p><i>À titre personnel</i> L'honorable Neil Wittmann, juge en chef, Cour du banc de la Reine de l'Alberta</p> <p>Jeudi le 17 novembre 2016</p> <p><i>À titre personnel</i> Le très honorable sir Brian Leveson, président de la Division du Banc de la Reine, magistrature de l'Angleterre et du pays de Galles</p> <p>Jeudi le 9 mars 2017</p> <p><i>À titre personnel</i> Christopher Sherrin, professeur agrégé, Faculté de droit, University of Western Ontario Bruce MacFarlane, professeur, Faculté de droit, University of Manitoba Peter Hogg, chercheur invité, Blake, Cassels & Graydon s.r.l.</p> <p>L'honorable Jody Wilson-Raybould, C.P., députée, ministre de la Justice et procureure générale du Canada</p> <p><i>Ministère de la Justice</i> William F. Pentney, Sous-ministre de la Justice et sous- procureur général du Canada Donald Piragoff, Sous-ministre adjoint principal, Secteur des politiques</p>
---	--

ANNEXE C – Ordre of Renvoi

Extrait des Journaux du Sénat du jeudi 28 janvier 2016:

L'honorable sénateur Runciman propose, appuyée par l'honorable sénatrice Marshall,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives aux délais dans le système de justice pénale au Canada ainsi que les rôles joués par le gouvernement du Canada et le Parlement afin de réduire ces délais;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 mars 2017 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
Charles Robert

Extrait des Journaux du Sénat du jeudi 2 mars 2017:

L'honorable sénateur Baker, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Eggleton, C.P.,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le jeudi 28 janvier 2016, la date du rapport final du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles concernant son étude sur les questions relatives aux délais dans le système de justice pénale au Canada soit reportée du 31 mars 2017 au 30 juin 2017.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
Charles Robert

ANNEXE D – Membres

L'honorable Bob Runciman, président

L'honorable George Baker, C.P., vice-président

Les honorables sénateurs :

Denise Batters

Pierre-Hugues Boisvenu

Jean-Guy Dagenais

Mobina Jaffer

Serge Joyal, C.P.

Thomas Johnson McInnis

Paul McIntyre

Donald Plett

Murray Sinclair

Vernon White

Membres d'office du comité :

Les honorables sénateurs Claude Carignan, C.P. (ou Yonah Martin) et Peter Harder, C.P. (ou Diane Bellemare).

Autres sénateurs qui ont participé de temps à autre à cette étude :

Les honorables sénateurs Cowan, Fraser, MacDonald

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Julian Walker, Maxime Charron-Tousignant et Robin MacKay, analystes.

Greffière du comité :

Jessica Richardson.

Direction des comités du Sénat :

Diane McMartin, adjointe administrative.