

Accroître l'efficacité de la police

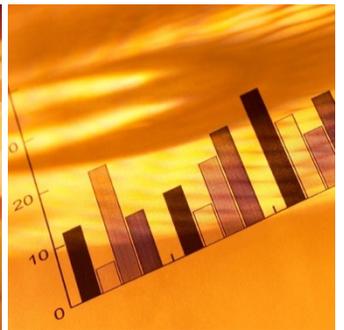
Défis et possibilités

Curt T. Griffiths
Joshua J. Murphy
Mark Tatz

RAPPORT DE RECHERCHE : 2015-R021

DIVISION DE LA RECHERCHE

www.securitepublique.gc.ca



BÂTIR UN **CANADA SÉCURITAIRE ET RÉILIENT**



Sécurité publique
Canada

Public Safety
Canada

Canada 

Sommaire

Dans le présent rapport, nous abordons les pratiques non efficaces dans les interactions de la police avec le système de justice pénale relevées au moyen d'entrevues avec des policiers, des représentants civils de la police, la Couronne et des hauts représentants officiels de la justice. Nous avons repéré plusieurs grandes pratiques non efficaces dans les interactions de la police avec le système de justice, notamment en ce qui concerne la divulgation; l'utilisation de la technologie; les défis auxquels sont confrontées les régions éloignées et du Nord; l'absence de pratique normalisée; et le manque d'échange collaboratif de l'information entre la police et la Couronne. Nous avons également cerné certaines sources de ces pratiques, notamment les politiques et les procédures internes et externes; les lois et règlements; l'insuffisance de la formation et de la surveillance; la jurisprudence; et la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les répondants s'entendaient généralement pour dire que de nombreux obstacles empêchent l'élimination des pratiques non efficaces dans leur administration, y compris le manque de volonté politique; les fonds insuffisants; l'absence de relations collaboratives entre les principaux intervenants (surtout entre la police et la Couronne); l'absence de pratique normalisée; et l'utilisation inégale de la technologie. Par ailleurs, les répondants s'inquiétaient de l'hésitation de diverses parties à réformer les pratiques traditionnelles et de l'indigence des recherches qui pourraient éclairer les politiques et les pratiques. Ils ont en outre souligné la nécessité de se pencher sur les défis uniques entourant la prestation de services de police dans les collectivités éloignées et du Nord. D'après les constatations de notre étude, le plus grand défi ne consiste pas à cerner les pratiques non efficaces au sein du système de justice et des services de police, mais bien à prendre des mesures pour les éliminer. À ce jour, peu d'initiatives ont servi à instaurer des pratiques normalisées en vue d'accroître l'efficacité des pratiques.

Note de l'auteur

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne traduisent pas nécessairement celles de Sécurité publique Canada. Prière d'acheminer toute correspondance à propos du présent rapport à l'adresse suivante : Division de la recherche, Sécurité publique Canada, 340, avenue Laurier Ouest, Ottawa (Ontario) K1A 0P8. Courriel : PS.CSCCBResearch-RechercheSSCRC.SP@canada.ca.

Remerciements

L'équipe du projet tient à remercier les personnes interrogées de leurs commentaires et de leurs réponses franches. Elle tient également à remercier les délégués des rencontres de 2014 de l'Association canadienne des policiers, qui ont contribué à la discussion sur les pratiques non efficaces dans les services de police, et à la Gendarmerie royale du Canada, qui a rédigé un long mémoire sur le sujet.

Renseignements sur le produit

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2016

N° PS18-25/2015F-PDF au catalogue.

ISBN 978-0-660-03498-0

Table des matières

Historique.....	3
Objectif.....	3
Méthodologie.....	5
Échantillon de consultation.....	5
Guide de consultation.....	6
Réponses.....	6
Maintien de l'ordre dans les collectivités éloignées et du Nord	7
Divulgence	8
Agents comparissant en tant que témoins	18
Le rôle de la Couronne.....	23
Traitement des causes.....	26
Le rôle de l'avocat de la défense.....	35
Juges de paix	36
Le transport des prisonniers.....	37
Renvoi des responsabilités	39
Installations judiciaires	41
L'organisation policière.....	42
La technologie.....	43
Initiatives visant à réaliser des gains d'efficience.....	48
Le rôle du gouvernement	55
Dynamique du système.....	56
La nécessité de pratiques normalisées	58
Sommaire.....	59
Prochaines étapes.....	62
Références.....	65
Jurisprudence.....	68
Annexe 1.....	69

Historique

Le 13 novembre 2013, tous les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux (FPT) responsables de la justice et de la sécurité publique ont approuvé le programme commun, une stratégie sur l'avenir des services de police au Canada. Cette stratégie repose sur trois piliers, dont l'un porte sur les gains d'efficacité au sein du système de justice pénale en général (pilier 3). Les travaux entrepris dans le cadre de ce pilier visent à accroître l'efficacité de l'interaction entre la police et les secteurs du système de justice pénale. En effet, la police estime que ses interactions actuelles avec le système de justice pénale (tribunaux, services des poursuites) donnent lieu à des pratiques non efficaces dans le traitement des infractions criminelles.

Par l'intermédiaire du programme commun, le gouvernement fédéral a lancé un examen à grande échelle des paramètres économiques des services de police au Canada. Cet examen englobait entre autres une série de sommets, de conférences, de rapports de recherche et de groupes de travail, de même que la création d'un portail de recherche. De plus, le Comité permanent de la sécurité publique et nationale (ci-après appelé le « Comité permanent ») et le Conseil des académies canadiennes ont publié des rapports qui traitent des enjeux relatifs au rôle de la police et à la façon dont la prestation des services de police peut être améliorée.

Le Comité permanent avait pour objectif d'étudier les paramètres économiques des services de police en mettant un accent particulier sur la façon d'accroître l'efficacité et l'efficacité des services de police au Canada (Kramp, 2014:1). Un rapport du Conseil des académies canadiennes, « Le maintien de l'ordre au Canada au XXI^e siècle : une nouvelle police pour de nouveaux défis » (Goudge, 2014) se penchait sur l'avenir des modèles de services de police publics au Canada, en s'attardant à la façon d'accroître l'efficacité et l'efficacité de la police. Des enquêtes ont aussi été menées dans diverses administrations à l'échelle du pays (cf. Cowper, 2012).

Objectif

L'objectif de l'étude consiste à favoriser la compréhension des interactions entre la police et le système de justice en général, à consigner les perceptions du système de justice, et à définir les mesures qui ont été prises dans le but d'accroître l'efficacité et l'efficacité de la police. Les termes « efficacité » et « efficacité » sont souvent utilisés de manière interchangeable dans les discussions sur les services de police, et ce, même s'ils rendent compte de dimensions différentes du rendement de la police. L'efficacité peut être définie comme la mesure de la quantité de ressources requises pour produire une unité d'extrait ou pour atteindre un résultat donné (coût par crime contre des biens signalé). Pour sa part, l'efficacité est une détermination du lien entre les extraits de l'organisation et les objectifs qu'elle veut réaliser (impact mesurable d'une initiative policière donnée sur la violence chez les jeunes) (Kiedrowsky et coll., 2013:3). L'efficacité est la mesure dans laquelle les buts et objectifs sont atteints, alors que l'efficacité est la mesure dans laquelle l'utilisation des ressources disponibles est maximisée.

L'étude nous donnait également l'occasion de décrire les mesures mises en œuvre, par le passé ou à l'heure actuelle, pour accroître l'efficacité de la police, de même que les obstacles rencontrés.

Afin d'améliorer les interactions entre la police et le système de justice pénale en général, il est nécessaire de définir les pratiques non efficaces et de concevoir des solutions réalisables, en plus d'appuyer la réforme de la pratique actuelle sur les pratiques exemplaires établies.

Le projet ciblait principalement les services de police, mais des entrevues ont tout de même été réalisées auprès d'avocats de la Couronne fédéraux et provinciaux ainsi que de représentants des systèmes de justice et des tribunaux provinciaux. Bon nombre des enjeux entourant les pratiques non efficaces dans le maintien de l'ordre qui ont été relevés par les répondants sont inextricablement liés aux activités des avocats de la Couronne et à l'administration des tribunaux. Il convient de souligner que la majorité des commentaires des répondants ne concernaient pas ce qu'on appelle souvent le « renvoi des responsabilités » – l'impact des compressions dans les services provinciaux (services aux personnes atteintes de troubles mentaux) et leurs répercussions sur les services de police. De façon générale, ces enjeux ont revêtu une importance capitale dans les discussions touchant les paramètres économiques des services de police.

Notre étude vise à éclairer le dialogue continu sur les paramètres économiques des services de police. Les données recueillies sont plus représentatives qu'exhaustives, et tournent autour des perceptions et des expériences du personnel de la justice pénale.

Tous les répondants ont fourni de la rétroaction sur les enjeux liés à la police ainsi qu'au système de justice en général. Un grand nombre des observations et des expériences des répondants viennent valider les constatations d'autres études et enquêtes, et laissent entrevoir l'émergence d'un consensus quant à la nature des pratiques non efficaces et aux réformes nécessaires pour les éliminer.

En plus de mener des entrevues, l'équipe de projet a examiné des rapports récents découlant de recherches et d'enquêtes sur la prestation des services de police qui s'inscrivaient dans le cadre de la discussion globale sur les paramètres économiques des services de police. L'équipe a également tenté de consigner les mesures prises (qu'elles se soient avérées efficaces ou non) pour accroître l'efficacité de la police. Deux réponses écrites approfondies aux questions d'entrevue ont été fournies par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) à Ottawa et un service de police régional en Ontario. Des renseignements ont aussi été recueillis au cours d'une séance rassemblant des délégués à la rencontre annuelle de l'Association canadienne des policiers (ACP) qui s'est tenue en 2014 à Banff, en Alberta. Lors d'une séance ouverte, les policiers ont eu l'occasion de relever les pratiques non efficaces dans les interactions de la police avec le système de justice, et d'indiquer les efforts déployés par leurs services de police ainsi que leurs administrations pour y remédier.

Il est à noter que toute discussion sur l'efficacité de la police comporte plus d'une dimension, notamment l'efficacité des politiques et des pratiques policières, le mode d'évaluation du rendement des services de police, et la mesure dans laquelle les opérations policières sont fondées sur des pratiques exemplaires et éclairées par celles-ci. Or, ces sujets se trouvent hors de la portée de notre étude, qui cherchait surtout à solliciter l'opinion des répondants quant aux pratiques non efficaces dans les services de police, à cerner la source des pratiques non efficaces et à déterminer les mesures pouvant être prises pour réussir à éliminer ces pratiques. Ceci dit, il ne

faut pas oublier le rôle joué par la prévention quand il s'agit d'accroître l'efficacité de la police et du système de justice.

Il importe en outre de noter que le présent rapport tourne autour des points de vue et des expériences des répondants. Nous n'avons pas tenté de vérifier l'information fournie. La majorité des répondants étant des policiers, les données recueillies reflètent les pratiques non efficaces dans les services de police et le système de justice d'un point de vue particulier. Les contributions de l'échantillon de répondants ne devraient pas être considérées comme des plaintes, mais plutôt comme des renseignements pouvant servir à éliminer les pratiques non efficaces dans les services de police et le système de justice.

Les constatations de l'étude ne font qu'illustrer les enjeux qui entourent l'efficacité de la police, ainsi que les défis auxquels sont confrontés les services de police et le système de justice et les possibilités qui s'offrent à eux. La rétroaction des répondants permet de déterminer où approfondir les recherches et laisse entrevoir la possibilité d'élaborer des projets pilotes ciblés en vue de s'attaquer aux causes des pratiques non efficaces.

Méthodologie

Échantillon de consultation

Sécurité publique Canada a rédigé un guide de consultation qui se compose de huit questions. L'échantillon (N = 40) était un échantillon calculé. Sécurité publique Canada et l'équipe de projet ont déterminé les personnes à consulter, sélectionnant les répondants en fonction de leur poste et de leur représentation géographique, notamment des policiers occupant des postes de cadres supérieurs, de cadres intermédiaires et de première ligne qui contribuent au maintien de l'ordre dans divers contextes allant des grands centres urbains aux collectivités éloignées accessibles par voie aérienne; des gestionnaires civils dans les services de police; des avocats de la Couronne provinciaux et fédéraux; des administrateurs de tribunaux; des personnes occupant des postes en recherche et en politiques dans les services de police et les tribunaux; et des hauts représentants officiels des systèmes de justice provinciaux et territoriaux.

L'équipe de projet a lu à chaque répondant au début de l'entrevue (ou lui a envoyé au préalable) le document mettant l'étude en contexte, qui précisait les objectifs de l'étude et sa relation avec le programme commun. On a garanti leur anonymat aux répondants, en les assurant que seuls leur poste et leur province ou territoire seraient indiqués. Dans le cas des grands services de police, c.-à-d. la GRC et la Police provinciale de l'Ontario (PPO), on a indiqué le service de police auquel appartenait le répondant (voir l'annexe 1). Suivant le protocole établi, on a mis en lieu sûr l'information collectée durant le projet. Une fois le rapport final terminé, toutes les données recueillies auprès des répondants seront détruites.

Guide de consultation

L'entrevue consistait en huit (8) questions ouvertes.

- Veuillez fournir tous les exemples de pratiques non efficaces (ou enjeux) auxquelles vous pouvez penser, qui engendrent un fardeau pour votre service (bureau de la Couronne).
- Ces enjeux sont-ils propres à votre service (bureau de la Couronne)? Par exemple, les enjeux pourraient concerner l'éloignement de votre administration, la langue, l'infrastructure ou la technologie.
- D'où vient cette pratique non efficace (ou cet enjeu)? Vient-elle de la législation, de la jurisprudence, des politiques et procédures, ou encore d'ailleurs?
- Votre service (bureau de la Couronne) a-t-il pris des mesures pour régler ces problèmes?
- Si non, à votre avis, quels obstacles vous empêchent d'appliquer des solutions aux problèmes que vous avez nommés?
- Si oui, la mesure a-t-elle eu l'effet escompté? Veuillez expliquer.
- Dans le cas des mesures que vous considérez comme réussies, de quoi les autres services ont-ils besoin pour obtenir le même succès?
- Connaissez-vous les mesures prises par tout autre service (bureau de la Couronne) pour s'attaquer aux enjeux que vous avez nommés?
- Serait-il possible d'adopter ces mesures dans votre service (bureau de la Couronne)? Si non, pourquoi?
- Pouvez-vous penser à toute autre information qui nous aiderait dans notre recherche?

Réponses

Les répondants ont relevé un manque d'efficacité dans certains aspects de l'interaction entre la police et les services des poursuites, la défense ou les tribunaux. Ce sont les aspects suivants qui revenaient le plus souvent : 1) les défis liés au maintien de l'ordre dans les collectivités éloignées et du Nord; 2) la divulgation; 3) l'établissement de l'horaire de comparution des policiers; 4) le manque de relations de collaboration entre la police et la Couronne; 5) l'absence de pratiques normalisées; 6) les activités des avocats de la défense; 7) les enjeux entourant les installations judiciaires; 8) l'utilisation de la technologie. Les enjeux mentionnés incluent aussi les juges de paix, le transport des prisonniers, le renvoi des coûts et les problèmes structurels au sein des services de police.

Ces enjeux ont été soulevés par les répondants de nombreuses administrations provinciales et territoriales à l'échelle du pays. Ils sont attribuables, entre autres, à la *Charte canadienne des droits et libertés* (la « *Charte* »), aux lois et règlements, à la jurisprudence, aux politiques, aux

ressources, à la dynamique des systèmes, ainsi qu'aux défis liés au maintien de l'ordre et à la justice dans les collectivités éloignées et du Nord.

Plusieurs défis ont été imputés à la fois au matériel (utilisation ou non-utilisation de la technologie, installations et sécurité des tribunaux) et aux logiciels (incompatibilité des systèmes de gestion de l'information). Des préoccupations ont également été exprimées concernant l'absence de systèmes d'échange de l'information. D'autres enjeux encore touchaient la dynamique du processus judiciaire, c'est-à-dire les relations entre la police et la Couronne ou l'absence de pratique normalisée. La *Charte*, la jurisprudence ainsi que les politiques et procédures étaient considérées comme d'importants facteurs de contribution aux pratiques non efficaces. Bon nombre des répondants partout au pays ont relevé les mêmes enjeux dans leurs réponses aux questions sur les sources des pratiques non efficaces au sein de la police, et ont en outre formulé des suggestions similaires pour y remédier.

Maintien de l'ordre dans les collectivités éloignées et du Nord

« Les problèmes auxquels nous sommes confrontés ici ne sont pas les mêmes que ceux que connaissent les tribunaux de Toronto. » [TRADUCTION]

– Agent de police, Nord-Ouest de l'Ontario

Nous tenons à souligner dès maintenant les défis liés à la prestation de services de police dans les collectivités éloignées et du Nord (Griffiths, Murphy et Snow, 2015). Les discussions entourant l'accroissement de l'efficacité du système de justice ont traditionnellement été axées sur le « Sud » et n'ont pas tenu compte des enjeux présents dans les régions éloignées et situées au Nord du pays. Mentionnons par exemple les coûts de l'infrastructure dans les collectivités éloignées, qui ont été décrits au Comité permanent comme étant « phénoménaux » et « astronomiques » (2014:21). Les défis touchent la divulgation, l'utilisation de la technologie et d'autres enjeux relevés dans le « Sud », lesquels sont exacerbés dans le Nord par la situation géographique et les grandes distances.

La conférence parrainée par Sécurité publique Canada (SP) sur les services de police dans les collectivités éloignées et du Nord du Canada, tenue à Whitehorse en 2012, rassemblait des policiers et des représentants du système de justice, ainsi que des universitaires et des représentants communautaires, qui ont discuté des enjeux entourant la prestation de services de police dans ces régions. Les participants à la conférence ont abordé entre autres la nécessité d'élaborer un programme de recherche concernant le Nord. Un document récent sur le sujet étudie les enjeux liés au maintien de l'ordre dans les collectivités éloignées et du Nord (Murphy, 2015).

Les policiers des collectivités éloignées et du Nord sont peut-être les seuls représentants permanents du système de justice pénale et peuvent aussi exercer d'autres fonctions. À titre d'exemple, il arrive que les membres de la GRC fassent office d'avocats de la Couronne dans certaines collectivités rurales et éloignées, une pratique qui soulève des préoccupations, en particulier sur le plan des exigences en matière de divulgation (Jones, Ruddell et Layton-Brown, 2014:3). Les structures et les services de soutien que l'on retrouve dans les

grandes collectivités n'existent pas dans les collectivités éloignées et du Nord, où les policiers peuvent être les seuls représentants permanents du système de justice pénale. Pour offrir d'autres services judiciaires, il faut faire venir le personnel nécessaire par avion (cours pénales itinérantes).

Le rôle des policiers des collectivités du Nord comporte bien plus de facettes que celui de leurs homologues des régions plus urbanisées du « Sud » du pays. Un agent de police en poste dans le Nord-Ouest de l'Ontario a souligné les défis liés à la prestation des services de police dans le Nord :

Nous servons plusieurs collectivités éloignées accessibles par voie aérienne. Nous nous heurtons à d'énormes difficultés qui touchent principalement la planification. Nous tenons les séances de la cour dans l'une de nos collectivités qui est uniquement accessible par voie terrestre huit [ou] neuf semaines par année; le reste de l'année, elle est accessible par voie aérienne seulement. Il faut beaucoup de préparatifs pour faire venir des gens par avion, et les coûts sont faramineux. Il faut prévoir un endroit pour le juge, un endroit pour l'avocat de la défense et le procureur, et un endroit pour la police et le prisonnier. Tout cela coûte de l'argent. [Traduction]

Ces observations ont été reprises par un agent de la GRC dans les Territoires du Nord-Ouest :

Plus de la moitié des collectivités sont accessibles par voie aérienne ou ne se trouvent pas à distance de conduite d'un grand centre urbain. Des séances de la cour ont lieu dans ces endroits une fois par mois, une fois par deux semaines ou une fois par trois mois, alors il est difficile d'attirer des gens pour transporter les prisonniers. La sécurité des victimes pose aussi des difficultés. Certaines de ces collectivités manquent de services médicaux et de personnel médical qualifié. En outre, les déplacements peuvent être restreints par les conditions météorologiques, la neige et le brouillard limitant les déplacements par voie aérienne et terrestre. [Traduction]

Ces points ont aussi été soulevés par d'autres agents dont la responsabilité à l'égard des services judiciaires et de maintien de l'ordre s'étend aux parties Nord des provinces. Il reste difficile d'adopter des stratégies et des pratiques exemplaires propres à ces enjeux uniques.

Les défis particuliers auxquels sont confrontés les petits services de police ont été notés par un sergent-major des Maritimes, qui a fait remarquer que si les grands services de police expérimentent l'enregistrement de la parole, « notre service n'a pas encore installé d'ordinateurs dans nos auto-patrouilles. Notre technologie d'enregistrement de la parole est limitée, et notre faible population ne nous permet pas de justifier le coût de certaines technologies comme les ordinateurs. » [Traduction]

Divulgarion

Le 27 février 2004, le ministre de la Justice et procureur général du Canada, Irwin Cotler, a annoncé qu'il avait demandé aux fonctionnaires du ministère de la Justice d'élaborer des propositions au sujet de modifications qui permettraient de mettre en œuvre de manière plus efficiente et efficace l'obligation de divulgation prévue par la *Charte*. Dans son annonce, il indiquait que les modifications viseraient l'un des cinq buts suivants : 1) faciliter la divulgation

électronique des documents à la défense; 2) réduire le fardeau administratif lié à la divulgation en précisant les documents qu'il est essentiel de fournir à la défense, tout en garantissant le droit d'accès de la défense à toute l'information pertinente; 3) établir des instances judiciaires spécialisées afin que les parties puissent traiter rapidement toutes les questions relatives à la divulgation, y compris la pertinence de celle-ci; 4) instaurer des procédures de gestion de la divulgation énonçant clairement les obligations en matière de divulgation, y compris les délais; et 5) remédier à toute utilisation inadéquate des documents divulgués (ministère de la Justice, 2004).

Dans son rapport sur les procédures criminelles vastes et complexes, publié en 2008, l'honorable Patrick LeSage a souligné l'importance d'accroître la collaboration entre la police et la Couronne dans le traitement des causes. Il y formulait également des recommandations portant expressément sur la divulgation, notamment :

- la préparation de la divulgation (enjeux liés à la transcription, préparation des documents à divulguer, logiciel normalisé de divulgation électronique, partage de la responsabilité liée à la transcription entre la police et la Couronne, détermination des déclarations, interceptions et entrevues enregistrées les plus susceptibles d'être utilisées lors d'un procès);
- les paramètres de gestion des demandes de divulgation présentées par la défense; et ainsi de suite.

Malgré ces recommandations, la divulgation demeure un enjeu clé dans la discussion sur l'efficacité de la police. Plusieurs variables contribuent à rendre la divulgation difficile, notamment le manque de ressources financières; l'absence de technologie intégrée ou normalisée et d'interopérabilité des systèmes (ce qui inclut les politiques d'approvisionnement des administrations); et, dans certains cas, les stratégies ou tactiques employées par les avocats de la défense pour prolonger les mesures préparatoires au procès ou simplement retarder le procès.

La GRC a indiqué que les pratiques non efficaces découlaient en grande partie des enjeux liés à la divulgation et au dépôt de preuves. Par exemple, les tribunaux exigent que la police soumette des copies papier des documents divulgués; or, comme le principal système de gestion des cas de la GRC est informatisé, les enquêteurs doivent transférer tous les documents sur papier à des fins de divulgation. Cette pratique est considérée comme particulièrement lourde dans les cas où l'enquête s'étale sur une, deux, trois années ou plus et pourrait comporter des techniques d'enquête secrète, des agents d'infiltration et l'interception de communications privées. Il arrive parfois que la GRC doive transcrire une déclaration sur papier, qu'elle soit disponible ou non sous forme électronique ou numérique. Or la transcription est souvent chronophage et coûteuse, ce qui pose particulièrement problème lorsqu'une déclaration revêt une valeur limitée pour l'affaire. L'exigence de transcription a considérablement alourdi la charge de travail des commis, donnant lieu à des pratiques non efficaces dans d'autres secteurs de l'organisation (p. ex. les enquêteurs doivent assumer de plus en plus fréquemment des fonctions administratives).

