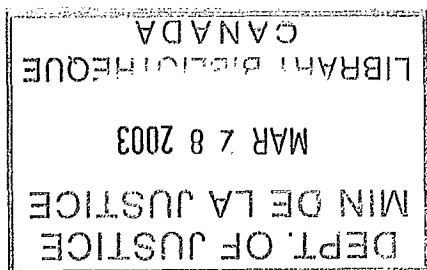


Rapport



EXAMEN
DU SERVICE
FÉDÉRAL DES
POURSUITES





Publié par la Direction des communications
Ministère de la Justice
Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

© Copyright 2001, Sa Majesté du chef du Canada.
Tous droits réservés.

Imprimé au Canada



Ministère de la Justice
Canada

Department of Justice
Canada

Bureau régional de l'Ontario
Tour Exchange
130, rue King ouest
Pièce 3400, C.P. 36
Toronto (Ontario)
M5X 1K6

Ontario Regional Office
The Exchange Tower
130 King Street West
Suite 3400, Box 36
Toronto, Ontario
M5X 1K6

Tél. : 416 973-3596

Télééc. : 416 973-3004

Internet : Thea.Herman@justice.gc.ca

Le 30 mai 2001

Monsieur Morris Rosenberg
Sous-ministre de la Justice et
sous-procureur général du Canada
Ministère de la Justice
284, rue Wellington, pièce 4121
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

Monsieur,

En juin 1999, le Comité des sous-ministres sur la justice et les questions juridiques a approuvé les modalités d'un examen du Service fédéral des poursuites (SFP). L'objet de l'examen était de déterminer comment gérer la demande des services du SFP et de trouver des moyens d'assurer ces services de manière plus efficace et efficiente.

Le rapport de l'examen est maintenant prêt et nous désirons vous présenter nos constatations et recommandations. De nombreuses personnes au sein du SFP et, de façon plus générale, au sein du Ministère et dans les autres ministères, ont participé à cet examen et nous voulons reconnaître leur importante contribution.

Les défis qui attendent le SFP sont de taille, mais nous sommes convaincus que le Service est à la hauteur de la tâche. Nous espérons que cet examen vous sera utile.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments les plus cordiaux.

Thea Herman

David Gates

Canada

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE UN : INTRODUCTION	1
I. Raison d'être de l'examen	1
II. Organisation de l'examen	1
PARTIE DEUX : CONSIDÉRATIONS STRATÉGIQUES	2
I. Rôle actuel du SFP	2
II. Rôle du poursuivant	2
III. Structure actuelle du SFP	3
IV. Contexte opérationnel	3
i. Nature et niveau de la demande	4
ii. Financement instable	4
iii. Imputabilité	4
iv. Divergences dans la prestation des services	4
v. Technologie	4
vi. Importance accrue de la criminalité organisée	5
vii. Victimes d'actes criminels	5
viii. Divulgence	5
ix. Rôle du poursuivant avant l'inculpation	6
x. Dossiers complexes	6
xi. Face au changement	6
PARTIE TROIS : GESTION DE LA DEMANDE	7
I. Rôle et mandat	7
II. Solutions de rechange aux poursuites	10
i. Drogues illicites	11
ii. Poursuites réglementaires	12
III. Activités internationales	13
PARTIE QUATRE : NOUVEAUX MODES DE COLLABORATION	15
I. L'intégration des poursuites et des politiques	15
II. Relations avec les organismes clients et les services juridiques ministériels (SJM)	17
III. Relations avec la GRC et autres organismes	19
IV. La gestion des dossiers complexes	21
i. La coopération entre le SFP et les organismes d'enquête	21
ii. Affectation du personnel	22
iii. La réunion de preuves à l'échelle internationale	23
iv. La formation continue de la police par le SFP	23
v. Aider les tribunaux à gérer les grands dossiers	23
vi. La dotation en personnel et le financement des grands dossiers	23
vii. Incidence des pratiques en matière d'inculpation	24
viii. Considérations touchant à la gestion des ressources humaines	24
V. La communication de la preuve	25
VI. Recours à d'autres méthodes	26
VII. Le recours à des mandataires	28



PARTIE CINQ : L'AMÉLIORATION DES PRATIQUES ET DES SYSTÈMES DE GESTION	32
I. Planification stratégique, établissement d'un budget de fonctionnement et information de gestion	32
II. Coordination à l'échelle nationale/équipes spécialisées	34
III. Un plus grand recours à la technologie	35
IV. Profil de la charge de travail	36
V. Information sur la comptabilisation du temps	37
VI. Mise à jour du manuel	37
VII. Questions concernant les ressources humaines	37
i. Le stress	38
ii. La sécurité	39
iii. Les récompenses et la reconnaissance	40
iv. La rétention des cadres	40
v. Les rythmes de travail	40
vi. Aptitudes de gestion	40
vii. Un bon environnement de travail	40
VIII. La formation	41
IX. La communication	43
PARTIE SIX : LE NORD	44
I. Contexte	44
II. Le contexte particulier des poursuites	44
III. État des opérations dans le nord	45
IV. Stratégies en vue des poursuites engagées dans le nord	46
i. Le transfert aux gouvernements territoriaux	46
ii. Meilleure intégration des politiques	47
iii. L'intégration des structures organisationnelles	48
V. Solutions de rechange en matière de poursuites dans le nord	49
PARTIE SEPT : MISE EN OEUVRE	51
PARTIE HUIT : À LA RENCONTRE DU CHANGEMENT	52
ANNEXES	53
Annexe A - Mandat	53
Annexe B - Membres du comité d'organisation	60
Annexe C - Remerciements	61
Annexe D - Projets pilotes	62
Annexe E - Recommandations	63

PARTIE UN : INTRODUCTION

I. Raison d'être de l'examen

Le Service fédéral des poursuites (SFP) doit relever plusieurs défis de taille pour répondre à la demande actuelle, car ses services sont de plus en plus sollicités et la tendance ira en s'intensifiant. Et la complexité grandissante des dossiers est encore plus prononcée, parce que le droit pénal évolue rapidement, aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale.

Les renseignements recueillis durant les phases I et II de l'examen des niveaux de référence effectué au printemps 1999 par le Secrétaire du Conseil du Trésor laissent croire que l'écart entre les ressources disponibles et la demande continuera de se creuser à moins que des mesures ne soient prises. Cependant, la demande échappe essentiellement au pouvoir du SFP : le ministère de la Justice doit donc soit trouver de nouvelles ressources pour ses services de poursuites, soit déterminer quels services seront fournis et de quelle manière.

Les phases I et II de l'examen des niveaux de référence ont porté principalement sur l'écart entre la demande actuelle de services et les ressources disponibles. Nous nous penchons plus fondamentalement ici sur le mandat et les activités du SFP. Notre examen s'attarde aux mesures qui peuvent être prises pour réduire ou contenir la demande croissante et la façon dont les services pourraient être assurés avec plus d'efficacité. Nous nous demandons par ailleurs comment le SFP devrait se positionner pour répondre aux priorités du gouvernement et relever les défis du nouveau millénaire.

II. Organisation de l'examen

Les paramètres du présent examen ont été approuvés par le Comité de la justice et des affaires juridiques, constitué de sous-ministres (annexe A). Un comité de direction réunissant des représentants du ministère du Solliciteur général, de la GRC, de Santé Canada, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé, ainsi que des hauts fonctionnaires du ministère de la Justice, a été mis sur pied pour superviser l'examen (liste des membres à l'annexe B). L'équipe d'examen a reçu pour instructions de ne pas hésiter et de n'écarter aucune option.

L'objet de l'examen a été divisé en 15 sections et au moins une personne responsable a été affectée à chacune. Les responsables devaient rédiger un document préliminaire, diriger les discussions et les consultations puis réviser leurs propres documents. Le contenu de ces derniers a été intégré au présent rapport.

Plusieurs grands thèmes ont été mis en lumière durant l'examen et ont mené aux recommandations formulées dans notre rapport. (Le texte intégral de ces recommandations figure à l'annexe E). Nos recommandations se répartissent en trois grands domaines : **Gestion de la demande des services du SFP, Nouveaux arrangements de travail et Amélioration des pratiques et des systèmes de gestion.**



PARTIE DEUX : CONSIDÉRATIONS STRATÉGIQUES

I. Rôle actuel du SFP

Le SFP assume la responsabilité des poursuites intentées en application de quelque 50 lois et exerce toute une gamme d'activités : il gère par exemple le Fonds des poursuites en matière de drogues et sert de centre stratégique important en matière de droit pénal, de sécurité nationale et d'application des lois fédérales.

Comme son nom l'indique, le SFP s'occupe des poursuites fédérales. À ce titre, il porte des accusations contre les auteurs d'infractions aux lois fédérales, sauf le *Code criminel*, qui relève des provinces. La plupart des dossiers du SFP entrent dans deux catégories : les poursuites en matière de drogues et les poursuites réglementaires intentées au nom de ministères et d'organismes clients. Dans ce dernier cas, le volume du travail est beaucoup plus faible par rapport à l'ensemble de la charge dévolue au SFP.

La tâche varie quelque peu : en plus des poursuites, le SFP s'occupe des infractions au *Code criminel* dans les trois territoires. Par contre, au Québec, seuls les dossiers criminels où la GRC a déposé des accusations relèvent du SFP.

Dans la prestation de ses services, le SFP joue un rôle central pour préserver la confiance de la population dans le système de justice ainsi que la sécurité et la stabilité de la société canadienne. La demande émane de l'extérieur du SFP, par exemple des forces policières (la GRC, les polices municipales ou provinciales) ou des organismes d'application de la loi et leurs dirigeants.

Le fait qu'une seule personne exerce les doubles fonctions de ministre de la Justice et de Procureur général entre également en considération. En qualité de Procureur général, le Ministre donne

des conseils juridiques au gouvernement fédéral et poursuit les auteurs d'infractions à ses lois. En qualité de ministre de la Justice, il est responsable des modifications à apporter au *Code criminel*. Cependant, comme nous l'avons mentionné, ce sont les provinces – mais pas les territoires – qui s'occupent des poursuites en application du *Code criminel*, conformément à la compétence provinciale en matière d'administration de la justice.

Les obligations internationales du Canada revêtent aussi une importance grandissante pour le SFP. En effet, selon la *Loi sur l'extradition*, il incombe au ministre de la Justice de présenter les demandes d'extradition à l'étranger. Lorsque le Canada fait l'objet d'une telle demande, c'est encore le Ministre qui doit décider ou non de remettre la personne au demandeur à la suite d'une décision judiciaire. Le Ministère prend également part aux négociations des traités d'extradition et d'entraide judiciaire au nom du Ministre et, en vertu de ces traités, il est tenu de nommer un avocat chargé d'aider les États étrangers qui comparaissent devant les tribunaux canadiens.

II. Rôle du poursuivant

L'indépendance absolue du Procureur général lorsqu'il décide d'intenter ou non des poursuites, est solidement établie en droit et en pratique au Canada. Le Procureur général ne doit donc recevoir aucune directive du Premier ministre, du Cabinet ou de qui que ce soit d'autre dans ses décisions. Toutefois, il est parfaitement approprié et, dans certains cas, souhaitable, qu'il consulte d'autres parties avant de prendre une décision.

La responsabilité du Procureur général dans ces décisions signifie également qu'il a des comptes à rendre au Parlement : les décisions relatives aux poursuites doivent être prises sur la foi des éléments de preuve, du droit et de l'intérêt public,

non pas sous l'influence de considérations inacceptables, notamment la partisanerie politique.

En pratique, le Procureur général ne peut pas s'impliquer dans les décisions quotidiennes touchant certains dossiers et ne le fait effectivement pas. Dans la vaste majorité des cas, son rôle de poursuivant est délégué par les voies hiérarchiques au sein du Ministère à des poursuivants sur le terrain. Cependant, la délégation des décisions quotidiennes n'entraîne pas l'autonomie complète du poursuivant : tous les avocats du Procureur général doivent rendre des comptes à leur supérieur à propos des décisions qu'ils prennent. Ils agissent ainsi sous la supervision des chefs du groupe des poursuites et des directeurs régionaux qui relèvent à leur tour du sous-procureur général adjoint (droit pénal), du sous-ministre et, en bout de ligne, du Procureur général lui-même.

Tout comme le Procureur général peut consulter des tiers, les poursuivants y sont autorisés et, dans bien des cas, ils devraient le faire. Tant que les responsabilités premières du Ministre en tant que Procureur général sont protégées, la consultation auprès d'agents des politiques du Ministère et des ministères clients, par exemple, s'assortit d'avantages notables. Le rôle du poursuivant nécessite donc qu'un équilibre soit respecté entre, d'une part, les principes de l'indépendance et de la reddition de comptes et, d'autre part, la consultation.

Lorsqu'on discute du rôle du poursuivant, il ne faut pas oublier non plus la relation et les distinctions qui existent entre les procureurs du poursuivant public et les policiers. Les deux jouent des rôles séparés mais interdépendants dans le système de justice pénale. En effet, les policiers font enquête à la suite d'infractions criminelles et s'occupent d'amener l'inculpé devant les tribunaux, tandis que le Procureur général, par l'entremise du procureur de la partie poursuivante, a pour tâche de présenter le dossier du ministère public. