

Chapitre 13

Le pouvoir discrétionnaire de la poursuite et la négociation de plaidoyer

Table des matières

| | |
|---|-----|
| 1. Introduction..... | 445 |
| 2. La négociation de plaidoyer: une définition..... | 446 |
| 3. Le caractère de l'examen par la Commission de la négociation de plaidoyer..... | 447 |
| 4. L'autorité légale d'engager une poursuite judiciaire..... | 449 |
| 5. Les problèmes relatifs à la négociation de plaidoyer..... | 451 |
| 5.1 La transparence du processus..... | 451 |
| 5.2 L'obligation de rendre des comptes..... | 452 |
| 5.2.1 Les mécanismes assurant actuellement le respect de l'obligation de rendre des comptes..... | 453 |
| 6. La politique de la Commission sur la négociation de plaidoyer..... | 457 |
| 6.1 L'abolition ou le maintien de la négociation de plaidoyer..... | 457 |
| 6.2 La victime..... | 458 |
| 6.3 Le contrevenant..... | 461 |
| 6.4 La police..... | 461 |
| 6.5 Le procureur de la Couronne..... | 464 |
| 6.6 Le juge..... | 467 |
| 7. Les besoins en matière d'information..... | 471 |
| 8. Conclusion..... | 471 |
| 9. Liste des recommandations..... | 472 |

Chapitre 13

Le pouvoir discrétionnaire de la poursuite et la négociation de plaider

1. Introduction

Ce chapitre porte sur les problèmes que posent le pouvoir discrétionnaire de la poursuite et la négociation de plaider telle que nous la définissons plus loin. Avant d'entreprendre notre analyse, quelques remarques s'imposent.

Tout comme la libération conditionnelle transforme la signification d'une sentence carcérale, la négociation de plaider risque de subvertir le lien entre la gravité objective d'un comportement criminel, sa traduction légale sous la forme d'une inculpation déterminée et la sanction qui lui est attribuée. Par exemple, il y a une disparité manifeste entre la réalité d'un acte criminel et sa définition légale lorsqu'une accusation grave, par exemple de voies de fait graves, est réduite à une accusation moins grave, par exemple de voies de fait simples, par suite d'une négociation de plaider. La libération conditionnelle et la négociation abusive de plaider sont deux procédures qui contreviennent à l'un des buts visés par la Commission, soit la détermination de sentences qui correspondent aux infractions réellement commises et qui soient équitables. Les recommandations de la Commission illustrent son souci d'apporter des modifications profondes au système actuel, afin d'assurer le succès de sa politique en matière de détermination des sentences.

La Commission ayant recommandé l'abolition de la libération conditionnelle (voir le chapitre 10), la logique lui imposait d'envisager la même solution pour la négociation de plaider. Cependant, si les répercussions de l'abolition de la libération conditionnelle ont fait l'objet de nombreuses analyses, tel n'est pas le cas de l'abolition de la négociation de plaider. En outre, puisque la négociation de plaider est un processus informel, on ne dispose pas d'information suffisante sur ses ramifications et sur ses effets concrets véritables pour proposer actuellement des changements draconiens. Plutôt que de tenter de décrire avec exactitude la pratique actuelle, ceux qui se prononcent sur la négociation de plaider s'efforcent généralement d'en justifier l'existence ou de donner aux avocats des instructions sur la manière dont elle

devrait être engagée. Ceux qui arrivent à dépasser l'étape des rationalisations, et c'est rare, pratiquent une approche normative plutôt que descriptive, par rapport à la réalité des pratiques actuelles de négociation de plaidoyer. En d'autres mots, ils essaient de dire ce que devrait être, ou sembler être, la négociation de plaidoyer, et non pas ce qu'elle est réellement.

Les États qui ont adopté des lignes directrices en matière de détermination des sentences ont constaté que celles-ci rendent plus visibles les effets de la négociation de plaidoyer sur les mesures sentencielles. La Commission a recommandé l'adoption de telles lignes directrices (voir le chapitre 11). Si l'avenir montre que la négociation de plaidoyer est utilisée pour contourner ces lignes directrices, il reviendra aux gouvernements fédéral et provinciaux de recourir aux moyens nécessaires pour remédier à cette situation. La commission permanente des sentences pourra entreprendre des recherches sur la question et formuler des recommandations pour les assister à cette fin.

2. La négociation de plaidoyer: une définition

Comme il n'y a pas de définition de la négociation de plaidoyer dans le *Code criminel*, il nous appartient de définir ici les principaux éléments de cette pratique, avant d'examiner les problèmes qui en résultent.

Selon la Commission de réforme du droit du Canada (1975, p. 50), la controverse entourant la négociation de plaidoyer provient essentiellement du fait que les analystes ne sont pas d'accord sur ses éléments. Elle définit le résultat de la négociation comme «une entente en vertu de laquelle l'accusé consent à plaider coupable en échange de la promesse d'un avantage quelconque». Les recherches entreprises pour la présente Commission révèlent que l'expression «négociation de plaidoyer» désigne en fait une grande diversité d'activités auxquelles se livrent les différents intervenants du système judiciaire (*Verdun-Jones et Hatch, 1985, p. 1*)¹. Comme nous l'indiquons plus loin, la principale préoccupation de la Commission face à cette pratique est de savoir dans quelle mesure elle risque de contrevenir à sa politique sentencielle. C'est pourquoi elle en a retenu une définition très large, de façon à pouvoir en examiner les effets. Aux fins de cette analyse, nous distinguerons au sein de la négociation de plaidoyer trois genres d'activité²:

La négociation sur les accusations:

- a) la diminution à des infractions moindres ou incluses;
- b) le retrait ou l'abandon d'autres accusations, ou la promesse de ne pas intenter de poursuites à propos d'infractions dont il serait possible de faire la preuve;
- c) la promesse de ne pas intenter de poursuites contre des amis ou la famille du contrevenant.

La négociation sur la sentence:

- a) la promesse faite par la Couronne de procéder par voie de déclaration sommaire de culpabilité plutôt que de mise en accusation;
- b) la promesse de recommander une sentence donnée;
- c) la promesse de ne pas s'opposer à la sentence recommandée par l'avocat de la défense;
- d) la promesse de ne pas en appeler de la sentence imposée en première instance;
- e) la promesse de ne pas essayer d'obtenir une sentence plus sévère;
- f) la promesse de ne pas demander de période de détention préventive en vertu de l'article 688 du *Code*;
- g) la promesse de faire des recommandations sur le lieu d'emprisonnement, le type de traitement, etc.;
- h) la promesse de comparaître devant tel ou tel juge.

La négociation sur les faits de la cause:

- a) la promesse de ne pas «offrir» de renseignements préjudiciables à l'accusé (par exemple, de ne pas mentionner qu'il a déjà fait l'objet de condamnations antérieures au titre des articles 237 et 239 du *Code criminel*);
- b) la promesse de ne pas faire état, au cours du procès, de circonstances que le juge pourrait considérer comme aggravantes.

(*Verdun-Jones et Hatch, 1985, p. 3*)

Bien que ces divers aspects de la négociation de plaider soient présentés ici de manière ordonnée, la Commission sait que chacun d'eux peut se manifester à des étapes différentes du processus pénal. Ainsi, la négociation sur les faits peut être engagée avant le dépôt des accusations ou juste avant l'audition de la sentence. De façon analogue, la négociation sur les accusations peut s'effectuer avant le dépôt d'une dénonciation ou juste avant le plaider.

3. Le caractère de l'examen par la Commission de la négociation de plaider

Au titre du paragraphe d)(i) de leur mandat, les commissaires étaient invités à:

donner leur avis sur la mise en œuvre des lignes directrices susmentionnées et sur les rapports qui existent et qui devraient exister entre ces lignes directrices et d'autres aspects en droit pénal et de la justice, y compris:

i) le pouvoir discrétionnaire de poursuite du ministère public, les négociations portant sur les chefs d'accusation et les plaidoyers.

Ils étaient par ailleurs invités à tenir compte des principes énoncés dans *Le Droit pénal dans la société canadienne*³ s'y rapportant. Or, le principe (j) énoncé dans cet ouvrage est ainsi formulé: «afin d'assurer l'égalité de traitement et le respect de l'obligation de rendre compte, les pouvoirs discrétionnaires exercés à certaines étapes critiques du processus de justice pénale doivent être soumis à des mécanismes de surveillance appropriés» (Canada, 1982, p. 73). L'examen de ce principe dans l'ouvrage précité indique clairement que les «mécanismes de surveillance» envisagés supposent l'élaboration de lignes directrices sur les questions de fond et de procédure relatives à la négociation de plaider. Ces lignes directrices pourraient être intégrées soit à la loi, soit à des directives administratives. De façon plus spécifique, l'ouvrage précise que des lignes directrices en matière de détermination de la sentence devront tenir compte du fait que «les procureurs de la Couronne auront besoin de directives concernant le choix des accusations et la pratique de la négociation de plaider, étant donné l'incidence de ces pratiques sur la sévérité et l'uniformité des sentences» (*Ibid.*, p. 73-74).

Quoique «l'égalité de traitement» et «l'obligation de rendre compte» mentionnées au principe (j) du *Droit pénal dans la société canadienne* soient des idéaux en soi, ils exercent en outre une influence profonde sur le degré de confiance que les citoyens accordent à la justice. L'une des associations provinciales de juges déclarait ainsi que l'adoption de mécanismes permettant de renforcer l'obligation de rendre compte de ses décisions au sein du système pénal est cruciale pour préserver la confiance du public en cet appareil:

[Traduction]

Les juges estiment que le maintien de la confiance du public dans la justice pénale dépend essentiellement de l'adoption de procédures transparentes et contrôlables pour faire en sorte que la police et la Couronne soient comptables de leurs activités; l'intégrité du système exige que l'on rende compte de ses décisions [...]. En bref, il faut que toutes les parties aient le sentiment que le système fonctionne de manière équitable et qu'il n'y ait aucun soupçon d'irrégularités.

Les préoccupations de la Commission en matière de négociation de plaider portent essentiellement sur le risque considérable que cette pratique contrevienne aux objectifs de proportionnalité, d'équité et de prévisibilité en matière de détermination de la sentence. Si les dispositions législatives concernant les sanctions constituent le système pénal formel, on peut dire que la négociation de plaider contribue à l'existence d'un système pénal officiel et informel. Aux chapitres 9 et 11, la Commission recommande des modifications importantes à la structure des sanctions et propose des lignes directrices pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la magistrature. Sa politique sentencielle est explicitement fondée sur les notions d'équité, de prévisibilité et d'uniformité d'approche en matière de détermination de la sentence. Vu ses recommandations détaillées sur le système pénal officiel et son activité formelle, la Commission ferait preuve d'irresponsabilité si elle fermait les yeux sur une pratique qui, en l'absence de toutes balises, pourrait subvertir le fonctionnement de ce système.

Les préoccupations de la Commission vis-à-vis des effets potentiels de la négociation de plaider sur la politique qu'elle recommande ne procèdent pas d'un excès de prudence. Un sondage qu'elle a réalisé auprès des avocats de la Couronne et de la défense a révélé que cette pratique est répandue (Recherche n° 5). Un document de travail préparé pour la Commission de réforme du droit du Canada affirme par ailleurs qu'environ 90 % des affaires criminelles ont abouti à des plaidoyers de culpabilité. Cet ouvrage précise d'autre part que «la négociation de plaider a remplacé le procès accusatoire traditionnel dans la majorité des cas, du moins devant les tribunaux urbains» (Commission de réforme du droit du Canada, 1974c, p. 62). Bien que d'autres études tendent à ramener à des proportions plus justes l'influence de cette pratique, sur les plaidoyers de culpabilité⁴, les enquêtes réalisées par la Commission auprès des professionnels de la justice pénale confirment que la négociation de plaider a un effet considérable sur les sentences. Ainsi, lors d'un sondage national, 76 % des juges ont indiqué que les négociations de plaider et de sentences avaient à leur avis des conséquences sur le processus sentenciel et la nature des sentences (Recherche n° 6). Un pourcentage semblable d'avocats de la Couronne et de la défense ont pris position encore plus fermement, en indiquant que la négociation de plaider avait un effet majeur sur le processus sentenciel. Finalement, un sondage effectué par la Commission auprès de détenus confirme également l'impression que la négociation de plaider est un phénomène très répandu. (*Landreville, 1985, p. 16 et Ekstedt, 1985, p. 46*).

4. L'autorité légale d'engager une poursuite judiciaire

L'analyse par la Commission de la négociation de plaider a été circonscrite par des limites de juridiction et de pratique. La *Loi constitutionnelle de 1867*⁵ ne répartit pas clairement les pouvoirs législatifs en matière de poursuites judiciaires, ce qui oblige à trancher la question en se fondant sur les paragraphes 91(27) et 92(14) de cette loi qui définissent les pouvoirs législatifs fédéraux et provinciaux en matière de droit pénal⁶. Comme nous l'avons indiqué dans d'autres chapitres, le paragraphe 91(27) attribue au gouvernement fédéral des pouvoirs législatifs exclusifs en matière de droit pénal, sauf en ce qui concerne la constitution des tribunaux de juridiction pénale⁷. Pour ce qui est du paragraphe 92(14), il attribue aux provinces des pouvoirs exclusifs au sujet de l'administration de la justice à l'intérieur de leurs frontières, comprenant la constitution, le maintien et l'organisation de tribunaux provinciaux, de juridiction tant civile que pénale⁸.

Pour connaître la source des pouvoirs relatifs aux poursuites pénales, il faut se reporter à l'article 2 du *Code criminel*, qui définit ainsi le «procureur général» :

«Procureur général» désigne

- a) à l'égard des poursuites visées par la présente loi, le procureur général ou le solliciteur général de la province où ces poursuites sont intentées et leur substitut légitime, et

- b) à l'égard
 - i) des territoires du Nord-Ouest et du territoire du Yukon, ou
 - ii) des poursuites intentées à la demande du gouvernement du Canada et menées par ce dernier ou en son nom quant à une contravention ou à un complot en vue de contrevenir à une loi du Parlement autre que la présente loi ou à ses règlements d'application, le procureur général du Canada et son substitut légitime.

Au titre du paragraphe 27(2) de la *Loi d'interprétation*⁹, les dispositions du *Code criminel* relatives aux actes criminels et aux infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité s'appliquent à toutes les infractions semblables créées par d'autres textes législatifs, sauf si le *Code* en décide autrement.

La définition actuelle du procureur général est semblable à celle introduite dans le *Code criminel* par une modification de 1969¹⁰. L'objet de cette modification, comme l'indique Stenning¹¹, consistait à entériner la pratique bien établie selon laquelle le procureur général fédéral était habilité à intenter des poursuites au titre des lois fédérales autres que le *Code criminel*, les provinces se chargeant des poursuites au titre de ce dernier. Cependant, analysée dans le contexte du paragraphe 27(2) de la *Loi d'interprétation*, cette modification s'est avérée ambiguë, puisqu'elle a ouvert la voie à deux interprétations de l'attribution du pouvoir d'intenter des poursuites d'ordre pénal. On peut en effet en conclure que les gouvernements provinciaux détiennent des pouvoirs exclusifs pour ce qui est des infractions au *Code criminel*, et partagent avec le gouvernement fédéral le pouvoir d'intenter des poursuites d'ordre pénal dans les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, et au titre des lois fédérales autres que le *Code criminel*. On peut cependant aussi en conclure que les provinces détiennent des pouvoirs exclusifs pour ce qui est des poursuites intentées au titre du *Code criminel*, et le gouvernement fédéral des pouvoirs exclusifs relativement aux poursuites intentées dans les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, et au titre des lois fédérales autres que le *Code criminel* (Stenning, 1985, p. 169).

Depuis l'adoption de cette modification, la question de savoir s'il relevait de la compétence législative du Parlement d'inscrire dans la loi la définition de «procureur général» prévue à l'article 2 du *Code criminel* a fait l'objet d'une jurisprudence considérable¹². Quatre thèses constitutionnelles sont apparues sur les pouvoirs relatifs des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de poursuites intentées au sujet d'infractions de compétence fédérale¹³. Selon Phillip Stenning, bien que les récents arrêts de la Cour suprême du Canada n'aient pas vidé la question, la position actuelle semble être que les deux ordres de gouvernement jouissent de pouvoirs partagés au sujet des poursuites sur des infractions de compétence fédérale (Stenning, 1985, p. 189). Il semble par ailleurs que ces pouvoirs partagés s'étendent au moins jusqu'au domaine des poursuites relatives aux infractions relevant de la *Loi sur les stupéfiants*, de la *Loi d'enquête sur les coalitions* et de la *Loi des aliments et drogues*, sans qu'il soit nécessaire que la loi contenant l'infraction tire sa validité constitutionnelle

des pouvoirs énoncés au paragraphe 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1982* en matière de droit pénal (*Ibid.*, p. 189).

Ce rapide survol du problème de la répartition des pouvoirs de poursuite entre les deux ordres de gouvernement permet de placer dans leur contexte les travaux de la Commission sur la négociation de plaidoyer. La position adoptée par la Commission est la suivante: bien qu'il soit probable que le gouvernement fédéral dispose du pouvoir d'adopter une loi qui soumettrait les décisions de la police et de la poursuite à l'examen des tribunaux, la Commission a limité son enquête aux mécanismes spécifiques susceptibles de renforcer l'obligation de rendre compte de leur activité et la transparence des procédures dans la conduite des négociations de plaidoyer. La Commission n'a pas tenté de donner des orientations exhaustives qui recouvrent tout le champ des diverses activités embrassées par sa définition de la négociation de plaidoyer. Cette approche s'explique par les limites de temps et de ressources qui ont circonscrit ses travaux. Elle a décidé que sa politique consisterait à axer ses recommandations sur les aspects de la négociation de plaidoyer qui se répercutent directement sur la politique qu'elle recommande en matière de sentence et qui risqueraient d'affaiblir les autres éléments de son projet de réforme.

5. Les problèmes relatifs à la négociation de plaidoyer

Dans ce chapitre, nous examinerons d'abord les problèmes de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes reliés à la négociation de plaidoyer. Nous présenterons ensuite la politique de la Commission à ce sujet, dans le cadre de laquelle seront formulées les recommandations proposées pour résoudre les problèmes actuels. Les recommandations porteront sur le rôle et les activités des divers acteurs du processus, soit la victime, le contrevenant, la police, le procureur de la Couronne et le juge.

5.1 La transparence du processus

La question de la transparence de la négociation de plaidoyer est reliée à l'obligation plus générale de faire en sorte que les étapes du processus qui culmine dans l'imposition d'une sentence soient mieux perçues. Le critère à respecter est celui qui s'exprime dans la célèbre maxime selon laquelle il ne suffit pas que justice soit rendue, mais qu'il faut aussi qu'elle le soit au grand jour. Selon la Commission, la confiance du citoyen dans le système pénal dépend d'un accroissement de la transparence des décisions prises tout au long du processus et qui déterminent l'issue des poursuites pour une infraction donnée. Or, comme nous l'indiquions au chapitre 7, la sentence finale présente peu de lien apparent avec la peine maximale prévue par la loi. Ce problème touche non seulement la structure actuelle des peines, mais aussi le manque d'information du public, de la victime et du contrevenant au sujet de la discrétion exercée dans la détermination de la sentence. Les recommandations de la Commission en matière de négociation de plaidoyer procèdent du principe

selon lequel la manifestation publique de la justice est aussi importante que sa réalité. Voici d'ailleurs ce qu'en dit la Commission de réforme du droit du Canada (1975, p. 52):

La justice ne devrait pas être, et ne devrait pas sembler être, quelque chose qui peut s'acheter à la table de négociations. Un tel système ne peut se mériter le respect ni du public, ni du délinquant. Lorsque la Couronne a jugé qu'il est dans l'intérêt public de porter une accusation, le marchandage de plaidoyers ne devrait jamais pouvoir remplacer la décision du tribunal sur la culpabilité ou la sanction.

Pour accroître la transparence de la négociation de plaidoyer, il importe de connaître le siège réel des décisions. Autrement dit, si la conclusion d'une affaire donnée résulte à toutes fins pratiques d'une entente entre les procureurs de la poursuite et de la défense approuvée par le tribunal, les éléments influant sur ce processus de décision devraient être explicitement divulgués en cour, ce qui contribuerait à dissiper l'impression que la procédure judiciaire n'est qu'une méthode destinée à légitimer publiquement des décisions prises en privé.

Une enquête réalisée auprès de 129 détenus incarcérés au Québec a jeté un éclairage troublant sur le système pénal. En effet, l'opinion de ces prisonniers est que le résultat de chaque affaire est fixé avant même que l'audition conduisant à la détermination de la sentence ait eu lieu. La décision ultime serait en effet orchestrée par la police et le procureur de la Couronne en collaboration avec l'avocat de la défense. Ces prisonniers sont tellement préoccupés par l'incapacité des avocats de la défense à protéger leurs intérêts, dans la totalité ou dans la plupart des cas, qu'ils recommandent de confier à une tierce partie indépendante le soin de les représenter durant les négociations de plaidoyer (*Landreville, 1985, p. 43*). Leur impression est que le tribunal sait qu'il y a eu marchandage, mais qu'il fait mine de l'ignorer et ne respecte la procédure judiciaire que pour la forme, afin de légitimer l'entente conclue entre les avocats. La Commission a décidé qu'il serait inconvenant d'écarter cette opinion des détenus en l'attribuant simplement à d'hypothétiques préjugés. Le fait que les détenus assimilent la justice pénale à un «jeu» coercitif ne fait que confirmer la nécessité de rendre plus transparent l'exercice du pouvoir discrétionnaire dont disposent ceux qui interviennent dans la détermination de la sentence.

5.2 L'obligation de rendre des comptes

Pour distinguer la notion de transparence de celle de l'obligation de rendre des comptes, disons que la première désigne le fait de révéler au public le processus de décision, alors que la deuxième concerne la qualité des décisions elles-mêmes, telle qu'elle peut être évaluée par autrui. Cependant, le faible degré de transparence des décisions résultant de la négociation de plaidoyer contribue à affaiblir la force de l'obligation de rendre des comptes. À cet égard, nous citons à nouveau la Commission de réforme du droit du Canada (1975, p. 51-52):

Le secret qui entoure généralement le marchandage de plaidoyers accroît encore davantage les méfaits de ce procédé. Il ne faut pas s'étonner si ces négociations mènent à l'enregistrement de plaidoyers de culpabilité contre le gré du prévenu, ou à l'adoption par l'avocat de la poursuite d'un comportement contraire à l'éthique professionnelle. Or rien de tout cela ne sera révélé à l'audience. Ce qui transparaît devant le tribunal est au mieux une histoire incomplète, et au pire une histoire inexacte. Ni les intérêts du public ni ceux de la victime ne peuvent être protégés si les décisions importantes qui entourent une affaire sont prises au cours de négociations secrètes.

5.2.1 Les mécanismes assurant actuellement le respect de l'obligation de rendre des comptes

Divers mécanismes de contrôle de la négociation de plaidoyer sont présentés dans les instructions du barreau pour la défense, les directives sur les pratiques des ministères de la Justice et des procureurs généraux des gouvernement fédéral et provinciaux, et dans les arrêts des tribunaux. Le paragraphe 534(4) du *Code criminel* autorise le juge à accepter un plaidoyer de culpabilité, avec le consentement du procureur, à une infraction autre que celle dont le contrevenant a été accusé mais qui résulte du comportement criminel pour lequel il a été accusé. Si le tribunal accepte le plaidoyer de culpabilité à l'infraction (qui est généralement une infraction réduite ou incluse), il doit déclarer l'accusé innocent de l'infraction dont il a été formellement accusé. Cette disposition donne au tribunal le pouvoir ultime d'assurer que la négociation de plaidoyer reste conforme à la justice.

Les avocats de la défense sont soumis au code de déontologie de l'Association du Barreau canadien, dont le paragraphe 10 du chapitre VIII dispose ainsi:

Lorsque, après enquête,

- a) un avocat de la défense avise son client qu'il pense, en tout honnêteté, qu'un acquittement est incertain ou fort peu probable,
- b) le client est disposé à admettre les éléments matériels et psychologiques de l'infraction,
- c) l'avocat avertit son client de toutes les conséquences éventuelles de la situation, et en particulier du détachement du tribunal,
- d) le client le prie d'agir en conséquence, l'avocat peut légitimement discuter avec le procureur de la Couronne sur l'opportunité et l'étendue d'un plaidoyer de culpabilité, ainsi que sur les mesures ou la sentence à proposer au tribunal. Il ne faut pas néanmoins que l'intérêt public ait l'air d'être sacrifié à l'expédition d'affaires douteuses. En conséquence, toutes les circonstances entourant les tentatives d'arrangement entre la défense et l'accusation, dans le cas où elles sont suivies d'effets, doivent être intégralement révélées à l'audience. Le juge ne doit en aucune manière être partie à ces pourparlers ou discussions, sauf à ce qu'il en soit tenu informé.

La plupart des barreaux provinciaux ont adopté le code de déontologie de l'Association du Barreau canadien¹⁴. Dans la mesure où ce code peut être considéré comme une norme nationale, il semble que les avocats de la défense

soient tenus de respecter un certain nombre de critères avant d'avoir moralement le droit de conseiller à leurs clients de plaider coupable.

Durant son analyse de cette question, la Commission a pris connaissance d'études faisant ressortir des divergences considérables entre ces normes et la pratique réelle. Deux de ces études ont notamment établi dans quelle mesure les contrevenants sont tenus à l'écart des négociations pénales et dépendent de leurs avocats pour obtenir une information et une opinion¹⁵.

Une étude canadienne décrit comment la négociation de plaider décourage les avocats de la défense de respecter leurs obligations professionnelles à l'égard des clients. Elle montre par exemple que les avocats de la défense doivent concilier deux intérêts conflictuels: donner satisfaction à leur client et collaborer avec les autres intervenants dans le processus judiciaire (Erickson et Baranek, 1982, p. 123). Cette étude souligne également que faire une concession apparente est un moyen important d'inciter le client à accepter de plaider coupable (p. 122). De fait, des entrevues réalisées par la suite avec les contrevenants ayant participé à cette étude ont révélé que certains d'entre eux doutaient non seulement de leur culpabilité *légal*e mais aussi *factuelle* (p. 163). Les recherches entreprises pour la Commission ont permis de mieux cerner le phénomène de la négociation illusoire, grâce à laquelle les contrevenants sont incités par leurs avocats à plaider coupables à certaines accusations en contrepartie de l'abandon d'autres accusations. Il s'agit d'une négociation illusoire lorsque les poursuites soi-disant abandonnées ne sont en réalité que des accusations qui redoublent celles déjà portées et qui n'auraient de toute façon pas pu être retenues (*Verdun-Jones et Hatch, 1985, p. 21*). Ces résultats, combinés à la proposition des détenus du Québec au sujet de la nomination d'une tierce partie indépendante pour défendre leurs intérêts durant la négociation de plaider, montrent que la négociation de plaider empêche dans une certaine mesure les avocats de s'acquitter de leurs obligations professionnelles à l'égard de leurs clients, ou fait qu'il leur est difficile de s'en acquitter.

La Commission n'a eu ni le temps ni les ressources voulus pour déterminer si ces conclusions s'appliquaient à tout le pays. Elle a néanmoins décidé de recommander certaines mesures destinées à décourager l'expansion de ces pratiques, et à accroître la transparence et la clarté du processus sentenciel de même qu'à renforcer l'obligation faite aux divers intervenants de rendre compte de leurs activités.

Les sondages réalisés auprès d'avocats de la défense et de la Couronne, ainsi qu'auprès de détenus, confirment que le contrevenant se trouve relativement isolé du processus de la négociation de plaider. Environ 70 % des procureurs de la Couronne et de la défense déclarent en effet que le contrevenant joue un rôle insignifiant ou nul dans la négociation de plaider (Recherche n° 5), ce qui est conforme aux résultats des trois enquêtes effectuées pour la Commission auprès des détenus. L'enquête réalisée auprès de détenus autochtones a révélé dès le départ que ceux-ci ne comprennent pas la

négociation de plaidoyer (*Morse et Lock, 1985, p. 39*). Cette étude a de plus indiqué que, quoique 95 % des répondants s'étaient fait représenter pour la négociation de plaidoyer, 25 % des contrevenants ont affirmé n'avoir eu aucune explication sur la nature du procédé (*Ibid., p. 41*).

Le sondage réalisé auprès des détenus du Québec a confirmé la conclusion du sondage réalisé auprès des procureurs de la Couronne et de la défense, à savoir que le contrevenant joue un rôle insignifiant dans la négociation de plaidoyer. Les détenus du Québec estiment qu'ils ne participent pas à la négociation de plaidoyer: ils font partie de l'équipe mais ils ne jouent pas (*Landreville, 1985, p. 23*). Ils pensent également qu'il y a un lien direct entre les honoraires de l'avocat et sa motivation. Si nous rapportons ces conclusions, ce n'est pas pour accuser la profession sans qu'elle puisse se défendre, mais pour montrer qu'il existe une certaine marge entre les normes de déontologie et la pratique de certains avocats participant à la négociation de plaidoyer.

Disons, en second lieu, que la conduite des procureurs de la Couronne est souvent régie par des directives. Les procureurs de la Couronne sont les agents des ministres de la Justice et des procureurs généraux des gouvernements fédéral et provinciaux, mais on ne peut pas s'attendre, en pratique, à ce que ces représentants élus puissent contrôler les décisions de tous les procureurs, bien que cela soit généralement l'une de leurs responsabilités législatives (*Verdun-Jones et Hatch, 1985, p. 23*). La Commission s'est adressée aux instances fédérales et provinciales responsables des poursuites pénales pour obtenir des précisions sur les directives communiquées aux procureurs de la Couronne de leurs territoires respectifs en matière de négociation de plaidoyer. Sur les 13 instances contactées, environ la moitié ont répondu à la Commission, verbalement ou par écrit. Afin de respecter la nature confidentielle des directives dont on nous a fait part, nous n'en examinerons ici la teneur que de manière générale, sans faire référence aux directives de gouvernements spécifiques.

À plusieurs endroits, on fait une distinction entre la «négociation de plaidoyer» et l'exercice «légitime» du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites pénales. Ainsi, certaines autorités interdisent aux représentants de la Couronne d'accepter un plaidoyer de culpabilité à une infraction réduite, ou à un nombre réduit d'infractions, dans un but de convenance pratique. De même, elles interdisent fréquemment aux avocats de s'accorder sur une sentence spécifique ou de ne pas divulguer au tribunal des faits ou antécédents concernant le contrevenant. Ces activités sont jugées différentes de la décision d'accepter un plaidoyer de culpabilité à une infraction réduite lorsqu'il pourrait être difficile de faire la preuve légale d'une infraction plus grave. Dans certaines provinces, la décision de retirer une partie des accusations ou de surseoir aux procédures, lorsqu'elle n'est pas interdite en soi, est sujette à l'approbation d'un représentant de rang supérieur de l'instance provinciale ou fédérale chargée des poursuites. Par ailleurs, plusieurs instances ont adopté des directives précises au sujet des poursuites intentées à l'égard de certaines infractions telles que la conduite avec facultés affaiblies ou les voies de fait contre des membres de la famille.

Trois provinces (le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Colombie-Britannique) ont non seulement adopté des directives spécifiques au sujet de la négociation de plaidoyer, elles ont aussi mis en place des mécanismes pour filtrer les accusations avant leur dépôt au tribunal. Nous examinerons ces mécanismes plus en détail dans la partie suivante de ce chapitre, qui porte sur des solutions éventuelles au problème de la négociation de plaidoyer.

Des recherches effectuées pour la Commission sur l'efficacité de règlements formels relatifs à la conduite des professionnels de la justice pénale ont permis de conclure que les directives n'ont pas la force nécessaire pour dissuader efficacement ceux qui pourraient être tentés d'entreprendre une négociation illicite ou prohibée (*Verdun-Jones et Hatch, 1985, p. 24*).

Pour ce qui est de l'obligation de rendre des comptes, un troisième type de préoccupation concerne les pratiques de la police en matière d'accusation. Selon des recherches effectuées par Ericson et Baranek (1982), il existe un lien entre la négociation de plaidoyer et les accusations multiples et les autres formes d'abus relatives à l'inculpation. Ces abus consistent à accuser le contrevenant d'une infraction plus grave que celle dont on a la preuve, ou à multiplier indûment les accusations pour un seul acte criminel. Les auteurs de cette étude constatent ainsi que:

[Traduction]

[...] la police choisit les accusations en surveillant l'issue éventuelle des poursuites judiciaires. Elle délimite le cadre de ce qui est négociable, et accroît l'écart entre les accusations, d'une part, et les condamnations et les sentences qui en résultent, d'autre part, en aggravant les accusations ou en retenant des accusations fortement contestables (1982, p. 71).

Les recherches dont fait état Richard Ericson établissent de façon convaincante qu'il existe un lien entre les pratiques de la police en matière d'accusation et la négociation de plaidoyer¹⁶.

Ces résultats sont conformes à l'expérience vécue de plusieurs professionnels de la justice pénale qui ont participé à l'enquête nationale de la Commission. Environ les trois quarts des représentants de la défense et d'un groupe mixte (des avocats travaillant et pour la défense et pour la Couronne) ont déclaré que dans plus de la moitié des cas dont ils ont eu à s'occuper, un contrevenant faisait face à plusieurs chefs d'accusation pour un seul acte criminel (Recherche n° 5, p. 12). Par contre, les avocats de la défense du Nouveau-Brunswick ont affirmé, comme les procureurs de la Couronne, que cela représentait moins de la moitié des affaires dont ils s'étaient occupés. Rappelons toutefois que le Nouveau-Brunswick s'est doté d'un mécanisme de contrôle des chefs d'accusation avant le dépôt de la plainte.

Interrogés sur le lien qui existe entre les pratiques de la police en matière d'accusation et la négociation de plaidoyer, 79 % des avocats de la défense et 65 % des membres du groupe mixte ont affirmé que la police aggrave ou multiplie les accusations afin de pouvoir entreprendre la négociation de plaidoyer en position de force. En contrepartie, 85 % des représentants de la

Couronne et 63 % des avocats de la défense du Nouveau-Brunswick ont déclaré que cela ne se produit presque jamais, ou seulement dans quelques cas (Recherche n° 5).

Deux des enquêtes réalisées pour la Commission auprès de détenus ont aussi permis d'établir un lien entre les pratiques de la police en matière d'inculpation et la négociation de plaider. L'une d'entre elles a ainsi permis d'établir qu'en réduisant les cas de multiplication artificielle des accusations, on pourrait aussi réduire le recours à la négociation de plaider, puisque c'est pour obtenir une entente que la police aggrave les accusations (*Ekstedt, 1985, p. 46*). Les détenus du Québec estiment quant à eux que la police dépose des accusations multiples afin de renforcer le pouvoir de la Couronne au moment de la négociation de plaider. Selon eux, cela vaut surtout pour les procès avec jury, où les accusations excessives sont destinées à faire naître chez les jurés un préjugé défavorable contre l'inculpé (*Landreville, 1985, p. 35*). Ces détenus affirment également que la police est encouragée à multiplier artificiellement les accusations pour obtenir de meilleures statistiques sur le nombre d'affaires résolues par voie de mise en accusation (*Ibid., p. 35*). Ericson (1982) présente une étude étayée du phénomène des pressions institutionnelles que subit la police dans ses pratiques d'inculpation.

Ericson et Baranek (1982, p. 129) se sont demandé dans quelle mesure la police orchestre les négociations de plaider. Leur conclusion est que c'est la version des «faits» donnée par la police qui oriente la négociation de plaider, parce que les représentants de la Couronne (faute de temps) dépendent de la police pour leurs renseignements, et que ceux de la défense sont prêts à accepter la version de la police pour disposer des affaires de façon expéditive. Cette conclusion est conforme à l'impression des détenus du Québec au sujet de l'influence relative de la police sur les actions et décisions des représentants de la Couronne (*Landreville, 1985, p. 32*).

Cette analyse de la transparence des décisions prises par les avocats de la défense, les procureurs de la Couronne et la police montre dans quelle mesure la négociation de plaider risque de subvertir à la fois la manifestation de la justice et la justice elle-même. La même conclusion vaut par rapport à l'affaiblissement de l'obligation de rendre des comptes.

6. La politique de la Commission sur la négociation de plaider

Avant d'examiner les recommandations de la Commission au sujet des divers acteurs de la justice pénale qui sont touchés par la négociation de plaider ou qui y participent, il y a une question préliminaire à envisager.

6.1 L'abolition ou le maintien de la négociation de plaider

La thèse qui semble actuellement prévaloir dans la magistrature est que la négociation de plaider «doit être désapprouvée»¹⁷. Par contre, l'idée d'un

contrôle ou de l'interdiction de la négociation de plaider par voie législative semble recueillir très peu de suffrages parmi les magistrats, les procureurs de la Couronne et les avocats de la défense interrogés par la Commission (Recherches n^{os} 5 et 6).

Les recherches sur le sujet et les mémoires soumis à la Commission font ressortir deux raisons qui militent en faveur du maintien de la négociation de plaider. La première est fondée sur l'idée que celle-ci est en soi bénéfique car, disent ses partisans, elle accélère la résolution des affaires pénales et réduit le coût de la justice, tant pour le contrevenant que pour la société. Les plus ardents défenseurs de cette thèse affirment que la machine judiciaire finirait par se gripper si la négociation de plaider devait disparaître¹⁸.

La deuxième raison est que l'abolition de cette pratique donnerait naissance à certains problèmes dont la réalité est explicitement reconnue. Ainsi, plusieurs études ont montré que les tentatives d'abolition produisent des effets de distorsion au sein du système pénal. La Commission a pris connaissance de deux études révélant que des tentatives d'interdiction de la négociation de plaider, loin d'en entraîner l'élimination, n'ont fait qu'en déplacer le fonctionnement à un autre niveau du processus pénal (Church, 1976, et McCoy, 1984, cités dans *Verdun-Jones et Hatch, 1985*, p. 10 et 11). Dans un cas, une tentative d'interdiction de la négociation sur les chefs d'accusation a entraîné l'intervention, puis le contrôle, de la magistrature sur la négociation des sentences. La négociation n'était pas ouvertement pratiquée mais prenait la forme d'une soumission au juge d'affaires «hypothétiques» à laquelle ce dernier répondait par des sentences «hypothétiques» (Church, 1976, cité dans *Verdun-Jones et Hatch, 1985*, p. 9).

À la suite de ses recherches, la Commission est parvenue à la conclusion qu'on peut raisonnablement supposer que le système judiciaire va toujours engendrer et perpétuer des mécanismes décisionnels discrétionnaires, qui sont pour lui le moyen de s'adapter aux objectifs nombreux et souvent conflictuels qui lui sont impartis. La négociation de plaider semble permettre et faciliter la prise en compte de cette multiplicité d'objectifs (*Verdun-Jones et Hatch, 1985*, p. 15). La Commission reconnaît le bien-fondé de cette thèse et estime qu'il serait beaucoup plus réaliste d'accroître la transparence de la négociation de plaider et de renforcer l'obligation de rendre compte des ententes conclues plutôt que de recommander l'abolition de cette pratique. C'est donc dans cet esprit qu'elle formule ses recommandations sur les divers acteurs qui participent à la négociation de plaider, ou qui sont touchés par elle.

6.2 La victime

C'est en analysant les rapports de recherche publiés dans ce domaine et les mémoires adressés par divers groupes de défense des droits des victimes que la Commission a constaté combien la victime se sentait exclue, manipulée et même abusée par le système pénal. Elle reconnaît que la négociation d'arrangements secrets risque de donner aux victimes l'impression que les

mesures sentencielles manquent de transparence et que ceux qui déterminent ces mesures ne sont pas comptables de leurs décisions.

Au cours de leurs délibérations sur cette question, les commissaires se sont demandé s'il convenait d'accorder à la victime un statut qui fût supérieur à celui des autres citoyens dans le processus sentenciel. Un tel statut avait d'ailleurs été envisagé par le législateur dans le projet de loi C-19 de 1984 sur la réforme du droit pénal¹⁹, lequel prévoyait la présentation d'un rapport de la victime et l'adoption de procédures permettant à celle-ci de s'adresser au tribunal dans certaines circonstances. Cependant, en rehaussant ainsi le statut de la victime, le législateur n'allait pas jusqu'à conférer à celle-ci un statut indépendant de partie à l'audience sur la sentence.

Selon l'opinion traditionnelle, la victime ne jouit pas d'un statut distinct dans la négociation de plaidoyer ou dans le processus sentenciel, ses intérêts devant normalement être représentés par le procureur de la Couronne, dont la fonction générale est de veiller à ce que la résolution des affaires criminelles soit conforme à la bonne administration de la justice. Le procureur de la Couronne n'est cependant pas, à proprement parler, l'avocat de la victime. Ce fait est bien illustré par une directive adressée aux procureurs de la Couronne, dans une province, pour préciser que leur souci primordial, dans la décision d'accepter ou de refuser un plaidoyer de culpabilité à une infraction réduite, ou incluse, doit être la bonne administration de la justice, eu égard aux droits de l'inculpé, à la protection du public, et finalement, aux intérêts de la victime.

La Commission s'est penchée sur deux moyens susceptibles d'accroître le rôle de la victime dans la négociation de plaidoyer: premièrement, lui accorder un statut autonome de partie dans la négociation, et deuxièmement, faciliter la circulation de l'information entre le procureur de la Couronne et la victime. La Commission a rejeté l'idée de conférer à la victime un statut autonome dans la négociation de plaidoyer, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, une telle recommandation irait à l'encontre du principe selon lequel le procureur général détient dans chaque province la responsabilité ultime des poursuites relatives aux infractions du *Code criminel*. En outre, elle pourrait éventuellement opposer le procureur de la Couronne à la victime, et l'influence que celle-ci pourrait exercer sur la négociation de plaidoyer risquerait d'être plus illusoire que réelle. Il se peut aussi que le statut de partie indépendante à la négociation de plaidoyer la rende plus vulnérable aux pressions émanant soit de la poursuite, soit de la défense, lors de la négociation de plaidoyer. Enfin, les possibilités offertes à la victime pour lui permettre d'exposer sa version des faits au tribunal risquent d'être limitées, et ce, afin de ne pas compromettre l'«arrangement» fixé par la négociation.

La Commission estime que l'on peut faire beaucoup plus pour assurer une meilleure circulation de l'information entre le procureur de la Couronne et la victime durant la négociation de plaidoyer. Les recherches entreprises à son intention permettent de penser que l'intervention de la victime à l'étape de la détermination de la sentence pourrait être un moyen de contrôler la négociation, puisque le tribunal aurait la possibilité de comparer la version des faits

présentée par la victime à celle présentée par les avocats. Il semble en outre que l'intervention régulière de la victime à cette étape puisse également avoir pour effet de réduire les cas de négociation sur la divulgation au tribunal des circonstances aggravantes d'une affaire (*Verdun-Jones et Hatch, 1985, p. 69*).

Le Groupe d'étude fédéral-provincial canadien sur la justice pour les victimes d'actes criminels²⁰ a recommandé que les procureurs veillent à ce que les victimes qui le demandent soient informées des décisions prises à la suite de la négociation de plaider, mais tout en gardant le droit de ne pas divulguer les raisons de ces décisions s'il y va de l'intérêt public. Aux États-Unis, 10 États se sont dotés d'une procédure permettant à la victime de participer à la négociation, ou au moins d'être consultée (*Waller, 1986, annexe*), et huit États, de mécanismes permettant d'informer la victime sur l'entente conclue lors d'une négociation de plaider.

Le principal souci de la Commission en matière de négociation de plaider est relatif à la circulation de l'information entre le procureur de la Couronne et la victime, plutôt qu'à la participation directe ou indirecte de la victime à l'audience sur la sentence. Selon la Commission, le gouvernement devrait réexaminer les dispositions du projet de loi C-19 à l'égard d'une telle participation, lorsqu'il se penchera sur les propositions concernant les aspects de la détermination des sentences qui sont relatifs à la preuve et aux questions de procédure.

Les recherches entreprises sur les victimes d'infractions pour le compte de la Commission l'ont amenée à recommander que la police et les procureurs instaurent des mécanismes de consultation auprès de la victime au sujet de la négociation de plaider (*Waller, 1986, p. 20*). En ce qui concerne de façon plus particulière les rapports entre le procureur de la Couronne et la victime durant la négociation de plaider, la Commission formule deux recommandations:

- 13.1 La Commission recommande que les intérêts de la victime continuent d'être représentés par le procureur de la Couronne dans le contexte de la négociation de plaider. Pour encourager l'uniformité des pratiques dans tout le pays, les autorités fédérales et provinciales responsables des poursuites devraient établir des lignes directrices donnant aux procureurs de la Couronne l'instruction de tenir la victime entièrement informée de la négociation de plaider et de la procédure sentencielle, et de faire mention de son opinion.**
- 13.2 La Commission recommande qu'avant d'accepter le résultat d'une négociation de plaider, le procureur de la Couronne soit, dans la mesure du possible, tenu d'obtenir et de prendre en considération la version des faits de la victime et la description des conséquences que l'infraction entraîne pour elle.**

6.3 Le contrevenant

En examinant le problème de l'obligation de rendre des comptes, la Commission a mentionné le degré d'isolement du contrevenant par rapport à la négociation du plaidoyer, et le degré de sa dépendance à l'égard de son avocat pour obtenir conseil et information. Comme elle l'a précisé, des problèmes inhérents à la pratique de la négociation de plaidoyer ont souligné la nécessité pour certains avocats de la défense d'informer davantage leurs clients sur l'évolution des négociations et le choix qui s'offre à eux. La Commission a décidé qu'il ne lui appartenait pas, au regard de son mandat et de la compétence législative du gouvernement fédéral, de proposer un code de déontologie à l'intention des avocats participant à la négociation de plaidoyer.

Une autre méthode susceptible d'accroître le rôle du contrevenant dans la négociation de plaidoyer consisterait à lui demander, avant l'imposition de la sentence, s'il a plaidé coupable volontairement et en pleine connaissance de cause. La jurisprudence canadienne confirme l'obligation faite au juge d'obtenir confirmation du caractère volontaire d'un plaidoyer de culpabilité²¹. La Commission a rejeté l'idée d'obliger légalement le tribunal à s'enquérir du degré de compréhension du plaidoyer par l'inculpé, car elle l'a jugée trop restrictive. De plus, cette mesure permettrait à un contrevenant sans scrupules d'exploiter le système en prétendant n'avoir pas compris l'entente négociée pour lui, alors qu'il l'avait bien comprise et l'avait agréée, simplement parce qu'il a par la suite décidé de la rejeter.

13.3 La Commission recommande que le juge demande au contrevenant s'il comprend bien l'entente négociée par son avocat et les conséquences qui en découlent. Si la réponse est négative, le juge devrait disposer de la discrétion voulue pour rejeter l'entente ou la sentence proposée.

Considérée isolément, cette recommandation ne donne peut-être pas l'impression d'ajouter beaucoup à la pratique actuelle, mais rapprochée des autres recommandations de la Commission concernant la divulgation des ententes négociées, elle permettra sans doute de contribuer à démystifier le processus de la négociation de plaidoyer aux yeux du contrevenant.

6.4 La police

Le rapport qui existe entre les pratiques d'inculpation de la police et la négociation de plaidoyer occupe une place importante dans la politique proposée par la Commission, puisqu'il détermine la qualité des accusations présentées au tribunal. Il est évidemment important d'assurer une cohérence entre les caractéristiques factuelles d'un crime et sa description juridique sous la forme d'une accusation, si on veut préserver l'intégrité d'un processus sentenciel fondé sur la proportionnalité et l'équité. Nous l'avons déjà souligné, les pratiques d'inculpation de la police jouent un rôle important à l'égard de la négociation de plaidoyer, puisqu'elles en orientent la nature, et cela justifie qu'on accorde une attention particulière à toute proposition destinée à hausser le plus possible la justesse de l'accusation.

Pour parvenir à ce résultat la Commission envisage trois mécanismes. Ce ne sont pas les accusations multiples qui préoccupent en soi la Commission, ce sont les accusations exagérées ou redoublées dans le but d'entreprendre la négociation de plaidoyer en position de force.

La première recommandation de la Commission à ce sujet porte sur l'élaboration de lignes directrices à l'adresse des autorités fédérales et provinciales responsables des poursuites, au sujet de l'aggravation injustifiée et de la multiplication artificielle des accusations. La Commission encourage ces organismes à collaborer à l'élaboration de ces lignes directrices, de façon à en assurer le plus possible l'uniformité d'un bout à l'autre du pays.

13.4 La Commission recommande que les autorités fédérales et provinciales responsables des poursuites judiciaires pénales procèdent de concert à l'élaboration de normes ou de lignes directrices à l'intention de la police au sujet de l'aggravation injustifiée et de la multiplication artificielle des accusations.

L'un des mécanismes que l'on peut envisager à cet égard est modelé sur la politique adoptée par la Commission de l'État de Washington sur les lignes directrices en matière de détermination de la peine. La présente Commission propose que ces lignes directrices soient considérées comme des exemples de lignes directrices que pourraient formuler les instances fédérales et provinciales du Canada. Elle n'en recommande pas pour autant que les lignes directrices soit adoptées par voie législative. Voici comment dispose la loi de l'État de Washington:

[Traduction]

Choix des accusations et de leur gravité.

- (1) Les instances de la poursuite retiendront les accusations décrivant adéquatement la nature du comportement de l'inculpé. Celui-ci ne pourra être accusé d'avoir commis d'autres infractions que si cela est nécessaire pour garantir que les accusations:
 - a) renforceront de manière notable la position de l'État lors du procès;
 - b) ou aboutiront au dédommagement de toutes les victimes.
- (2) Les instances de la poursuite ne devront pas augmenter les chefs d'accusations pour obtenir un plaidoyer de culpabilité. L'augmentation désigne:
 - a) le dépôt d'une accusation plus grave;
 - b) le dépôt d'accusations supplémentaires.

Ces principes sont énoncés pour donner aux instances de la poursuite, la directive d'inculper le contrevenant pour des infractions qui reflètent bien la nature et la gravité de ses actes criminels, mais en évitant de l'accuser d'infractions qui ne sont pas nécessaires pour refléter la nature délinquante de son comportement. Toutes les infractions criminelles qui sont distinctes en droit mais qui se rapportent au même événement ne doivent pas nécessairement faire l'objet d'une accusation séparée²².

On peut aussi envisager de prendre comme modèles les directives actuellement en vigueur dans certaines provinces canadiennes. Voici, par exemple, la politique adoptée dans l'une d'elles au sujet des accusations multiples:

- a) Dans quelque situation que ce soit, les instances de la poursuite ne doivent retenir que l'accusation ou la somme des accusations *les plus* appropriées.
- b) Il ne faut pas porter d'accusations plus graves que celles qui sont justifiées par la preuve, dans le but d'obtenir un plaidoyer de culpabilité à une infraction réduite.
- c) Les accusations ne doivent pas être réduites simplement pour faciliter la résolution d'une affaire, si la réduction ne se justifie pas en soi. Il est recommandé de vérifier avec les autorités compétentes.

Le texte de ces directives pourrait être modifié pour en faire une directive adressée à la police sur les pratiques d'accusation.

Le deuxième mécanisme recommandé par la Commission pour rehausser la qualité des pratiques d'accusation de la police concerne le contrôle des accusations avant qu'elles ne soient déposées. La Colombie-Britannique, le Québec et le Nouveau-Brunswick se sont déjà dotés d'un tel mécanisme. Ainsi, au Nouveau-Brunswick, le procureur de la Couronne doit, en conformité avec le manuel de la politique sur les poursuites pénales, examiner toutes les accusations portées par la police et donner son consentement à celles qu'il juge acceptables. Ce manuel précise que le rôle principal de la poursuite consiste à déterminer si l'enquête policière a permis d'établir l'existence d'une infraction criminelle, si-on peut en tirer une cause *prima facie*, et si des poursuites sont justifiées dans ces circonstances. Il indique que le procureur de la Couronne doit réclamer le rapport ou le dossier de procédure de la police, afin de prendre ces décisions, mais rappelle que les agents de police ont le droit absolu de porter des accusations même si le procureur de la Couronne s'y oppose. Si tel est le cas, le procureur doit demander conseil à ses supérieurs pour déterminer s'il devrait y avoir arrêt des procédures. Le manuel interdit formellement aux procureurs de la Couronne de participer à des négociations de plaidoyer.

Il semble que ce mécanisme de contrôle ait eu pour effet de décourager les négociations de plaidoyer dans la province. Lors de notre enquête nationale auprès des professionnels de la justice pénale, les avocats de la Couronne et de la défense de cette province ont été les seuls à dire que les négociations de plaidoyer avaient un effet minime sur le processus sentenciel (Recherche n° 5).

Par ailleurs, les procureurs de la Couronne du Nouveau-Brunswick ont été les seuls à faire état d'une politique provinciale leur interdisant de mener des négociations de plaidoyer au sujet d'infractions spécifiques. Les procureurs de la Couronne et les avocats de la défense de cette province ont même été les seuls à dire que la police n'aggravait pas ou ne multipliait pas les chefs d'accusation pour avoir le haut du pavé lors des négociations de plaidoyer (Recherche n° 5).

La Commission de réforme du droit du Canada (1977, p. 56) a recommandé, quant à elle, que les procureurs de la Couronne participent davantage à l'acte d'accusation.

13.5 La Commission recommande que les autorités fédérales et provinciales en cause envisagent sérieusement l'instauration de mécanismes de contrôle formels destinés à permettre dans toute la mesure du possible au procureur de la Couronne d'examiner les accusations avant qu'elles ne soient portées par la police.

En formulant cette recommandation, la Commission sait qu'il sera sans doute difficile d'exiger un tel contrôle sur toutes les accusations dans le Nord et les régions éloignées. Le mécanisme pourrait certainement être adapté aux besoins et aux problèmes spécifiques de chaque région. En outre, comme l'a montré la description du système en vigueur au Nouveau-Brunswick, il importe que la police prépare des rapports complets et exacts pour permettre au procureur de la Couronne d'exercer une vérification efficace des accusations. En conséquence, si les gouvernements veulent sérieusement améliorer la qualité des accusations et réduire le recours abusif à la négociation de plaidoyer résultant d'accusations inappropriées ou excessives, ils auront à coeur de dégager les ressources nécessaires pour permettre à la police de préparer des rapports complets et exacts.

Finalement, la troisième solution recommandée par la Commission pour améliorer les pratiques relatives aux accusations consiste à mettre en place des mécanismes de contrôle renforcés et améliorés à l'intérieur même des services de police. Le Comité Ouimet avait recommandé l'élaboration de lignes directrices à l'intention des responsables supérieurs des corps policiers, au sujet du pouvoir discrétionnaire de la police d'invoquer la procédure pénale²³. La Commission de réforme du droit du Canada a elle aussi formulé des recommandations au sujet de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la police, bien que celles-ci portent essentiellement sur le principe de la déjudiciarisation. L'une de ces recommandations porte cependant sur les pratiques d'accusation de la police:

Nous recommandons: que les ministres responsables de la police confient à leurs commissions de police la tâche de développer une politique comportant des directives sur l'exercice correct du pouvoir discrétionnaire. Ces directives devraient constituer le cadre du développement d'instructions précises par les services de police en fonction des ressources que possède la communauté. Le Gouvernement fédéral a un rôle à jouer afin d'aider au développement de projets modèles (Commission de réforme du droit du Canada, 1977, p. 56)

En conséquence,

13.6 La Commission recommande que les services de police mettent en place ou renforcent leurs mécanismes de contrôle internes afin d'améliorer la qualité des accusations portées, et de décourager, notamment, le dépôt d'accusations inappropriées qui constitueraient un avantage indû lors d'une éventuelle négociation de plaidoyer.

6.5 Le procureur de la Couronne

C'est le procureur de la Couronne qui détient le pouvoir ultime en matière de poursuites criminelles²⁴. Il est donc mieux placé que quiconque pour

accroître ou réduire le caractère ouvert des négociations de plaider aux yeux du public et à ceux de la victime.

Les recommandations de la Commission comprennent deux propositions destinées à augmenter la transparence de l'exercice de la discrétion de la Couronne et à renforcer l'obligation pour les procureurs de rendre des comptes. La première concerne l'élaboration de lignes directrices sur l'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires, et la seconde, une procédure destinée à divulguer au tribunal la teneur de la négociation de plaider. Dans le mémoire qu'elle a adressé à la Commission, l'Association canadienne des chefs de police souligne que les directives données actuellement par les divers procureurs généraux ne sont pas un moyen efficace d'empêcher les procureurs de la Couronne de modifier les chefs d'accusation durant la négociation de plaider. Cette association recommande des mécanismes supplémentaires de contrôle du pouvoir discrétionnaire de la Couronne de modifier la nature véritable des affaires criminelles, soit en substituant des accusations réduites à des accusations plus graves, soit en acceptant des plaidoyers de culpabilité au sujet d'une ou plusieurs infractions moindres, en échange du retrait d'une ou plusieurs accusations plus graves. Elle recommande également l'interdiction de toute substitution ou sélection d'accusations moindres, lorsque l'acte d'accusation originel est justifié par l'information dont on dispose. Enfin, en cas de plaider de culpabilité, elle recommande que tous les facteurs soient portés à l'attention du juge, aussi bien ceux qui ont fait l'objet d'un accord que ceux que l'on pourrait prouver s'ils étaient contestés, et que l'on abolisse la pratique consistant à soumettre un énoncé des faits convenu entre les deux parties.

La Commission de réforme du droit du Canada recommande que les procureurs généraux des provinces et des territoires élaborent et publient des directives en matière d'accusation, de règlements antérieurs au procès et de conduite de poursuites (1977, p. 57). La présente Commission est d'avis que l'on devrait tendre le plus possible à établir, à l'échelle nationale, une approche uniforme à l'égard des pratiques reliées à la négociation de plaider, notamment en demandant aux autorités fédérales et provinciales d'élaborer de concert des directives appropriées. Elle approuve l'esprit de la recommandation de la Commission de réforme du droit destinée à augmenter la diffusion des directives concernant l'exercice général du pouvoir discrétionnaire de la poursuite.

Lors d'une enquête nationale réalisée par la Commission auprès des juges, 52 % des répondants ont affirmé qu'ils étaient en faveur de certaines modifications de l'exercice et du contrôle du pouvoir discrétionnaire de la Couronne (Recherche n° 6). Ce résultat est conforme à la position adoptée par une association de juges de cours provinciales, laquelle a recommandé dans son mémoire que l'on envisage de prendre des mesures susceptibles de restreindre le pouvoir discrétionnaire de la poursuite dans les cas appropriés, c'est-à-dire d'éviter que la Couronne n'abuse du pouvoir de réduire indûment les accusations sans se fonder sur les faits de la cause.

13.7 La Commission recommande que les autorités fédérales et provinciales responsables des poursuites adoptent une politique (ou des lignes directrices) limitant et régissant le pouvoir de la Couronne de réduire les accusations lorsqu'elle dispose des moyens de prouver l'existence d'une infraction plus grave.

13.8 La Commission recommande que les autorités fédérales et provinciales appropriées élaborent et tentent d'appliquer des lignes directrices sur l'éthique de la négociation de plaidoyer.

Ces recommandations portent plus sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la poursuite que sur la divulgation en elle-même des décisions résultant de la négociation de plaidoyer. À ce sujet, la Commission a examiné plusieurs approches. L'une d'elles consisterait à donner une forme exacte au processus de négociation, soit conformément à des procédures préétablies, soit en ayant recours à une entente formelle. L'une des recommandations avancées en Australie dans le but de parvenir à une entente porte précisément là-dessus²⁵. Ainsi, les négociateurs engageraient la procédure sous réserve de tout préjudice, pourvu que toute confession claire et sans équivoque de l'inculpé (formulée par écrit, en présence de l'inculpé lui-même et de son négociateur) constitue une preuve admissible aux fins de toute procédure ultérieure. Les questions en litige pourraient être déferées au juge, qui en déciderait soit en audience publique, soit si toutes les parties y consentaient privément, «en chambre». Au sujet de ces points en litige, la Cour disposerait du pouvoir d'exprimer son point de vue en présence des deux négociateurs, sur un ou plusieurs des aspects suivants: les points de droit s'y rapportant, l'attitude des parties et de leurs négociateurs, l'opportunité de conclure une entente, les sanctions possibles (générales ou spécifiques), ainsi que l'admissibilité de la preuve et la procédure à adopter pour le procès. Le contenu et l'effet de l'entente obtenue par la négociation de plaidoyer devraient également faire l'objet d'une mention spécifique²⁶.

Les détenus eux-mêmes approuvent l'idée de rendre plus transparent le processus de la négociation de plaidoyer, et d'y faire participer le juge (*Landreville, 1985, p. 43; Ekstedt, 1985, p. 46*). Les détenus du Québec ont ainsi approuvé le principe de négociations formelles et tenues en présence des parties et le principe d'un négociateur indépendant représentant le contrevenant (en plus de l'avocat de la défense). Selon les détenus, c'est le juge qui devrait présider à la négociation. Ils ont recommandé que toute entente obtenue de cette manière soit présentée par écrit (*Landreville, 1985, p. 43 et 44*). La loi de l'État de Washington sur la réforme de la détermination des sentences (*Washington Sentencing Reform Act, 1981*) dispose également que les ententes relatives aux plaidoyers fassent l'objet d'une procédure formelle²⁷.

La Commission a estimé qu'il ne serait pas utile de recommander l'instauration d'un processus formel de négociation de plaidoyer ou le recours obligatoire à des ententes écrites. Certains des éléments des propositions précédemment discutées peuvent servir d'exemples pour l'instauration de

mécanismes adaptés au contexte canadien et susceptibles d'accroître la transparence de la négociation de plaidoyer.

13.9 La Commission recommande l'instauration d'une procédure obligeant le procureur de la Couronne à justifier devant le tribunal, en audience publique, le résultat de la négociation de plaidoyer menée en privé par les parties, à moins que l'intérêt public n'exige que la justification soit donnée privément en chambre.

La procédure recommandée par la Commission pourrait prendre plusieurs formes. Ainsi, le procureur de la Couronne pourrait être tenu de faire une présentation orale devant le tribunal, exposant les faits qu'il serait en mesure de prouver au sujet de l'infraction et expliquant pourquoi l'accusation qui fait l'objet d'un plaidoyer de culpabilité est appropriée. Au cours de cette présentation, le procureur pourrait être tenu de confirmer que des efforts ont été faits pour entrer en contact avec la victime afin d'obtenir son rapport sur les conséquences de l'infraction, et qu'il en a tenu compte. Ces questions seraient divulguées à l'occasion des assises publiques du tribunal, à moins que l'intérêt public n'en impose la divulgation privément en chambre. Des directives formelles ou informelles pourraient contenir des exemples de cas où il serait contraire à l'intérêt public de révéler les raisons pour lesquelles une négociation de plaidoyer a été acceptée (par exemple, lorsque la divulgation de la coopération du contrevenant dans une enquête criminelle risquerait d'être préjudiciable à l'enquête ou de mettre en danger le contrevenant lui-même ou des tierces parties). Pour garantir que le contrevenant a été entièrement informé au cours de cette procédure, l'avocat de la défense serait tenu de confirmer au tribunal qu'il a discuté en détail de la négociation de plaidoyer avec son client et que celui-ci a parfaitement compris à quoi il s'engageait. Le tribunal pourrait être tenu de vérifier ces facteurs en procédant à l'interrogatoire du contrevenant.

Un autre mécanisme de divulgation du contexte de la négociation de plaidoyer consisterait à exiger la présentation au tribunal d'un rapport écrit sur les éléments susmentionnés. En acceptant le plaidoyer, le tribunal serait tenu d'indiquer oralement les facteurs justifiant son acceptation. On pourrait également envisager d'autres procédures pour éviter de divulguer des renseignements de nature délicate ou confidentielle, le critère fondamental étant alors le préjudice ou le danger auquel la divulgation exposerait le contrevenant ou des tierces parties.

Ces propositions sont conformes au paragraphe 10 du chapitre VIII du code de déontologie de l'Association du Barreau canadien, qui exige que toutes les circonstances pertinentes relatives à un projet d'entente soient honnêtement et entièrement divulguées au tribunal.

6.6 Le juge

Selon la Commission, il convient de faire une distinction entre la révision par le juge de la discrétion exercée par le procureur de la poursuite et le droit

du juge de réclamer d'être mieux informé des faits de la cause durant l'audience réservée à la détermination de la sentence. Ce dernier aspect concerne la preuve et la procédure relatives à cette audience, et il ne relève donc pas du mandat de la Commission.

L'idée selon laquelle le juge appelé à se prononcer ne devrait pas participer activement à la négociation de plaidoyer, ni privément en chambre ni en audience publique, est confirmée dans la jurisprudence²⁸. Cela n'interdit pas au juge de recevoir en privé une information que l'intérêt public ou l'intérêt particulier du contrevenant interdit de divulguer en public²⁹. Les avis sont partagés sur la question de savoir si le juge appelé à se prononcer peut indiquer, avant le plaidoyer, s'il est d'accord ou non avec la sentence recommandée par l'une des parties³⁰. La jurisprudence canadienne reconnaît clairement qu'une plaidoirie conjointe des avocats est acceptable³¹. De plus, il est clair que le tribunal de première instance ou le juge qui prononce une sentence a le droit de ne pas suivre la recommandation formulée dans une plaidoirie conjointe ou dans un mémoire présenté par la Couronne ou par la défense par suite d'une négociation de plaidoyer³².

Cinquante-huit pour cent des juges interrogés par la Commission au cours de son enquête nationale ont déclaré qu'ils ne s'étaient jamais engagés dans des négociations de plaidoyer et de sentence (Recherche n° 6). Ce résultat est conforme aux opinions exprimées par les procureurs de la Couronne et de la défense lors du sondage qui les concernait. Plus de 80 % des répondants ont déclaré que la plupart des négociations de plaidoyer sont entreprises à l'initiative de la défense (Recherche n° 5). De plus, la majorité des répondants se fondent sur leur expérience personnelle pour dire que les juges ne jouent pas un rôle très actif dans la négociation de plaidoyer (Recherche n° 5). Quarante-neuf pour cent des avocats de la Couronne et de la défense, et 100 % de ceux qui agissent et pour la poursuite et pour la défense ont déclaré que le juge n'est jamais directement mêlé à la négociation, ou ne l'est qu'occasionnellement, soit privément en chambre ou en audience publique. Toutefois, les répondants de l'Ontario et du Québec étaient moins prêts que ceux des autres provinces à affirmer que le juge n'est jamais mêlé à la négociation. Les réponses au questionnaire permettent de penser que les juges sont généralement en faveur de recommandations provenant à la fois de la défense et de la Couronne quant à la nature ou au quantum de la sentence à imposer. La plupart des répondants affirment que les juges acceptent toujours ou presque un mémoire conjoint lorsqu'il y a eu négociation de plaidoyer. Les avocats de la défense et ceux du groupe mixte approuvent le fait que le juge donne une indication préalable de la sentence qu'il compte imposer, mais les avocats de la Couronne ne sont pas d'accord. La majorité des répondants de tous les groupes rejettent l'idée que le juge participe à la négociation (Recherche n° 5).

Le résultat de l'enquête réalisée auprès des professionnels de la justice pénale, selon lequel les juges ne jouent généralement pas un rôle très actif dans la négociation de plaidoyer, est en contradiction directe avec l'impression des détenus, pour qui le juge est l'acteur le plus important de tout le processus sentenciel (*Ekstedt, 1985, p. 35*).

Le rôle du juge à l'égard de la négociation de plaidoyer peut être envisagé de deux manières: une participation active à la négociation, ou un contrôle et une acceptation ultérieure des ententes négociées par les avocats. Selon le paragraphe 10 du chapitre VIII du code de déontologie de l'Association du Barreau canadien, le juge ne devrait pas participer activement à la négociation de plaidoyer. On retrouve une disposition semblable dans les propositions de réforme de divers pays étudiés par la Commission³³.

Le problème de fond que pose la participation active du juge à la négociation de plaidoyer est l'érosion de son statut d'arbitre objectif et indépendant. L'une des raisons pour lesquelles certains recommandent cette participation est qu'elle permettrait de mieux faire comprendre le sens d'un plaidoyer de culpabilité, puisque le prévenu pourrait être informé de la sentence anticipée, avant le dépôt de son plaidoyer. Cependant, comme le constatent les auteurs d'une étude, une telle intervention du juge pourrait aussi avoir l'effet contraire. En effet, puisque le juge est investi d'une autorité considérable et qu'il est la figure dominante du processus sentenciel – cette perception est confirmée par l'enquête réalisée auprès de détenus de la Colombie-Britannique au sujet de l'importance du juge dans le processus sentenciel – son intervention risquerait en fait de forcer l'inculpé à accepter l'entente et à plaider coupable³⁴. Par ailleurs, la nature potentiellement coercitive de la participation du juge à la négociation de plaidoyer risquerait d'aller à l'encontre de la participation volontaire du contrevenant au processus de négociation, élément essentiel à la validité de toute négociation de plaidoyer³⁵. Cette étude permet également de penser que la participation du juge risquerait de déplacer le processus de négociation entre les deux parties elles-mêmes vers une négociation qui s'effectue entre le juge, d'une part, et les parties d'autre part, ce qui pourrait déboucher sur un mini-procès, assorti des complications inhérentes à l'établissement de la preuve et à la procédure³⁶.

La Commission de réforme du droit du Canada exprime l'opinion suivante sur la participation du juge à la négociation:

Dans un sens, la participation judiciaire au marchandage de plaidoyers serait la pire façon de régler le problème, car elle conférerait la légitimité d'une institution juridique à une pratique qui dénature l'administration de la justice (1975, p. 54).

Dans un mémoire adressé à la Commission, une association de juges de cours provinciales a déclaré que la majorité des magistrats rejettent l'idée d'une négociation de plaidoyer qui soit menée en public devant le tribunal et dans laquelle le juge jouerait un rôle actif.

En conséquence,

13.10 La Commission recommande que le juge de première instance ou tout magistrat appelé à prononcer une sentence ne participe jamais à la négociation de plaidoyer. Cette recommandation n'est pas destinée à priver le juge de la discrétion d'indiquer privément en chambre la nature générale de la mesure ou de la sentence qu'il infligera probablement au contrevenant en cas de plaidoyer de culpabilité.

13.11 La Commission recommande également que le *Code criminel* soit modifié de façon à indiquer *explicitement* que le juge n'est pas tenu d'accepter une plaidoirie conjointe ou toute autre recommandation présentée par les parties au sujet de l'accusation ou de la sentence.

La recommandation 13.11 est destinée à compléter le paragraphe 534(4) du *Code criminel* en y ajoutant une disposition sur les ententes négociées entre les avocats au sujet de questions autres que l'acceptation d'un plaidoyer de culpabilité à une infraction réduite ou incluse.

La question de l'approbation judiciaire des ententes négociées indépendamment par les parties doit être envisagée dans le contexte de la modification récemment apportée à l'article 553.1 par la *Loi de 1985 modifiant le droit pénal*³⁷, laquelle exige la tenue d'une conférence préparatoire pour toute affaire portée devant un jury, afin «de discuter de ce qui serait de nature à favoriser une audition rapide et équitable». Cette disposition n'interdit pas qu'une telle conférence soit organisée dans le cas de procès devant un juge seul, si toutes les parties y consentent. Il convient de souligner que ces conférences préparatoires ne sont pas en soi des mécanismes de négociation de plaidoyer. Elles sont destinées à faire le point sur tous les éléments du litige, de façon à prévoir avec plus de précision le temps que durera le procès. Lors de ces conférences, l'avocat de la défense prend connaissance de la preuve que présentera la Couronne, et celle-ci peut évaluer le bien-fondé de sa propre argumentation. Ces évaluations peuvent inciter les parties à entreprendre une négociation de plaidoyer.

Comme l'a indiqué dans son mémoire une association des juges de cours provinciales, le principal problème que soulèvent les conférences préparatoires concerne l'obligation de rendre publiquement compte des décisions qui en résultent. Selon la Commission, deux questions doivent être séparément envisagées à cet égard: le rôle du juge lors de la conférence, et les mécanismes requis pour accroître le caractère public et transparent des décisions. Vu la modification récemment apportée à l'article 553.1 du *Code criminel*, la Commission estime que le tribunal devrait être habilité à prendre en considération les ententes qui peuvent avoir été négociées par les parties à la suite de la conférence préparatoire. Cependant, l'article 553.1 ne devrait pas être invoqué pour obliger les parties à engager une négociation de plaidoyer.

La recommandation de la Commission concernant la divulgation en public du résultat de la négociation de plaidoyer demeure intacte lorsqu'il s'agit d'accroître la transparence des ententes obtenues à huis clos. Il peut cependant être utile d'envisager d'autres propositions concernant spécifiquement la divulgation des discussions tenues lors des conférences préparatoires qui ont abouti à une entente de plaidoyer. À cet égard, un magistrat ayant une longue expérience des procédures préparatoires a proposé à la Commission qu'aucune décision ou ordonnance résultant d'une conférence préparatoire ne soit valide tant que les faits et considérants qui la fondent n'auront pas été complètement divulgués au cours des audiences publiques du tribunal.

13.12 La Commission recommande l'instauration d'une procédure imposant la divulgation complète et publique devant le tribunal des faits et considérants qui constituent le fondement de toute entente, décision ou ordonnance émanant d'une conférence préparatoire.

En résumé, la politique de la Commission en matière d'intervention du magistrat dans la négociation de plaidoyer consiste à décourager la participation active du juge dans les décisions susceptibles de mener à la conclusion de telles ententes. Cela n'empêche cependant pas le juge de tenir compte des ententes de plaidoyers qui ont pu être négociées de manière indépendante par les parties, à la suite d'une conférence préparatoire ou de négociations privées. À moins de circonstances vraiment exceptionnelles, les faits et considérants qui ont amené les parties à accepter l'entente devraient toujours être publiquement divulgués devant le tribunal.

7. Les besoins en matière d'information

Au début de ce chapitre, nous avons souligné la rareté des données disponibles sur les effets et conséquences de la négociation de plaidoyer. Suite aux recherches entreprises pour la Commission, il est apparu qu'il serait utile d'effectuer une analyse en profondeur de la nature et de la portée de cette procédure, telle qu'elle est appliquée au Canada (*Verdun-Jones et Hatch, 1985, p. 53*). La Commission approuve cette idée et formule la recommandation suivante:

13.13 La Commission recommande que les gouvernements fédéral et provinciaux ou la commission permanente des sentences entreprennent une analyse en profondeur de la nature et de la portée de la négociation de plaidoyer au Canada.

L'obtention de renseignements sur les pratiques courantes dans ce domaine sera également utile pour évaluer plus tard l'effet de la négociation de plaidoyer sur les lignes directrices sentencielles proposées par la Commission.

8. Conclusion

Dans ce chapitre, la Commission a voulu examiner dans quelle mesure la négociation de plaidoyer risquait d'affaiblir sa politique en matière de sentence et de nuire à la compréhension du processus sentenciel par le public. Par exemple, des pratiques d'inculpation qui encouragent sans raison les plaidoyers de culpabilité à des infractions réduites risquent d'entraver l'application du principe de proportionnalité dans la détermination des sentences. De même, la prévisibilité, la clarté et l'uniformité que l'on exige du processus de la détermination des sentences risquent, elles aussi, d'être négligées par une pratique qui se déroule essentiellement en privé.

La politique de la Commission au sujet du pouvoir discrétionnaire de la poursuite et de la négociation de plaider vise avant tout à accroître le caractère public des démarches menant à la négociation d'ententes, plutôt qu'à donner des instructions détaillées sur l'exercice de la discrétion par la police et la poursuite dans telle ou telle circonstance. La Commission estime qu'accroître le caractère public de ces démarches renforcera auprès de ceux qui y participent l'obligation de rendre compte de leurs décisions. Les recommandations de la Commission à cet effet sont de nature générale. La Commission estime que les autorités fédérales et provinciales responsables des poursuites sont les mieux placées pour fournir une orientation détaillée à la police et aux procureurs de la couronne au sujet de l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire dans le contexte de la négociation de plaider. La Commission espère en outre que ces organismes se concerteront et qu'ils parviendront à élaborer des directives de portée nationale. Celles-ci seront le meilleur gage de l'équité et de l'uniformité des procédures informelles mises en place par le système pénal pour la résolution des affaires criminelles.

9. Liste des recommandations

- 13.1 La Commission recommande que les intérêts de la victime continuent d'être représentés par le procureur de la Couronne dans le contexte de la négociation de plaider. Pour encourager l'uniformité des pratiques dans tout le pays, les autorités fédérales et provinciales responsables des poursuites devraient établir des lignes directrices donnant aux procureurs de la Couronne l'instruction de tenir la victime entièrement informée de la négociation de plaider et de la procédure sentencielle, et de faire mention de son opinion.**
- 13.2 La Commission recommande qu'avant d'accepter le résultat d'une négociation de plaider, le procureur de la Couronne soit, dans la mesure du possible, tenu d'obtenir et de prendre en considération la version des faits de la victime et la description des conséquences que l'infraction entraîne pour elle.**
- 13.3 La Commission recommande que le juge demande au contrevenant s'il comprend bien l'entente négociée par son avocat et les conséquences qui en découlent. Si la réponse est négative, le juge devrait disposer de la discrétion voulue pour rejeter l'entente ou la sentence proposée.**
- 13.4 La Commission recommande que les autorités fédérales et provinciales responsables des poursuites judiciaires pénales procèdent de concert à l'élaboration de normes ou de lignes directrices à l'intention de la police au sujet de l'aggravation injustifiée et de la multiplication artificielle des accusations.**
- 13.5 La Commission recommande que les autorités fédérales et provinciales en cause envisagent sérieusement l'instauration de mécanismes de contrôle formels destinés à permettre dans toute la mesure du possible**

au procureur de la Couronne d'examiner les accusations avant qu'elles ne soient portées par la police.

- 13.6 La Commission recommande que les services de police mettent en place ou renforcent leurs mécanismes de contrôle internes afin d'améliorer la qualité des accusations portées et de décourager, notamment, le dépôt d'accusations inappropriées qui constitueraient un avantage indû lors d'une éventuelle négociation de plaider.
- 13.7 La Commission recommande que les autorités fédérales et provinciales responsables des poursuites adoptent une politique (ou des lignes directrices) limitant et régissant le pouvoir de la Couronne de réduire les accusations lorsqu'elle dispose des moyens de prouver l'existence d'une infraction plus grave.
- 13.8 La Commission recommande que les autorités fédérales et provinciales appropriées élaborent et tentent d'appliquer des lignes directrices sur l'éthique de la négociation de plaider.
- 13.9 La Commission recommande l'instauration d'une procédure obligeant le procureur de la Couronne à justifier devant le tribunal, en audience publique, le résultat de la négociation de plaider menée en privé par les parties, à moins que l'intérêt public n'exige que la justification soit donnée privément en chambre.
- 13.10 La Commission recommande que le juge de première instance ou tout magistrat appelé à prononcer une sentence ne participe jamais à la négociation de plaider. Cette recommandation n'est pas destinée à priver le juge de la discrétion d'indiquer privément en chambre la nature générale de la mesure ou de la sentence qu'il infligera probablement au contrevenant, en cas de plaider de culpabilité.
- 13.11 La Commission recommande également que le *Code criminel* soit modifié de façon à indiquer *explicitement* que le juge n'est pas tenu d'accepter une plaidoirie conjointe ou toute autre recommandation présentée par les parties au sujet de l'accusation ou de la sentence.
- 13.12 La Commission recommande l'instauration d'une procédure imposant la divulgation complète et publique devant le tribunal des faits et considérants qui constituent le fondement de toute entente, décision ou ordonnance émanant d'une conférence préparatoire.
- 13.13 La Commission recommande que les gouvernements fédéral et provinciaux ou la commission permanente des sentences entreprennent une analyse en profondeur de la nature et de la portée de la négociation de plaider au Canada.

Notes

1. *Verdun-Jones et Hatch*, (1985), *Plea Bargaining and Sentencing Guidelines*, Ottawa, Commission canadienne sur la détermination de la peine. La Commission s'est largement inspirée de ce rapport pour formuler ses recommandations sur la négociation de plaider.
2. *Ibid.*, p. 3.
3. Gouvernement du Canada (1982), *Le Droit pénal dans la société canadienne*, Ottawa, Canada.
4. Cette conclusion est contredite par les recherches entreprises pour la Commission, qui critiquent le fait que «plusieurs commentateurs se trompent en croyant que 90 % des taux de condamnation dans la plupart des États résultent de plaidoyers de culpabilité, et que la plupart de ces derniers résultent de négociations» (*Verdun-Jones et Hatch*, 1985, p. 7).
5. Annexe B de la *Loi constitutionnelle de 1982*, article 11.
6. Voir Stenning, P.C. (1985), *Appearing for the Crown*, Montréal, Brown's Legal Publications, p. 166.
7. Voici le texte du paragraphe 91(27):

Pouvoirs du Parlement

91. Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces; mais, pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans cette section, il est par la présente déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

27. La loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle.

8. Voici le texte du paragraphe 92(14):

Pouvoirs exclusifs des législatures provinciales

92. Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

14. L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux.

9. S.R.C. 1970 c. I-23, paragraphe 27(2):
(2) Toutes les dispositions du *Code criminel* relatives aux actes criminels s'appliquent aux actes criminels créés par un texte législatif, et toutes les dispositions du *Code criminel* relatives aux infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité s'appliquent à toutes les autres infractions créées par un texte législatif, sauf dans la mesure où ce dernier en décide autrement.
10. S.C. 1968-69, c. 38, s. 2(1), cité dans Stenning, P.C. (1985), *Appearing for the Crown*, Montréal, Brown's Legal Publications, p. 167.
11. Voir Stenning, P.C. (1985), *Appearing for the Crown*, Montréal, Brown's Legal Publications, p. 168.
12. Voir *Re Collins and the Queen* (1973) 13 C.C.C. (2d) 172 (C.S.C.); *R. c. Pelletier* (1974) 18 C.C.C. (2d) 516 (C.S.C.); *R. c. Hauser* (1979) 8 C.R. (3d) 89 (C.S.C.); *R. c. Aziz* (1981) 57

C.C.C. (2d) 97 (C.S.C.); *A.G. of Canada c. C.N. Transportation Ltd. et al.*; *A.G. of Canada c. C.P. Transport Co. Ltd. et al. and A.G. of Ontario et al.* (1983) 7 C.C.C. (3d) 449 (C.S.C.); *R. c. His Honour Judge Wetmore and Attorney General for Ontario et al.* (1983) 7 C.C.C. (3d) 507 (C.S.C.).

13. Le professeur Stenning décrit ces quatre thèses constitutionnelles de la manière suivante: [Traduction]

- (1) Le pouvoir législatif concernant les poursuites relatives à *toutes* les lois fédérales, quel que soit leur fondement constitutionnel au titre de l'article 91, est exclusivement réservé au Parlement fédéral. Il s'agit de la thèse «fédéraliste extrême».
- (2) Le pouvoir législatif relatif aux poursuites concernant *toutes* les lois fédérales, quel que soit leur fondement constitutionnel au titre de l'article 91, peut être fondé sur «l'administration de la justice dans la province», au titre de l'article 92(14), c'est-à-dire être réservé exclusivement aux assemblées législatives provinciales. Cela représente la thèse «provincialiste extrême».
- (3) Si l'on convient qu'il existe «une relation spéciale» entre les articles 91(27) et 92(14), le pouvoir législatif relatif aux poursuites peut être considéré comme étant réservé exclusivement aux assemblées législatives provinciales, au titre de l'article 92(14), dans le cas des poursuites «criminelles», mais réservé exclusivement au Parlement fédéral, au titre de l'article 91, dans le cadre de toutes les poursuites relevant des lois fédérales dont la validité constitutionnelle ne dépend pas de l'autorité en matière de «droit criminel» attribuée par l'article 91(27). Cela représente la thèse «des pouvoirs séparés».
- (4) Le pouvoir législatif concernant les poursuites peut être considéré comme trouvant son origine à *la fois* dans le pouvoir fédéral «en matière de droit criminel» en vertu de l'article 91(27) et le pouvoir provincial «d'administration de la justice dans la province» en vertu de l'article 92(14), puisqu'il s'agit d'un aspect touchant les deux types de pouvoir. Dans ce cas, le Parlement fédéral et les assemblées législatives provinciales détiendraient tous deux le pouvoir constitutionnel de légiférer relativement aux poursuites intentées au titre des lois fédérales. Si tel était le cas, la doctrine de la «primauté» constitutionnelle serait applicable, ce qui signifie que toute législation fédérale valide serait considérée comme primant sur toute législation provinciale valide sur le même sujet, en cas de contradiction entre les deux et uniquement à l'égard de cette contradiction. Dans de telles circonstances, on considérerait que la législation fédérale a «occupé le terrain» et la législation provinciale non conforme serait considérée comme «inopérante», bien que n'ayant pas perdu sa validité constitutionnelle. Cela reflète la thèse des «pouvoirs communs», qui peut prendre deux formes distinctes. Il peut y avoir «communauté complète» au sujet des poursuites intentées au titre de *toutes* les lois fédérales, ou une communauté plus limitée, ne touchant que les poursuites intentées au titre des lois dont la validité constitutionnelle dépend du pouvoir en matière de droit criminel en vertu de l'article 91(27). Les partisans de la «communauté partielle» estiment quant à eux que le pouvoir législatif relatif aux poursuites intentées au titre des lois fédérales «non criminelles» est détenu exclusivement par le Parlement fédéral.

Voit Stenning, P.C. (1985), *Appearing for the Crown*, Montréal, Brown's Legal Publications, p. 172-173.

14. La Commission a écrit aux divers barreaux des provinces pour leur demander des renseignements sur les directives en matière de négociation de plaidoyer. Parmi ceux qui ont répondu aux demandes écrites et verbales de la Commission, les suivants ont adopté le code de déontologie de l'Association du Barreau canadien: le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve, le Manitoba, la Saskatchewan, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Seule la Colombie-Britannique a élaboré son propre code pour ses avocats.

15. Ericson R. et Baranek, P. (1982). *The Ordering of Justice: A Study of Accused Persons as Dependents in the Criminal Process*, Toronto, University of Toronto Press; voir également Baldwin, J. et McConville, M. (1977), *Negotiated Justice: Pressures on Defendants to Plead Guilty*, London, Martin Robertson.

16. Ericson, R. (1981), *Making Crime: A Study of Detective Work*, Toronto, Butterworth.

17. Les commentaires du juge Hugessen dans *A.G. Can. c. Roy* (1972), 18 C.R.N.S. 89 (B.R. Qué.), p. 92-93.

18. Les commentaires du juge Graburn dans les conférences spéciales de la société du Barreau du Haut-Canada, p. 301, cités dans Ferguson G. et Roberts D. (1974), «Plea Bargaining Directions for the Canadian Reform», *Revue du barreau canadien*, vol. 3, n° 4, p. 521.

19. Le projet de loi C-19 a été agréé en première lecture le 7 février 1984. Il devait par la suite mourir au feuilletton de la Chambre.

20. Groupe d'étude fédéral-provincial canadien sur la justice pour les victimes d'actes criminels (1983), Rapport, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, p. 119.
21. *A.G. Can. c. Roy* (1972), 18 C.R.N.S. 89 (B.R. Qué.), p. 92-93.
22. *State of Washington Sentencing Reform Act of 1981*, cité dans *Verdun-Jones et Hatch* (1985), annexe D, p. 104.
23. Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle. (1969). *Rapport*. Ottawa, Imprimeur de la Reine, p. 49.
24. Voir *R. c., Smythe* (1971), 3 C.C.C. (2d) 366 (C.S.C.); *Re Baldwin and Bauer and the Queen* (1980), 54 C.C.C. (2d) 85 (H.C.J. Ont.); *R. c. Stanger; R. c. Bramwell* (1983), 7 C.C.C. 93d) 337 (C.A. Alb.); *R. c. Saikaly* (1979), 52 C.C.C. (2d) 191 (C.A. Ont.). Cette thèse est aussi expressément présentée dans les diverses lois provinciales régissant les actions des procureurs de la Couronne. Voir, par exemple, *Department of the Attorney General Act*, R.S.A. 1980, c. D-13, s. 2(h); *The Department of Justice Act*, R.S. Nfld. 1970, c. 85, s. 10(c).
25. Borick, K. (1985), *Plea Bargaining*, Communication présentée à la *International Criminal Law Congress*, 6-11 octobre 1985, Adelaide, Australie, p. 29.
26. Borick, 1985, p. 30.
27. Cité dans *Verdun-Jones et Hatch*, 1985, annexe D.
28. Voir *R. c. Wood* (1975), 26 C.C.C. (2d) 100 (C.A. Alb.); voir également *Panel Session on Plea Discussions*, Conférences spéciales de la Société du Barreau du Haut-Canada (1969), p. 299 et p. 307, cité dans Ferguson G. et Roberts, D. (1974) «Plea Bargaining: Directions for Canadian Reform». *Revue du barreau canadien*, vol. 52, n° 4, p. 555.
29. Voir Ruby, C. (1980), *Sentencing*, (2^e ed.), Toronto, Butterworth, p. 76.
30. Voir Nadin-Davis, P. (1982), *Sentencing in Canada*, Ottawa, The Carswell Company Limited, p. 542-543.
31. Voir Nadin-Davis, 1982, p. 541. Voir également *R. c. Simoneau* (1978), 40 C.C.C. (2d) 307 (C.A. Man.).
32. Voir Nadin-Davis, 1982, p. 541. Voir également *Brosseau c. La Reine*, [1969] S.C.R. 181 (C.S.C.); *Adgey c. La Reine* (1973), 23 C.R.N.S. 298 (C.S.C.); *R. c. Pooley* (1974), 27 C.R.N.S. 63 (C.S. C.-B.); *A.G. Can. c. Roy* (1972), 18 C.R.N.S. 89 (B.R. Qué.).
33. Voir le *State of Washington Sentencing Reform Act* de 1981, cité dans *Verdun-Jones et Hatch*, 1985. Voir également les recommandations du *Victorian Shorter Trials Committee*, cité dans *Plea Negotiations and Practices* (1985). Communication préparée pour l'*International Criminal Law Congress*, 6-11 octobre 1985, Adelaide, Australie. Voir également *Rules for U.S. District Courts: Rule 11*, cité dans *Verdun-Jones et Hatch*, 1985, annexe C.
34. *Harvard Law Review* (1977), *Plea Bargaining and the Transformation of the Criminal Process*, vol. 90, n° 3, p. 585.
35. *Harvard Law Review* (1977), *Plea Bargaining and the Transformation of the Criminal Process*, *Harvard Law Review*, vol. 90, n° 3, p. 585.
36. *Harvard Law Review* (1977), *Plea Bargaining and the Transformation of the Criminal Process*, vol. 90, n° 3, p. 585.
37. S.C. 1985, c. 19, s. 127. Voici le texte de l'article 553.1:
- 553.1(1) Sous réserve du paragraphe (2), sur demande du poursuivant et de l'accusé ou de sa propre initiative, le tribunal, le juge, le juge d'une cour provinciale ou le juge de paix devant qui les procédures doivent se dérouler peut, avec le consentement du poursuivant et de l'accusé, ordonner qu'une conférence préparatoire entre les parties, présidée par le tribunal, le juge d'une cour provinciale ou juge de paix, selon le cas, soit tenue afin de discuter de ce qui serait de nature à favoriser une audition rapide et équitable.
- (2) Lors d'un procès par jury, un juge de la cour devant laquelle l'accusé doit subir son procès ordonne, avant le procès, la tenue d'une conférence préparatoire entre les parties, présidée par un juge de cette cour, afin de discuter de ce qui serait de nature à favoriser une audition rapide et équitable; la conférence est tenue en conformité avec les règles de cour établies en vertu de l'article 438.

Partie III

La mise en œuvre

Chapitre 14

La création d'un organisme permanent et la mise en œuvre des recommandations de la Commission

Table des matières

| | |
|---|-----|
| 1. La commission permanente des sentences | 482 |
| 1.1 Fonctions et pouvoirs..... | 483 |
| 1.2 Structure et organisation | 485 |
| 1.2.1 Composition | 485 |
| 1.2.2 Durée du mandat des membres..... | 485 |
| 1.2.3 Rémunération des membres | 485 |
| 1.2.4 Personnel..... | 486 |
| 1.2.5 Bureau central et réunions..... | 486 |
| 1.2.6 Ressources financières et autres..... | 486 |
| 1.3 Conclusion..... | 487 |
| 2. Les systèmes d'information..... | 487 |
| 2.1 La nécessité de disposer d'une information sur les sentences..... | 488 |
| 2.2 Nature de l'information requise..... | 490 |
| 2.3 L'administration d'un système d'information sur les sentences ... | 491 |
| 2.4 Une information destinée aux juges..... | 494 |
| 2.5 La mise sur pied d'un système d'information: les étapes nécessaires..... | 494 |
| 3. L'effet des recommandations sur les institutions provinciales | 495 |
| 4. Les coûts de mise en œuvre et de fonctionnement | 497 |
| 4.1 Coût de la mise en œuvre..... | 497 |
| 4.2 Coût du fonctionnement | 498 |
| 4.3 Conclusion..... | 498 |
| 5. L'échéancier de la réforme: quelques précisions | 499 |
| 6. Liste des recommandations | 500 |

Chapitre 14

La création d'un organisme permanent et la mise en œuvre des recommandations de la Commission

Comme nous l'indiquons ailleurs dans ce rapport, bon nombre de problèmes touchant actuellement le processus sentenciel au Canada résultent de l'absence de politique claire et cohérente en matière de détermination des sentences, ou sont exacerbés par l'absence d'une telle politique. En outre, la mise en place au coup par coup et sans projet d'ensemble de mesures et de programmes divers, au cours des années, a constitué une entrave à toute approche unifiée de la détermination de la sentence et s'est traduite par des incohérences, voire des contradictions, entre les diverses composantes du système. Ces incohérences qui sont d'ailleurs aggravées par l'absence de coordination entre les branches législative, exécutive et judiciaire du gouvernement, lesquelles ont toutes un rôle vital à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique et des programmes en matière de détermination des sentences. Il est donc évident que le Canada doit maintenant se doter d'un organisme spécialisé pour superviser et coordonner la politique sentencielle.

L'une des carences les plus graves de notre processus sentenciel, qui est dans une large mesure à l'origine de la disparité des sentences, est l'absence d'information et de statistiques adéquates pour appuyer les décisions sentencielles. Bien que la nécessité de produire une telle information soit généralement reconnue, et que quelques tentatives aient même été effectuées pour mettre en place un système adéquat, la situation déplorable qui prévaut actuellement à cet égard témoigne clairement de la nécessité de confier à un organisme spécialisé le soin d'établir et d'administrer un système approprié d'information. L'histoire de notre pays et l'expérience acquise dans ce domaine nous autorisent à croire qu'il est fort peu vraisemblable que l'on parvienne jamais à mettre sur pied un système satisfaisant tant qu'un organisme spécialisé n'en aura pas été officiellement chargé. Dans ce chapitre, nous examinerons donc les problèmes que pose la mise sur pied d'une commission permanente des sentences et de systèmes d'information adéquats. Nous aborderons aussi deux autres questions cruciales pour le succès de nos recommandations, à savoir l'effet de celles-ci sur l'administration de la justice par les provinces, et certaines des étapes qu'il faudra franchir pour la mise en œuvre des recommandations.

1. La commission permanente des sentences

La réforme du processus sentenciel envisagée par la Commission est d'une ampleur considérable. Si ces recommandations sont adoptées par le Parlement et le gouvernement, il sera manifestement nécessaire (comme il l'est déjà dans le système actuel) d'évaluer de près l'efficacité et les conséquences des mesures adoptées. D'autre part, il sera toujours nécessaire de revoir et de mettre à jour tel ou tel aspect de la réforme, qu'il s'agisse des peines maximales, du classement des infractions ou de la durée présomptive des sentences. Ici encore, si nous voulons garantir que le processus d'évaluation et de mise à jour reçoive toute l'attention voulue, la seule solution sera d'en confier la responsabilité à un organisme spécialisé. Coordination, évaluation et révision sont des activités de longue haleine qui ne peuvent être accomplies par un organisme provisoire tel que le nôtre, et doivent plutôt être confiées à un organisme permanent. L'évaluation et la révision sont des aspects essentiels de toute réforme efficace.

Comme nous le précisons au chapitre 11, l'élaboration d'un projet global de lignes directrices régissant la nature, la durée et la gamme des sentences exigera d'autres recherches et consultations. En fait, la solution de l'organisme permanent s'impose non seulement pour parachever l'élaboration des lignes directrices, mais aussi pour en assurer l'évaluation et la mise à jour de temps à autre. Nous venons, par ailleurs, de l'indiquer, d'autres aspects du droit pénal et du processus sentenciel, tels que les peines maximales et la classification des infractions, vont requérir une surveillance et une mise à jour permanentes. Une fois de plus nous tenons à souligner que la cohérence et la continuité de la réforme exigent que ces tâches soient confiées à un corps spécialisé.