Selon les documents qu'elle a soumis, la GRC dispose des outils et des capacités nécessaires pour divulguer tous les renseignements par voie électronique, et elle prend des mesures de collaboration afin d'accroître l'utilisation et l'intégration de la technologie pour divulguer les renseignements aux tribunaux. Malgré l'absence de technologie moderne dans certaines

provinces et certains tribunaux, plusieurs administrations discutent de la possibilité de renforcer leurs infrastructures de technologie de l'information.

La transcription audio et vidéo est elle aussi problématique, selon un cadre supérieur de la police :

Dans notre service en particulier, nous travaillons beaucoup avec des vidéos. Or, la Couronne accepte les vidéos uniquement si elles sont présentées dans une forme précise et si elles montrent des moments pertinents. Il incombe donc à la police de convertir la vidéo dans la forme exigée par la Couronne et d'ajuster la taille, ce qui occasionne un nombre colossal d'heures supplémentaires. [Traduction]

Le même agent a également soulevé le fait que la Couronne exige de la police des transcriptions de tous les enregistrements audio et vidéo : « Notre service sous-traite ce travail de transcription. Il s'agit d'un processus extrêmement coûteux et, en bout de ligne, on ne sait même pas si les transcriptions seront utilisées ou requises. » [Traduction] Plusieurs répondants de la police s'entendaient pour dire que la Couronne devrait partager les coûts de la transcription des enregistrements numériques d'entrevues à des fins de divulgation. Un sergent-major a relaté une situation récente où un service de police municipal a refusé de fournir ce service de transcription à la Couronne et s'est ainsi attiré beaucoup d'attention de la part des médias dans la province.

Un cadre supérieur d'un service de police de l'Ontario a fait savoir que son service fournissait de brèves divulgations à la Couronne, mais qu'il se faisait rembourser selon de vieux taux qui n'ont pas été rajustés depuis des années. De plus, les coûts remboursés ne sont pas toujours les mêmes d'un service à l'autre.

Les exigences en matière de reproduction et de rédaction des fichiers audio et vidéo ont été qualifiées d'extrêmement chronophages par d'autres membres des forces policières également. Un cadre supérieur de la police en Ontario a affirmé que la police reçoit plus de demandes d'examen initial des dossiers que jamais de la part de la Couronne; les agents sont donc appelés à divulguer un plus grand nombre de documents en fonction tout simplement de l'avocat embauché par l'inculpé et des besoins antérieurs de cet avocat. Souvent, la divulgation n'est pas nécessaire, la demande se résumant essentiellement à une requête générale qui accapare énormément le temps et les ressources financières de la police.

En outre, les policiers s'entendaient pour dire que les demandes de divulgation des avocats de la défense ont augmenté exponentiellement : « Que la demande se rapporte à l'accusation ou non, le juge de première instance doit tenir compte des droits conférés à l'inculpé par la *Charte*. » [Traduction] La décision rendue par la Cour suprême du Canada dans *R. c. Stinchcombe*, [1991] 3 R.C.S. 326 a établi l'obligation de la Couronne de fournir à la défense toutes les preuves qui pourraient potentiellement s'appliquer à la cause. À présent, la police doit transmettre à l'avocat de la Couronne, pour diffusion aux avocats de la défense, les renseignements suivants :

...tous les enregistrements audio et vidéo; les notes inscrites aux carnets de tous les agents; les breffages de toutes sources; tous les conseils (et décisions en découlant); toutes les affaires connexes; tous les documents de déposants; tous les renseignements d'écoute électronique; tous les plans opérationnels; toutes les notes de surveillance; les dossiers médicaux; toutes les analyses de relevés téléphoniques ou d'autres documents; les renseignements opérationnels recueillis par les agents d'infiltration; les

renseignements relatifs aux techniques d'enquête envisagées, qu'elles aient été employées ou non; et les procès-verbaux des réunions de l'équipe d'enquête (Easton, Furness et Brantingham, 2014:62). [Traduction]

Plusieurs répondants ont également indiqué que les demandes de divulgation envoyées sans préavis par les avocats de la défense exigeaient beaucoup des ressources policières.

Il arrive que les agents perdent un temps fou à préparer une cause alors que l'accusé finit par plaider coupable, comme l'a dit un délégué à la rencontre annuelle de l'ACP tenue en 2014 : « La police prépare constamment des dossiers d'audience pour des causes qui finissent par être déjudiciarisées. Si le résultat final est une déjudiciarisation, quelle est l'utilité d'un tel fardeau administratif? » [Traduction] Plusieurs délégués ont mentionné que le manque de communication entre la police et la Couronne entraînait fréquemment une « surpréparation » de documents. De leur avis, la majeure partie de ces documents ne sont bien souvent même pas examinés par la Couronne. De plus, comme l'a noté un chef adjoint en Ontario, « nous recevons de la Couronne des demandes de renseignements supplémentaires qui ne sont pas raisonnables au début d'une cause, puis l'affaire est réglée sans que nous en soyons informés et nous poursuivons l'enquête. » [Traduction]

L'échantillon de répondants et les délégués aux réunions de l'ACP semblent s'entendre sur la nécessité d'améliorer la communication entre la police et la Couronne. Dans bien des cas, il y avait aussi un manque de continuité avec la Couronne, comme l'indique un agent : « Dans les causes qui se prolongent, l'avocat de la Couronne change constamment et doit continuellement être mis à jour par la police. » [Traduction] Il a été suggéré que la Couronne désigne une personne pour les dossiers longs et complexes.

Les répondants ont recensé au moins deux conséquences majeures de cette situation. D'abord, elle exige tellement de temps des agents d'enquête que, dans les faits, ces agents ne sont disponibles pour aucune autre tâche. À toutes fins pratiques, surtout dans le cas d'enquêtes et de procès complexes, l'équipe d'enquête consacre tout son temps à cette seule cause.

Ensuite, puisque l'ensemble de la poursuite (du procès préliminaire aux différentes étapes d'appel) peut durer assez longtemps, toutes les preuves matérielles doivent être conservées et entreposées pendant toute la durée de l'affaire, ce qui peut exiger des ressources policières supplémentaires pour la gestion, l'entreposage et la récupération des dossiers.

Les services de police semblent varier considérablement en ce qui concerne l'instauration de mesures d'assurance de la qualité visant à garantir le respect des normes de divulgation. Aux dires d'un agent de police supérieur dans un grand service de police municipal, « la Couronne est souvent déçue par la qualité de l'enquête (ou par son absence), mais la police ne dispose pas des mesures d'assurance de la qualité nécessaires pour s'assurer que les normes sont respectées. Il s'agit d'une plainte légitime de la part de la Couronne, mais nous nous efforçons d'y remédier. » [Traduction]

Un certain nombre de répondants et de délégués aux réunions de l'ACP ont affirmé que certains avocats de la Couronne ne possédaient pas suffisamment d'expérience pour traiter les affaires complexes. Par conséquent, comme le dit un agent, « ils ne savent pas ce qu'ils veulent, alors ils

demandent tout à la police. » [Traduction] Un analyste dans un bureau de la Couronne a aussi recensé des cas où la Couronne demandait une divulgation qui n'était pas pertinente :

Nous avons maintenant un avocat de la Couronne qui s'occupe de tous les dossiers de conduite avec facultés affaiblies. Cet avocat en demande beaucoup : pour chaque dossier, il veut la caméra dans la voiture, la caméra du district, les notes [du sergent], les notes des agents ayant procédé à l'arrestation, et ainsi de suite. Cela amène les avocats de la défense à demander à recevoir ces informations pour d'autres causes. Il s'agit là d'un gaspillage de ressources à moins d'un procès, mais ces renseignements sont toujours demandés. Nous avons l'habitude d'interroger les avocats sur la pertinence de leur demande, mais nous ne le faisons plus. Il s'agit d'un gaspillage des ressources policières et de nos ressources. [Traduction]

Souvent, les services de police doivent fournir une copie numérique et une copie papier des documents à divulguer. Un cadre supérieur de la police a noté que la Couronne « utilise rarement la copie numérique » et que « si la Couronne veut une transcription de l'entrevue, c'est elle qui devrait en assumer les coûts, et non le service de police. » [Traduction]

Si les grands services de police disposent des ressources requises pour monter efficacement un dossier de divulgation, ce n'est pas le cas des petits services de police. Le sergent-major d'un service de police des Maritimes a fait remarquer qu'un grand nombre des enjeux touchant les pratiques non efficaces dans les services de police étaient les mêmes à l'échelle du pays, mais que les grands services de police étaient en mesure d'embaucher plus de civils et ainsi d'envoyer les agents sur le terrain. Il est plus difficile de procéder de cette façon dans son service, où il est nécessaire de payer des heures supplémentaires aux membres civils du service de police pour veiller à ce que la transcription soit terminée à des fins de divulgation.

Il y a aussi des cas où des accusations au pénal sont portées au tout début d'une enquête et se fondent sur un nombre limité de déclarations de témoins. Il se peut que la Couronne obtienne ensuite de nouveaux renseignements, auquel cas la police doit interroger à nouveau le plaignant. La divulgation s'en trouve retardée et les dates de l'enquête préliminaire sont repoussées.

La décision rendue par la Cour suprême du Canada dans *R. c. Askov*, [1990] 2 R.C.S. 1199 a établi les critères et les normes que doivent respecter les tribunaux canadiens quand il s'agit de déterminer s'il y a eu violation de l'alinéa 11*b*) de la *Charte*. Cette disposition stipule que tout inculpé a le droit d'être jugé dans un délai raisonnable. Puisque le chronomètre est lancé dès le dépôt des accusations, les ressources policières peuvent subir de la pression dans la collecte des renseignements additionnels. Un agent responsable d'une section de recherche et de planification a également mentionné ce qui suit : « La Couronne demande une divulgation complète, ce qui comprend les déclarations sur vidéo et les transcriptions, mais elle ne les examine que juste avant le procès, moment où elle réclame la tenue d'une enquête de suivi le plus tôt possible. Ce n'est pas à moi de réparer les pots cassés par votre manque de préparation. » [Traduction]

Le personnel de la police se préoccupe de la quantité grandissante de tâches administratives exigées par la Couronne dans le cadre du processus de divulgation. De dire un policier :

Par le passé, la police soumettait à la Couronne les enregistrements vidéo/audio des entrevues et un résumé écrit, en lui donnant l'option de demander une transcription écrite. Maintenant, la Couronne exige non seulement la déclaration vidéo/audio, mais aussi une transcription complète. Cette exigence est coûteuse (chaque minute d'enregistrement audio à transcrire équivaut à 10 \$) et chronophage pour les agents, car une fois la transcription terminée, l'agent doit l'examiner et y apporter des changements ou révisions au besoin. Par exemple, j'ai récemment mené deux entrevues de deux heures qui ont été transcrites. Il m'a fallu près de 75 % de ma journée de travail (environ 7-8 heures) pour réviser la transcription de ces deux entrevues. [Traduction]

Divulgation électronique

La divulgation d'éléments de preuve ou de dossiers sous forme numérique, à savoir la « divulgation électronique » et les « dossiers électroniques », a été cernée par nombre des répondants comme stratégie clé pour remédier aux pratiques non efficaces dans le système actuel. Elle permet de réduire les doublons non nécessaires et la probabilité que les documents soient égarés. Selon un sergent-major adjoint, « le document manquant sera fréquemment retrouvé plus tard, attendant d'être examiné dans le bureau de la Couronne ou entre les mains d'un avocat. » [Traduction]

Malgré l'attention portée à cette question, il semble qu'un grand nombre d'administrations éprouvent de la difficulté à mettre en œuvre la divulgation électronique. Sans compter que l'état de la divulgation électronique semble varier considérablement d'une région à l'autre du pays.

De dire un cadre supérieur de la police en Ontario :

Cela fait quelques années que nous essayons de faire fonctionner la divulgation électronique. Certains avocats de la Couronne n'acceptent tout simplement pas la divulgation électronique; ils veulent des documents papier. Le ministère du Procureur général ne semble pas exercer de contrôle sur les normes. Nous mettrons en œuvre la divulgation électronique à l'échelle de la province dès que le Ministère disposera de la capacité nécessaire. [Traduction]

Un sergent-major en Colombie-Britannique a indiqué que la Couronne n'acceptait pas les divulgations et les dossiers électroniques dans cette province. Un agent de police supérieur en Ontario a aussi cité la Couronne comme un obstacle à la mise en œuvre de la divulgation électronique :

La Couronne n'est pas prête. Les cas graves sont préparés dans un dossier électronique, mais la Couronne n'a pas reçu de formation sur la divulgation électronique. Elle veut des dossiers papier. Elle est incapable d'ouvrir les photos que nous lui envoyons par voie électronique. Ce n'est pas un problème de matériel informatique, mais plutôt de formation. [Traduction]

La divulgation électronique est utilisée par une partie seulement des services de police de l'Ontario, et pas de la même façon d'un service à l'autre. Un cadre supérieur de la police a noté, par exemple, que son service de police avait réalisé des progrès pour ce qui est de transmettre les dossiers relatifs aux cas graves par voie électronique au moyen de dispositifs de stockage externes, mais que d'autres types de documents n'étaient pas divulgués électroniquement. Un autre cadre supérieur de la police en Ontario a toutefois indiqué qu'il n'existait dans son administration aucune capacité de divulgation électronique entre la Couronne et la police. Des lecteurs de disque dur sont utilisés, mais ils ne sont pas considérés comme une solution homogène à l'enjeu de la divulgation électronique. Selon un représentant d'un service de police de l'Ontario :

Il s'agit d'un enjeu local. D'autres services de police en Ontario sont capables de divulguer des documents à la Couronne par voie électronique. Or, l'infrastructure et la technologie dans notre région nous en empêche. Le bureau de la Couronne hésite à se doter d'un compte de courriel sécurisé. [Traduction]

Il convient également de déterminer si on fait un usage maximal de la technologie dans le processus de divulgation. Un cadre supérieur de la police a affirmé que dans son administration, le service de police est capable de mettre en œuvre la divulgation électronique, mais ce n'est pas le cas de la Couronne et du tribunal.

D'après l'Association canadienne de gouvernance de police, « les tribunaux canadiens et d'autres parties du système de justice pénale, comme la Couronne, ne sont pas suffisamment équipés pour tirer profit des percées technologiques. Par conséquent, ils fonctionnent encore presque entièrement sur papier » [Traduction] (2014). Ainsi, la plupart des documents à divulguer sont préparés sur papier, un processus coûteux et chronophage. La divulgation électronique peut accroître de beaucoup l'efficacité du processus de divulgation.

Il s'agit là d'un thème récurrent dans les réponses données par les personnes interrogées : les avocats de la Couronne représentent souvent un obstacle à l'utilisation de la technologie pour accroître l'efficacité de la police et du processus judiciaire. Bon nombre d'initiatives visant à accroître l'efficacité de la police devront donc être réalisées en collaboration avec les avocats de la Couronne.

Défis particuliers liés à la divulgation

Dans les documents soumis à l'équipe de projet, la GRC a relevé l'utilisation du renseignement comme un enjeu crucial qui a nui à l'efficacité de la police. Il existe des défis et des risques associés à la collecte et à l'utilisation du renseignement dans le cadre d'enquêtes par rapport aux risques liés à l'utilisation de l'information à des fins de poursuite, de protection des sources et de divulgation appropriée.

La GRC a déclaré que les services de renseignement de sécurité tels que le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) devaient s'acquitter de leur mandat statutaire de fournir des renseignements secrets au gouvernement afin de le prévenir de toute menace et non de recueillir des éléments de preuve, tout en respectant les restrictions relatives à l'utilisation des renseignements transmis par les organismes étrangers de sorte que leurs informateurs soient protégés (O'Connor, 2006). De l'avis de la GRC, le défi est d'amener les services de

renseignement de sécurité à s'efforcer davantage de transmettre les renseignements aux responsables de l'application de la loi en temps opportun, tout en renforçant leur capacité de collecter des renseignements dans le cadre d'enquêtes de lutte contre le terrorisme aux fins de la preuve et de la divulgation.

Divulgation dans le Nord

Un agent de police dans les Territoires du Nord-Ouest a recensé quelques-uns des défis entourant les dispositions actuelles en matière de divulgation et indiqué que la divulgation électronique permettrait de réaliser des gains d'efficacité :

Nous ne répondons pas toujours aux besoins de la Couronne, ce qui est décevant, mais la charge de travail est extrêmement lourde ici. La Couronne souhaite recevoir tous les documents deux semaines avant le procès; or, cette exigence est parfois difficile à respecter. La transcription des déclarations comporte ses avantages, mais dans le cas des enquêtes complexes, il peut être assez pénible de faire en sorte que tout soit entièrement transcrit deux semaines avant la première comparution, surtout dans les petits détachements. De plus, la sous-traitance de la transcription par les petits détachements peut être coûteuse. La divulgation électronique serait préférable. Nous pourrions procéder plus rapidement sans avoir à multiplier les démarches. Il s'agirait d'une pratique plus efficace. [Traduction]

Initiatives visant à améliorer le processus de divulgation

Plusieurs administrations prennent des mesures dans le but d'améliorer le processus de divulgation. Il est à noter que ces mesures ne sont généralement pas appliquées à l'échelle du système, mais bien dans des régions précises ou des municipalités individuelles.

Un sergent-major adjoint a souligné l'effet positif d'un service de préparation des cas lorsqu'il s'agit d'accroître l'efficacité de la police :

L'agent de première ligne fait l'assignation et prépare ses notes, lesquelles sont envoyées à un service centralisé qui monte le dossier de la Couronne dans un format type. Nous avons depuis constaté beaucoup moins d'incidents de notes manquantes, ou encore d'avis et de documents ayant été mal préparés et signifiés.

Le service de préparation des cas [...] crée un produit uniforme dont la Couronne est satisfaite. Cette pratique a accru la capacité de notre organisation, car les gens transmettent les documents au service. Ils apportent avec eux leurs compétences. Nous proposons un meilleur produit de divulgation. Le service se compose en majeure partie d'agents visés par des mesures d'adaptation. [Traduction]

À plusieurs endroits au pays, le bureau de la Couronne est intégré au service de police, ce qui renforce les relations entre la police et la Couronne, donne l'occasion à la Couronne d'examiner un dossier avant sa soumission, et permet de réaliser des gains d'efficacité.

Les documents que la GRC a fournis à l'équipe de projet soulignaient quelques initiatives visant à accroître l'efficacité de la police. La Division C, par exemple, compte des avocats-conseils

spécialisés qui aident les agents à préparer les affidavits et les mandats. La formation de groupes d'experts dans les administrations exigeant une approbation préinculpation pourrait accroître la rapidité et la qualité des enquêtes et des poursuites. Ce type de groupe de travail pourrait être composé d'enquêteurs de la GRC, de représentants du Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) et de procureurs provinciaux; il aurait pour mandat de recevoir et de réviser les documents judiciaires et les accusations recommandées. Il s'agit d'un exercice qui permettrait aussi de cerner les enjeux récurrents et de présenter aux enquêteurs et aux procureurs des recommandations qui les pourraient peut-être les aider à éliminer les pratiques non efficaces.

Le responsable d'un service de gestion des cas pour un bureau de la Couronne en Ontario a indiqué que les dossiers de la Couronne qui sont soumis contenaient une feuille de contrôle, afin qu'un agent puisse y inscrire les documents qui manquent et qui seront transmis à une date ultérieure. Il avoue cependant ne pas avoir confiance en la liste de contrôle et ne pas la regarder. Il se contente plutôt de demander les informations manquantes. Ce responsable a admis volontiers que les documents qu'il demande à la police de divulguer à la Couronne ne sont pas toujours pertinents à moins d'un procès, mais il continue néanmoins de demander tous les documents figurant sur une liste type. Il semblerait qu'il s'agisse là d'un enjeu important sur le plan de l'efficacité qui fait ressortir les conséquences potentiellement négatives des formats types.

Le service de police d'Edmonton (2014) gère l'Investigation Management & Approval Centre (IMAC), où tous les documents produits par les agents dans le cadre d'un processus de divulgation sont vérifiés. Plus de 90 % des documents sont reçus et approuvés la journée même ou le jour suivant.

Toutefois, il arrive aussi que les gouvernements n'appuient pas les efforts déployés par les services de police pour accroître leur efficacité. Le sergent-major d'un service de police régional en Ontario a raconté les démarches faites par son service en vue d'adopter un logiciel qui chercherait automatiquement tout contenu manquant dans les télémandats, l'objectif étant de réduire le taux de 50 % de documents retournés pour cause d'erreur administrative. Le service de police a offert d'assumer le coût de la création du logiciel, mais le ministère du Procureur général (MPG) a refusé de donner son approbation ou de développer lui-même le logiciel.

Dans la documentation fournie à l'équipe de projet, la GRC présente les mesures qu'elle prend pour résoudre les enjeux entourant la divulgation et accroître son efficacité. Dans certaines divisions, les agents de la Police criminelle rencontrent le SPPC pour discuter des affaires et des poursuites. La GRC a aussi tenu des rencontres de groupe avec des représentants des tribunaux afin de mieux s'attaquer à certaines des pratiques non efficaces liées au manque d'interaction. Les conférences préparatoires, lorsqu'elles sont utilisées efficacement, sont utiles pour maximiser les ressources du tribunal, de la Couronne et de la police. Certaines administrations ont réalisé des progrès au cas par cas. Toutefois, la GRC prévient que ces pratiques ne devraient pas être considérées comme des solutions applicables à l'ensemble du système.

D'autres initiatives visent à améliorer la divulgation électronique. La GRC semble progresser lentement, quoique inégalement, lorsqu'il s'agit de renforcer la capacité de divulgation électronique et d'accroître l'efficacité du processus. Le Groupe des délits commerciaux de la Division C de la GRC, par exemple, s'est servi d'une plateforme Internet en ligne pour divulguer les éléments de preuve dans un dossier complexe d'envergure où plus de 350 accusations ont été portées contre 61 personnes. Sachant qu'un nombre considérable d'avocats traiteraient la cause et

qu'un énorme volume d'information devrait être transféré à chacun des inculpés, chaque partie a divulgué ses documents sur un site Web sécurisé à des fins de téléchargement. Cette démarche constituait le processus le plus rentable et efficient pour une affaire d'aussi grande envergure, sans compter qu'il a résisté à l'épreuve ultime, c'est-à-dire qu'il a été reconnu comme une approche viable par le tribunal. Le dirigeant principal de l'information et la Division H de la GRC ont lancé un projet pilote sur la divulgation électronique aux fins de la soumission de versions numériques des documents au tribunal provincial.

Agents comparaisant en tant que témoins

« Un trop grand nombre d'agents sont appelés à comparaître pour ne finalement pas témoigner. » [TRADUCTION]

– Représentant de la police en Ontario

« En raison d'une coordination préalable inefficace, il arrive parfois que plusieurs agents doivent se tenir prêts à intervenir au tribunal pendant une journée entière. » [TRADUCTION]

– Représentant de la police en Ontario

« Qui doit être présent? Nos agents sont là à attendre d'être vus par l'avocat de la défense. C'est un jeu pour eux. Ils l'appellent le "poker des témoins". » [TRADUCTION]

– Chef adjoint, Ontario

Il est arrivé souvent que les répondants attribuent les pratiques non efficaces au sein de la police et du système de justice à l'enjeu touchant la planification de la comparution d'agents devant le tribunal. Cet enjeu a également été relevé par le Comité permanent de la sécurité publique et nationale, qui a cité une étude réalisée par le service de police de Thunder Bay, selon laquelle 82 % des agents qui se présentent au tribunal finissent par ne pas témoigner (2014:17). Dans nombre d'administrations, les dates de comparution des agents sont établies manuellement, ce qui pose des difficultés lorsque de nombreux agents participent à une affaire.