Une commission permanente des sentences compléterait efficacement le travail des cours d'appel provinciales et territoriales. D'une part, la commission assumerait la responsabilité première de l'élaboration, de la révision et de la mise à jour des lignes directrices sentencielles nationales; d'autre part, les cours d'appel seraient responsables de l'application, de la révision et de la modification éventuelles des lignes directrices dans leurs territoires respectifs. Nous ne saurions trop insister sur la nécessité d'établir une telle commission, pour assurer que l'approche des tribunaux concernant la détermination de la sentence soit commune et cohérente d'un bout à l'autre du pays, et sur le rôle crucial que devront jouer les cours d'appel pour orienter l'application des lignes directrices aux cas d'espèce et y apporter éventuellement les modifications requises. C'est cette collaboration qui permettra le mieux d'assurer un équilibre entre, d'une part, le besoin d'accroître l'uniformité et l'équité de la justice au Canada et, d'autre part, le maintien d'un système suffisamment souple pour préserver l'individualisation des sentences, dans les cas appropriés. Cette collaboration demeure la meilleure façon d'arriver à une approche uniforme qui réduira la disparité injustifiée tout en préservant le pouvoir ultime des tribunaux de fixer des sentences particulières à chaque affaire.

Il ressort nettement de ces considérations que seul un organisme permanent et spécialement constitué sera capable d'assurer la supervision de

tout le processus sentenciel. Si l'on tient compte de l'importance et de la complexité de la détermination de la sentence, et de l'ampleur de la tâche à accomplir, il est manifeste qu'il n'existe actuellement aucun organisme capable d'assumer un tel mandat. Seule une commission dont le mandat aura pour unique objet les sentences nous permettra d'effectuer les réformes voulues et d'instaurer les systèmes d'information dont le besoin est si pressant. Cette commission devra avoir assez de souplesse et de ressources non seulement pour entreprendre des recherches, mais aussi pour mettre en œuvre et évaluer les diverses mesures de réforme. Elle devra en outre posséder une caractéristique additionnelle: à la différence des ministères et organismes gouvernementaux, elle devra jouir d'une indépendance considérable pour assumer des fonctions de direction et de coordination par rapport aux divers paliers et services du gouvernement, de même que pour représenter et équilibrer les points de vue multiples et souvent conflictuels des innombrables institutions, groupements et particuliers qui sont parties prenantes dans notre système de justice pénale.

La création d'un tel organisme s'est avérée très bénéfique ailleurs, notamment dans plusieurs États américains (bien qu'avec un mandat généralement plus restreint)¹. À cause de la taille et de la diversité de notre pays, de nos différents paliers de gouvernement et des nombreux organismes dont l'activité est reliée au système pénal, il importe plus qu'ailleurs de coordonner efficacement et de façon permanente l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique cohérente en matière de détermination des sentences. Les nombreux mémoires adressés à notre Commission font ressortir un large consensus sur la création d'une commission permanente des sentences.

14.1 La Commission recommande que le *Code criminel* soit modifié pour permettre la création et le fonctionnement d'une commission permanente des sentences.

1.1 Fonctions et pouvoirs

Bien que l'une des premières tâches de la commission permanente des sentences consistera à parachever l'élaboration des lignes directrices relatives à la durée des sentences, elle se verra aussi confier les responsabilités ci-après:

- a) Assurer l'instauration et l'administration d'un système spécialisé d'information sur les pratiques sentencielles. Cette tâche exigera évidemment que le Centre canadien de la statistique juridique, ainsi que les ministères et organismes fédéraux et provinciaux concernés soient consultés et qu'ils apportent leur collaboration à la commission permanente. Pour combler les besoins en information, la commission devra entreprendre les opérations suivantes:
 - la collecte de données sur les sentences auprès des diverses sources des gouvernements fédéral et provinciaux, des tribunaux, du Centre d'information de la police canadienne, etc.;

- l'analyse et la diffusion de données sur les sentences à l'intention des juges appelés à se prononcer et des autres participants au fonctionnement du système pénal;
 - l'évaluation des lignes directrices afin de déterminer leur applicabilité et leur pertinence eu égard aux affaires individuelles, ainsi que leur effet sur le recours à l'incarcération et aux sanctions communautaires.
- b) Élaborer et réviser des lignes directrices nationales prenant la forme de présomptions sur la nature et la durée des sentences pour des infractions données et (ou) des catégories d'infractions.
 - c) Faire des recommandations au Parlement sur la révision des peines maximales, la structure de certaines infractions, le classement des infractions selon leur degré de gravité, et d'autres questions relatives à la détermination des sentences.
 - d) Faire des recommandations au ministre de la Justice en vue d'améliorer ou de réformer les lois et procédures relatives à la détermination des sentences.
 - e) Fournir au ministre de la Justice de l'information, des rapports de recherche et les résultats d'études sur la détermination des sentences.
 - f) À la demande des cours d'appel (pour qu'elles puissent en tenir compte dans la rédaction de tout jugement directeur), fournir l'information relative à l'élaboration et à la mise en œuvre des lignes directrices.
 - g) Dans la mesure du possible, venir en aide aux membres de la magistrature et aux autres professionnels et administrateurs de la justice pénale lors de l'organisation de conférences et de colloques sur la détermination de la sentence.
 - h) Réunir des membres de la magistrature, afin de les consulter sur l'élaboration de recommandations destinées à assurer une approche cohérente dans la détermination des sentences et à élaborer ainsi qu'à réviser les lignes directrices. Avant d'adresser un rapport à la Chambre des communes, la commission devra obligatoirement consulter un conseil consultatif composé de juges appartenant à des tribunaux de divers niveaux de compétence.
 - i) Consulter les gouvernements fédéral et provinciaux, la magistrature, les associations du barreau, les instituts et les personnes s'occupant d'enseignement et de recherches dans le domaine du droit pénal, ainsi que d'autres associations et personnes professionnellement actives dans ce secteur ou intéressées par son évolution, y compris des membres du public. Ces consultations pourraient conduire notamment à la sollicitation de propositions et de mémoires, et à l'organisation d'audiences publiques, selon le cas.

- j) Entreprendre ou commander les études et recherches jugées nécessaires pour le bon exercice de ses responsabilités.
- k) Adresser au ministre de la Justice un rapport annuel de ses activités, qui serait déposé devant le Parlement.

1.2 Structure et organisation

1.2.1 Composition

- La commission comprendra un président, un vice-président et au moins cinq autres membres, soit un minimum de sept membres.
- Tous les membres de la commission, y inclus son président et son vice-président, seront nommés par décret du conseil.
- Le président devra être un juge et sera également le directeur général de la commission.
- La majorité des membres devront être des juges provenant de tribunaux de divers niveaux de compétence.
- Les autres membres devront être choisis de façon à représenter l'éventail le plus large possible de parties prenantes. Le nombre de membres pourra être supérieur à sept, pour assurer une représentation adéquate des secteurs intéressés.
- À l'exception du président, tous les membres seront nommés à temps partiel. Le président travaillera à temps plein pour la commission, au moins au début.

1.2.2 Durée du mandat des membres

- Nous recommandons, pour commencer, l'attribution de mandats décalés de cinq, quatre et trois ans. Ensuite, tous les mandats seront de trois ans. De cette façon, les mandats des divers membres arriveront à expiration à échéances variables, garantissant un minimum de continuité dans la composition de la commission.
- Il sera possible d'attribuer aux membres de la commission plusieurs mandats successifs.
- Les membres ne pourront être démis de leurs fonctions, pour motif valable, que par décret du conseil.

1.2.3 Rémunération des membres

- À l'exception des personnes recevant un salaire au titre de la *Loi sur les juges*², les membres de la commission recevront une rémunération établie

par le gouverneur en conseil ou, dans les cas appropriés, leur salaire sera remboursé à leur employeur.

- Tous les membres de la commission recevront une allocation raisonnable pour frais de voyage et dépenses établie par le gouverneur en conseil, lorsqu'ils seront obligés de s'absenter de leur lieu de résidence habituel pour l'exécution de leurs fonctions.

1.2.4 Personnel

- La commission sera autorisée à recruter le personnel dont les services lui apparaîtront nécessaires ou souhaitables pour exécuter ses fonctions. Elle n'aura pas besoin d'un personnel nombreux; il se peut cependant qu'elle ait recours au début à un personnel plus considérable pour parachever l'élaboration des lignes directrices.
- La commission sera autorisée à engager les services de conseillers juridiques, de chercheurs et d'autres spécialistes ou techniciens qu'elle jugera nécessaires ou souhaitables.
- Des services de soutien lui seront fournis selon ses besoins.

1.2.5 Bureau central et réunions

- Le bureau central de la commission sera établi dans la région de la Capitale nationale.
- Les membres de la commission se réuniront quand il le faudra pour mener à bien leurs travaux; ils seront par ailleurs tenus de se réunir au moins trois fois l'an. Leurs réunions pourront se tenir là où ils le jugeront nécessaire ou pratique.
- Pour les réunions et les décisions à prendre, le quorum sera égal à la majorité des membres.

1.2.6 Ressources financières et autres

- Toutes les sommes requises pour le paiement des salaires, la mise en œuvre des programmes et le fonctionnement et l'administration de la commission seront payées au moyen de crédits attribués à cette fin par le Parlement.
- Il est prévu que la commission aura besoin d'un montant annuel de l'ordre de 800 000 dollars, pour ses activités essentielles et son programme de recherche, ce qui n'inclut pas le coût de la mise en place et du fonctionnement du système d'information sur les sentences. Nous examinerons plus loin le coût de ce système.

- Lorsque ce sera opportun, la commission fera usage, entre autres, de l'information technique, des conseils et de l'aide disponibles dans d'autres ministères, secteurs et organismes du gouvernement du Canada, et chacune de ces instances sera tenue de mettre à la disposition de la commission toute l'information, les conseils et l'assistance dont la commission aura besoin pour s'acquitter adéquatement de sa tâche.

1.3 Conclusion

Il ressort de ce qui précède que la création d'une commission des sentences, à la fois permanente et indépendante, dont nous venons d'esquisser la forme essentielle et le fonctionnement, s'impose. Une telle commission nous apparaît nécessaire si nous voulons continuer d'améliorer le processus sentenciel et en accroître l'équité. Les frais entraînés par la création et le fonctionnement de cette commission permanente seront relativement modestes. Étant donné les dépenses de fonctionnement élevées de notre système pénal, et de façon plus particulière, l'importance des crédits affectés à l'incarcération des contrevenants, il ne fait aucun doute que la contribution que pourrait apporter cette commission à la coordination, ainsi qu'à l'élaboration et à l'application consistante d'une politique des sentences est d'une importance primordiale. En favorisant l'établissement d'une approche unifiée et cohérente de la détermination des sentences, nous obtiendrons à long terme des gains sensibles en matière de justice sociale et la diminution des dépenses gouvernementales (par exemple, grâce à la modération dans le recours à l'emprisonnement), qui devraient largement dépasser les frais de fonctionnement de la commission.

2. Les systèmes d'information

La présente Commission a reçu pour mandat, non seulement de faire enquête et de proposer des recommandations sur l'élaboration et l'utilisation de lignes directrices, mais aussi d'obtenir une information adéquate sur les pratiques sentencielles pour assumer ces responsabilités. Ainsi, les commissaires étaient spécifiquement invités à :

- e) **donner leur avis sur l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes d'information nécessaires à la mise à jour et à l'usage le plus efficace des lignes directrices en collaboration avec le Centre canadien de la statistique juridique.**

La Commission a maintenu des contacts fréquents avec le directeur exécutif et divers responsables du Centre canadien de la statistique juridique. Elle a entrepris en outre deux études distinctes de systèmes d'information. Tout d'abord, elle a commandé une étude détaillée de trois commissions des sentences créées aux États-Unis (dans l'État de Washington, en Pennsylvanie et au Minnesota). Au cours de cette étude, un membre du personnel de recherche de la Commission et un agent du Centre canadien de la statistique juridique ont eu l'occasion d'aller voir sur place comment fonctionnaient ces

commissions américaines. La Commission a ensuite commandé une étude détaillée sur les besoins éventuels d'une commission permanente des sentences, dans le contexte de l'expérience canadienne en matière de données judiciaires et de l'expérience américaine afférente aux commissions des sentences.

Certes, comme tout ce qui touche la détermination de la sentence, les questions et recommandations en matière de systèmes d'informations ont été articulées en tenant compte des caractéristiques uniques du système pénal canadien. En d'autres mots, s'il était utile de savoir ce que l'on faisait ailleurs, la structure et les besoins des systèmes de justice pénale des États américains sont apparus bien différents de ce qu'ils sont au Canada. Cette constatation vaut notamment pour la nature des lignes directrices mises en oeuvre aux États-Unis, la signification d'une sentence d'emprisonnement, la structure des infractions, ainsi que la structure et la compétence des tribunaux de première instance et d'appel.

2.1 La nécessité de disposer d'une information sur les sentences

Comme nous l'avons noté au chapitre 3, la détermination de la sentence s'effectue au Canada dans le contexte d'une absence relative d'information sur les pratiques qui ont cours en cette matière. Ni les juges, ni les instances qui établissent la politique sentencielle n'ont d'information systématique à ce sujet. En outre, la commission permanente des sentences dont nous recommandons la création aura elle aussi besoin d'information sur les sentences, pour plusieurs raisons.

- a) Pour élaborer des lignes directrices, il faudra qu'elle ait une bonne connaissance des pratiques sentencielles courantes.
- b) Pour évaluer le résultat des lignes directrices, il lui faudra de l'information sur le rapport entre la pratique des juges et les lignes directrices. Par exemple, des données sur le pourcentage de sentences s'écartant des lignes directrices, et sur ce qui justifie ces écarts, l'aideront à déterminer si les lignes directrices doivent être modifiées. Cela signifie que la commission permanente des sentences aura besoin de renseignements suffisants sur chaque affaire pour évaluer les sentences conformes et divergentes.
- c) Le projet de réforme de la Commission pourrait avoir un effet radical et imprévu sur la taille de la population carcérale au Canada, si toutes les recommandations n'étaient pas mises en oeuvre de manière coordonnée. Il est donc important, aussi bien à court qu'à long terme, de compiler des données sur les pratiques sentencielles, pour anticiper toute évolution indésirable des taux d'incarcération.
- d) La commission permanente des sentences devra également fournir aux juges une information détaillée sur la pratique qui a cours (voir les fiches de lignes directrices décrites au chapitre 11 et à l'annexe F).

- e) Un système procurant une information complète et à jour sur les sentences permettra à la commission permanente d'adresser régulièrement des rapports au Parlement et à la population canadienne, au sujet de l'évolution des tendances sentencielles suite à l'application des lignes directrices.
- f) La compilation de données valables contribuera à découvrir et à résoudre d'autres problèmes en matière de sentences.

À l'heure actuelle, il n'existe pas au Canada de système qui nous procure, pour l'ensemble du pays, une information précise et détaillée sur les sentences qui sont prononcées. À l'occasion de ses travaux, la Commission a réussi à rassembler suffisamment d'information pour élaborer des lignes directrices sur la durée des sentences relatives à certaines infractions. Il est cependant certain que de tels projets étroitement circonscrits, s'ils peuvent atteindre des objectifs provisoires, sont loin de constituer une solution idéale.

Cette solution idéale est d'ailleurs très simple à décrire: en prenant le contrevenant comme unité d'analyse, on pourrait obtenir un nombre de renseignements relativement limité sur chaque affaire ayant abouti à une sentence pénale au Canada. Prendre le contrevenant comme une unité d'analyse offre l'avantage d'obtenir des données non seulement sur les sentences individuelles, mais aussi sur les facteurs qui les fondent (par exemple, le casier judiciaire). Ces données seraient recueillies dans chaque tribunal sous une forme unique pour tout le pays. Elles seraient traitées collectivement par un organisme central pour répondre aux besoins non seulement de la commission permanente des sentences, mais aussi de toutes les autres parties dont l'intérêt pour le processus sentenciel est légitime. Bien qu'il soit aisément descriptible, nous reconnaissons que cet idéal n'est pas facile à atteindre. Certaines des principales difficultés ont déjà été décrites au chapitre 3. Puisqu'il est peu probable que le Canada parvienne à se doter d'un système national d'information sur les sentences répondant à cet idéal au cours de la prochaine décennie, certains pourraient soutenir qu'il faudrait retarder la mise en œuvre de nos recommandations jusqu'à ce que le système soit en place. Cet argument ignore un fait crucial: chaque semaine, des juges canadiens condamnent des milliers de personnes, et le font en l'absence d'une information étendue sur les pratiques de leurs collègues. On a donc tort de prétendre qu'il faut attendre: les tribunaux ne peuvent attendre 10 ans ou plus, jusqu'à ce que des données complètes soient disponibles avant de se remettre à prononcer des sentences.

Aux États-Unis, les commissions qui ont élaboré des lignes directrices de nature présomptive ont souvent été obligées de le faire en l'absence de données nombreuses et exhaustives. À l'origine, ces lignes directrices ont donc été fondées sur l'analyse détaillée de seulement quelques milliers de cas, relatifs à beaucoup d'infractions différentes. Ensuite, les commissions ont été mieux informées de l'effet de leurs lignes directrices, mais sans disposer encore d'un système idéal. Au Canada, le choix qui s'offre à nous est le suivant: ou nous essayons de faire des progrès malgré l'absence de certitude complète, ou nous

nous résignons à en faire aucun. Il va sans dire que la Commission recommande sans hésitation que nous progressions dans la voie d'une réforme nécessaire.

2.2 Nature de l'information requise

Chaque affaire criminelle peut être définie selon un nombre quasi infini de paramètres. À l'étranger, les commissions sentencielles ont parfois décidé de compiler des données sur un très grand nombre de variables, choix qui s'explique par des facteurs complexes mais qui, dans l'ensemble, semble relié au fait que les principes qui devaient guider la détermination de la sentence n'étaient pas encore complètement élaborés au moment où commençait la collecte des données. En ce qui concerne l'information requise dans le contexte des recommandations de notre Commission, il ne nous paraît pas nécessaire de compiler un éventail aussi vaste de données. De fait, certaines commissions américaines ont maintenant constaté qu'il leur était impossible de compiler des données sur toutes les variables qu'elles avaient jugées importantes. Ce dont nous avons vraiment besoin, ce sont des données directement reliées au nombre limité de principes proposés pour orienter la détermination de la sentence.

L'examen des propositions formulées par la Commission à ce sujet permet de penser qu'il faudrait tout au moins obtenir de l'information d'ordre statistique et juridique sur les facteurs suivants:

Données statistiques

- a) Infraction(s) dont un prévenu a été reconnu coupable.
- b) Sentence(s): le type de sanction imposée (amendes, probation, détention, etc.).
- c) Sentence(s): le quantum de la sanction (par exemple, le montant de l'amende, la durée de l'incarcération).
- d) Le pourcentage des sentences conformes aux lignes directrices ou s'en écartant.
- e) L'évolution de la population carcérale.

Données juridiques

- f) Une indication de la gravité de l'infraction, dans les circonstances particulières de sa perpétration (telle que précisée ultérieurement par le juge dans ses motifs), par rapport à la sévérité de la sentence imposée.
- g) Une indication de la gravité du casier judiciaire, s'il y a lieu, tel qu'il a été communiqué au tribunal (et précisée ultérieurement par le juge dans ses motifs), par rapport à la sévérité de la sentence imposée.

- h) Présence de circonstances aggravantes ou atténuantes importantes, y compris les raisons qui motivent un écart de la sentence par rapport aux lignes directrices.

Il est incontestable que tout ce qui concerne les points a), b) et c) ci-dessus est essentiel pour connaître les principales tendances des pratiques sentencielles qui ont cours. Le point d) est fondamental pour évaluer dans quelle mesure les lignes directrices sont suivies. Le point e) permettra d'évaluer l'un des effets les plus importants des recommandations de la Commission. Les points f) et g) permettront quant à eux de comprendre la nature des sentences par rapport aux lignes directrices, notamment en ce qui concerne les infractions comportant une présomption d'emprisonnement ou de non-emprisonnement sous réserve. Dans ces cas, ce sont en effet des renseignements sur le casier judiciaire et sur la gravité de l'infraction qui permettent au juge de déterminer la nature de la sanction (présomptive) appropriée. En ce qui concerne le point h), il est essentiel pour comprendre les raisons qui justifient que des sentences demeurent à l'intérieur des lignes directrices ou qui s'en écartent. En classant les points f), g) et h) dans la catégorie des données juridiques, nous ne voulons pas dire que la commission permanente des sentences ne pourra pas en extraire des statistiques pertinentes. Nous voulons simplement souligner que ces données devront d'abord être extraites des jugements écrits, entre autres, pour être ensuite traitées selon des méthodes statistiques.

Certes, il serait utile d'obtenir de l'information additionnelle pour mieux comprendre les facteurs qui déterminent les sentences et discerner les problèmes à venir. Toutefois, la liste que nous venons de dresser nous paraît tout à fait adéquate et nous permettra d'ailleurs d'obtenir des données beaucoup plus complètes que celles qui ont jamais pu être systématiquement compilées au Canada ou à l'étranger à l'échelle nationale.

Dire qu'il sera nécessaire d'obtenir de l'information sur chaque affaire ne signifie pas que chacun des contrevenants au Canada devra faire partie de l'échantillon national. Certes, cela serait sans doute idéal, mais il sera vraisemblablement suffisant de choisir des échantillons d'infractions et de se limiter à un certain nombre de tribunaux pour obtenir une image assez complète de la détermination de la sentence, sans encourir de frais exorbitants. Des échantillons pourront être constitués à intervalles réguliers, de manière continue et en modifiant le choix des tribunaux qui feront partie de l'échantillon. Comme nous l'avons dit, ce système d'échantillonnage semble avoir été la règle plutôt que l'exception lorsqu'ont été établies les premières commissions sur les sentences aux États-Unis.

2.3 L'administration d'un système d'information sur les sentences

Selon nos recommandations, l'une des responsabilités de la commission permanente des sentences consistera à recueillir l'information voulue sur les sentences pour s'acquitter des diverses tâches qui lui auront été confiées au sujet des lignes directrices. Nous recommandons par conséquent que le pouvoir

de recueillir cette information soit explicitement attribué à la commission permanente des sentences. Cela ne signifie pas qu'elle devra se charger matériellement de recueillir toutes les données avec ses propres ressources. Il est toutefois impérieux que la commission permanente détienne l'autorité d'entreprendre ou de faire entreprendre ce travail.

Nous avons brièvement décrit au chapitre 3 la situation regrettable dans laquelle nous nous trouvons, au Canada, en matière de données sur les sentences. Cette situation s'explique par un certain nombre de raisons pratiques et politiques sur lesquelles il n'y a pas lieu de s'étendre ici. Il importe toutefois de mentionner que le Centre canadien de la statistique juridique travaille actuellement en collaboration avec les provinces pour tenter d'extraire de leurs propres systèmes informatisés les données sur les sentences qu'il compilait directement il y a deux décennies. Bien que cette initiative supprimerait le double emploi, elle implique aussi que le Centre est tributaire de la mise en place par les provinces d'une variété de systèmes automatisés de traitement des données. Cette mise en place est évidemment assez lente, et il faut encore attendre un certain temps pour que le système fonctionne dans toutes les parties de la province (notamment dans les petites collectivités ou les régions éloignées). Quoi qu'il en soit, il est fort peu vraisemblable que le Centre canadien de la statistique juridique parvienne à compiler d'autres données que celles portant sur la sentence reliée à chaque chef d'accusation dont un prévenu aura été reconnu coupable. En d'autres mots, les autres renseignements figurant dans notre liste (f, g et h) devront être recueillis d'une autre manière.

À cause des limites des systèmes actuels, il est indispensable que la commission permanente des sentences ait le pouvoir de rassembler des données correspondant à ses propres besoins immédiats. Il est intéressant de constater que bien que divers États américains n'aient pas eu à faire face au problème spécifiquement canadien de la répartition fédérale-provinciale des pouvoirs, ils se sont retrouvés dans une situation fort semblable à celle que nous connaissons actuellement. C'est d'ailleurs pourquoi certaines commissions américaines ont reçu le pouvoir, par voie législative (*Hann, 1985, p. 9*), de compiler des données sur les sentences, ce qui les a amenées à mettre en place leurs propres systèmes informatisés (*Ibid., p. 5*). La Commission des sentences de la Pennsylvanie, au titre de dispositions habilitantes établissant ses pouvoirs a été autorisée à obtenir des données des administrations concernées de cet État, à publier ces données (accompagnées d'analyses) et à adresser à l'Assemblée législative des recommandations dans les domaines correspondant à ces données (*Ibid., p. 6-8*).

Il y a cependant une autre raison qui justifie de donner à la commission permanente des sentences le pouvoir d'entreprendre la collecte de données de sa propre initiative: ses besoins en la matière seront beaucoup plus spécifiques que ceux des autres organismes. Les programmes de collecte de données de ces derniers sont de portée à la fois trop vaste et trop étroite pour une commission permanente des sentences. Par exemple, le programme de collecte de données judiciaires que met progressivement en place le Centre canadien de la

statistique juridique est de portée très générale et englobe des renseignements qui ne présenteront pas d'intérêt immédiat pour la commission. Par contre, il ne permet pas de compiler des données sur la population carcérale, que la commission devra donc obtenir ailleurs. En conséquence, si la commission permanente des sentences ne dispose pas de ressources propres tant du point de vue de son organisation que de ses finances pour la collecte et l'analyse de données, elle ne sera pas en mesure de rassembler toute l'information que requiert l'exécution de son mandat.

Finalement, quelle que soit l'autorité accordée en vertu de la loi à n'importe quelle institution pour recueillir des données sur les sentences au Canada, le succès de l'entreprise exige la collaboration non seulement des provinces et territoires, mais aussi des diverses instances judiciaires. Puisque les détenteurs de l'information sont eux-mêmes dispersés dans divers groupes administratifs (par exemple, les juges et les greffiers des tribunaux relèvent d'autorités différentes), rien ne peut se faire sans un effort résolu de coopération. Le fait de donner à la commission permanente des sentences l'autorité voulue pour recueillir des données sur les sentences présente l'avantage d'établir une relation nette entre les données qui sont demandées et la nécessité de les obtenir, ce qui devrait normalement faciliter la collaboration de toutes les parties concernées.

Si la commission permanente des sentences pouvait, de sa propre autorité, recueillir des données, elle pourrait également traiter rapidement ces données, pour vérifier si ses lignes directrices posent des problèmes d'interprétation. En même temps, elle pourrait s'assurer que les données obtenues sont de qualité suffisante pour lui permettre de remplir ses fonctions.

Pour l'essentiel de ses tâches, la commission permanente des sentences n'aura pas besoin d'une masse aussi considérable de données (comme celles énumérées ci-dessus) sur chaque affaire. Bien qu'il serait sans doute préférable d'obtenir toutes ces données sur chaque cause, il est peu vraisemblable qu'on en arrive là dans un avenir rapproché. À toutes fins pratiques, il suffira pour le moment de recueillir ces données par les méthodes d'échantillonnage.

Pour remplir d'autre besoins, il faudra cependant aussi que la commission permanente des sentences effectue des études spéciales sur des sujets donnés. Par exemple, elle voudra sans doute connaître la raison des différences qu'elle aura constatées dans le recours à certains types de sentence. Il se peut en effet que deux provinces ou territoires prononcent des sentences radicalement différentes pour une même infraction. Cette différence pourrait résulter d'une différence d'accès à certains programmes; elle pourrait également s'expliquer par une différence dans la façon dont l'infraction est commise. Elle pourrait aussi indiquer la nécessité de fournir aux tribunaux une orientation plus explicite. C'est sans doute en effectuant des études spéciales que la commission sera la plus à même de résoudre ce genre de problème.

2.4 Une information destinée aux juges

La commission permanente des sentences aura également la responsabilité de rassembler une information appropriée pour aider les juges à rendre leurs décisions. Il pourrait s'agir de précisions sur les pratiques sentencielles qui ont cours (notamment sur les raisons des écarts par rapport aux lignes directrices), de renseignements sur les directives émanant des cours d'appel, d'indications sur la disponibilité de programmes de sanctions communautaires, et d'évaluation de statistiques sur le résultat de l'imposition de diverses sanctions, par exemple la possibilité de voir diverses catégories de contrevenants satisfaire de façon complète aux exigences d'une sanction communautaire.

L'un des avantages les plus évidents à confier à la commission permanente des sentences le soin de recueillir ces données est qu'elle sera composée non seulement d'une majorité de juges (ayant une connaissance directe des besoins d'information de leurs collègues), mais qu'elle sera aussi l'organisme à qui aura été confiée la mission d'améliorer la structure du processus sentenciel. En d'autres mots, la commission permanente des sentences sera perçue comme un organisme non seulement susceptible de guider la détermination des sentences, mais aussi de fournir aux juges l'information que la majorité d'entre eux, à en croire les sondages récents, jugent la plus utile.

2.5 La mise sur pied d'un système d'information: les étapes nécessaires

Depuis sa création en 1981, le Centre canadien de la statistique juridique a la responsabilité, notamment, de mettre au point un système de collecte de statistiques sur les sentences. Cette mise en œuvre est loin d'être achevée, et il est difficile de savoir quand elle le sera. Par ailleurs, ce système ne permettra pas de recueillir toutes les données nécessaires pour la bonne exécution des fonctions confiées à la commission permanente des sentences. Manifestement, celle-ci sera donc obligée de recueillir elle-même certaines données de sa propre initiative. Par contre, il serait malvenu qu'elle tente de créer sa propre structure permanente de collecte de données qui ferait double emploi ou entrerait en concurrence avec celle du Centre canadien de la statistique juridique.

14.2 La Commission recommande que la commission permanente des sentences soit autorisée à recueillir elle-même les données que requiert l'exécution de son mandat, et à l'instar de Statistique Canada, à s'assurer la collaboration des provinces.

Pour accomplir ses fonctions, la commission permanente des sentences aura intérêt à collaborer étroitement avec le Centre canadien de la statistique juridique, qui se verrait ainsi renforcé dans son rôle de colliger des statistiques nationales sur la détermination de la sentence.

14.3 La Commission recommande que la commission permanente des sentences entreprenne ou fasse entreprendre, durant les premières

années de son mandat et selon ses besoins, des études spéciales sur les pratiques en matière de détermination des sentences.

Ces études pourront être effectuées dans les domaines que nous avons inclus dans la catégorie des données juridiques. Il importe peu de savoir si elles seront concrètement réalisées par la commission permanente des sentences elle-même, par des analystes privés sous supervision du personnel de la commission, ou en coopération avec le Centre canadien de la statistique juridique. Ce qui est essentiel, c'est qu'elles soient exécutées sous l'autorité de la commission permanente. Selon nos estimations, il suffirait à la commission pour ce faire de disposer d'un budget annuel d'environ 300 000 dollars.

À plus longue échéance, la commission permanente des sentences devrait devenir un client important du Centre canadien de la statistique juridique. Actuellement, les principaux clients gouvernementaux du Centre sont représentés au sein de ses divers conseils et comités pour orienter son action et le conseiller. Nous ne recommandons pas que la commission permanente des sentences établisse des liens aussi officiels avec le Centre canadien de la statistique juridique, tout au moins au départ. Il serait probablement bon qu'elle examine l'évolution de la situation au cours des années, pour voir si l'établissement de tels liens formels serait opportun.

Étant donné la nécessité d'accorder à la commission permanente l'autorisation de recueillir des données pour son propre compte:

14.4 La Commission recommande que la commission permanente des sentences reçoive des crédits suffisants pour lui permettre de recueillir les données sur les sentences dont elle a besoin pour assumer ses responsabilités.

Il se peut qu'à long terme la commission permanente des sentences ait intérêt à acquérir de tels services auprès du Centre canadien de la statistique juridique.

Finalement, il est probable que la commission aura toujours besoin de recueillir elle-même certaines données. Par conséquent, outre le budget prévu pour se procurer des données de base sur les sentences, il faudra lui fournir des ressources financières complémentaires pour d'autres types de recherches. Nous estimons que des fonds de 800 000 dollars, tel que mentionné à la section 1.2.6 de ce chapitre, seront suffisants pour couvrir les frais de ces recherches.

3. L'effet des recommandations sur les institutions provinciales

Les systèmes d'information ne sont pas le seul domaine de compétence provinciale touché par les recommandations de la Commission. En effet, l'appel à la modération en matière d'incarcération devrait se traduire notamment par des peines d'incarcération plus courtes. Or, chacun le sait, les contrevenants

condamnés à des peines d'incarcération de moins de deux ans sont détenus dans une prison provinciale, alors que les autres le sont dans un pénitencier fédéral. Raccourcir les sentences d'incarcération risque donc de se traduire par un certain transfert de la population carcérale des établissements fédéraux vers les établissements provinciaux. Si cela se produisait, les pressions exercées sur le système correctionnel provincial devraient normalement être contrebalancées par la mise en œuvre de plusieurs autres recommandations de la Commission, notamment des suivantes.

- a) Les recommandations concernant le paiement des amendes diminueront radicalement l'emprisonnement pour défaut de payer une amende, qui est un fardeau pour les provinces;
- b) L'abolition de toutes les peines minimales, sauf pour le meurtre et la haute trahison, réduira également sensiblement le nombre de détenus incarcérés dans les établissements provinciaux;
- c) Les lignes directrices contribueront également de manière très significative à atténuer les pressions exercées sur les établissements provinciaux. Par exemple, des milliers d'affaires concernant toutes sortes d'infractions au *Code criminel* (par exemple, l'entrave à la justice – art. 127; l'omission de comparaître – par. 133(4) et (5); la conduite dangereuse – art. 234 et par. 234(1); le défaut de se conformer à une ordonnance – art. 666; la possession de stupéfiants – art. 3 de la *Loi sur les stupéfiants*) aboutissent actuellement à des sentences purgées dans les prisons provinciales. Selon les recommandations de la Commission, toutes ces infractions comportent une présomption de non-emprisonnement, sous ou sans réserve;
- d) L'accent mis par la Commission sur la nécessité d'accroître le recours aux sanctions communautaires devrait également se traduire par une diminution de la population carcérale des prisons provinciales. Nous reconnaissons toutefois que c'est aux provinces que revient la responsabilité de mettre sur pied et d'exploiter des programmes communautaires.

Il appartiendra à la commission permanente des sentences de surveiller de près l'effet des recommandations de la Commission sur la taille de la population carcérale. S'il s'avère que les mesures que nous venons d'énumérer sont insuffisantes pour empêcher une augmentation rapide du nombre des détenus des prisons provinciales par suite de la réduction de la durée des sentences d'incarcération, la limite de deux ans qui détermine l'incarcération provinciale devra sans doute être abaissée. Cela se traduira par une augmentation du pourcentage de détenus des pénitenciers fédéraux par rapport à ceux des prisons provinciales. Nous avons déjà eu l'occasion d'expliquer, dans le chapitre consacré à l'histoire du système pénal, que cette limite de deux ans avait été établie de manière relativement arbitraire, et il n'est d'ailleurs pas inutile de mentionner qu'abaisser cette limite pourrait aussi être plus conforme au classement des infractions et des peines maximales proposé par la Commission.

Les recommandations de la Commission pourront avoir une dernière conséquence sur des questions de compétence provinciale. Certaines de nos recommandations sont destinées à accroître le caractère public du processus de négociation de plaider et à renforcer auprès des intervenants dans ce processus l'obligation de rendre compte de cette négociation. Il serait donc souhaitable que les provinces contribuent à l'élaboration de normes communes à ce sujet, de façon à garantir le maximum d'égalité et d'équité dans tout le pays.

4. Les coûts de mise en œuvre et de fonctionnement

La Commission n'était pas invitée, de par son mandat, à examiner les implications financières de ses propositions, mais puisqu'il est évident que toute réforme coûte de l'argent, les commissaires ont pensé qu'il serait souhaitable d'apporter quelques précisions sur la nature des frais envisagés et le principe de leur partage. Voici donc quelques commentaires à ce sujet.

4.1 Coût de la mise en œuvre

Certaines recommandations de la Commission nécessiteront des fonds de «démarrage», mais la plupart de ceux-ci seront à plus long terme compensés par une réduction du coût de fonctionnement du système pénal. Par exemple, la Commission recommande un recours accru aux sanctions carcérales en milieu ouvert. Cela signifie que des installations et des programmes adéquats devront être mis en place là où ils n'existent pas actuellement (par exemple, des camps de travail, des résidences de formation communautaires, etc.). À la longue, cependant, le recours accru à la détention en milieu ouvert se traduira par une diminution du recours aux établissements de détention en milieu sécuritaire, qui sont plus coûteux.

L'application du principe de modération dans le recours à l'incarcération se traduira par l'élaboration de nouveaux programmes destinés à appuyer le recours accru aux sanctions communautaires.

L'instauration d'un système d'information de portée nationale exigera manifestement des investissements de la part du gouvernement fédéral et des provinces. S'il est décidé de demander à chaque province de procéder à la collecte des données requises sur les sentences, il est certain que ce sont les provinces qui utilisent actuellement les méthodes les moins modernes qui devront assumer les frais de rattrapage les plus élevés.

Un dernier exemple du coût de la mise en œuvre nous est fourni par les dépenses de formation, d'éducation, d'orientation et de réorientation de toutes les personnes qui assurent le fonctionnement du système pénal, c'est-à-dire, entre autres, les magistrats, les avocats, les policiers, les agents de probation et de libération conditionnelle, le personnel judiciaire, ainsi que tous les professionnels et bénévoles œuvrant dans ce secteur. La Commission ne s'est

pas explicitement penchée sur le besoin de disposer de programmes d'éducation adéquats pour appuyer son effort en vue de résoudre les problèmes de disparité et d'équité dans la détermination des sentences. Elle n'en reconnaît pas moins l'importance cruciale de ces programmes, non seulement pour améliorer de façon générale la qualité du processus sentenciel, mais aussi pour assurer une mise en œuvre efficace et sans heurt des réformes qu'elle propose. Enfin, il ne faudra pas oublier de mettre en place des programmes d'éducation du public, pour l'informer des changements apportés au processus sentenciel.

4.2 Coût du fonctionnement

L'ensemble de la réforme envisagée par la Commission ne devrait pas entraîner d'augmentation importante du coût de fonctionnement du système pénal. Si elles sont adoptées dans leur totalité, on constatera normalement une réduction générale du recours aux sanctions carcérales, plus coûteuses, au profit de nouveaux programmes communautaires, qui le sont moins. Nous pensons par ailleurs que les lignes directrices que nous avons proposées permettront à cette mutation de se produire sans «élargir le filet de la répression pénale». La création d'une commission permanente des sentences entraînera bien sûr des dépenses régulières de fonctionnement mais celles-ci ne devraient pas susciter non plus de hausse nette des frais d'exploitation du système pénal, étant donné les économies qui résulteront de la politique de modération dans le recours à l'incarcération. Enfin, l'abolition de la libération conditionnelle totale et la réduction de la libération sous surveillance obligatoire devraient également se traduire en dernier lieu par des réductions assez substantielles des frais d'exploitation.

4.3 Conclusion

La mise en œuvre des recommandations de la Commission se traduira certainement par un ajustement du coût d'exploitation du système pénal, notamment en ce qui concerne l'incarcération et les sanctions communautaires. On peut prévoir qu'une partie importante de ces dépenses devront être assumées par les provinces, ce qui augmentera leur responsabilité financière. Certes, le gouvernement fédéral devra lui aussi assumer des frais supplémentaires (par exemple, du fait de la création de la commission permanente des sentences), mais il devrait également réaliser des économies non négligeables (notamment grâce à un recours plus modéré à l'incarcération, à l'abolition de la libération conditionnelle totale et à la réduction de la libération sous surveillance obligatoire). En conséquence, la Commission invite le gouvernement fédéral à aider les provinces à assumer aussi bien les frais de démarrage que les dépenses de fonctionnement de la réforme proposée. Certes, il ne nous appartient pas de formuler ici de recommandations détaillées en matière de mécanismes de financement, mais nous sommes conscients que le gouvernement fédéral a la responsabilité de venir en aide aux provinces dans l'application d'une politique et de principes de portée nationale. L'établissement d'une

politique en matière de justice pénale ne consiste pas simplement à confier au Fédéral le soin d'adopter des lois, en laissant aux provinces celui de les appliquer.

Le Groupe de travail Neilsen a bien souligné l'importance de faire partager les dépenses du système pénal par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. L'application de la *Loi sur les jeunes contrevenants* nous offre d'ailleurs l'exemple d'un domaine dans lequel le gouvernement fédéral a accepté la responsabilité de partager le coût de la réforme de la justice pénale. Le Groupe de travail Neilson (p. 26) résume ainsi son opinion à ce sujet:

Enfin, étant donné les relations décrites ci-dessus avec les provinces dans ce secteur de partage des compétences, le Groupe d'étude croit qu'il y a lieu d'insister sur une collaboration plus étroite et une approche plus pratique. Dans toute la mesure du possible, les services pourraient être partagés et des efforts, être faits pour instituer la collaboration dans l'élaboration du nouveau droit pénal, en assujettissant la consultation à des critères comme l'élaboration conjointe des données relatives à l'établissement des coûts, et en mettant sur pied conjointement des projets novateurs.

Nous nous sommes contentés ici de faire ressortir certains des aspects financiers de nos propositions. Nous sommes convaincus que la mise en œuvre de notre projet de réforme intégrée ne devrait pas se traduire à long terme par une augmentation globale des dépenses afférentes à la justice pénale. Cependant, comme nous l'avons signalé, certaines mesures exigeront de nouveaux crédits de mise en œuvre et d'application. Puisque la mise en œuvre d'un projet de réforme de la justice pénale, quel qu'il soit, doit nécessairement être assumée par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, ce partage doit aussi s'étendre aux aspects financiers. En conclusion, nous espérons que la mise en œuvre de la réforme que nous proposons de la justice pénale continuera d'être guidée par le principe du partage des responsabilités.

5. L'échéancier de la réforme: quelques précisions

Une commission d'enquête n'a certes pas le pouvoir d'assurer elle-même la mise en œuvre de ses recommandations. Sans donc proposer ici un échéancier détaillé de mise en œuvre de notre projet, nous n'en souhaitons pas moins donner quelques indications d'ordre général à ce sujet. L'exigence la plus impérieuse est qu'aucune modification législative des peines maximales et des dispositions relatives à la libération conditionnelle et à la réduction de peine n'ait lieu tant que des lignes directrices déterminant de façon présomptive la durée des peines d'incarcération n'auront pas été mises au point par la commission permanente des sentences. Quatre autres points méritent également d'être soulignés:

- a) La création d'une commission permanente des sentences

L'une des premières étapes de la réforme consistera à adopter la législation nécessaire pour autoriser la création de la commission

permanente des sentences et l'investir des pouvoirs requis pour élaborer des systèmes adéquats d'information sur les sentences.

- b) Le parachèvement des lignes directrices sur la durée des sentences carcérales

La tâche initiale de la commission permanente des sentences consistera à parachever les lignes directrices, conformément aux recommandations et aux lignes types élaborées par cette Commission. Des durées d'incarcération devront être établies pour toutes les infractions comportant une présomption quant à un recours éventuel à l'emprisonnement (soit, la présomption d'emprisonnement sans réserve et les présomptions d'emprisonnement et de non-emprisonnement sous réserve). La commission permanente des sentences devra peut-être consulter les autres organismes participant actuellement à la révision du droit pénal, pour préciser ces échelles numériques. Elle devra également coordonner ses activités avec celles du Centre canadien de la statistique juridique et des autres organismes concernés, pour implanter ses systèmes d'information sur les sentences de la manière la plus efficiente possible.

- c) Consultations

Pour formuler ses lignes directrices et mettre en œuvre des systèmes adéquats d'information sur les sentences, la commission permanente des sentences devra consulter les ministères et organismes concernés fédéraux et provinciaux, ainsi que les professionnels et les autres parties intéressés. Nous prévoyons que d'ici là, le ministre de la Justice aura déjà entrepris des consultations sur les recommandations de la Commission, soit peu après la publication de ce rapport.

- d) L'adoption des lignes directrices par la Chambre des communes

Cette procédure d'adoption tacite des lignes directrices par la Chambre des communes est décrite en détail au chapitre 11. Comme nous l'avons déjà souligné, on devra procéder à l'adoption des lignes directrices de manière à ce que leur mise en œuvre puisse coïncider avec les autres modifications législatives qui résulteront des recommandations de la Commission.

6. Liste des recommandations

14.1 La Commission recommande que le *Code criminel* soit modifié pour permettre la création et le fonctionnement d'une commission permanente des sentences.

14.2 La Commission recommande que la commission permanente des sentences soit autorisée à recueillir elle-même les données que requiert l'exécution de son mandat, et à l'instar de Statistique Canada, à s'assurer la collaboration des provinces.

- 14.3 La Commission recommande que la commission permanente des sentences entreprenne ou fasse entreprendre, durant les premières années de son mandat et selon ses besoins, des études spéciales sur les pratiques en matière de détermination des sentences.**
- 14.4 La Commission recommande que la commission permanente des sentences reçoive des crédits suffisants pour lui permettre de recueillir les données sur les sentences dont elle a besoin pour assumer ses responsabilités.**

Notes

- ¹ Il y a des commissions sur les sentences dans les États suivants: Floride, Maine, Minnesota, Pennsylvanie, Caroline du Sud et Washington.
- ² *Loi sur les juges*, S.R.C. 1970, c. 159.

Chapitre 15

Conclusion

Une conclusion sert habituellement à résumer les principaux éléments d'un livre ou d'un rapport. Dans notre cas, elle serait superflue puisque nous avons déjà présenté ce résumé au début de notre rapport. Par ailleurs, dans l'introduction générale de la deuxième partie, nous avons précisé les objectifs qui ont présidé à l'élaboration de nos recommandations. Nous allons donc, dans cette brève conclusion, nous pencher sur les principaux aspects de notre projet de réforme globale.

L'une des constatations qui émergent de toutes les recherches effectuées par la Commission est que le système actuel est plus complexe qu'efficace. La complexité croissante du système pénal et l'augmentation constante du coût de son fonctionnement n'ont été compensés par aucun gain correspondant du côté des bénéficiaires qu'en retire la société. Nous pourrions même aller plus loin et affirmer que la complexité excessive du système est un prix trop élevé à payer pour les maigres bienfaits qui en découlent. Par exemple, malgré le fait que l'un des objectifs actuels du système pénal soit l'individualisation des sentences, et que les règles et les programmes qui sont censés favoriser l'atteinte de cet objectif aient été multipliés, le processus sentenciel fonctionne toujours dans la réalité selon une logique très élémentaire voulant que toutes les sanctions soient définies par rapport à l'incarcération.

Le système pénal engendre ses propres besoins et consacre ainsi des ressources fort importantes à la satisfaction de ces besoins artificiels plutôt qu'à répondre aux attentes de la société. Ainsi, c'est plutôt par souci d'atténuer les pressions exercées par l'augmentation de leur population carcérale que par volonté claire de protéger le public et de réadapter les contrevenants que plusieurs pays ont adopté des mécanismes de mise en liberté anticipée des détenus. En fait, de par sa complexité, non seulement le processus sentenciel est-il difficilement compréhensible par le public, mais il dissimule également ses avantages et ses faiblesses, ce qui rend son évaluation particulièrement difficile.

Confrontée à cette réalité, la Commission a décidé qu'il importait maintenant de simplifier le processus sentenciel et de combler l'écart qui existe

entre la lettre et l'esprit de la loi, d'une part, et son application concrète, de l'autre. Pour ce faire, elle a été amenée à établir une distinction importante entre deux formes de complexité. La première peut être décrite comme le résultat involontaire des diverses modifications apportées au coup par coup aux lois et pratiques sentencielles. Toutes sortes de mesures législatives se sont ajoutées les unes aux autres sans que l'on ait apparemment tenté de les coordonner pour en faire un ensemble cohérent. Le labyrinthe des règlements régissant la mise en liberté anticipée est un exemple frappant de cette complexité, qui contrecarre en fait les objectifs du processus sentenciel. Autre exemple: l'utilisation des sentences concurrentes et consécutives. Ces complications inutiles peuvent certainement être supprimées de manière à améliorer l'ensemble du processus.

Il est toutefois un second genre de complexité qui présente un lien intrinsèque avec le processus sentenciel et qui constitue en fait un élément déterminant et permanent de son fonctionnement. Choisir d'imposer une sanction à un membre de notre société est une décision lourde de conséquences, qui exige de prendre en considération de nombreux facteurs. De fait, toute décision d'imposer une mesure coercitive à un être humain présente une irréductible complexité, et en cherchant à rendre les sentences plus compréhensibles et prévisibles, il est indispensable de ne pas simplifier à l'excès le processus. Dans ses recommandations concernant un modèle de lignes directrices, la Commission a voulu éviter le piège d'un choix trop limité fondé seulement sur deux présomptions inconditionnelles (l'emprisonnement ou le non-emprisonnement), et c'est pourquoi elle recommande l'usage de quatre présomptions différentes. Elle est en fait fermement convaincue que la simplification du processus sentenciel est un objectif souhaitable, mais qu'il ne doit pas être poursuivi aux dépens des principes de justice fondamentale. Il faut se garder de ne pas schématiser à l'excès des problèmes tels que décider ou non d'emprisonner un contrevenant, prononcer des sentences d'incarcération exceptionnelles et déterminer la sanction pour des infractions multiples. Toutes ces questions ont fait l'objet d'un examen attentif et d'une réflexion approfondie de la part des commissaires et leurs recommandations devraient être évaluées avec autant de soin qu'ils en ont apporté à les formuler.

Nous n'avons cessé de répéter dans ce rapport que les recommandations constituaient une réforme intégrale destinée à établir un certain équilibre entre l'exercice d'une discrétion totale et l'établissement d'une structure inflexible de sentences obligatoires. Il est incontestable que cet équilibre est difficile à trouver et délicat à maintenir, mais il n'en reste pas moins que les commissaires étaient résolus d'éviter toute solution extrême, dans un sens ou dans l'autre, surtout à l'égard de la question des lignes directrices. L'une des solutions qui s'offraient à la Commission était d'abandonner complètement aux cours d'appel la responsabilité de l'élaboration d'une politique sentencielle et de lignes directrices à l'intention des juges, mais ce faisant, elle se serait écartée de son mandat. Cette solution ne revenait qu'à entériner le statu quo, en ignorant tous les problèmes que les recherches de la Commission avaient relevés par rapport aux pratiques sentencielles actuelles. De fait, si la situation actuelle

avait été jugée dans son ensemble satisfaisante, jamais la Commission n'aurait été créée, et jamais on ne lui aurait donné le pouvoir de dépenser les fonds publics. Une autre solution plus extrême aurait été de faire table rase de la tradition judiciaire canadienne, et de proposer un modèle de lignes directrices sentencielles essentiellement fondé sur le calcul d'indices numériques et n'offrant que peu de souplesse (ayant la forme par exemple d'une grille sentencielle ou d'équations mathématiques).

Au lieu de se résigner à ce qu'aucun changement véritable ne soit apporté ou de proposer une réforme incompatible avec nos traditions judiciaires, la Commission a formulé des recommandations qui représentent en fait un juste milieu. Les solutions qui visent un tel équilibre donnent prise, de leur nature même, à une double critique. On peut leur reprocher d'être trop directives ou de ne pas l'être assez. En assumant le risque d'être la proie de critiques venant des deux extrêmes, la Commission a délibérément choisi le juste milieu, à la fois parce qu'il représente une solution raisonnable et parce qu'il est conforme à la tradition canadienne de résoudre ainsi les problèmes auxquels le pays est confronté. Quiconque serait tenté de modifier cette orientation fondamentale des recommandations de la Commission, en les rapprochant soit du statu quo, soit de solutions plus radicales qui ont été explicitement rejetées, romprait l'équilibre entre les institutions judiciaires et les institutions démocratiques que les commissaires ont jugé essentiel d'atteindre.

Deux questions viendront immédiatement à l'esprit de ceux qui voudront évaluer le sens de la réforme intégrée proposée par la Commission. Premièrement, en recommandant d'abaisser le niveau des peines maximales, la Commission ne propose-t-elle pas l'adoption d'une attitude plus indulgente envers le crime? Deuxièmement, en recommandant des lignes directrices ayant la forme de présomptions, ne retire-t-elle pas à la magistrature son pouvoir de décision? Ces deux questions sont reliées de manière si étroite que nous pouvons y apporter une seule réponse.

Bien que la Commission recommande d'abaisser le niveau des peines maximales, celles-ci restent encore bien supérieures aux peines moyennes qui sont actuellement infligées au Canada. D'autre part, la Commission recommande que tout contrevenant condamné à l'emprisonnement passe au moins les trois quarts de sa sentence en détention. Si les sentences restaient à leur niveau actuel, cette recommandation aurait pour effet à très courte échéance d'augmenter sensiblement la population carcérale. Le risque encouru ici n'est donc pas celui d'une modération indue, mais plutôt celui d'un surcroît de sévérité. Pour prévenir une augmentation de la sévérité globale des sanctions, la Commission propose plusieurs mesures, notamment: une déclaration du but et des principes de la détermination de la sentence qui accorde la priorité aux principes de proportionnalité et de modération, des lignes directrices sur les sentences, un recours accru aux sanctions communautaires et une diminution notable du recours à l'incarcération pour ceux qui ne payent pas leur amende. Le pouvoir d'appliquer ces propositions, ou d'y

résister, appartient en totalité à ceux qui l'ont toujours détenu et qui doivent continuer à le détenir, à savoir les juges. Rien, dans nos recommandations, n'obligera un juge à déterminer une sentence selon une méthode ou des principes autres que ceux qu'il estime justes. Sa décision pourra cependant prendre appui sur des sentences présomptives qui ont été soigneusement conçues pour se conformer aux causes types, et qui feront l'objet d'une réévaluation régulière. Le juge conservera la pleine liberté de déterminer si telle ou telle affaire est suffisamment singulière pour justifier une décision qui s'écarte des lignes directrices. Si tel est le cas, il devra expliciter les raisons qui motivent sa décision. Lorsqu'il aura respecté cette condition, sa décision et les raisons qui la justifient pourront toujours être révisées en appel, s'il y a pourvoi. Toute cette procédure est entièrement conforme à notre tradition judiciaire.

Au cours de ses délibérations et de l'élaboration de ses recommandations, la Commission a sans cesse été guidée par un souci de réalisme et par le désir de faciliter la mise en œuvre de la réforme qu'elle propose. Nous avons déjà souligné que depuis la publication du rapport du Comité Ouimet en 1969, nombreux sont ceux qui ont réclamé, en vain jusqu'à présent, que les juges justifient par écrit toutes leurs sentences d'emprisonnement. Selon un rapport publié en août 1986 par le Solliciteur général du Québec, 18 347 contrevenants ont été condamnés à une peine d'incarcération dans un établissement de la province durant l'année financière 1985-1986 (*Rapport du Comité d'étude sur les solutions de rechange à l'incarcération*, p. 57). Ce chiffre, qui ne porte que sur le nombre de détenus incarcérés dans les établissements provinciaux du Québec, donne une très bonne idée du nombre très élevé de peines d'emprisonnement infligées chaque année dans l'ensemble du Canada. Tout en estimant que l'obligation de justifier par écrit les peines d'emprisonnement réduirait sensiblement le recours à ce type de sentences, on doit reconnaître que cette recommandation enfermera les tribunaux dans un dilemme insoluble. Ou les tribunaux seront obligés de fournir des justifications très brèves qui auraient le caractère d'un rite, ou ils devront abattre une somme déraisonnable de travail. C'est ce qui nous porte à croire que cette obligation, malgré ses nombreux mérites, n'a jamais été retenue; il n'est pas possible, dans la pratique, d'y souscrire de façon satisfaisante. En recommandant d'adopter des lignes directrices sur le recours à l'incarcération et de limiter l'obligation de fournir des raisons explicites aux seules décisions qui s'en écartent, la Commission propose un mécanisme beaucoup plus réaliste que celui qui découlerait de l'obligation pure et simple de justifier toutes les sentences d'incarcération.

Les recommandations de la Commission présentent également un autre avantage important. Demander aux juges de justifier par écrit toutes les sentences d'incarcération suppose, au moins implicitement, que c'est généralement quand une peine d'emprisonnement est disproportionnée par rapport à l'infraction qu'il peut y avoir injustice. Mais il peut être tout aussi injuste de ne pas imposer de peine d'emprisonnement quand cela serait tout à fait justifié par la gravité de l'infraction et le degré de responsabilité de son auteur. Selon les propositions de la Commission, le juge qui décidera ne pas se conformer à une présomption d'emprisonnement (qu'elle soit sous ou sans

réserve) sera tout autant obligé de justifier sa décision que celui qui déciderait d'imposer une sentence d'emprisonnement alors que les lignes directrices recommandent de ne pas incarcérer le contrevenant. Bien que la Commission conseille fortement aux juges de faire preuve de modération dans le recours à l'incarcération, les lignes directrices qu'elle propose ne reflètent aucun penchant intrinsèque en faveur du laxisme.

C'est avec beaucoup de soin que les commissaires ont articulé une réforme de la détermination de la sentence qui soit réaliste et qui puisse être appliquée sans grever les ressources de l'État. On dit souvent que les rapports des commissions d'enquête servent plus à enrichir les rayons des bibliothèques qu'à réformer un système. Bien que la Commission ne puisse déterminer le sort qui sera fait à ses recommandations, il lui est au moins loisible de déclarer sans aucune ambiguïté que son rapport n'a pas été rédigé dans le but de donner matière à réflexion aux universitaires, mais plutôt dans celui d'opérer avec réalisme une véritable refonte du processus sentenciel. Soucieuse de jeter les bases d'une approche commune de la détermination de la sentence, la Commission a élaboré des lignes directrices qui fourniront un cadre et une orientation à l'exercice raisonné de la discrétion judiciaire. L'accentuation du caractère public de la détermination des sentences, de même que le renforcement de l'obligation de rendre compte de leurs décisions chez ceux qui interviennent au sein de ce processus constituent deux composantes essentielles de ses recommandations. En dernière analyse, si celles-ci éclairent davantage le public et accroissent sa confiance dans l'administration de la justice pénale, la Commission aura atteint l'un des principaux objectifs reliés à la nécessité d'évaluer et de réformer constamment le processus de détermination des sentences au Canada.