Comme l'a indiqué un cadre supérieur du système de justice provincial :

Une fois l'affaire devant les tribunaux, c'est principalement lorsque des policiers se présentent au tribunal pour témoigner et que [l'inculpé] est libéré en raison d'une transaction en matière pénale qu'il y a perte d'efficacité. Ce genre de discussion devrait avoir lieu avant la comparution. La valeur monétaire est sans doute incroyable.

[Traduction]

Un chef de police en Ontario a mentionné qu'il n'était pas inhabituel de planifier la comparution d'agents devant un tribunal de la *Loi sur les infractions provinciales* (LIP) et un tribunal criminel le même jour, pendant leurs vacances. Cette pratique donne lieu à des demandes d'ajournement qui peuvent ou non être accordées et finissent parfois par retarder la procédure. Un représentant de la police en Ontario a aussi noté que le système judiciaire « a envisagé d'assigner les agents à témoigner peu importe leur horaire, ce qui fera augmenter les budgets. » [Traduction]

Le fait d'appeler les agents à comparaître pendant qu'ils sont de service peut avoir un impact considérable sur la sécurité publique. Malgré l'incidence de la comparution d'agents pendant leurs journées de congé sur le budget de la police, comme l'a fait remarquer un chef de police en Ontario, « si l'agent/avocat de la défense ne voit pas le policier au tribunal, il tentera d'obtenir un procès, surtout s'il s'agit d'un tribunal de la LIP. En revanche, dès qu'il voit le policier, il est

disposé à déposer une défense. » [Traduction] La GRC a aussi soulevé les conséquences humaines de l'obligation à comparaître pendant une journée de congé ou du remplacement des policiers appelés à comparaître.

La GRC estime que la planification de la comparution donne lieu à des pratiques non efficaces étant donné que les agents peuvent être appelés à comparaître pendant leurs jours de congé prévus ou avant leur période de travail, auquel cas la GRC engage des coûts liés aux heures supplémentaires. Les agents appelés à comparaître sont enlevés à leur secteur de services et à leurs fonctions policières de base, ce qui entraîne la nécessité de ressources additionnelles pour les remplacer. Le document se lit comme suit : « Le problème s'aggrave encore lorsqu'un agent se présente au tribunal pour découvrir que le témoignage a été retardé ou annulé, que les accusations ont fait l'objet d'un sursis ou qu'une transaction en matière pénale a été conclue, et ce, sans que l'agent en ait été informé au préalable. » [Traduction]

Les causes qui se soldent par un échec, dont le taux varie d'un jour et d'un tribunal à l'autre, sont particulièrement épineuses, car il est difficile d'harmoniser les ressources du tribunal avec les causes qui sont prêtes à être entendues (Cowper, 2012:7). Il en résulte une sous-utilisation du temps judiciaire disponible et une perte d'efficacité pour les policiers appelés à comparaître. Il se peut aussi que les services de police doivent payer pour faire venir de l'extérieur des témoins qui présenteront des éléments de preuve devant un tribunal fédéral ou dans le cadre de poursuites intentées par la Couronne fédérale.

Un certain nombre de répondants sont d'avis que la difficulté à résoudre l'enjeu de la planification de la comparution réside en grande partie dans l'hésitation des tribunaux à prendre part à un processus collaboratif de résolution de problèmes pour remédier aux pratiques non efficaces. Aux dires d'un cadre supérieur de la PPO : « Des chefs de détachement sont allés jusqu'à établir les horaires un an d'avance et à offrir de désigner un agent qui s'assurerait de tenir à jour l'horaire des policiers. Or, les tribunaux n'en ont rien à faire, et le budget en souffre énormément. » [Traduction] Un chef de police en Ontario a indiqué que son service de police avait acheté un nouveau logiciel afin d'essayer d'atténuer les enjeux liés à l'établissement des horaires, « mais d'autres intervenants n'ont pas nécessairement cru au logiciel. » [Traduction] Plusieurs répondants ont également mentionné que les partenaires du système de justice manquaient de coordination au chapitre de la planification et de la tenue des procès.

Étant donné les longs retards dans le traitement des causes, on peut attendre des mois avant que la personne plaidant non coupable comparaisse. Entre-temps, il est probable qu'un agent ait changé de période de travail ou été transféré dans un autre détachement. Cet enjeu fait ressortir l'impact de la politique de transfert de la GRC sur les initiatives visant à accroître l'efficacité opérationnelle. La PPO et la Sûreté du Québec (SQ) sont probablement confrontées à des difficultés semblables puisqu'elles ont aussi des politiques de transfert.

On a soulevé comme problème la pratique des assignations à témoigner qui sont libellées « la semaine du » au lieu de donner une date précise. On a cité en exemple des policiers témoins qui ont été rémunérés pour cinq jours sans avoir témoigné. Un représentant de la police en Ontario a affirmé que les juges de la Cour supérieure fixaient les dates et que la police ne bénéficiait d'aucune marge de manœuvre. Il survient bien souvent un conflit où la Cour supérieure fait venir un juge de l'extérieur et fixe les dates sans prendre la peine de consulter la police, même pour les dossiers d'envergure.

Planification de la comparution des agents dans les collectivités petites, éloignées et du Nord

La planification de la comparution et la présence des agents sont particulièrement problématiques pour les agents en poste dans les collectivités éloignées et du Nord. La soumission de la GRC à l'équipe de projet contenait les observations suivantes :

En servant les collectivités les plus rurales et les plus éloignées du pays, la GRC engage des coûts importants pour le déplacement des agents à des fins de comparution. Dans bon nombre de cas, les agents doivent se rendre d'un poste isolé à un grand centre urbain pour témoigner lors d'un procès, ce qui peut coûter très cher.

De dire un agent de police travaillant dans le Nord-Ouest de l'Ontario :

Les tribunaux manquent grandement d'efficacité. Notre détachement sert des collectivités accessibles par voie aérienne. Je remarque que les tribunaux finissent par gérer une affaire en assignant des agents à comparaître pour témoigner. Les agents sont appelés, généralement pendant leurs jours de congé, à comparaître dans le cadre d'affaires qui, en fin de compte, ne conduisent pas à un procès. L'avocat de la défense souhaite simplement voir toutes les personnes concernées par l'affaire, mais il conclut généralement un marché le jour du procès. La semaine dernière, nous avons payé des heures supplémentaires à quatre agents pour qu'ils se présentent au tribunal. Nous ne témoignons pas souvent, mais nous sommes souvent appelés à comparaître. Je ne sais pas pourquoi, mais la plupart des comparutions sont prévues pendant les journées de congé des agents, ce qui nous oblige à dépenser beaucoup en heures supplémentaires.

[Traduction]

L'absence d'avocat de la défense en poste dans le Nord contribue aussi au manque d'efficacité. Au total, 28 des 32 collectivités n'ont pas d'avocat de la défense. Par conséquent, l'inculpé doit être transporté par avion de l'une de ces collectivités vers une plus grande collectivité, par exemple Yellowknife, pour les enquêtes concernant la libération provisoire. Il doit ensuite être renvoyé chez lui par avion ou détenu pour la nuit.

Un inspecteur de police dans une collectivité de 8 000 personnes a formulé l'observation suivante :

Dans cette collectivité, il y a une journée d'audience. Les membres sont très souvent assignés à témoigner, majoritairement en heures supplémentaires. Il arrive fréquemment que l'audience soit retardée ou ajournée sans que la police ne soit avisée. Il est difficile pour les policiers travaillant la nuit et la fin de semaine de se présenter au tribunal le mardi, sans compter que le département dépense beaucoup en heures supplémentaires.

[Traduction]

L'horaire des comparutions vu par les délégués à la rencontre de l'ACP

Un certain nombre de délégués à la rencontre annuelle de l'ACP en 2014 ont exprimé de la frustration à l'endroit de l'horaire des comparutions. Les agents ont entre autres formulé les commentaires suivants :

- Les tribunaux ne suivent pas l'horaire des agents ou ne tiennent pas compte de leur travail par postes.
- L'horaire a une incidence sur le rendement du tribunal, le rendement au travail et les budgets d'heures supplémentaires.
- Les agents doivent se présenter au tribunal alors qu'ils viennent tout juste de terminer une période de travail ou qu'ils sont en congé, passent la journée entière au tribunal puis doivent faire un poste de nuit, ce qui n'est avantageux ni pour l'agent, ni pour le service, ni pour le tribunal.
- Certains avocats de la défense prévoient délibérément les audiences à des moments qui ne conviennent pas aux agents de police.
- L'avocat de la défense peut annuler même si les témoins sont présents et prêts à témoigner, ce qui constitue un problème.

Le problème a également été relevé par un inspecteur dans un service de police municipal, qui a souligné son impact considérable sur la qualité du témoignage des agents :

Comme ils finissent souvent par ne pas témoigner lorsqu'ils se présentent au tribunal, les agents sont devenus paresseux. Étant donné qu'ils témoignent rarement et qu'ils ne s'attendent pas à le faire, ils ne se préparent pas autant qu'ils le devraient. [Traduction]

Un représentant d'un service de police régional en Ontario présent à la rencontre de l'ACP a soulevé l'enjeu des retards causés par l'avocat de service :

Il arrive souvent que l'avocat de service mette de quatre à six causes à l'horaire d'une même journée, même s'il prévoit n'en traiter qu'une ou deux. Toutefois, la totalité des causes mises à l'horaire seront facturées. Il reportera ensuite trois ou quatre fois la même cause. Nous devons rémunérer les agents pour la journée, que le nombre de causes entendues se chiffre à une ou à cinq. [Traduction]

Il s'agit d'une pratique qui donne lieu à la question de savoir si les avocats de la défense ont un intérêt à prendre des mesures qui donnent lieu à des pratiques non efficaces (Buckley, 2010; Currie, 2004).

Assignment d'agents en masse

Plusieurs répondants de la police ont fait savoir que les avocats de la Couronne avaient tendance à assigner les témoins en masse, comme l'indique un sergent-major : « Ils assignent tous les témoins et déterminent quand et si les agents doivent témoigner une fois sur place. » [Traduction] Cette pratique contribue au manque d'efficacité et engendre des coûts pour la police, qui est

responsable de veiller à la comparution des témoins. Un cadre supérieur dans un service de police de l'Ontario a affirmé ce qui suit :

En ce qui concerne le trop grand nombre de policiers assignés à témoigner, l'enjeu est systémique puisque les tribunaux forcent la police à assigner à témoigner presque tous les témoins demandés par la défense. Lorsque tous les policiers se présentent au tribunal, l'affaire est souvent résolue au moyen d'une transaction en matière pénale. S'il manque un agent, l'avocat de la défense peut alors invoquer un moyen tiré de la *Charte*.

[Traduction]

Initiatives visant à remédier aux enjeux entourant l'horaire des comparutions

Des tentatives ont été faites pour éliminer les pratiques non efficaces relativement à l'horaire des comparutions. Citons en exemple Sarnia, en Ontario, où un coordonnateur judiciaire tente de réduire le recours aux heures supplémentaires au sein de la police et la surcharge de l'horaire des policiers. Toutefois, ce genre d'initiative ne suffit pas pour remédier aux autres enjeux liés au traitement des causes, notamment l'ajournement des affaires.

Plusieurs administrations ont mis en œuvre des stratégies en vue de s'attaquer aux enjeux qui contribuent au manque d'efficacité dans l'horaire des comparutions. Un agent du Nord-Ouest de l'Ontario a d'ailleurs constaté des progrès dans l'établissement de l'horaire des comparutions : « La liste de témoins que nous soumettons aux avocats de la Couronne et de la défense précise maintenant le rôle exact des témoins afin que les avocats puissent déterminer leur importance en l'espèce et si leur présence au tribunal sera requise. Ces précisions permettent de réduire le nombre de personnes qui se présentent inutilement au tribunal. » [Traduction] Comme l'a dit un chef adjoint en Ontario :

Pour régler la question de l'horaire des comparutions, nous avons fait passer le nombre de niveaux du tribunal de la LIP de quatre à deux [le matin et l'après-midi]. Nous trouvons que les policiers sont autorisés à quitter plus rapidement le palais de justice, les agents/avocats de la défense acceptant une transaction en matière pénale parce que les policiers sont présents. [Traduction]

Un autre cadre supérieur de la police en Ontario a affirmé que dans sa municipalité, un coordonnateur judiciaire prend place dans la salle d'audience et tente de coordonner les horaires de manière à ce que les agents comparaissent lorsqu'ils sont de service et non pendant un congé annuel approuvé au préalable.

Un cadre supérieur de la PPO a fait remarquer que certaines administrations de la province collaboraient avec la police en vue de résoudre les enjeux liés à l'horaire de comparution des agents, mais que bien d'autres ne le faisaient pas : « Nous payons chaque année environ 20 millions de dollars en heures supplémentaires pour les comparutions. L'établissement des horaires et l'examen initial approprié des dossiers permettraient de réduire considérablement les coûts. » [Traduction] Toutefois, les efforts visant à améliorer l'horaire des comparutions doivent prendre en considération le rôle de l'avocat de la défense. Comme l'a noté un chef adjoint en Ontario, « la planification de la comparution des policiers est une question de politique/procédure tant pour la police que pour la Couronne, mais nous devons garder à l'esprit que les avocats de la défense ne sont pas liés par nos procédures. » [Traduction]

Pour tenter de surmonter les difficultés relatives à la planification de la comparution des policiers, la Sécurité routière de la Division D de la GRC a pris des mesures en collaboration avec le tribunal provincial dans le but d'améliorer la coordination et la planification du témoignage des policiers. Lorsqu'un policier de la GRC impose une amende pour infraction à la circulation, on peut voir sa période de travail sur l'avis. Si l'auteur de l'infraction plaide non coupable, le tribunal est en mesure de déterminer les heures de travail du policier et de prévoir sa comparution en conséquence.

Le rôle de la Couronne

Les enjeux entourant la divulgation et le rôle de la Couronne dans ce processus ont été abordés précédemment. Un enjeu crucial, qui donne lieu à des pratiques non efficaces selon plusieurs répondants de la police, réside dans le manque de participation de la Couronne avant l'inculpation. Selon un chef de police en Ontario :

Les agents passent un temps fou à porter des accusations. Il s'agit d'une fonction des policiers conformément à la *Loi sur les services policiers*. Dans d'autres provinces, la police ne porte aucune accusation sans l'approbation de la Couronne. En l'absence d'une probabilité raisonnable de condamnation, pourquoi portons-nous des accusations qui finiront par être retirées par la Couronne, mais seulement après que le tribunal aura perdu un temps précieux? Le temps est peut-être venu pour la Couronne de prendre part au processus avant que la police ne porte des accusations au pénal en Ontario. [Traduction]

Ce policier estime que le manque de participation de la Couronne avant l'inculpation constitue une question de politique pour le MPG.

Les agents des petits services de police se sont dit préoccupés par le fait que la Couronne ne semble pas se soucier des limites de la police en matière de ressources, comme l'indique l'agent responsable d'une section de recherche et de planification : « Nous sommes un petit service qui doit modifier les horaires en fonction des besoins du tribunal, en faisant travailler des policiers pendant le jour au lieu de la nuit ou en rappelant des policiers en heures supplémentaires afin que le nombre d'agents sur le terrain soit suffisant pour répondre aux demandes de service. La cause est fréquemment reportée et nous absorbons la dépense. » [Traduction]

Gestion des dossiers par la Couronne

Plusieurs répondants ont affirmé que dans leur administration, un avocat de la Couronne n'est pas affecté à un dossier du début à la fin. Il y a plutôt un avocat chargé de l'examen initial qui examine le dossier et présente un plaidoyer permettant de résoudre l'affaire rapidement. Si aucune transaction en matière pénale n'est conclue, le dossier est remis à un avocat de la Couronne, souvent quelques jours avant le procès. Cet avocat peut soulever de nouvelles questions sur le dossier et demander à la police des renseignements qui ne peuvent être transmis en temps opportun. À ce sujet, un cadre supérieur de la police en Ontario a formulé le commentaire suivant : « Aujourd'hui, nous avons perdu une cause dont le dommage aurait été totalement réparable si on nous avait avisés il y a un mois de l'enjeu cerné par l'avocat au procès. » [Traduction]

Le dédoublement des efforts de la police contribue au manque d'efficacité. Il peut survenir lorsque le SPPC ou le procureur général d'une administration donnée transfère des dossiers d'un procureur à un autre en raison de l'ampleur des charges de travail. Les enquêteurs doivent donc expliquer l'affaire à un nouveau groupe de procureurs qui pourrait être responsable du dossier au moment du procès.

Demandes d'information de la Couronne

Dans bien des cas, les avocats de la Couronne semblent demander beaucoup d'information à la police. La complexité grandissante de la criminalité et l'utilisation de l'Internet et des médias sociaux peuvent obliger les services de police à consacrer des ressources considérables à la collecte d'information. Comme l'indique un cadre supérieur de la police en Ontario :

Bon nombre des demandes que nous recevons de la Couronne touchent des questions technologiques, par exemple des menaces proférées sur Facebook ou Twitter, ou encore des preuves que l'on retrouve dans les médias sociaux en général. Nous ne pouvons tout simplement pas accéder à tous ces éléments de preuve en temps opportun. La Couronne n'accepte pas toujours une photo ou un imprimé de l'écran, ce qui entraîne des ordonnances de communication et d'importants retards. Il est possible de perdre une cause en cas de retard excessif. [Traduction]

Relations entre la police et la Couronne

« Certains avocats de la Couronne sont très progressifs alors que d'autres le sont moins. »
[Traduction]

– Cadre supérieur de la police

« La police n'est pas considérée comme un partenaire au même titre que la Couronne; elle est traitée comme un étranger plutôt qu'un partenaire dans une affaire. » [Traduction]

– Cadre supérieur de la police

« Si une accusation est portée devant les tribunaux, il faudrait évaluer le dossier en vue de déterminer ce qu'il adviendra de la cause et le genre de preuves devant être recueillies. Le tribunal/la Couronne et la police doivent mieux travailler ensemble. » [Traduction]

– Cadre supérieur de la police

Le personnel de la police interrogé aux fins de l'étude partageait la perception que la Couronne contribue grandement aux pratiques non efficaces et représente un obstacle majeur à la réforme des processus. Même si la relation entre la police et la Couronne s'est améliorée dans certaines administrations avec l'avènement des comités de liaison entre la police et la Couronne, l'installation des bureaux de la Couronne dans les services de police et d'autres initiatives, elle se caractérise plutôt par la friction que par la coopération dans d'autres administrations. Comme l'a dit un inspecteur de police municipal :

La Couronne commence à avoir pour les cas moins graves les mêmes attentes que pour les cas graves. Or, la police est prête à abaisser sa norme d'excellence pour les cas moins graves. Nous n'allons pas consacrer autant d'efforts et de ressources d'enquête pour retrouver une bicyclette volée. Mais la Couronne n'a pas nécessairement les mêmes attentes, ce qui crée de la friction. Quelque 50 % de nos enjeux découlent du fait que la Couronne demande des documents que la police a produits sans les inclure dans le dossier, comme des rapports manquants ou des déclarations de témoins. Le 50 % restant se rapporte à l'insatisfaction de la Couronne envers l'enquête. [Traduction]

Un inspecteur de police a affirmé qu'en général, dans son administration, la Couronne et la police se respectent mutuellement, « mais il nous arrive de temps à autre de ne pas gérer efficacement des problèmes de personnel, ce qui crée de la friction. » [Traduction]

Un inspecteur de police en Alberta a décrit la dynamique entre la police et la Couronne :

Il est facile de déléguer à la police. La police est le fourre-tout : voilà l'attitude qui règne. La Couronne donne des directives à la police, mais la police donne rarement une directive à la Couronne. Nous sommes censés être des entités égales et distinctes. Les avocats de la Couronne ne sont pas nos patrons, pourtant nous nous conformons à leurs directives. Il semble que nous nous laissions faire sans jamais nous défendre. [Traduction]

Un sergent-major s'est prononcé sur la question des relations entre la police et la Couronne :

Il ne faut pas oublier qu'au Canada, la relation entre la police et la Couronne comprend habituellement des organismes municipaux (la police) et une institution provinciale (la Couronne). Il y a donc deux ordres de gouvernement, deux points de vue divergents, deux listes de priorités et deux mandats, ce qui mène inévitablement à un conflit. Par exemple, en Alberta, la Couronne albertaine se soucie de son mandat provincial. Elle se moque de ce qui se passe dans les rues d'Edmonton ou de Calgary. Il en va de même pour la Colombie-Britannique. [Traduction]

En outre, plusieurs répondants de la police ont mentionné que les avocats de la Couronne ne tiennent pas la police au courant des décisions rendues relativement aux cas. Comme l'indique un agent de police supérieur :

Les avocats de la Couronne acceptent des plaidoyers en faveur de petits montants, sans tenir compte du montant d'un million de dollars prévu par la disposition sur la condamnation, et se contentent de dire que l'affaire est trop grande pour nous. Un avocat de la Couronne acceptait des plaidoyers de conduite imprudente dans des cas de conduite avec facultés affaiblies. C'était courant. Maintenant il y a au moins un critère fixe. [Traduction]

Des répondants ont parlé de l'hésitation des avocats de la Couronne à souscrire aux réformes visant à accroître l'efficacité du traitement des causes. En réponse à la question de l'intervieweur « Serait-il possible de mettre en œuvre ces initiatives dans votre service? Dans la négative, pourquoi? », un cadre supérieur de la police en Ontario a répondu que ce serait possible, moyennant la participation et la collaboration de la Couronne. Les documents soumis à l'équipe de projet par la GRC recensent également les interactions de la police avec les procureurs et les

avocats de la défense comme source de pratiques non efficaces dans le système de justice. Les préoccupations tournent autour du manque d'interaction et de consultation en temps opportun entre la police et les procureurs. Les accusations sont parfois suspendues ou traitées à un niveau inférieur sans que le procureur n'ait consulté l'enquêteur.

Par ailleurs, dans certaines administrations, le SPPC ou le ministère provincial du Procureur général ne dispose pas des ressources nécessaires et de procureurs possédant une expertise suffisante pour exercer efficacement une poursuite en temps opportun dans le cas d'enquêtes majeures spécialisées (sécurité nationale, crime financier, criminalité transfrontalière ou crime organisé). Il est possible que ce problème soit aggravé par le fait que les causes sont assignées aux procureurs en fonction de la charge de travail générale au lieu du domaine de spécialisation.

Enfin, les intérêts divergents et les secteurs de compétence du SPPC et de la Couronne provinciale peuvent aussi retarder la poursuite et le procès, les retards étant parfois exacerbés encore davantage dans les administrations exigeant une approbation préinculpation. Dans certaines de ces administrations, les différentes pratiques et les préférences individuelles des procureurs en ce qui a trait à la préparation des documents (mandats, assignations à témoigner) ont préséance sur les exigences juridiques. Cet enjeu, combiné aux retards susmentionnés, peut avoir une incidence grave sur les coûts et les risques associés à une enquête.

Traitement des causes

Les répondants s'entendaient pour dire qu'une grande partie des coûts des services de police et des pratiques non efficaces découlait des processus liés aux poursuites au criminel devant les tribunaux. Ces processus ont fait monter le nombre d'audiences préliminaires et de comparutions avant le début du procès. Ils consomment les ressources précieuses de la police, de la Couronne, de la défense et du tribunal, en plus d'engendrer énormément de coûts.

Les répondants ont cerné quelques aspects du traitement des causes qui contribuent aux pratiques non efficaces.

Approbation de la Couronne avant l'inculpation

Un certain nombre d'administrations au Canada exigent une approbation de la Couronne avant l'inculpation. Les services de police doivent donc soumettre un rapport complet avant que la Couronne ne commence à se pencher sur le dossier, ce qui peut entraîner un volume élevé d'heures supplémentaires. Des retards surviennent lorsqu'il manque des renseignements, par exemple une vidéo ou la déclaration d'un témoin. Un sergent-major de l'une de ces administrations a qualifié le processus de « comédie non efficace qui constitue un pur gaspillage du temps des tribunaux et de la police. » [Traduction] Un autre sergent-major a décrit le processus comme étant « extrêmement onéreux et chronophage pour les autorités d'application de la loi » [Traduction], ajoutant que la Couronne s'en sert pour contrôler le débit du travail, c'est-à-dire pour « ouvrir et fermer le robinet. » [Traduction] Le processus s'en trouve ainsi retardé davantage.

D'un autre côté, les policiers des administrations où la police porte des accusations se sont plaints du fardeau démesuré imposé à leurs ressources. En général, les agents interrogés s'entendaient pour dire que la Couronne devrait partager les coûts de la collecte de renseignements en fonction des accusations qui seraient portées.

Dossiers de la Couronne

Le responsable des causes d'un bureau de la Couronne en Ontario a relevé des enjeux fréquents nuisant à l'efficacité du traitement des causes qui éclairent bien la présente discussion : les dossiers sont reçus trop près de la date de la première comparution; il arrive aux policiers de ne pas répondre pas aux demandes de renseignements supplémentaires en temps opportun; les documents divulgués sont acheminés sans le dossier d'audience; il manque de l'information dans les documents soumis par les policiers; et l'information divulguée est envoyée à la mauvaise équipe. De plus, selon le répondant, la divulgation de preuves électroniques pose souvent problème :

Les vidéos devraient être soumises automatiquement, surtout dans les cas de conduite avec facultés affaiblies, où nous sommes censés toutes les recevoir. Nous devrions en recevoir une pour l'avocat de la Couronne et une pour l'inculpé et tous les coïnculpés. Malheureusement, nous n'en recevons que deux, soit une pour nous et une pour l'avocat de la défense. Nous devons alors en commander plus s'il y a un coïnculpé. En ce qui concerne les photos, nous recevons seulement une photo et devons toujours en commander une deuxième pour l'avocat de la défense, alors que nous devrions automatiquement en recevoir deux, soit une pour nous et une pour un inculpé. [Traduction]

Ce répondant a également mentionné la nécessité de donner une formation à la police et à la Couronne sur l'utilisation des systèmes de divulgation électronique, comme initiative importante pour réaliser des gains d'efficacité.

La question des avocats de la Couronne spécialisés

Un agent de police supérieur en Colombie-Britannique a souligné l'absence d'avocat de la Couronne spécialisé, ce qui contribue au manque de familiarité avec les administrations et les services de police individuels :

La spécialisation d'un avocat de la Couronne, soit par type d'accusation (homicide, voies de fait, etc.) ou par administration, serait beaucoup plus efficace. Par exemple, nous sommes fréquemment aux prises avec un récidiviste, mais chaque fois qu'il comparait devant un juge ou qu'une accusation est soumise à un avocat de la Couronne pour approbation, il n'est pas perçu une menace réelle pour la société, car aucun avocat de la Couronne ne connaît bien ses antécédents et l'étendue de son incidence sur nos clients. Un avocat de la Couronne spécialisé permettrait peut-être d'éliminer ce problème. [Traduction]

L'installation d'un avocat de la Couronne spécialisé dans le même immeuble que le service de police semble receler de nombreux avantages. Le service de police d'Edmonton compte d'ailleurs un avocat de la Couronne détaché travaillant dans ses locaux avec les policiers. Cet arrangement est considéré comme très efficace, tel qu'en témoigne un sergent-major :

Cet arrangement permet aux policiers d'aller la voir pour lui poser des questions relatives à l'enquête et pour lui demander d'évaluer l'achèvement de leurs dossiers avant leur soumission à la Couronne. Il s'agit d'un excellent outil d'enseignement pour les policiers, qui crée une relation harmonieuse entre la Couronne et les autorités d'application de la

loi, puisque les deux parties travaillent à l'accomplissement d'un but commun.
[Traduction]

En revanche, dans certaines administrations telles que la Colombie-Britannique, aucun avocat de la Couronne détaché n'effectue un contrôle ou un examen préalable des dossiers. La relation entre la Couronne et la police s'en trouve davantage tendue en général, aux dires de plusieurs membres de la police interrogés.

Il y a aussi le problème du nombre de personnes pouvant manipuler les documents destinés à la Couronne :

Les documents destinés à la Couronne sont manipulés par différentes personnes, ce qui contribue également au manque d'efficacité. Une fois tous les documents inclus, ils sont soumis au chef de veille et des copies sont envoyées à la salle des dossiers. Ensuite, les documents sont transmis à un agent de liaison avec la cour. Le rapport passe entre de nombreuses mains et peut traîner sur plusieurs bureaux différents. Si une erreur se produit, il est difficile de le retracer. [Traduction]

Audiences de mise en liberté provisoire

Les audiences de mise en liberté provisoire sont considérées comme un facteur de contribution au manque d'efficacité de la police. À titre d'exemple, aux termes des dispositions de la *Bail Reform Act* (loi sur la réforme de la mise en liberté sous caution) en Alberta, les policiers agissent à titre d'avocats de la Couronne dans les audiences de mise en liberté provisoire. De dire un agent de police supérieur :

Lorsqu'une audience de mise en liberté est prévue, la police doit préparer un plan de mise en liberté sous caution, puis attendre en ligne jusqu'à ce que le dossier soit choisi. Il y a alors entrevue téléphonique avec un juge pour déterminer la mise en liberté du délinquant. La police agit essentiellement à titre d'avocat de la Couronne dans ce genre de situation, une procédure extrêmement chronophage qui éloigne les agents de la rue.
[Traduction]

Un représentant du système de justice au Manitoba a fait remarquer que dans la province, un nombre considérable de personnes ont été mises en liberté à la suite d'une ordonnance judiciaire, les conditions variant d'une personne à l'autre. Lorsque l'inculpé déroge aux conditions de sa mise en liberté, la police doit s'en mêler, ce qui éloigne l'agent de la collectivité pendant un certain temps. Selon ce représentant, il faudrait examiner s'il s'agit là d'une intervention appropriée et s'il ne serait pas plus efficace de dépenser sur une intervention communautaire faisant appel à divers organismes non gouvernementaux.

Recours à la vidéoconférence dans le traitement des causes

Une initiative de recours à la vidéoconférence au Manitoba, soulignée par un représentant du système de justice provincial, a produit des effets positifs :

Une étude de cas : La municipalité de Thompson, au Manitoba, se situe à 800 000 km au nord de Winnipeg. Elle compte 13 cours de circuit accessibles par voie aérienne et deux

cours de circuit accessibles par voie terrestre. La prison se trouve à The Pas, à 400 000 km à l'ouest, ce qui représente un aller-retour de huit heures en hiver. Auparavant, un inculpé comparait plusieurs fois avant qu'une décision ne soit rendue. La province a mis en œuvre un service de vidéoconférence à des fins judiciaires. Personne ne se déplace sauf en cas de procès ou de plaider de culpabilité où une peine de détention dans un établissement fédéral est imposée, ou à moins qu'un juge n'ordonne à un inculpé de comparaître en personne devant le tribunal. Nous avons mis à jour notre technologie et obtenu de bons résultats. Des écrans ont été installés dos à dos dans la salle d'audience. Le juge peut voir l'inculpé mieux que s'il se trouvait dans la salle. Les juges peuvent se connecter par vidéo à d'autres tribunaux, non pas pour des procès, mais pour des audiences sur le cautionnement et des audiences en vue de la mise en liberté. [Traduction]

Toutefois, la mise en œuvre de services de vidéoconférence dans les régions éloignées et du Nord comporte son lot de difficultés, comme l'indique un agent de la GRC dans les Territoires du Nord-Ouest :

Nous avons envisagé de faire appel à la vidéoconférence pour la comparution des prisonniers, mais nous nous sommes heurtés à des enjeux de technologie et de sécurité. La vidéoconférence nécessite un accès Internet exclusif dans un environnement sécurisé où l'accès est contrôlé. Dans bon nombre de ces petites collectivités, les audiences ont lieu dans un centre communautaire ou dans le gymnase d'une école, où il est difficile d'établir une connexion Internet sécurisée. Sans compter que les services de police n'ont pas toujours la capacité de le faire. [Traduction]

Divers facteurs peuvent entraver le recours à la vidéoconférence pour accroître l'efficacité des services de police. Un représentant judiciaire des Territoires du Nord-Ouest a observé que le potentiel d'utilisation de cette technologie est limité par le fait que la GRC compte son propre réseau exclusif auquel le personnel judiciaire n'a pas accès. « Par conséquent, pour bénéficier d'un service de vidéoconférence, les services de police doivent installer leur propre système, ce qui ne vient pas sans frais. » [Traduction]

Les documents transmis à l'équipe de projet par la GRC montrent également un recours accru à la vidéoconférence pour faciliter le témoignage en cour des membres et des experts techniques au sein de l'organisation. Entre janvier et juin 2014, les services multimédia de la GRC ont coordonné plus de 400 vidéoconférences judiciaires dans l'ensemble du pays. Ce nombre ne représente toutefois qu'une fraction infime des exigences de comparution des agents de la GRC, des spécialistes de l'application de la loi et des techniciens de laboratoire.

La GRC a fait remarquer qu'un grand nombre d'administrations ne disposent pas de l'infrastructure nécessaire à l'installation d'un système de vidéoconférence. En outre, certains juges hésitent à permettre aux policiers de témoigner par vidéo, comme l'indique le document soumis par la GRC : « La police a souvent très peu de contrôle, voire aucun, sur le recours à la vidéoconférence sans le consentement ou l'approbation des tribunaux, de la Couronne et de la défense. » [Traduction]

Un chef de police en Ontario a cité le manque d'appui des intervenants comme cause de l'incapacité à utiliser la technologie en place pour des fins de vidéoconférence :

Soixante pour cent des inculpés en détention sont ici pour une audience sur le cautionnement. La moitié de ces causes pourraient être entendues efficacement par vidéo, l'inculpé se trouvant soit au poste de police, soit au centre de détention. La capacité est là, mais il nous manque l'appui des intervenants. [Traduction]

Aux dires d'un chef adjoint, son administration dispose de la technologie requise aux fins du recours à la vidéoconférence pour les audiences sur le cautionnement, mais des obstacles l'empêchent d'en faire une pleine utilisation :

L'inculpé a le droit de comparaître en personne, et l'avocat de la défense refuse d'aller voir l'inculpé au centre de détention. Il exige que la personne soit transportée à la salle d'audience. Le centre de détention se trouve à Penetang, et certains accusés viennent de du Central East à Lindsay. Nos délinquants juvéniles sont détenus au Roy McMurtry à Brampton. Souvent, le parent ne peut se libérer et nous devons transporter les jeunes cinq ou six fois. Or, nous pourrions tout faire par vidéo jusqu'à ce que les parents soient en mesure de se présenter en cour. [Traduction]

Même s'il faudrait investir dans l'ensemble des administrations pour assurer la disponibilité et l'intégrité d'un service de vidéoconférence, l'utilisation de la technologie a le potentiel de réduire les coûts associés aux déplacements, les répercussions sur l'établissement des horaires de travail et les temps d'attente dans le système de justice, et ce, pour tous les services de police (Association du Barreau canadien, 2013).

Procès qui échouent

D'après un analyste de la recherche et des politiques interrogé dans le cadre du projet, la majorité des procès prévus dans son administration finissent par ne pas avoir lieu. Les affaires se terminent plutôt par des plaidoyers de culpabilité, des retraits ou des ajournements de dernière minute : « Les procès qui échouent contribuent grandement à la congestion des tribunaux. Bien que dans les faits, ils n'utilisent pas le temps des tribunaux, le temps d'audience qui leur a été réservé finit par être gaspillé. » [Traduction]

Les chiffres présentés à l'équipe de projet par un service de police régional en Ontario montrent que le taux d'échec global a en fait diminué dans nombre de tribunaux. Par exemple, si l'on se sert des données de 2011 comme référence, dans les grandes régions judiciaires (c.-à-d. Kitchener et Thunder Bay), le taux d'échec a baissé de 1,4 % en 2013-2014 (il est passé de 12,7 % en 2011 à 11,3 % en 2013-2014). Les diminutions étant assez petites dans les régions judiciaires de toutes tailles, il est difficile de les attribuer à une seule initiative.

Au tribunal de Kitchener, le pourcentage d'affaires résolues avant le procès et le nombre de comparutions requises avant la résolution de l'affaire n'ont pas beaucoup changé entre 2007 et 2014 :

Tableau 1 : Tribunal de Kitchener, pourcentage d'affaires résolues avant le procès et nombre de comparutions

Nbre de comparutions	2007	2013-2014
1 – 3	33,50 %	35,00 %
4 – 6	27,30 %	24,20 %
7+	39,30 %	40,80 %

Un analyste interrogé dans le cadre du projet estimait que l'adoption du projet de loi C-10, la *Loi sur la sécurité des rues et des communautés*, entraînerait sans doute des changements fondamentaux dans presque tous les aspects du système de justice pénale canadien : « Puisque les inculpés seront confrontés à des peines plus sévères, il est possible qu'un nombre croissant d'entre eux, n'ayant rien à perdre, acceptent de subir un procès au lieu de plaider coupable dès le début. Si ce scénario se produit, il faudra attendre plus longtemps pour être jugé. » [Traduction]

Méga-procès et longs procès

Le manque de capacité du système de justice de gérer et de régler efficacement les causes dans les méga-procès est bien étayé (cf. Justice Canada, 2005; Lesage, 2008). Les tribunaux criminels peuvent se trouver débordés dans certaines affaires découlant d'une grande tragédie ou d'une initiative policière d'envergure. Les efforts accrus d'application de la loi contre les bandes de motards criminalisées et les groupes criminels se sont traduits par des procès criminels comportant plusieurs défendeurs, de longues listes de témoins et des milliers de pages (et bien souvent des milliers d'éléments) de preuve (LeSage et Code, 2008). De plus, ces types de causes sont coûteux. On estime par exemple que la condamnation de quatre associés de la bande de motards Rock Machine au Québec en 2001 pour trafic de stupéfiants, en vertu des dispositions législatives antigang, a coûté aux contribuables 5,5 millions de dollars. Puis, en 2003, quatre membres des Hells Angels ont plaidé coupable à des accusations similaires à Montréal, après que la province a dépensé 16,5 millions de dollars pour la construction d'une salle d'audience spéciale utilisant une technologie de pointe (Griffiths, 2015).

Un cadre supérieur de la police en Ontario a fait savoir que si plus de six personnes sont inculpées dans une affaire, celle-ci est considérée comme un méga-procès. Toutefois, les installations et les ressources judiciaires limitées ne permettent pas de régler ces affaires en temps opportun. La Couronne finit donc souvent par tenir des procès distincts pour les inculpés, ce qui fait monter le coût du traitement de la cause. Peu importe si un procès est désigné comme un « méga-procès », les procès longs et complexes faisant intervenir plusieurs défendeurs exigent énormément de ressources de la part de la police et de la Couronne. L'arrestation d'un grand nombre de

personnes à l'issue d'une opération policière présente des défis pour le système de justice pénale, qui n'a pas nécessairement la capacité de régler les affaires en temps opportun. Comme l'a dit un cadre supérieur de la police en Ontario :

Nous pouvons arrêter 200 personnes à la fin d'un projet. Nous pouvons préparer les documents à divulguer, mais c'est comme un entonnoir où nous sommes l'extrémité large et où l'extrémité étroite, c.-à-d. les tribunaux et la Couronne, est engorgée. Les tribunaux et la Couronne ont besoin de technologie pour élargir leur extrémité de l'entonnoir. La technologie est la clé. [Traduction]

Cependant, il est possible que la création de systèmes permettant de classer et de consulter l'information collectée dans le cadre d'enquêtes complexes n'engendre pas de gains d'efficacité. Lorsqu'il a été question d'une vaste enquête complexe tenue récemment qui a généré 30 téraoctets d'information, un cadre supérieur de la police en Ontario a affirmé ce qui suit :

Nous avons fait en sorte que l'avocat de la Couronne puisse accéder à l'information à tout moment. Il a fallu dix mois pour régler l'affaire. L'avocat de la Couronne n'a pas accès à l'information une seule fois au cours de ces dix mois. Il voulait toujours une copie papier. Il aurait pu ouvrir le dossier dès le premier jour afin de l'examiner et de se tenir à jour. Lorsque nous sommes allés le voir pour lui demander conseil et étions prêts à porter les accusations, il nous a demandé où se trouvait la version papier du dossier de la Couronne. [Traduction]

Plusieurs représentants de la police ont suggéré l'intégration de la Couronne à une vaste enquête dès le départ comme moyen de réaliser des gains d'efficacité.

Traitement des causes dans les régions éloignées et du Nord

Un représentant du système de justice des Territoires du Nord-Ouest a parlé des défis uniques associés au traitement des causes dans son administration. Les Territoires du Nord-Ouest comptent onze langues officielles, dont neuf sont autochtones, pour une population de 40 000 personnes. Le représentant a aussi souligné d'autres caractéristiques du territoire :

Les Territoires du Nord-Ouest comptent 32 collectivités, les cours de circuit se rendant dans 23 d'entre elles. Le système de justice éprouve donc des difficultés en ce qui concerne le travail administratif (traitement et circulation), la communication, la présence en cour, le transport et la disponibilité. La situation est particulièrement problématique lorsque le crime survient dans une administration différente de l'endroit où se tient (ou peut se tenir) l'audience. Certaines collectivités reçoivent la visite d'une cour de circuit trois fois par année seulement, et si les parties ne sont pas prêtes à procéder à l'arrivée de la cour de circuit, il faut les obliger à se déplacer ou reporter l'audience, ce qui risque de leur coûter assez cher. [Traduction]

Ce représentant a fait remarquer que l'absence d'interprètes peut retarder les causes, et que l'incapacité de constituer un jury francophone a entraîné la nullité de procès.

Un agent de police dans le Nord-Ouest de l'Ontario a décrit les défis que présente le maintien de l'ordre dans cette région :

Nous servons plusieurs collectivités éloignées accessibles par voie aérienne. Nous nous heurtons à d'énormes difficultés qui touchent principalement la planification. Nous tenons les séances de la cour dans l'une de nos collectivités qui est uniquement accessible par voie terrestre huit ou neuf semaines par année; le reste de l'année, elle est accessible par voie aérienne seulement. Il faut beaucoup de préparatifs pour faire venir des gens par avion, et les coûts sont faramineux. Il faut prévoir un endroit pour le juge, un endroit pour l'avocat de la défense et le procureur, et un endroit pour la police et le prisonnier. Tout cela coûte de l'argent. [Traduction]

Un agent de la GRC dans les Territoires du Nord-Ouest a décrit des circonstances semblables :

Plus de la moitié des collectivités sont accessibles par voie aérienne ou ne se trouvent pas à distance de conduite d'un grand centre urbain. Des séances de la cour ont lieu dans ces endroits une fois par mois, une fois par deux semaines ou une fois par trois mois, alors il est difficile d'attirer des gens pour transporter les prisonniers. La sécurité des victimes pose aussi des difficultés. En outre, les déplacements peuvent être restreints par les conditions météorologiques, la neige et le brouillard limitant les déplacements par voie aérienne et terrestre. [Traduction]

Les récidivistes présentent des défis particuliers. Les taux élevés de crimes contre les biens et de crimes violents dans nombre de collectivités éloignées et du Nord recèlent un petit nombre de récidivistes. Les juges chargés de déterminer la peine doivent souvent prendre la décision de condamner un délinquant à une peine de détention dans un établissement correctionnel situé à des centaines, voire des milliers, de kilomètres de sa collectivité, ou à une période de surveillance dans une collectivité offrant peu de services. Comme l'a observé un agent dans les Territoires du Nord-Ouest :

De nombreux récidivistes sont condamnés à des peines minimales, ce qui nous oblige à refaire une bonne partie du travail. Nous arrêtons des gens qui retournent dans la rue quelques jours plus tard. Ce sont les mêmes personnes qui ont des démêlés avec le système. Et les peines ne semblent pas s'alourdir pour les récidivistes qui commettent plus d'une fois la même infraction. Les peines ne sont pas toujours plus sévères et semblent aléatoires. [Traduction]

Bien qu'ils se situent à l'extérieur de la portée de notre étude, les enjeux entourant les cours de circuit dans le Nord peuvent aussi contribuer au manque d'efficacité. Peu d'attention a été accordée à la façon d'améliorer les pratiques actuelles à cet égard (voir le Comité consultatif du sous-ministre sur l'aide juridique en matière criminelle, 2014).

Le coût des experts témoins

Il a été suggéré que le fardeau financier lié à l'appel d'experts policiers comme témoins soit géré en régime de recouvrement des coûts. Ce type d'approche pourrait permettre de s'assurer que les opinions d'experts sont sollicitées dans les situations où le point de vue et le témoignage d'un membre de la GRC ajoute une grande valeur à une affaire. La GRC affirme que le transfert du fardeau financier pourrait entraîner des gains d'efficacité, mais reconnaît qu'il pourrait également imposer une plus grande responsabilité financière aux autres partenaires du système de justice pénale et aux personnes qui se défendent elles-mêmes devant les tribunaux. Il convient de noter

que la pratique actuelle constitue un fardeau financier pour la GRC et sans doute pour les services de police en général.

Le recours à des mesures de rechange

Ces dernières années, on a multiplié les efforts en vue d'encourager les services de police à adopter diverses approches de la justice réparatrice dans leurs interventions auprès des jeunes et des adultes ayant des démêlés avec la loi (Griffiths, 2015). Toutefois, il arrive fréquemment qu'aucune ressource additionnelle ne soit fournie pour couvrir les coûts de ces programmes. De dire un agent de police supérieur :

Tout le processus d'intervention auprès du délinquant par des mesures de rechange et des sanctions extrajudiciaires a été délégué à la police, épargnant aux tribunaux la nécessité de s'en occuper; or, la police n'a reçu aucunes ressources financières ou humaines supplémentaires pour gérer sa charge extrajudiciaire, par exemple organiser des conférences de groupe avec la famille, encourir les coûts, appliquer les sanctions.
[Traduction]

Un surintendant de police dans les Maritimes a déclaré que son administration ne met en œuvre aucune mesure de rechange pour les adultes. Cette absence de mesures de rechange contribue au manque d'efficacité, notamment les coûts accrus du maintien de l'ordre :

Une personne âgée vole un tournevis et est détenue. La police est appelée. Nous portons des accusations quelle que soit la valeur en dollars. Je pense que le recours à des mesures de rechange serait préférable. Dans l'état actuel des choses, nous enquêtons sur toutes les affaires portées à notre connaissance et déposons des accusations pour chaque plainte de vol à l'étalage, ce qui n'est tout simplement pas dans l'intérêt du public. Nous devrions nous pencher sur la question et élaborer une politique interne. Les jeunes ont accès à la déjudiciarisation, mais la province n'offre aucun type de déjudiciarisation pour les adultes. [Traduction]

La GRC s'adonne à un certain nombre d'activités afin de remédier aux pratiques non efficaces systémiques dans le système judiciaire en général. À titre d'exemple, elle applique des programmes de déjudiciarisation et des mesures de rechange au système de justice (p. ex. les tribunes de justice communautaire), ou met en œuvre des programmes provinciaux particuliers (p. ex. l'Immediate Roadside Prohibition Program de la Colombie-Britannique pour la conduite avec facultés affaiblies), afin d'aider à réduire le volume d'affaires portées devant les tribunaux et d'accroître l'efficacité globale du système de justice pénale.

Les services de police prennent part à un éventail d'initiatives de déjudiciarisation et de justice réparatrice à l'échelle du pays (Griffiths, 2016). Un agent de police dans un grand service de police urbain a mentionné l'emploi d'une approche intégrale, citant en exemple les délinquants juvéniles :

La population de jeunes a augmenté, mais les crimes ont diminué et le taux de récidive a baissé grâce à la déjudiciarisation des jeunes délinquants jugés à faible risque. Cette approche intégrale permet de prendre de meilleures décisions pour la victime et le

délinquant. Nous suivons les chiffres de près depuis 1996. En bout de ligne, nous passons moins de temps devant les tribunaux pour nous occuper des jeunes. [Traduction]

Le rôle de l'avocat de la défense

« Les avocats de la défense sont à l'origine de la plupart des pratiques non efficaces. Ils doivent regarder le système dans son ensemble. Ils sont aussi des fonctionnaires judiciaires. » [Traduction]

– Policier, Nord-Ouest de l'Ontario

Les mesures prises par les avocats de la défense, en particulier les stratégies pour retarder le traitement d'une cause, ont été relevées par bon nombre de répondants comme une source de pratiques non efficaces (et de coûts) au sein de la police. D'après un agent responsable du service de la recherche et de la planification d'un service de police : « Les avocats de la défense procèdent maintes et maintes fois de la même façon. Ils font reporter les causes. Les tribunaux doivent cesser d'accéder aux requêtes idiotes tout en s'assurant que les droits des inculpés sont respectés. » [Traduction]

Un inspecteur de police dans un grand service de police municipal a décrit les enjeux liés aux mesures prises par les avocats de la défense :

Le système de justice a évolué pour devenir plutôt un système juridique. Des décisions judiciaires nous ont obligés à divulguer davantage d'information, ce qui est bien, mais les avocats de la défense ne partagent pas le fardeau des avocats de la Couronne et de la police. Par exemple, l'avocat de la défense devrait avoir à déposer l'alibi (la preuve) dès que les exigences en matière de divulgation sont respectées, de sorte que la police puisse procéder à l'enquête et à la vérification. Dans les faits, l'avocat de la Couronne se retrouve dans une position où l'avocat de la défense se sert de la divulgation comme tactique pour gagner du temps, ne laissant à l'avocat de la Couronne que très peu de marge de manœuvre. Cette situation se répercute sur la rapidité du processus judiciaire et sur la relation entre la Couronne et la police. L'affaire est retardée jusqu'à ce que l'avocat de la Couronne puisse accéder au dossier et la police passe à de nouvelles enquêtes, les détails étant oubliés et les ressources dirigées ailleurs. L'avocat de la Couronne et l'avocat de la défense devraient tenir une conférence préparatoire immédiatement après la divulgation, afin de cibler la procédure et s'entendre sur l'échéancier à suivre. [Traduction]

Selon un agent de police supérieur en Ontario : « C'est comme si la queue remuait le chien. Les avocats de la défense rendent la divulgation difficile. Nous comprenons la jurisprudence dans *Stinchcombe*, mais ils veulent tout avoir. » [Traduction]

Juges de paix

« Nous avons des [juges de paix] qui refusent de commencer un procès au titre de la LIP après 15 h. Nous avons des juges de paix qui encouragent les défendeurs à plaider non coupable. Durant les mois d'été, le tribunal de la LIP est toujours fermé le vendredi. Cette situation provoque des retards et la mise de côté des causes. »
[Traduction]

- Agent de police supérieur de la police en Ontario

Pour la plupart, les juges de paix étaient perçus comme « exceptionnels », mais certaines personnes interrogées aux fins de l'étude ont relevé les juges de paix et les tribunaux qu'ils président comme une source importante de pratiques non efficaces au sein de la police et du système de justice. De dire un cadre supérieur de la police en Ontario :

Nous faisons piètre figure dans les audiences sur le cautionnement. Les juges de paix se prennent maintenant pour des avocats. Les audiences se font plus compliquées; le nombre d'accusations que nous déposons étant à la baisse, le nombre d'audiences sur le cautionnement ne devrait pas être à la hausse. Il ne semble exister aucune attente particulière concernant la disponibilité ni aucune norme à ce sujet. [Traduction]

D'après un autre cadre supérieur de la police en Ontario : « Nous sommes censés avoir deux juges de paix qui reçoivent les dossiers de cas, mais nous n'en avons couramment qu'un seul. On me répond habituellement que les juges de paix bénéficient de l'indépendance judiciaire et que ce n'est pas à la police de contester leurs méthodes ou leurs échéanciers. » [Traduction]

Un autre représentant de la police en Ontario a déclaré : « Nous n'avons pas accès aux juges de paix en dehors des heures prévues et devons faire la file comme tout le monde. L'utilisation de télémandats s'est avérée utile à cet égard, mais parfois il nous faut aussi attendre longtemps pour obtenir un télémandat. » [Traduction]

La tenue d'audiences sur le cautionnement dans un tribunal des fins de semaine et des jours fériés (FSJF) semble avoir augmenté l'efficacité dans certaines administrations. Un surintendant de police dans les Maritimes a décrit le fonctionnement réussi du tribunal FSJF dans son administration :

Les séances des tribunaux FSJF ont lieu dans les salles d'audience des tribunaux provinciaux. Le juge se présente à 11 h. Les détenus de [la municipalité où se trouve le tribunal] comparaissent en personne. Les détenus de l'extérieur de [la municipalité où se trouve le tribunal] comparaissent par voie audio. Ce processus fonctionne bien pour nous. Le dossier de la Couronne est transmis au bureau de la Couronne par télécopieur. Il n'y a aucun problème. Un agent est affecté au tribunal FSJF pour la déclaration sous serment relative aux documents. L'avocat de la Couronne et le représentant de l'aide juridique se présentent également au tribunal en personne. Le juge peut être présent ou tenir séance par voie audio. [Traduction]

Des répondants ont toutefois exprimé des préoccupations à l'égard du fonctionnement des tribunaux FSJF, lesquelles tournent autour des heures d'activité, comme se souvient un policier : « La fin de semaine dernière, le jour férié, le juge de paix a fermé le tribunal à 10 h, sans avoir vu tous les prisonniers. » [Traduction] Les personnes interrogées se sont aussi dites préoccupées par le nombre de comparutions des prisonniers, un surintendant de police en Ontario ayant formulé la suggestion suivante :

Le tribunal FSJF devrait fonctionner comme un tribunal sur le cautionnement, et non comme un tribunal relatif au renvoi. Au lieu d'être renvoyés pour comparaître à une date ultérieure, les prisonniers devraient être mis en liberté sous condition lorsque cela est approprié. Dans les faits, les prisonniers sont simplement renvoyés au centre de détention puis ramenés au tribunal le mardi, alors qu'ils auraient pu être mis en liberté sous condition.

Un agent de police supérieur en Ontario s'est dit préoccupé par le manque de capacité des tribunaux FSJF :

Nos agents sont assis là à attendre cinq heures qu'on communique avec eux. Cet enjeu rejoint celui du transport des prisonniers. Au lieu de mettre les inculpés en liberté, on reporte simplement leur audience au lundi (ou au jour ouvrable suivant), et c'est à ce moment qu'ils sont mis en liberté. Le but était de gagner en efficacité, mais ce n'est pas le cas. [Traduction]

Les tribunaux FSJF semblent effectivement très susceptibles d'accroître l'efficacité des services de police et du système de justice. Une étude approfondie de leurs activités permettrait de cerner les leçons apprises ainsi que les moyens de maximiser leur contribution.

Le transport des prisonniers

Le transport des prisonniers est une composante cruciale mais sous-étudiée du système de justice pénale. Le rapport de 2006 du comité directeur sur l'efficacité et l'accès en matière de justice recommandait ce qui suit : « Il ne faut amener les prévenus au tribunal que lorsque leur présence y est requise » (p. 7). Les réponses de certaines personnes interrogées pour les fins de notre étude montrent qu'il reste beaucoup de travail à abattre pour donner suite à cette recommandation.

D'après un cadre supérieur du système de justice provincial :

Le transport des prisonniers manque de cohérence. Il n'existe aucune norme établie constituant une pratique exemplaire en matière de transport. Les pratiques en matière de transport désignent les personnes qui transportent les prisonniers (policiers, agents correctionnels ou shérifs), le moment où ils sont transportés et la façon dont ils sont transportés. [Traduction]

Un agent de police supérieur en Ontario a souligné l'absence d'organisme central de gestion du transport des prisonniers. La province se fie plutôt à la PPO. Aux dires d'un cadre supérieur de la PPO :

Dans certaines administrations, nous sous-traitons sans problème cette tâche au service de police local. Dans d'autres, on s'attend tout simplement à ce que nous transportions les

prisonniers du point A au point B. Le transport doit parfois s'effectuer par train (p. ex. à Moosonee), [où] il s'agit d'une affaire de plusieurs jours. Dans la mesure du possible, nous devrions avoir recours à la technologie pour les comparutions. Les dispositions actuelles engendrent des coûts faramineux. [Traduction]

Il s'agit d'une région où, selon nombre de répondants, on pourrait mieux utiliser la technologie pour réaliser des gains d'efficacité et réduire les coûts. En Ontario, par exemple, la PPO doit transporter les prisonniers dans des milieux de toutes sortes. Comme l'a dit un agent supérieur de la PPO : « Les premières comparutions, les audiences sur le cautionnement et les audiences relatives au renvoi pourraient toutes avoir lieu par des moyens technologiques, sans qu'il ne soit nécessaire de transporter les prisonniers. Nous devrions recourir à la technologie autant que possible pour les comparutions. » [Traduction]

La police peut également être chargée de transporter des personnes devant se soumettre à une évaluation en vertu de la *Loi sur la santé mentale*, un chef de police en Ontario observant qu'il est très coûteux de transporter des personnes atteintes de troubles prévus dans la *Loi sur la santé mentale* du tribunal au centre d'évaluation. Les services de police absorbent une grande partie de ces coûts.

Par ailleurs, la GRC a qualifié le transport de fonction « non principale » qui a une incidence sur l'efficacité de la police et qui fait monter les coûts du maintien de l'ordre. Un peu partout au Canada, la GRC est appelée à exercer des fonctions supplémentaires qui ne sont pas définies comme des fonctions principales de la police, ce qui comprend les « fonctions de type shérif ». Plus précisément, la GRC offre des services d'accompagnement et de transport des prisonniers afin qu'ils puissent comparaître en cour. Ces services sont assurés par plusieurs organisations (p. ex. le shérif, la police, le système correctionnel) dans certaines administrations, et souvent le manque de ressources provinciales ou territoriales fait en sorte que la responsabilité est transférée à la GRC ou lui incombe par défaut.

Dans d'autres administrations, aucune autre organisation n'a la capacité de gérer l'accompagnement et le transport des prisonniers. Ce manque de capacité a de lourdes conséquences pour les services éloignés, car il exerce une pression sur les ressources en éloignant les membres de leurs fonctions principales et de la collectivité. La GRC a ajouté que cet enjeu est exacerbé davantage par le fait qu'un grand nombre de prisonniers renvoyés demeurent sous la garde des détachements locaux de la GRC pendant de longues périodes en raison du surpeuplement des établissements correctionnels provinciaux. Afin de remédier à cette situation, la Division D de la GRC collabore actuellement avec le ministère de la Justice du Manitoba et le Bureau du shérif à l'étude de cette question.

Il s'agit là d'un exemple de renvoi aux services de police, ce qui nuit à l'efficacité de la police et, de l'avis de la GRC, rejoint l'enjeu global de l'importance de définir les responsabilités principales de la police (un parallèle peut être tracé avec l'enjeu selon lequel la GRC est de plus en plus appelée à intervenir en matière de santé mentale).

La province du Manitoba compte un coordonnateur de la détention qui communique avec les avocats. Le travail du coordonnateur est perçu comme un gain d'efficacité, selon un cadre supérieur du système de justice provincial :

L'inculpé ne va nulle part tant que les avocats n'ont pas garanti que la cause est prête à être entendue. Cette pratique a forcé les avocats à tenir ces conversations au début du processus, et non le jour du procès alors que les policiers attendent de témoigner. La magistrature est entièrement favorable à cette façon de procéder. En utilisant ce genre de modèle dans d'autres régions de la province, nous pourrions réduire la fréquence du transport des prisonniers par la police à des fins de comparution. L'avantage réel réside dans le fait qu'une personne sert d'intermédiaire pour toutes les conversations liées à l'affaire. Des économies réelles sont possibles. La province compte six prisons qui alimentent onze tribunaux. [Traduction]

Plusieurs divisions de la GRC explorent actuellement la possibilité de créer des unités particulières pour accompagner les prisonniers, puisqu'aucune autre organisation n'offre ce service. La Division G fait appel à des réservistes (membres réguliers à la retraite) pour aider au transport des prisonniers sans avoir à offrir une formation nouvelle ou supplémentaire. On pourrait aussi recourir à la vidéoconférence pour minimiser les coûts et accroître la sécurité lors de l'accompagnement et du transport des prisonniers pour les comparutions de routine.

Transport des prisonniers dans les collectivités éloignées et du Nord

Il est particulièrement difficile de transporter les prisonniers dans les collectivités éloignées et du Nord, comme l'indique un agent de police supérieur dans les Territoires du Nord-Ouest :

La pratique qui manque le plus d'efficacité ici est sans doute le transport des prisonniers d'une petite collectivité éloignée vers une grande collectivité à des fins de comparution. Il n'y a souvent personne de disponible pour remplacer. Je crois que les autres membres ressentent donc énormément de pression parce qu'ils se retrouvent ainsi surchargés. Les services de police sont certainement confrontés à cette pression, surtout les petits services où le personnel est déjà limité. Pour transporter une personne par avion d'une collectivité éloignée à une grande ville aux fins d'une enquête concernant la libération provisoire, il faut beaucoup d'heures-personnes et de temps, et donc d'argent. Je ne sais pas combien au juste, mais il s'agit d'un montant considérable. Nous sommes sans doute en meilleure posture que la moitié des services dans les territoires, mais notre système est loin de fonctionner aussi bien que les systèmes en place dans les milieux urbains. [Traduction]

Un agent en poste dans le Nord-Ouest de l'Ontario a décrit les défis et les coûts associés au transport des prisonniers à des fins de comparution :

Je me suis toujours posé la question suivante : Disons qu'un détenu doit comparaître en cour dans une collectivité du Nord. Nous devons le transporter par avion pour son audience, mais en fin de compte le détenu est renvoyé et nous devons le ramener par avion. Le procès pourrait-il se tenir par vidéo? L'audience pourrait-elle avoir lieu dans un endroit centralisé? [Traduction]

Renvoi des responsabilités

Un cadre supérieur de la police en Ontario a affirmé que le renvoi des responsabilités ajoute aux coûts du maintien de l'ordre et nuit à l'efficacité de la police. Les efforts déployés par un secteur du système de justice pénale pour réduire ses coûts risquent d'accroître les coûts dans un autre

secteur, comme l'explique un agent de police supérieur : « Si des changements sont apportés au ministère du Procureur général ou aux tribunaux, l'incidence sur les coûts de la police devrait être examinée. » [Traduction] Un représentant de la police en Ontario a fourni un exemple : « Auparavant, lorsque nous menions des opérations secrètes d'infiltration, le Service des poursuites pénales du Canada défrayait les frais nécessaires à la présence de l'agent d'infiltration en cour pour témoigner. Or, c'est maintenant à nous de payer. » [Traduction] Le représentant a cité l'exemple du ministère provincial des Richesses naturelles et des Forêts, qui a annulé le programme « Attention : ours », obligeant les agents de la PPO dans le Nord de l'Ontario à abattre des ours au besoin.

Par conséquent, il est important d'adopter une démarche holistique pour accroître l'efficacité de la police. La discussion à ce sujet ne peut avoir lieu indépendamment des relations de la police avec les avocats de la Couronne, les tribunaux, les avocats de la défense et les systèmes correctionnels. Toute réforme mise en œuvre d'après un examen de la pratique policière seulement a peu de chances de réussir. Un exemple de renvoi des responsabilités et de ses conséquences pour le maintien de l'ordre et l'efficacité de la police réside dans la difficulté continue que pose l'intervention policière auprès de personnes ayant une maladie mentale.

Interventions policières auprès de personnes ayant une maladie mentale

Les contacts de plus en plus fréquents de la police avec des personnes ayant une maladie mentale constitue un exemple de ce qui se produit lorsqu'on renvoie ses responsabilités à la police (Griffiths, 2015; Iacobucci, 2014). La désinstitutionnalisation des patients nécessitant des soins de santé mentale dans les années 1960 et 1970 s'est traduite par l'augmentation du nombre de personnes ayant une maladie mentale qui nécessitent des soins et un traitement dans la collectivité. À titre d'exemple, en Colombie-Britannique, on a accepté le concept de la désinstitutionnalisation en partant principalement du principe que des unités de psychiatrie et des installations de soins communautaires seraient mises sur pied dans toutes les grandes collectivités des basses-terres continentales (Higenbottam, 2014, p. 9-10). Toutefois, ces établissements n'ont généralement pas été créés, ce qui fait qu'un grand nombre de personnes ayant une maladie mentale ont sombré dans l'itinérance et l'indigence, dépourvues des soutiens nécessaires à la gestion de leurs problèmes. La situation s'est corsée encore davantage pour les grands toxicomanes et les personnes ayant une maladie mentale grave, puisqu'ils ont besoin de traitements complexes qu'ils ne peuvent obtenir auprès des programmes et des services offerts dans la collectivité.

Il est évident que de nombreux services de police canadiens ont maille à partir avec les personnes ayant une maladie mentale, et que les difficultés qu'ils éprouvent dans leurs interventions auprès d'elles ont une incidence sur leurs ressources et leur efficacité. Comme l'a expliqué un surintendant de police en Ontario :

Nous passons un temps fou à gérer les personnes ayant une maladie mentale par l'entremise du système judiciaire parce que la province n'offre aucune autre solution. Nous sommes le seul service disponible 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 pour s'occuper des personnes en état de crise. En bout de ligne, si une personne ayant des problèmes de santé mentale commet une infraction criminelle, nous n'avons souvent pas d'autre choix que de la traîner devant les tribunaux. [Traduction]

Les policiers peuvent passer énormément de temps à attendre avec les personnes ayant une maladie mentale qu'elles soient admises dans les hôpitaux. Selon une étude menée à Edmonton, au cours d'une période de trois mois en 2013, les policiers ont passé 1 500 heures à l'hôpital, ce qui a coûté au service de police quelque 100 000 \$ et éloigné les policiers de leurs fonctions de patrouille. Cinquante-quatre pour cent des heures se rapportaient à des personnes ayant une maladie mentale (Ibrahim, 2013). Les difficultés sont peut-être les plus grandes dans les collectivités qui ne sont pas dotées d'une infrastructure permettant d'appuyer les personnes ayant une maladie mentale, c'est-à-dire les collectivités éloignées et du Nord, pourtant cette question n'a été étudiée ni par les chercheurs, ni par les décideurs.

Un cadre supérieur du système de justice provincial a indiqué que le problème est aggravé par l'information limitée que possède la police sur les personnes ayant une maladie mentale, en raison d'enjeux liés à la protection des renseignements personnels et de l'absence de liens entre les ensembles de données. Ainsi, les policiers ne savent pas toujours qu'ils ont affaire à une personne ayant une maladie mentale et ne savent donc pas comment modifier leur comportement en conséquence, c'est-à-dire éviter les mots déclencheurs, choisir un langage corporel, des mots et un ton appropriés, etc.

Initiatives pour répondre aux besoins des personnes ayant une maladie mentale

Les services de police prennent part à diverses initiatives visant à répondre aux besoins des personnes ayant une maladie mentale (Griffiths, 2015). Quoique le présent projet ne fasse pas l'étude approfondie de ces initiatives, nous pouvons citer l'exemple du service de police de Hamilton, qui participe au programme *Social Navigator*, lequel cherche à répondre aux besoins des personnes qui ont fréquemment des contacts avec la police. Il s'agit d'un travail de collaboration entre la police, les ambulanciers et les organismes municipaux, qui vise à aiguiller les personnes vers les services qui correspondent le mieux à leurs besoins. Bon nombre de ces personnes ont des problèmes de santé mentale.

Un examen du programme a permis de constater qu'il a réussi à aiguiller des personnes ayant de nombreux contacts avec la police vers les services appropriés, réduisant ainsi leur nombre de contacts (et parfois de conflits) avec le système de justice (De Caire, 2013). Pour combler les besoins des personnes ayant une maladie mentale, il existe des programmes novateurs instaurés au moyen de partenariats de collaboration entre la police et divers organismes et organisations communautaires, dont l'étude pourrait mener à l'adoption de pratiques exemplaires.

Installations judiciaires

Certains répondants ont recensé l'infrastructure judiciaire insuffisante comme facteur de contribution au manque d'efficacité dans le maintien de l'ordre et le traitement des causes. Un policier de l'Alberta a fait observer que l'infrastructure n'a pas suivi la croissance de la population. Bien que Calgary et Edmonton disposent de ressources suffisantes, d'autres régions en plein essor doivent se contenter d'un palais de justice renfermant une seule salle d'audience conçue il y a un demi-siècle.

Selon plusieurs répondants de l'Ontario, le vieillissement des installations judiciaires a des répercussions considérables sur les coûts du maintien de l'ordre, surtout en ce qui concerne les exigences de sécurité. Les points d'accès multiples et l'absence de magnétomètres et d'autres

appareils de contrôle exigent un plus grand nombre de patrouilles de sécurité, dont les coûts sont supportés par le service de police.

Le chef d'un service de police régional en Ontario a constaté le manque d'efficacité des pratiques entourant les installations de détention. Le service de police tient une installation de détention centrale et en supporte tous les coûts. Les prisonniers sont détenus dans cette installation avant d'être transportés au palais de justice pour leur comparution. Le palais de justice renferme des installations de détention de loin supérieures à celles du service de police, et il est capable de s'occuper de l'évaluation initiale, du traitement et du logement des prisonniers. Une tentative de la police pour partager les installations de détention du palais de justice a été bloquée par le ministère du Procureur général.

L'enjeu de la sécurité des tribunaux

L'exigence de nombreuses administrations selon laquelle les services de police doivent assurer la sécurité des tribunaux exerce une pression accrue sur les services de police. À ce sujet, le représentant d'un service de police municipal a déclaré ce qui suit : « Deux services de police et deux détachements de la PPO utilisent le palais de justice, mais nous sommes chargés de la sécurité parce que le palais de justice se trouve dans notre ville. La province injecte bien quelques fonds, mais nos contribuables payent la part du lion. Notre service de police compte environ 40 agents assermentés, et la PPO est responsable d'un plus grand nombre de causes. » [Traduction] À Peel, par suite de l'incident où un civil armé est entré dans le tribunal et a tiré sur un agent non armé (avant d'être abattu par des agents armés), la magistrature a exigé la présence d'agents armés en tout temps dans le tribunal.

Un surintendant de police en Ontario a relevé la nécessité d'instaurer des normes relativement à la sécurité des tribunaux :

Il n'existe aucune norme établie. L'article 137 de la *Loi sur les services policiers* stipule qu'il incombe à la commission de déterminer les degrés appropriés de sécurité. Nous postons des agents armés à l'avant, mais les administrations ne le font pas toutes. À l'heure actuelle, il s'agit seulement d'une politique locale. Des normes pourraient être prescrites par un règlement ou une directive. [Traduction]

Le mauvais état de nombreux palais de justice pose des risques pour la sécurité selon plusieurs répondants. L'un d'entre eux a donné l'exemple d'un palais de justice où le bureau d'un juge de la Cour supérieure se trouve dans un couloir non sécurisé. La police doit donc fournir des ressources additionnelles pour assurer la sécurité du palais de justice selon des normes adéquates.

L'organisation policière

Des répondants de la police ont indiqué que l'organisation policière contribue aux pratiques non efficaces. Ils ont principalement cité le manque de capacité d'analyse, l'absence de modèles de dotation et de déploiement fondés sur des données empiriques, la participation des services de police à des activités non policières, de même que la culture policière elle-même.

Par exemple, pour illustrer que la culture policière peut représenter un obstacle à l'élimination des pratiques non efficaces, un inspecteur de police en Alberta a affirmé : « Je pense que la culture

policière redoute les risques; elle conserve les paradigmes et les structures traditionnels qui existent déjà. Il doit y avoir un changement de paradigme. » [Traduction]

Dans le même ordre d'idées, selon un cadre supérieur de la police en Ontario :

Nous avons des analystes criminels qui ne savent pas comment utiliser le logiciel. Nous avons des employés qui effectuent des analyses statistiques sans connaître la statistique. Nous nous attendons à ce que les policiers puissent aller n'importe où dans l'organisation, mais ça ne devrait pas être le cas. Nous n'avons pas de modèle de dotation. Nous n'avons pas le contrôle de notre horaire de travail. Aucun modèle standard, aucun processus éprouvé, rien. Nous avons un modèle de déploiement, mais le nôtre ne précise pas les délais d'intervention comme celui d'un service municipal.
[Traduction]

Toujours selon ce cadre, les arguments invoqués dans le but d'obtenir des ressources supplémentaires, y compris du personnel, se fondent rarement sur des données probantes. Et c'est sans compter le manque d'efficacité dans l'utilisation des ressources :

Nous dépensons des millions de dollars en heures supplémentaires pour des tâches administratives. En 2011, ce nombre s'élevait à 7 millions. Comment se fait-il que nous devions payer des heures supplémentaires pour des tâches administratives? Les fonctions judiciaires sont prises en charge par approximativement 100 agents et 23 civils. Le transfert de l'ensemble de ces fonctions à des civils nous permettrait d'économiser 2,8 millions de dollars par année. [Traduction]

La technologie

« Le manque d'efficacité réside principalement dans le manque d'utilisation de la technologie. » [Traduction]

– Cadre supérieur de la police, Ontario

« À notre époque, pourquoi utilisons-nous des télécopieurs? Si nous devons continuer à les utiliser, un télécopieur exclusif pourrait être fourni à chaque service de police. » [Traduction]

– Chef adjoint, Ontario

L'utilisation de la technologie est généralement perçue comme une stratégie importante pour éliminer les pratiques non efficaces dans le système de justice. Il est à noter que notre projet aborde la question de la technologie sous plusieurs angles. La « technologie » englobe notamment le format des fichiers, les mécanismes de transfert des dossiers, les plateformes de transfert et diverses plateformes de communication vocale. Les personnes interrogées dans le cadre de l'étude ont recensé, au nombre des défis entourant l'utilisation de la technologie, l'absence de technologie, l'incapacité à utiliser la technologie en place et le manque de formation; tous ces facteurs limitent l'utilité potentielle de la technologie pour réaliser des gains d'efficacité.

L'Association canadienne de gouvernance de police a réclamé l'adoption de technologies permettant la divulgation électronique, la vidéoconférence et la prestation des documents divulgués sous forme numérique plutôt que papier.

Un cadre supérieur du système de justice provincial s'est prononcé sur la manière dont la technologie pourrait accroître l'efficacité de la police :

Nous devons investir dans la technologie afin que la police puisse transmettre l'information relative à l'inculpation par transfert de données; le juge pourra ainsi utiliser le document dans l'ensemble du système [de justice pénale]. L'extrait, la condamnation ou le rejet des accusations devrait être transmis de la même façon, de sorte que la base de données [du Centre d'information de la police canadienne (CIPC)] puisse être mise à jour plus rapidement entre l'inculpation et le résultat final. Cette mesure devrait contribuer à réduire l'arriéré de travail au CIPC. Les champs de données devraient se remplir automatiquement. Une fois fonctionnel, ce système ouvrirait la voie à l'informatisation de tout le dossier d'audience. [Traduction]

La GRC reconnaît qu'il faudra un investissement considérable pour moderniser le processus judiciaire, mais affirme qu'il en résultera une plus grande efficacité :

On pourrait réduire le fardeau financier de la GRC et du système de justice pénale en utilisant davantage la technologie, plus particulièrement l'admissibilité et l'utilisation des preuves numériques/électroniques; la divulgation électronique; et le recours accru à la vidéoconférence, tant pour le témoignage des policiers que pour la comparution des prisonniers. [Traduction]

Un agent responsable de la section de recherche et de planification d'un service de police a décrit en quoi le recours à la vidéoconférence pour les audiences sur le renvoi, les audiences sur le cautionnement et les conférences préparatoires pourrait donner lieu à des gains d'efficacité :

Nous envoyons deux agents au centre de détention Maplehurst pour amener l'inculpé à la conférence préparatoire. L'inculpé reste assis là toute la journée. Il est surveillé, nourri puis ramené au centre de détention. Cette conférence devrait pouvoir se tenir par vidéo; il en va de même pour le tribunal FSJF la fin de semaine. [Traduction]

Cet agent a indiqué que les renvois par vidéoconférence ont fait l'objet d'un essai dans sa municipalité il y a sept ans, mais la police s'est heurtée à des difficultés liées aux juges de paix et mis fin à cette pratique.

En 2006, le comité directeur sur l'efficacité et l'accès en matière de justice du ministère de la Justice du Canada a recommandé l'utilisation de systèmes audio et vidéo pour le renvoi des personnes qui sont détenues en attendant leur audience. Certains services de police procèdent au renvoi par vidéoconférence, ce qui réduit la nécessité de transporter les prisonniers et abaisse les niveaux de risque. Toutefois, d'après les réponses de personnes interrogées dans le cadre de l'étude, il reste beaucoup à faire pour donner suite à cette recommandation.

Les répondants ont fréquemment expliqué l'utilisation limitée de la divulgation électronique par des enjeux liés à l'infrastructure et à la technologie. Il est certain qu'on ne peut se doter des

capacités nécessaires sans financement, mais il n'en reste pas moins que l'instauration de ces systèmes permettrait de réaliser des gains d'efficacité et de réduire les coûts à long terme.

La technologie renferme un potentiel formidable lorsqu'il s'agit d'accroître l'efficacité de la police et du système judiciaire. Comme l'a dit un surintendant de police en Ontario à propos de la technologie :

Nous l'utilisons, mais la technologie pose toujours des défis. Les intervenants hésitent à l'appuyer pleinement. Il existe bien des logiciels, par exemple SCOPE 4. Le régime papier fonctionne, mais le fait est que les documents peuvent se perdre. Il nous arrive fréquemment de transmettre le même document à maintes reprises, en sachant que nous l'avons déjà divulgué. Nous aurons toujours besoin de papier, mais il y a certainement moyen d'en diminuer le volume. [Traduction]

L'utilisation inefficace de la technologie

Un sergent-major a soulevé le manque d'uniformité du matériel de soumission électronique dans divers secteurs du système de justice pénale : « Tout le monde utilise un système différent, ce qui crée des problèmes de communication et d'uniformité. Il faut du temps pour reformater les documents. Une grande partie du temps de la police est occupé par la technologie, ce qui n'a rien pour faciliter le maintien de l'ordre. » [Traduction]

Dans certaines administrations, le manque d'efficacité découle des systèmes périmés de gestion de l'information et d'imagerie des documents. La mise à niveau de ces systèmes requiert des fonds qui ne sont pas nécessairement disponibles. Les coûts peuvent augmenter encore davantage dans les régions éloignées et du Nord du pays.

L'absence de systèmes d'information utilisés par toutes les administrations

De dire un inspecteur de police dans un service de police municipal en Alberta : « L'incapacité à communiquer les uns avec les autres dans la province par l'entremise d'un système sécurisé de gestion des dossiers a créé un grand manque d'efficacité dans les services de police. » [Traduction] Le système CRIME, mis au point par le service de police de Vancouver et exploité à l'échelle de la province, constitue un exemple de système d'information de la police qui est accessible à tous les services de police de la Colombie-Britannique. Il est abordé plus loin dans notre étude.

Les défis liés à l'utilisation de la technologie

« Le système de justice est modernisé un élément à la fois, or nous avons besoin qu'il soit modernisé dans son ensemble. » [Traduction]

– Cadre supérieur de la police

Un agent responsable de la section de recherche et de planification d'un service de police a décrit la procédure habituelle de préparation des documents à divulguer dans son administration, de même que les obstacles empêchant d'accroître l'efficacité du processus :

Les agents passent du temps à photocopier et à faire imprimer des dossiers pour les avocats de la Couronne et de la défense. Nous n'effectuons pas nous-même l'entrée des données dans Niche. Les agents inscrivent leurs renseignements dans MS Word puis envoient le document au personnel de l'entrée des données, qui se charge d'entrer les données. L'agent monte le dossier manuellement au lieu d'utiliser le logiciel. D'autres services s'occupent de l'entrée des données puis se servent de la fonction de gestion des cas pour préparer le dossier. J'entends dire que d'autres services soumettent le dossier par voie électronique. Ici, les avocats de la Couronne ne sont pas prêts à recevoir les dossiers par voie électronique. Nous aurions beaucoup à gagner à accroître notre efficacité. Nous avons besoin d'uniformiser quelque peu notre processus de divulgation à l'échelle de la province. Le processus varie selon le bureau de la Couronne. Il faudrait investir des capitaux et offrir une formation. Ce serait aux services de police d'ouvrir le bal en matière de divulgation électronique, mais ils devraient le faire conjointement avec tous les intervenants. [Traduction]

Les déclarations sur vidéo posent encore problème, comme l'a expliqué un chef adjoint en Ontario :

L'avocat de la Couronne nous dit de ne pas le faire. L'avocat de la défense n'aime pas les documents papier et souhaite recevoir les déclarations sur vidéo. Les juges affirment que nous devrions soumettre les déclarations sur vidéo puisque nous disposons de la technologie pour le faire. Les directives ne sont pas les mêmes. Les avocats de la Couronne refusent de transcrire les vidéos, alors nous finissons par nous en charger. [Traduction]

Un cadre supérieur de la police en Ontario a décrit les défis liés à l'utilisation efficace de la technologie :

Les autorités d'application de la loi vont de l'avant sur le plan technologique, alors que le ministère du Procureur général traîne toujours derrière. Je me souviens de l'époque où nous sommes passés aux photos numériques – les gens du Ministère ont paniqué. C'est en améliorant la technologie qu'on gagne en efficacité, qu'il s'agisse d'audience sur le

renvoi par vidéoconférence ou d'autres procédures. Nous avons débloqué les fonds, mais ça bloque à l'autre bout du processus. [Traduction]

Plusieurs répondants ont déclaré que la plupart des organismes de leur administration ne consignent pas correctement tous les renseignements disponibles sur une personne, et que la police ne maximise pas l'utilisation des outils électroniques à sa disposition. Aux dires d'un cadre supérieur du système de justice provincial :

La police ne consigne pas toutes les informations qu'elle pourrait consigner. Dans la majorité des provinces, les systèmes de la police ne sont pas reliés de manière significative entre eux. Une bonne partie du système de justice (services de police, systèmes correctionnels, avocats de la Couronne) n'a toujours pas recours à la divulgation électronique. La plupart des secteurs du système de justice (p. ex. les tribunaux et les systèmes correctionnels) sont distincts, ce qui empêche la circulation des données entre eux. [Traduction]

Plusieurs répondants ont indiqué que les avocats de la Couronne suivent rarement la formation requise pour savoir comment accéder à l'information qui leur est envoyée sous forme électronique. Un chef adjoint a mentionné que dans le cas des larges enquêtes, l'affaire au complet est gravée sur un lecteur de disque dur, mais qu'ensuite « l'avocat de la Couronne appelle pour dire qu'il ne peut trouver l'information. Elle est là, mais il ne sait pas comment y accéder. Il n'a reçu aucune formation. » [Traduction]

L'incapacité à maximiser les technologies en place

« L'incapacité à communiquer les uns avec les autres dans la province par l'entremise d'un système sécurisé de gestion des dossiers a créé un grand manque d'efficacité dans les services de police. » [Traduction]

– Inspecteur de police, Alberta

La technologie est adoptée et utilisée de manière inégale pour divers aspects du maintien de l'ordre à l'échelle du Canada, surtout en ce qui concerne la transmission de l'information de la police à l'avocat de la Couronne, l'échange d'information et le recours à la vidéoconférence pour les audiences sur le renvoi. Il semble n'exister aucune pratique normalisée, même au sein d'une même administration.

Plusieurs répondants ont relevé des cas où on pourrait réaliser des gains d'efficacité grâce à la technologie mais on ne le fait pas. Un cadre supérieur de la police en Ontario a noté, par exemple, que « les établissements pour délinquants juvéniles sont dotés de la technologie nécessaire pour tenir les audiences sur le renvoi par vidéoconférence, mais ils ne s'en servent pas parce que le jeune délinquant et son avocat peuvent choisir de se rencontrer en personne même si le délinquant va être renvoyé. » [Traduction]

L'adoption de technologies éprouvées pour réaliser des gains d'efficience s'est faite de manière lente et inégale. De dire un chef adjoint en Ontario : « Notre initiative consistant à tenir les audiences sur le renvoi par vidéoconférence était louable, mais elle s'est heurtée à une résistance. Nous tentons encore de tenir les audiences sur le renvoi par vidéoconférence dans le cas des tribunaux FSJF. Nous manquons d'appui de la part des intervenants, mais je crois que l'idée gagne peu à peu en popularité. » [Traduction] Selon un autre chef adjoint en Ontario : « Ça fait au moins six ans que nous parlons de la divulgation électronique. Les contraventions électroniques représentent un autre exemple de technologie disponible, mais nous n'arrivons tout simplement pas à nous harmoniser avec le bureau du procureur général. Ces deux technologies doivent être pleinement intégrées avec le bureau du procureur général. » [Traduction]

Des défis particuliers entourent l'utilisation de la technologie dans le Nord. Un sergent de la GRC dans les Territoires du Nord-Ouest a parlé des défis liés à la technologie dans son administration :

Les défis technologiques sont de taille. La qualité de l'accès Internet est limitée dans certains services. Il peut être pénible d'ouvrir un document PDF envoyé en pièce jointe. Une partie de notre formation se fait aussi en ligne et peut prendre une journée entière dans un endroit où la connexion Internet est mauvaise. L'infrastructure de la collectivité pose donc des difficultés. [Traduction]

La création de systèmes d'information utilisés par toutes les administrations

À ce jour, les administrations canadiennes n'ont pas maximisé le potentiel qu'offre la technologie pour instaurer des systèmes d'information utilisés par toutes les administrations. Une exception notable réside dans le système CRIME en Colombie-Britannique. Ce système, utilisé dans l'ensemble de la province, a été mis sur pied par le service de police de Vancouver. Il est accessible sur place et hors site; il contient les données quotidiennes des systèmes de gestion des dossiers et de répartition par ordinateur provenant de tous les services de police de la province; et il inclut des renseignements sur l'arrestation et la mise en détention, des renseignements sur les décisions judiciaires et de l'information géospatiale. Le système CRIME renferme en outre un dépôt d'information intégré sur le *modus operandi* des délinquants ainsi qu'une base intégrée de données provenant de sources humaines. Pour l'instant, seuls les services de police municipaux indépendants de la province versent quotidiennement des renseignements et des données dans le système. La GRC, qui est très présente dans la province, ne s'en sert pas. Les unités du service de police de Vancouver et les organismes partenaires remplissent un gabarit dont les données s'affichent dans une mini-base de données qui est téléchargée toutes les semaines et reliée au système provincial de partage de l'information (Prox, 2012).

Initiatives visant à réaliser des gains d'efficience

Vous trouverez ci-dessous des exemples d'autres mesures prises dans les administrations de partout au pays qui ont été mentionnées par les répondants et qui valent la peine d'être nommées. Certaines ont été reproduites, tandis que d'autres sont des mesures ponctuelles, même au sein d'une même administration. Certaines sont propres à une municipalité, alors que d'autres ont été mises en œuvre dans toute l'administration à des fins d'efficience. Parfois, le processus de réforme et d'innovation a été déclenché par un événement crucial ou l'échec du système de

justice. Les mesures ayant rarement fait l'objet d'une évaluation indépendante ou d'une analyse coûts-avantages, il est difficile de déterminer leur efficacité pour ce qui est d'éliminer les pratiques non efficaces. Étant donné le petit échantillon de répondants de la présente étude, il convient de considérer ces initiatives uniquement comme des exemples des types de stratégies qui sont employées pour réaliser des gains d'efficacité.

- La province du Manitoba compte un directeur de l'Innovation qui a pour mandat d'examiner le système de justice pénale au Manitoba et de déterminer comment le rendre plus efficace et efficient, afin d'augmenter la rapidité du traitement des causes dans le système et de réduire le nombre d'affaires faisant l'objet d'un renvoi.
- Un chef adjoint en Ontario a déclaré que le bureau de gestion des témoins de son administration a eu une incidence positive sur les dossiers de la Couronne et fait baisser le nombre de demandes de renseignements supplémentaires.
- Les Territoires du Nord-Ouest ont lancé un projet pilote visant à recourir à la vidéoconférence dans plusieurs collectivités, dans le but de réduire le nombre de déplacements en vue d'enquêtes concernant la libération provisoire.
- Les Divisions F et H de la GRC utilisent des contraventions électroniques pour les délits de la route. Dans ces divisions, les contraventions pour délit de la route sont consignées électroniquement dans une console installée dans l'auto-patrouille, puis les données sont téléchargées dans le système du secteur de la perception des amendes pertinent du ministère ou du tribunal. Par exemple, en 2012, la Division F de la GRC a infligé 49 000 contraventions pour délit de la route sur papier, lesquelles ont toutes été traitées manuellement par la GRC et le personnel ministériel. D'après la GRC, l'adoption d'un système électronique réduit de beaucoup le temps et les coûts associés à l'imputation de l'information et à sa transmission aux tribunaux, en plus de diminuer les erreurs manuelles. Les Divisions J et D de la GRC envisagent d'emprunter une approche similaire. Il est à noter que cette initiative n'a fait l'objet d'aucune évaluation publiée.
- En 2014-2015, la GRC mettra en œuvre le projet pilote de modernisation de l'information de justice pénale, qui permettra aux services de police de mettre à jour les casiers judiciaires électroniquement. Ce projet consiste à recourir à l'automatisation et à la normalisation pour créer un répertoire national moderne et opportun des casiers judiciaires pour le bénéfice des organismes d'application de la loi.
- Il existe des comités de liaison avec les tribunaux criminels, qui exercent leurs activités dans au moins une région de l'Ontario. Ces comités se composent de membres de la police et d'autres représentants du système de justice, et ils sont perçus comme efficaces lorsqu'il s'agit d'éliminer certaines pratiques non efficaces.
- Dans une administration de l'Ontario, on a déployé des efforts en vue d'ériger un système grâce auquel le service de police serait avisé lorsque plus de quatre agents sont assignés à témoigner dans un procès. Le service de police assure ensuite la liaison avec l'avocat de la Couronne désigné afin de faire baisser le nombre d'agents assignés à comparaître. Toujours dans cette administration, l'avocat de la Couronne a commencé à se rendre au bureau de la Division des enquêtes criminelles une fois par semaine pour y rencontrer les enquêteurs.

- Dans une administration de l'Ontario, le service de police a travaillé avec la Couronne à l'élaboration d'un gabarit pour les dossiers de la Couronne qui est applicable à certaines causes, notamment les affaires de violence familiale, de vol important, de vol de faible importance et de conduite avec facultés affaiblies. Le gabarit comprend un formulaire à remplir par l'agent qui énumère les éléments connus de l'enquêteur qui ne sont pas inclus mais qui seront préparés, par exemple les déclarations de témoins, les dossiers médicaux, etc. On estime que cette initiative a diminué le nombre de demandes de renseignements inutiles.

Il est primordial de former des partenariats de collaboration. Comme l'a dit un cadre supérieur du système de justice provincial :

Nous nous concentrons sur l'établissement de partenariats entre la police, les services correctionnels, les travailleurs de la santé mentale, le système de santé et le secteur de l'éducation. Nous avons conclu nombre d'excellents partenariats avec des organismes possédant de l'expertise dans ces domaines. Pourquoi demander à nos agents d'accomplir les tâches d'un travailleur de la santé mentale lorsque ces travailleurs existent déjà et peuvent devenir nos partenaires? [Traduction]

Nous mettons en œuvre des initiatives plus intégrées. À titre d'exemple, la création de bureaux intégrés de la sécurité routière, qui rassemblent des membres de la police municipale, des analystes des données ainsi que des représentants de la GRC, du Saskatchewan Government Insurance Office et du ministère de la Justice de la Saskatchewan.

Initiative *Injecting a Sense of Urgency* de la Province de l'Alberta

L'initiative *Injecting a Sense of Urgency* (insuffler un sentiment d'urgence) en Alberta a été lancée par le ministère de la Justice et du Solliciteur général de l'Alberta après que le tribunal a sursis à des accusations d'agression sexuelle dans la ville d'Airdrie (près de Calgary) en raison de retards excessifs. Le juge président a cité les raisons invoquées dans l'affaire *Askov* ([1990] 2 R.C.S. 1199), entendue par la Cour suprême du Canada, de même que l'exigence de la *Charte* selon laquelle « [t]out inculpé a le droit... b) d'être jugé dans un délai raisonnable » (Lepp, 2013a:5). Une enquête a permis de constater que plusieurs facteurs ont contribué à l'issue insatisfaisante de la cause : « 1) l'enquête incomplète et la divulgation retardée; 2) les ajournements inutiles et répétés; 3) l'acceptation systémique du retard » [Traduction] (Lepp, 2014a:2). Fait intéressant, l'enquête a révélé que le temps d'audience moyen était de 3,02 heures par jour (Lepp, 2013a:12). Par ailleurs, selon le rapport initial, la pression exercée sur les tribunaux devrait augmenter avec l'adoption du projet de loi C-10, la *Loi sur la sécurité des rues et des communautés*.

Le principal objectif de l'initiative consistait à améliorer le rendement des procureurs de la Couronne dans les affaires concernant des crimes graves et violents. Un rapport d'étape initial et un rapport d'étape final ont été publiés (Lepp, 2013b; 2014). Parmi les changements apportés, on retrouve la consultation accrue avec la police avant l'inculpation dans les cas de crimes graves et violents, l'expansion des bureaux de gestion des cas à l'échelle de la province, et le recours accru à la mise en accusation directe (Lepp, 2014). On s'assure davantage que les policiers débutants bénéficient de la surveillance et du mentorat d'agents de police supérieurs dans la préparation d'une affaire avant le dépôt des accusations. Le service de police d'Edmonton exploite un centre

de gestion de l'information et d'approbation 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, lequel est chargé de veiller à la qualité des trousse d'enquête. Par ailleurs, une trousse d'enquête judiciaire normalisée a été créée (Lepp, 2014:6). Un projet visant à accroître l'acceptation des documents relatifs à la poursuite provenant de la police, le *Criminal e-File*, a fait l'objet d'un projet pilote puis, au début 2014, a été mis en œuvre à Edmonton.

À l'avenir, il sera important d'évaluer dans quelle mesure ces initiatives réussissent à remplir leurs objectifs fixés avoués et à accroître l'efficacité du système de justice. À titre d'exemple, les tribunaux FSJF n'auraient pas toujours atteint leurs objectifs (Justice Canada, 2006:2).

Justice juste-à-temps

La stratégie Justice juste-à-temps (JJAT) en Ontario est généralement citée comme une initiative réussie qui vise à simplifier le processus judiciaire. Cette stratégie s'est donné pour objectif d'améliorer la circulation des causes dans les tribunaux criminels en diminuant les retards. Elle s'efforce particulièrement de réduire le nombre de comparutions préliminaires et d'accélérer les procès. Parmi les stratégies employées, mentionnons la transmission du plus grand nombre d'informations possible dès le début du processus, l'assignation d'un avocat de la Couronne spécialisé et l'établissement d'une norme pour les comparutions. Des points de référence servent à mesurer les progrès.

Dans une note d'information, l'Association canadienne de gouvernance de police a déclaré que l'initiative JJAT « peut être rentable si elle est mise en œuvre dans l'ensemble du système de justice pénale à l'échelle provinciale et fédérale. » [Traduction] Une enquête sur le système de justice en Colombie-Britannique l'a décrite comme « un exemple éblouissant de transparence et de responsabilité » [Traduction] (Cowper, 2012:177). Le rapport affirme en outre ce qui suit :

Durant les consultations, on nous a signalé que l'intégration de divers intervenants, notamment les procureurs, les avocats de la défense, la police et le personnel de 57 palais de justice, ainsi que les présidents des tribunaux, a provoqué un changement important dans la culture professionnelle : elle a accru la compréhension mutuelle, amélioré les relations professionnelles et généralement renforcé le sentiment d'excellence professionnelle commune. [Traduction]

Il importe de noter que ces commentaires au sujet de l'initiative JJAT ne sont pas fondés sur des recherches empiriques, puisque la stratégie n'a fait l'objet d'aucune évaluation indépendante qui aurait permis de déterminer dans quelle mesure elle remplit ses objectifs. Les observations et les expériences des répondants à notre étude soulèvent des préoccupations quant au programme JJAT et à son succès. Un agent responsable de la section de recherche et de planification d'un service de police s'est prononcé sur le programme : « Je ne pense pas qu'il est appliqué partout à toutes les causes. Je crois qu'il est appliqué aux affaires des seuils inférieurs et aux affaires de conduite avec facultés affaiblies. » [Traduction] On pourrait mieux déterminer le potentiel de l'initiative JJAT à partir d'une évaluation objective du programme.

Les chiffres présentés dans le tableau 1 montrent que les retards restent un problème de taille dans les tribunaux ontariens. Pour tous les niveaux de complexité, le pourcentage de causes atteignant les points de référence a baissé entre 2012 et 2013. Sans compter que pour tous les types de causes, les points de référence ont été atteints dans tout juste plus de 60 % des cas. Les chiffres

présentés dans le tableau 2 révèlent que la stratégie JJAT n'a pas rempli les objectifs fixés en 2011. On prévoyait originalement que la stratégie entraînerait « une réduction de 30 % du délai de règlement et une réduction de 30 % du nombre de comparutions dans les affaires criminelles portées devant la cour provinciale » [Traduction] (Cowper, 2012:178).

Tableau 1 : Degré auquel les critères repères ont été remplis pour les cas moins complexes, les cas plus complexes ainsi que les infractions provinciales et fédérales combinées, 2012-2013

Type de cas	Des critères repères*	2012 Les tribunaux criminels de l'Ontario ont rempli les critères repères :	2013 Les tribunaux criminels de l'Ontario ont rempli les critères repères :
Moins complexes	5 comparutions	63,2 % du temps	62,9 % du temps
	90 jours	61,8 % du temps	61,3 % du temps
Plus complexes	10 comparutions	67 % du temps	66,5 % du temps
	240 jours	67,7 % du temps	66,2 % du temps
Infractions provinciales et fédérales combinées	9 comparutions	64,1 % du temps	63,5 % du temps
	180 jours	64,8 % du temps	64,4 % du temps

[Ministère du Procureur général de l'Ontario, 2014]

Tableau 2 : Critères repères de base et ciblés pour les cas moins complexes, les cas plus complexes ainsi que les infractions provinciales et fédérales combinées, 2011-2013

Type de cas	Des critères repères*	2011 (année de base)	2013 (Objectif)	2014 (Objectif)
Moins complexes	5 comparutions	62,3 % du temps	+ 1,6 %	+ 1,5 %
	90 jours	60,9 % du temps	+ 1,5 %	+1,7 %
Plus complexes	10 comparutions	67,4 % du temps	+ 1,3 %	+ 2,1 %
	240 jours	66,9 % du temps	+ 1,6 %	+ 2,3 %

[Ministère du Procureur général de l'Ontario, 2014]

Depuis 2013-2014, 27 tribunaux ont affiché des améliorations quant au pourcentage de causes peu complexes qui ont été réglées en cinq comparutions ou moins, quoique six seulement aient connu une amélioration de 5 % ou plus.

Les chiffres montrent également qu'à l'exception des tribunaux situés dans les petits endroits, les différences sont minimes entre les régions judiciaires selon leur taille (très grande, grande, moyenne et petite) en Ontario. Par exemple, pour les causes peu complexes réglées en cinq comparutions ou moins, les chiffres étaient les suivants en 2013-2014 : 1) très grandes régions judiciaires (Ottawa, London : 62,0 %); 2) grandes régions judiciaires (Kitchener, Thunder Bay : 61,5 %); 3) régions judiciaires de taille moyenne (Kingston, Dryden : 59,9 %); 4) petites régions judiciaires (Owen Sound, Elliot Lake : 67,7 %) (ministère du Procureur général de l'Ontario, 2014).

Un cadre supérieur de la police en Ontario a critiqué la stratégie JJAT, la décrivant comme étant « rapide et bon marché, mais ni intelligente ni efficace. » [Traduction] Ce policier a soulevé en particulier le fait que l'avocat de la Couronne accepte à la date du procès des transactions en matière pénale qui sont censées être acceptées en première instance, et que la stratégie JJAT tient la victime à l'écart du processus.

Le programme *Court Case Management* de l'Alberta

Cette initiative mise en œuvre dans les tribunaux criminels provinciaux pour adultes d'Edmonton et de Calgary vise à améliorer la gestion des causes. Elle comporte les principaux volets suivants : les tribunaux d'assignation (*Assignment Courts*), qui établissent l'horaire des comparutions en fonction de la journée; les tribunaux consacrés aux causes peu complexes (*Low Complexity Courts*), qui visent à accélérer le processus menant au procès lorsque l'affaire est peu complexe; l'appartenance du dossier à un avocat de la Couronne (*Crown File Ownership*), qui consiste à assigner un avocat de la Couronne à une affaire du début à la fin; et le recours à la technologie pour accélérer l'échange d'information et le traitement des causes (Cowper, 2012:176).

Le programme *Court Case Management* (CCM) de l'Alberta visait les résultats suivants : 1) maximiser l'utilisation du temps d'audience disponible; 2) simplifier les processus de justice pénale; 3) accroître la confiance du public envers le système de justice; et 4) améliorer l'accès à la justice. Il devait obtenir ces résultats par les moyens suivants : 1) maximiser le temps consacré par les juges de la cour provinciale aux événements importants; 2) réduire le temps nécessaire au règlement des affaires entre la première comparution et la décision; 3) réduire le nombre de comparutions par cause; et 4) augmenter le nombre d'affaires traitées afin qu'il atteigne un niveau acceptable (Alberta Courts, 2010).

La documentation sur les mesures du rendement du programme CCM fait état de résultats mixtes. L'initiative a réussi à diminuer le nombre d'heures d'audience par jour et à améliorer le taux d'affaires classées. Cependant, des augmentations ont été signalées en ce qui concerne le temps nécessaire au règlement des affaires entre la première comparution et la décision, de même que le nombre de comparutions par cause. Voir le tableau 3.

Tableau 3 : Résultats escomptés et mesures du rendement pour le programme *Court Case Management* de l'Alberta

Résultats	Mesures ciblées	Mesures de base (Avant la mise en œuvre) 1 ^{er} avril – 31 décembre 2009	Mesures de base (Après la mise en œuvre) 1 ^{er} avril – 31 août 2010
Maximiser le temps consacré par les juges des cours provinciales aux événements importants	Augmenter le nombre moyen d'heures d'audience par jour pour les tribunaux de première instance à 80 %, soit 4,5 heures au total	Nombre moyen d'heures d'audience par jour : <ul style="list-style-type: none"> • Edmonton : 2,5 heures • Calgary : 2,83 heures 	Nombre moyen d'heures d'audience par jour : <ul style="list-style-type: none"> • Edmonton : 2,98 heures (+ 19,2 %) • Calgary : 2,88 heures (+ 1,8 %)
Réduire le temps nécessaire au règlement des affaires entre la première comparution et la décision : <ul style="list-style-type: none"> - Affaires réglées avec procès - Affaires réglées sans procès 	Réduire le temps médian écoulé entre la première comparution et la décision : <ul style="list-style-type: none"> • Calgary et Edmonton - Avec procès : - 10 % - Sans procès : - 10 % 	Temps médian écoulé entre la date de la première comparution et la décision finale : <ul style="list-style-type: none"> • Calgary - Avec procès : 236,5 jours - Sans procès : 174 jours • Edmonton - Avec procès : 157 jours - Sans procès : 146 jours 	Temps médian écoulé entre la date de la première comparution et la décision finale : <ul style="list-style-type: none"> • Calgary - Avec procès : 252,5 jours (+ 6,8 %) - Sans procès : 142 jours (- 18,4 %) • Edmonton - Avec procès : 151 jours (- 3,8 %) - Sans procès : 145 jours (- 0,7 %)
Réduire le nombre de comparutions par cause	Réduire à 5 le nombre de comparutions par cause à Calgary et à Edmonton dans les 12 mois de la date de mise en œuvre du programme	Nombre moyen de comparutions : <ul style="list-style-type: none"> • Avec procès - Calgary : 9,2 - Edmonton : 8,5 • Sans procès 	Nombre moyen de comparutions : <ul style="list-style-type: none"> • Avec procès - Calgary : 10,5 (+ 14,1 %) - Edmonton : 10,1 (+ 18,8 %) • Sans procès

		- Calgary : 6,3 - Edmonton : 6,5	- Calgary : 6,7 (+ 6,8 %) - Edmonton : 6,4 (- 1,5 %)
Maintenir le nombre d'affaires traitées à un niveau acceptable	Maintenir un taux d'affaires classées de 100 % à Calgary et à Edmonton	Taux d'affaires classées : • Calgary : 95,6 % • Edmonton : 98,9 %	Taux d'affaires classées : • Calgary : 102,0 % • Edmonton : 97,8 %

[Alberta Courts, 2010:8-9]

Il s'agit des plus récents résultats publiés du programme CCM (Alberta Courts, 2010:8-9).

Le rôle du gouvernement

Les répondants ont déclaré que les procureurs généraux des provinces doivent jouer un rôle dans l'élimination des pratiques non efficaces, notamment en prenant les devants pour ce qui est de favoriser la divulgation électronique et d'instaurer de grands systèmes de gestion des cas. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le MPG de l'Ontario n'a pas soutenu les efforts d'un service de police en vue de remédier au manque d'efficacité entourant les télémandats, ni la tentative d'un service de police régional pour partager les installations de détention du palais de justice. Les motifs des décisions du MPG ne sont pas abordés dans notre étude, mais ils devraient s'inscrire dans le cadre d'une étude globale quant à savoir si les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient ou non faciliter les initiatives particulières proposées par les services de police.

Un chef adjoint en Ontario a soulevé une question au sujet de la divulgation électronique et de la vérification de l'information : « Qui est censé vérifier l'information? Pour nous, il est clair que cette responsabilité incombe à l'avocat de la Couronne, mais le bureau du procureur général n'est pas forcément d'accord. La divulgation électronique devrait réduire le nombre de dossiers de la Couronne perdus; elle offrira un registre des documents divulgués tant à la police qu'à la Couronne, mais c'est au bureau du procureur général de lancer le processus. » [Traduction]

Un autre chef adjoint a fait observer le succès obtenu par le bureau de gestion des témoins dans son service de police pour pallier le manque d'efficacité :

Le bureau compte [un] sergent. Toutes les communications passent par ce bureau. Les documents relatifs aux grandes causes sont maintenant fournis sur des lecteurs de disque dur portatifs, ce qui a réduit à zéro l'utilisation de papier dans le service de police. L'établissement de l'horaire de comparution des policiers est effectué par ordinateur au bureau de gestion des témoins. Nous ne changeons pas les dates fixées, ce qui nous a beaucoup aidés à diminuer les cas de renvois multiples. La technologie représentait ici une solution, [mais] la Couronne voulait encore recevoir le calendrier des vacances sur papier; elle opposait de la résistance à cet égard. [Traduction]

Dynamique du système

Il ne sera efficace d'établir des cadres, d'élaborer des lignes directrices et de consacrer des ressources à des initiatives visant à accroître l'efficacité de la police et du système de justice, que dans la mesure où la dynamique actuelle du processus est examinée et prise en compte. On reproche souvent aux mesures de réforme de modifier le *statu quo* et de créer de nouveaux processus et partenariats qui auront d'importantes répercussions sur les résultats. La dynamique peut comprendre les personnalités individuelles de même que la culture des organisations qui prennent part à l'initiative.

À titre d'exemple, lorsque le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a voulu mettre en œuvre un système d'assignation et de récupération des cas, il s'est heurté à une résistance aux changements organisationnels de la part des juges, qui s'opposaient notamment à l'obligation qui leur serait imposée de se déplacer entre les salles d'audience. Comme l'indique un rapport, « ils étaient hostiles à l'idée parce que leurs tribunaux ne seraient pas organisés de façon semblable » [Traduction] (Cowper, 2010:179). Le personnel judiciaire a réglé le problème en veillant à ce que tous les tribunaux soient organisés de la même manière. Bien que cet enjeu puisse paraître négligeable et sans importance, si on ne s'y était pas attardé, l'initiative aurait pu s'en trouver compromise. Ces éléments « humains » du système de justice sont beaucoup plus difficiles à quantifier, mais tout aussi importants que les mesures du rendement lorsqu'il s'agit de comprendre ce qui fonctionne et comment créer un environnement qui favorise le changement.

La Couronne et la magistrature présentent eux aussi des obstacles, comme l'explique un surintendant de police en Ontario : « Nous avons essayé de tenir les premières comparutions par vidéoconférence à partir de l'un de nos postes, et tout allait bien jusqu'à ce que les avocats de la défense et la magistrature commencent à exiger qu'on leur amène les prisonniers. » [Traduction]

Un analyste de la recherche et des politiques dans un bureau de la Couronne a fourni une riche description du rôle que joue la dynamique du système de justice dans le manque d'efficacité lié aux retards :

C'est notamment une question d'attitude, c'est-à-dire l'acceptation systémique du retard. Les retards sont une responsabilité que se partagent les procureurs, les juges, les avocats de la défense, la police, les témoins et les plaignants. Chacun pourrait en faire plus pour gérer les cas et veiller au bon fonctionnement du système de justice. Aucun participant judiciaire ne semble pressé de régler les affaires. Les ajournements et les retards sont considérés comme la norme. Les tribunaux sont si congestionnés, le processus si alambiqué et les participants judiciaires si occupés, que tout le monde accepte les retards sans broncher. [Traduction]

Il arrive fréquemment que les participants au système de justice s'éparpillent trop et ne se soucient pas suffisamment de faire progresser promptement les cas graves et violents. Par exemple, lorsque l'avocat de la défense demande un ajournement pour examiner un document qui vient d'être divulgué à l'étape préliminaire, même si la divulgation est minime, on a tendance à accorder l'ajournement sans poser de questions. Les rencontres pré-préliminaires et les enquêtes préliminaires ont lieu même si on sait déjà qu'elles ne seront pas d'une grande utilité. Lorsque la date d'un procès est fixée à huit mois plus tard, les participants au système de justice considèrent ce délai comme normal compte tenu des vacances estivales, du nombre limité d'heures

d'audience et de séances, ainsi que des difficultés à faire concorder les horaires du procureur de la Couronne, de l'avocat de la défense et des témoins. Les participants judiciaires considèrent ces délais comme acceptables, sans s'attarder à ce que la population pourrait en penser, ou à l'impact du retard sur la justesse du verdict.

En outre, les participants au système agissent dans leur propre intérêt, sans se préoccuper suffisamment du processus dans son ensemble. Ils font leur chemin dans le système de justice pénale sans se poser les questions essentielles : Cette étape est-elle nécessaire? Si oui, comment puis-je remplir cette fonction le plus rapidement possible?

Les répondants estiment que des politiques doivent être établies si l'on veut respecter les exigences de la *Charte* et de la jurisprudence, en particulier les décisions *Stinchcombe* et *Askov* de la Cour suprême du Canada. De dire un chef adjoint en Ontario : « L'affaire *Stinchcombe* nous a donné la divulgation. Au départ, ce sont les documents pertinents qu'il fallait divulguer, mais la pratique a évolué et nous devons maintenant tout divulguer. Nous avons besoin de clarté. Les ministères doivent se rassembler et tirer ça au clair. » [Traduction]

Il est d'autant plus difficile de cerner et d'éliminer les pratiques non efficaces au sein de la police qu'il n'existe aucun autre critère de rendement que les mesures traditionnelles permettant d'évaluer l'application de la loi. Comme l'a dit un inspecteur de police : « Nous éprouvons beaucoup de difficulté à mesurer et à quantifier ce qui préoccupe la population outre les statistiques sur la criminalité. » [Traduction] Un autre cadre supérieur de la police dans un grand service de police urbain a formulé l'observation suivante :

L'un de nos grands défis consiste à définir et à mesurer la charge de travail. Nous devons être en mesure de nous améliorer en ce sens, mais pour cela nous devons trouver des solutions et inscrire des ressources internes à notre budget. La province doit mettre ses ressources en commun pour susciter ce changement et donner suite aux modifications au droit et à la législation. [Traduction]

La nécessité de pratiques normalisées

« Il faut un gabarit commun pour le dossier de la Couronne. » [Traduction]

– Cadre supérieur de la police, Ontario

« Chaque service de police utilise une technologie différente [c'est-à-dire des normes en matière de logiciel] pour les processus tels que la vidéoconférence. Nous avons fourni la nôtre au bureau de la Couronne. Elle devrait être normalisée. » [Traduction]

– Chef adjoint, Ontario

Plusieurs répondants ont recensé, comme obstacle majeur à l'efficacité de la police, l'absence de processus normalisés, même entre les tribunaux d'une même administration. Un cadre supérieur de la police en Ontario a noté, par exemple, que Toronto compte de nombreux tribunaux qui ne suivent pas le même processus : « Les agents constatent des changements lorsqu'ils changent de division et témoignent dans différents tribunaux. » [Traduction] Cette situation est exacerbée pour la PPO, qui assure des services de police partout dans la province. On a suggéré de normaliser le dossier d'audience, les procédures de divulgation et les autres processus. Cela permettrait de réduire les coûts de la police.

Les personnes interrogées dans le cadre de l'étude ont généralement mentionné la nécessité d'établir des pratiques normalisées. Plusieurs d'entre elles ont affirmé que le procureur général de la province devrait prendre les devants à cet égard. Aux dires d'un représentant de la police en Ontario : « Le MPG devrait mener un examen complet de l'efficacité et normaliser davantage son régime d'exploitation du système judiciaire. » [Traduction] À titre d'exemple, ce représentant de la police a indiqué que l'état de la divulgation électronique semble être laissé à la discrétion des responsables locaux au lieu d'être orienté par des normes concernant la préparation du dossier de la Couronne et la divulgation. Un agent de police supérieur en Ontario s'est également prononcé sur le sujet : « Les dossiers de la Couronne ne prennent pas toujours la même forme. Nos dossiers sont différents de ceux de la PPO. » [Traduction] Plusieurs avocats de la Couronne et policiers ont aussi relevé, comme un important facteur de contribution aux pratiques non efficaces, l'absence de mandat exigeant l'utilisation d'un logiciel normalisé pour le partage des dossiers et de l'information dans leur administration.

Un inspecteur dans un service de police municipal a aussi soulevé la nécessité de plateformes normalisées :

Nous divulguons encore manuellement les vidéos et les rapports. Les éléments de preuve sont encore soumis sur DVD et sur CD. Nous avons désespérément besoin d'une plateforme de divulgation électronique. Cette plateforme doit s'appliquer à l'ensemble de la province à des fins d'uniformité. La GRC, mon service de police et les autres grandes administrations devraient partager une plateforme homogène. Il nous manque aussi une plateforme pour la gestion des grandes causes, ce qui fait que dans les cas complexes,

nous n'avons pas la même capacité que d'autres en ce qui a trait au partage d'information. Cela nous cause bien des maux de tête. [Traduction]

Certains répondants ont réclamé l'élaboration de pratiques exemplaires dans le traitement des causes, ce qui comprend entre autres la préparation des documents à divulguer, la comparution des agents, le transport des prisonniers et l'utilisation de la technologie. En ce qui concerne le moment où les policiers sont assignés à comparaître, par exemple, un agent de police a formulé l'observation suivante : « Cette décision semble vraiment livrée aux caprices de l'avocat de la défense. » [Traduction] Un chef adjoint en Ontario a fait remarquer que les deux principaux systèmes de gestion des dossiers, Niche et Versaterm, sont capables de produire un dossier de la Couronne normalisé, mais que l'initiative doit être prise en charge par le bureau du procureur général.

Sommaire

Notre projet visait à définir les pratiques non efficaces dans les interactions de la police avec le système de justice pénale, au moyen d'entrevues avec des policiers, des représentants civils de la police, la Couronne et des cadres supérieurs du système de justice. Il s'agit d'un autre volet de l'examen continu des paramètres économiques des services de police, dans le cadre duquel on cherche à déterminer comment accroître l'efficacité des services de police et, par conséquent, leur durabilité. Nous avons posé aux répondants une série de questions concernant les types de pratiques non efficaces en cours, les causes de ces pratiques ainsi que les mesures prises pour y remédier dans leur administration, et nous leur avons demandé s'il était possible de reproduire les mesures dans d'autres administrations.

Les personnes interrogées et les délégués aux rencontres annuelles de l'Association canadienne des policiers ont recensé plusieurs grandes pratiques non efficaces dans les interactions de la police avec le système de justice, lesquelles tournent autour de la divulgation, de l'utilisation de la technologie, des défis auxquels sont confrontées les régions éloignées et du Nord, du manque de pratiques normalisées et de l'absence de collaboration en ce qui a trait au partage de l'information entre la police et la Couronne. Quelques sources de pratiques non efficaces ont été cernées, notamment les politiques et les procédures internes et externes, la législation, la formation et la supervision, la jurisprudence ainsi que la *Charte*.

Les répondants s'entendaient généralement pour dire que de nombreux obstacles empêchent l'élimination des pratiques non efficaces dans leurs administrations, notamment un manque de volonté politique, un financement insuffisant, l'absence de relations de collaboration entre les principaux intervenants (surtout entre la police et la Couronne), le manque de pratiques normalisées et l'utilisation inégale de la technologie. Ils se sont également dits préoccupés par l'hésitation de diverses parties à réformer les pratiques traditionnelles, et par la disette de recherches qui pourraient venir éclairer les politiques et les pratiques. Enfin, selon les répondants, il conviendrait de s'attarder aux défis uniques qui entourent la prestation de services de police dans les collectivités éloignées et du Nord.

Les pratiques non efficaces les plus fréquemment mentionnées par l'échantillon de l'étude, de même que leur source, sont présentées au tableau 4.

Tableau 4 : Pratiques non efficaces au sein de la police et leur source, selon les personnes interrogées

Pratique non efficace	Politique ou procédure externe ou interne	Législation	Formation / supervision	Jurisprudence / Charte
Dossiers d'audience électroniques	X			
Dossiers incomplets			X	
Horaire des policiers	X			
Audiences sur le cautionnement	X			
Rapports pour les enquêtes concernant la libération provisoire	X		X	
Montage vidéo			X	
Normalisation du dossier d'audience	X			
Divulgateion				X
Télémandats		X		
Horaire de comparution des policiers	X			
Divulgateion électronique	X	X		
Sécurité des tribunaux	X	X		
Gestion des causes	X			X
Longs procès		X		X
Gestion des témoins	X			X

Gestion de la détention	X			
Renvois par vidéo	X			
Renvois sur le cautionnement	X			
Conférences préparatoires	X			
Adoption de la technologie	X			
Audiences sur le cautionnement en fin de journée	X			
Audiences préliminaires				X
Temps d'audience	X			
Mandats de perquisition				X
Mise en liberté d'autres endroits que les tribunaux	X			
Renvoi des coûts par le SPPC	X			
Évaluations en vertu de la <i>Loi sur la santé mentale</i>	X			
Déclarations sur vidéo	X			X

Les pratiques non efficaces cernées par les répondants de l'échantillon s'apparentent aux résultats des enquêtes réalisées dans les administrations de partout au pays. En Colombie-Britannique, une enquête sur le système de justice a permis de formuler les constatations suivantes : 1. « Il n'existe aucun plan intégré panprovincial visant à renforcer la sécurité publique »; 2. « Les méthodes modernes de gestion et d'administration, y compris les systèmes modernes d'information et de communication, ne sont pas prises en compte dans la façon dont le système est géré et dont il se présente à la population »; 3. « Le système ne répond pas aux attentes raisonnables de la population en matière de rapidité » [Traduction] (Cowper, 2012:3).

Le tableau 4 révèle que la majorité des enjeux résultent d'une politique externe ou interne, ou encore d'un manque de formation et de supervision. Ces aspects de la relation entre la police et le

système de justice seraient les plus propices à une réforme et à la mise en œuvre de pratiques normalisées.

Prochaines étapes

Le plus difficile n'est pas de définir les pratiques non efficaces au sein du système de justice et des services de police, mais bien d'y remédier. À ce jour, peu d'initiatives ont cherché à élaborer des pratiques normalisées dans le but d'éliminer les pratiques non efficaces. Il sera nécessaire de s'éloigner de l'approche décousue traditionnelle qui est couramment empruntée. Les représentants des systèmes de justice provinciaux et territoriaux, avec l'appui du gouvernement fédéral et en collaboration avec la police, la Couronne et d'autres responsables de la justice, doivent s'efforcer d'instaurer des réformes qui serviront de cadre à la mise en œuvre de pratiques opérationnelles efficaces.

Il faudra aussi commencer à définir les fonctions de base des services de police : le recensement des pratiques non efficaces et la formulation de solutions ont été entravés par une description claire de ce que la police devrait faire et de ce qui ne fait pas partie de son champ de compétence.

Dans la lettre d'accompagnement du rapport *A Criminal Justice System for the 21st Century*, qui examinait le processus de justice en Colombie-Britannique, il est écrit que « ...d'énormes progrès sont réalisés dans notre compréhension de ce qui peut et doit être fait pour améliorer son rendement. » [Traduction] Le rapport (Cowper, 2012:1) ajoute cependant ce qui suit :

Les gens sont généralement frustrés parce que les réformes antérieures n'ont pas réussi à provoquer des changements durables. Certains ont exprimé de la frustration envers l'abandon d'initiatives louables. On continue de croire que la culture juridique présente des obstacles persistants qui empêchent tout changement substantiel. On a formé des comités, des groupes de travail et d'autres groupes semblables afin de pallier l'indépendance des participants au système de justice, mais aucun ne semble avoir réussi à se coordonner suffisamment et à collaborer véritablement. [Traduction]

En effet, lorsqu'il s'agit du succès des mesures prises dans les administrations canadiennes en vue d'accroître l'efficacité du système de justice, le rapport Cowper (2012:175) indique que même si on s'entend généralement pour dire qu'il est important de régler la question du retard des causes et du délai avant le procès, « on se préoccupe du fait qu'aucun changement systémique durable ne semble avoir été apporté dans aucune région du Canada. » [Traduction] Il a été déterminé qu'aucune initiative n'a obtenu assez de succès pour que sa mise en œuvre soit envisagée en Colombie-Britannique.

Le Comité permanent de la sécurité publique et nationale (2014:17) en est venu à la conclusion suivante : « Bien qu'elles aient fait l'objet de nombreux rapports et examens, certaines pratiques non efficaces subsistent et compteraient parmi les principales sources de coûts pour les services de police. » [Traduction] À l'avenir, il sera primordial de déterminer pourquoi les initiatives échouent, sont abandonnées ou n'arrivent pas à remplir les objectifs qu'elles se sont fixés. Il n'existe pas de documentation sur les leçons apprises qui permettrait d'augmenter les chances de succès des efforts en vue d'accroître l'efficacité du système de justice et de la police.

Il faut se demander comment on peut reproduire le succès des initiatives qui ont permis d'accroître l'efficacité de la police et du processus de justice. Un analyste de la recherche et des politiques dans un bureau de la Couronne a exprimé l'opinion suivante :

Si nous voulons reproduire nos réussites, nous devons absolument travailler fort (analyser les initiatives qui n'ont pas fonctionné, recueillir des statistiques, mener des entrevues) et mettre l'accent sur la coopération. Nous devons en outre jeter un œil critique à la culture du système de justice pour voir où résident les problèmes. Il nous faut aussi un dirigeant solide et visionnaire, comme notre SMA. [Traduction]

Le manque de volonté politique, le financement insuffisant et la protection du territoire professionnel font partie des diverses raisons fournies pour expliquer pourquoi les pratiques non efficaces recensées n'ont pas été éliminées et pourquoi les stratégies qui se sont avérées efficaces dans une administration ne sont pas reproduites dans une autre administration. Le programme IMAC, lancé par le service de police d'Edmonton pour les consultations préinculpation et les audiences sur le cautionnement, représente un exemple d'initiative qui pourrait être reproduite dans les grands services de police de partout au pays.

Il est important de créer un processus que les principaux intervenants peuvent suivre pour élaborer et mettre en œuvre des solutions, en plus d'assurer leur viabilité à long terme. Plusieurs répondants ont affirmé qu'il faudrait un financement supplémentaire pour remédier au manque d'efficacité, comme l'explique un cadre supérieur du système de justice provincial :

La solution se résume en majeure partie au financement et à la volonté de changer [les enjeux courants]. Essentiellement, il s'agit de déterminer qui payera (le financement) et qui (quel organisme ou ministère gouvernemental) accomplira le travail. Les services de police et tous les secteurs du gouvernement devant se serrer la ceinture, les ressources se font rares. Il faut d'abord suggérer une idée ou une solution, puis faire approuver le budget, et ensuite déterminer qui se chargera de la mise en œuvre. On en revient toujours surtout à une question d'argent. [Traduction]

D'autres répondants ont toutefois déclaré qu'il s'agissait souvent plus d'une question de volonté politique et d'élaboration d'une démarche exhaustive maximisant les ressources courantes. Comme l'a observé le SMA d'un ministère provincial de la Justice :

La plupart des mesures qui portent fruit ne sont pas coûteuses. Elles réussissent surtout parce que les dirigeants sont disposés à les appliquer et parce que les intervenants sont disposés à y participer. Ces relations doivent être cultivées, tout comme la volonté collective. Nous avons constaté que les partenariats qui sont financés sont davantage axés sur le financement que sur le résultat. Les comités ou les collaborations qui obtiennent du succès sont ceux qui font intervenir des décisionnaires de haut niveau. [Traduction]

Pour lancer et soutenir des initiatives visant à réaliser des gains d'efficacité, il est primordial de cultiver une forte relation de travail entre la Couronne et la police, où les deux organisations s'engagent à entretenir une communication ouverte et réceptive. Ces initiatives doivent en outre reconnaître le rôle important que joue la GRC dans le maintien de l'ordre au Canada à l'échelle fédérale, provinciale/territoriale et municipale. Or, il est difficile de créer des interfaces entre la GRC et les administrations qu'elle sert. De dire un inspecteur dans un service de police

municipal : « La GRC et [le service de police municipal] procèdent différemment; de plus, certains secteurs manquent de normes provinciales, et d'autres de normes nationales. Il nous est donc impossible de créer un produit homogène. » [Traduction]

La plupart des administrations ne disposent d'aucune stratégie exhaustive pour éliminer les pratiques non efficaces. Comme l'explique un cadre supérieur du système de justice provincial :

Lorsqu'il est question de manque d'efficacité dans son sens le plus large, en tant qu'organisation policière, nous mettons l'accent sur les « agents sur le terrain ». C'est donc le côté administratif qui souffre. Nous manquons de capacité en matière de TI, et nous avons encore besoin d'investissements additionnels dans l'analyse des crimes. Nous accusons un retard au chapitre de l'élaboration de politiques, sans compter les difficultés liées aux ressources et à l'infrastructure présentes dans l'ensemble du système de justice. [Ma province] n'a pas établi de stratégie provinciale à ces sujets. [Traduction]

Les personnes interrogées et les nombreux rapports produits sur différentes facettes des paramètres économiques des services de police viennent également étayer l'interdépendance de la police et du système de justice pénale. Aucune mesure pour éliminer les pratiques non efficaces au sein de la police ne peut être prise indépendamment d'un examen des activités de la Couronne, de la défense et de la magistrature. Le Comité permanent de la sécurité publique et nationale a déclaré que « la police ne peut trouver de solutions à elle seule; les solutions doivent résulter d'un effort collectif entre les divers ordres de gouvernement et les principaux intervenants » [Traduction] (2014:20). Les répondants ont mentionné à plus d'une reprise l'importance de déterminer comment la Couronne pourrait gagner en efficacité.

Malgré les efforts considérables déployés jusqu'à maintenant pour éliminer les pratiques non efficaces au sein de la police et du système de justice, les documents soumis aux fins du présent rapport montrent qu'il reste du travail à faire. La nature, la portée et la source des pratiques non efficaces ont été définies par les répondants qui ont fourni des documents dans le cadre de notre étude et au moyen d'enquêtes menées antérieurement. Il s'agit maintenant de comprendre pourquoi les initiatives en vue d'accroître l'efficacité de la police et du système de justice ont souvent échoué et, inversement, quels facteurs ont contribué à la réussite de certaines mesures.

On en sait beaucoup quant à ce qui ne fonctionne pas et ce qu'il faut pour assurer la réussite d'une initiative. Il faudrait donc envisager d'élaborer une série de projets pilotes qui tournent autour des enjeux clés relevés par les personnes interrogées. Il ne faut surtout pas oublier que le système de justice pénale est, d'abord et avant tout, une entreprise humaine et que les personnes et les organisations qui les emploient peuvent créer autant des changements que des obstacles à la réussite. Dans l'analyse finale, ce sont les intervenants qui, en fin de compte, détermineront la réussite des mesures qui sont prises.

Références

ALBERTA COURT. *Court Case Management (CCM) Program Phase 1* (en ligne), rapport définitif, Edmonton, 2010 (consulté le 1^{er} novembre 2014). Sur Internet : <http://www.albertacourts.ab.ca/LinkClick.aspx?fileticket=TFcLwniYMNE%3D7tabid=331>

ARNOLD, S., P. CLARK et D. COOLEY. *Sharing Common Ground. Review of Yukon's Police Force* (en ligne), rapport final, Whitehorse, gouvernement du Yukon, 2010 (consulté le 2 novembre 2014). Sur Internet : http://www.policereview2010.gov.yk.ca/Sharing_Common_Ground_Final_Report.pdf

ASSOCIATION CANADIENNE DE GOUVERNANCE DE POLICE. « CAPG Day on the Hill, Justice on Time », *CAPB National* (en ligne), 11 mars 2011 (consulté le 8 novembre 2014). Sur Internet : <http://vancouver.ca/police/policeboard/agenda/2011/0420/CAPBNatinoalMar11.pdf>

ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN. *Draft Report on the Use of Technology in the Criminal Justice System* (en ligne), Ottawa, 2013 (consulté le 8 novembre 2014). Sur Internet : <http://www.cba.org/cba/submissions/pdf/13-11-eng.pdf>

BRADLEY, D., et C. NIXON. « Ending the 'Dialogue of the Deaf': Evidence and Policing Policies and Practices: An Australian Case Study », *Police Practice and Research*, vol. 10, n° 5-6, 2009, p. 423-435.

BUCKLEY, M. *Aide juridique – La voie du progrès : Recherche sur les besoins actuels et les approches innovatrices = Moving Forward on Legal Aid: Research on Needs and Innovative Approaches* (en ligne), Ottawa, Association du Barreau canadien, 2010 (consulté le 30 mars 2015). Sur Internet : <http://www.cba.org/cba/Advocacy/PDF/CBA%20Legal%20Aid%20Renewal%20Paper.pdf>

CANADA. MINISTÈRE DE LA JUSTICE. *La réforme de la communication de la preuve : Document de consultation* (en ligne), Ottawa, 2004 (consulté le 9 novembre 2014). Sur Internet : <http://www.justice.gc.ca/fra/cons/ref/ref.pdf>

CANADA. MINISTÈRE DE LA JUSTICE. *Rapport du Comité consultatif du sous-ministre sur l'aide juridique en matière criminelle* (en ligne), Ottawa, 2014 (consulté le 20 mars 2015). Sur Internet : <http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/cde-esc/rr14/index.html>

CANADA. MINISTÈRE DE LA JUSTICE. *Rapport final sur les méga-procès du Comité directeur sur l'efficacité et l'accès en matière de justice aux sous-ministres f.-p.-t. responsables de la justice* (en ligne), Ottawa, 2005 (consulté le 5 novembre 2014). Sur Internet : <http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/cde-esc/mega.pdf>

CANADA. MINISTÈRE DE LA JUSTICE. *Rapport final sur l'examen prioritaire des dossiers du Comité directeur sur l'efficacité et l'accès en matière de justice* (en ligne), Ottawa, 2006 (consulté le 9 novembre 2014). Sur Internet : <http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/cde-esc/epd-ecc.pdf>

CONSEIL DES ACADÉMIES CANADIENNES. *Le maintien de l'ordre au Canada au XXI^e siècle : Une nouvelle police pour de nouveaux défis* (en ligne), Ottawa, 2014 (consulté le 5 janvier 2015). Sur Internet :

http://sciencepourlepublic.ca/uploads/fr/assessments%20and%20publications%20and%20news%20releases/policing/policing_fullreportfr.pdf

COWPER, D.G. (président). *A Criminal Justice System for the 21st Century* (en ligne), Victoria, 2012 (consulté le 3 novembre 2014). Sur Internet :

<http://www.ag.gov.bc.ca/public/justice-reform/CowperFinalReport.pdf>

CURRIE, A. *Surfer sur la crête de la troisième vague : Redéfinir l'aide juridique en matière pénale à l'intérieur d'un cadre d'accès à la justice* (en ligne), Ottawa, ministère de la Justice du Canada, 2004 (consulté le 20 mars 2015). Sur Internet : http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/ajc-ccs/rr03_5/p1.html

DE CAIRE, G. « Social Navigator: Making a Difference », *The Hamilton Spectator* (en ligne), 8 juillet 2013 (consulté le 4 novembre 2014). Sur Internet : <http://www.thespec.com/opinion-sotry/3882458-social-navigator-making-a-difference/>

EASTON, S., H. FURNESS et P. BRANTINGHAM. *The Cost of Crime in Canada* (en ligne), Vancouver, The Fraser Institute, 2014 (consulté le 5 janvier 2015). Sur Internet :

<http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/cost-of-crime-in-canada-2014.pdf>

GOUDGE, S., l'honorable (président). *Le maintien de l'ordre au Canada au XXI^e siècle : Une nouvelle police pour de nouveaux défis* (en ligne), Ottawa, Conseil des académies canadiennes, 2014 (consulté le 5 janvier 2015). Sur Internet :

http://sciencepourlepublic.ca/uploads/fr/assessments%20and%20publications%20and%20news%20releases/policing/policing_fullreportfr.pdf

GRIFFITHS, C.T. *Canadian Police Work.*, 4^e éd., Toronto, Nelson, 2016.

GRIFFITHS, C.T. *Canadian Criminal Justice.*, 5^e éd., Toronto, Nelson, 2015.

GRIFFITHS, C.T., J. MURPHY et S.R. SNOW. *Paramètres économiques des services de police : Conditions de Base de la Recherche Policière au Canada* (en ligne), Ottawa, Sécurité publique Canada, 2014 (consulté le 6 novembre 2014). Sur Internet :

<http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/bsln-plcng-rsrch/bsln-plcng-rsrch-fr.pdf>

HANSEN, A., G.P. ALPERT et J.J. ROJEK. « The Benefits of Police Practitioner-Researcher Partnerships to Participating Agencies », *Policing*, vol. 8, n^o 4, 2014, p. 307-320.

HEATON, P. *Hidden in Plain Sight: What Cost-of-Crime-Research Can Tell Us About Investing in Police* (en ligne), document hors série de RAND, Santa Monica (Californie), RAND, 2010 (consulté le 5 novembre 2014). Sur Internet :

http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2010/RAND_OP279.pdf

HEATON, P., et B.A. JACKSON. « Short-Term Savings, Long-Term Losses: When Police Departments Respond to Economic Pressure by Cutting Their Forces », *RAND.org* (en ligne),

12 novembre 2012 (consulté le 5 novembre 2014). Sur Internet : <http://www.rand.org/commentary/2012/11/12/RAND.html>

HIGENBOTTAM, J. *Into the Future: The Coquitlam Health Campus: A Vision for the Riverview Lands* (en ligne), Coquitlam (Colombie-Britannique), Ville de Coquitlam, 2014 (consulté le 6 novembre 2014). Sur Internet : <http://www.reviewingriverview.com/wp-content/uploads/2014/01/Into-the-Future-the-Coquitlam-Health-Campus.pdf>

IACOBUCCI, F. *Police Encounters with People in Crisis* (en ligne), Toronto, service de police de Toronto, 2014 (consulté le 8 novembre 2014). Sur Internet : http://www.torontopolice.on.ca/publications/files/reports/police_encounters_with_people_in_crisis_2014.pdf

JONES, N.A., R. RUDELL et K. LEYTON-BROWN. *The Duty to Disclose: The Challenges, Costs and Possible Solutions: Final Report* (en ligne), Regina, Université de Regina, Collaborative Centre for Justice and Safety, 2014 (consulté le 6 janvier 2015). Sur Internet : http://www.justiceandsafe.ca/rsu_docs/duty-to-disclose-final-with-cover-to-ps.pdf

KIEDROWSKI, J., M. PETRUNIK, T. MACDONALD et R. MELCHERS. *Points de vue des commissions de police canadiennes sur l'utilisation des paramètres de rendement pour les services de police* (en ligne), Ottawa, Sécurité publique Canada, 2013 (consulté le 9 novembre 2014). Sur Internet : <http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/plc-vws-prfrmnc-mtrcs/plc-vws-prfrmnc-mtrcs-fra.pdf>

KRAMP, D. (président). PARLEMENT DU CANADA. *Aspects économiques liés aux services de police : Rapport du Comité permanent de la sécurité publique et nationale* (en ligne), Ottawa, Parlement du Canada, 2014 (consulté le 10 octobre 2014). Sur Internet : http://www.publications.gc.ca/collections/collection_2014/parl/x76-1-1-412-4-fra.pdf

LEPP, G. *Injecting a Sense of Urgency: A New Approach to Delivering Justice in Serious and Violent Criminal Cases: Final Report* (en ligne), Edmonton, 2014 (consulté le 8 novembre 2014). Sur Internet : http://jusice.alberta.ca/programs_series/criminal_pros/Documents/InjectingSenseUrgencyFinalReport_2014-12-01.pdf

_____. *Injecting a Sense of Urgency: A New Approach to Delivering Justice in Serious and Violent Criminal Cases: April 11* (en ligne), 2013a (consulté le 8 novembre 2014). Sur Internet : http://justice.alberta.ca/programs_services/criminal_pros/Documents/InjectingSenseUrgency.pdf

_____. *Injecting a Sense of Urgency: A New Approach to Delivering Justice in Serious and Violent Criminal Cases: Progress Report: July 12* (en ligne), 2013b (consulté le 8 novembre 2014). Sur Internet : http://justice.alberta.ca/programs_services/criminal_pros/Documents/InjectingSenseUrgency-ProgressReport.pdf

MURPHY, J.J. *Policing in Northern and Remote Communities: Key Issues and Challenges and an Agenda for Research*, Surrey (Colombie-Britannique), Police Studies Centre, Université Simon Fraser, 2015.

O'CONNOR, D.R., l'honorable (commissaire). *Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar* (en ligne), Ottawa, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, 2006 (consulté le 20 mars 2015). Sur Internet : http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_bgv1-fra.pdf

ONTARIO. MINISTÈRE DU PROCUREUR GÉNÉRAL. *Des critères repères pour des tribunaux criminels efficaces* (en ligne), 2014 (consulté le 8 novembre 2014). Sur Internet : <http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/jot/benchmarks.asp>

PROX, R. *Fighting Crime with CRIME: A Single, Integrated Analytical and Investigative Umbrella* (en ligne), Vancouver, service de police de Vancouver, 2012 (consulté le 10 novembre 2014). Sur Internet : <http://www.theiacp.org/Portals/0/pdfs/LEIM/2012Presentations/OPS-FightingCrimewithCRIME.pdf>

SERVICE DE POLICE D'EDMONTON. *Investigation Management and Approval Centre* (en ligne), 2014 (consulté le 5 novembre 2014). Sur Internet : <http://www.edmontonpolicecommission.com/up-content/uploads/2014/07/5.2-IMAC-Presentation.pdf>

WEISBURD, D., et P. NEYROUD. « Police Science: Toward a New Paradigm », *New Perspectives in Policing* (en ligne), Washington D.C., National Institute of Justice, janvier 2011 (consulté le 12 mai 2014). Sur Internet : <https://ncjrs.gov/pdffiles1/nij/228922.pdf>

Jurisprudence

R. c. Askov, [1990] 2 R.C.S. 1199

R. c. Stinchcombe, [1991] 3 R.C.S. 326

Annexe 1

Renseignements généraux fournis aux personnes interrogées et aux personnes qui ont contribué au projet

Date :

Nom :

Interrogé par :

Le 13 novembre 2013, tous les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la justice et de la sécurité publique ont approuvé le programme commun, une stratégie concernant l'avenir du maintien de l'ordre au Canada. Cette stratégie prend appui sur trois piliers, dont l'un est axé sur l'efficacité dans l'ensemble du système de justice pénale (pilier 3).

Les activités prévues par ce pilier visent à accroître l'efficacité des interactions entre la police et les secteurs du système de justice pénale. En effet, la police estime que ses interactions actuelles avec le système de justice pénale (c.-à-d. les tribunaux et les services des poursuites) entraînent un manque d'efficacité dans le traitement des infractions criminelles.

Les partenaires de la police et du maintien de l'ordre ont souligné que les procédures et exigences des tribunaux ne tiennent pas toujours compte du temps et des sommes considérables qu'elles coûtent aux services de police. Par exemple, les services de police doivent régulièrement augmenter leur budget alloué aux heures supplémentaires à cause de la façon dont la plupart des tribunaux établissent l'horaire de comparution des policiers.

Ce projet a pour but de cerner, d'examiner et de comprendre des moyens d'améliorer les interactions entre la police et le système de justice pénale, ce qui inclut la détermination des priorités en matière de réforme du système de justice du point de vue de la police.

Afin d'améliorer les interactions entre la police et l'ensemble du système de justice pénale, il est nécessaire de comprendre les pratiques non efficaces et d'élaborer des solutions viables, en plus de mettre à profit les pratiques exemplaires susceptibles d'avoir une incidence à l'échelle nationale.

Pour répondre à ces questions, nous :

- consultons les représentants provinciaux et territoriaux, les associations nationales de policiers, les représentants du système de justice et les policiers, afin de discuter des interactions entre la police et le système de justice et de définir les priorités en matière de réforme du système de justice du point de vue de la police;
- recensons les raisons de chaque interaction ainsi que la structure des exigences qui la régissent, c'est-à-dire la législation, la jurisprudence, les politiques et procédures internes, etc.;

- cernons les pratiques non efficaces liées à ces interactions ainsi que toute solution existante, y compris celles qui pourraient être appliquées partout au Canada.

Le but est de soumettre un rapport qui recense les pratiques exemplaires permettant d'accroître l'efficacité et l'efficacité des services de police au Canada, et de contribuer au renforcement de la sécurité publique et du bien-être social.

Avant que nous commencions le processus d'entrevue, avez-vous des questions?

L'entrevue s'est alors déroulée.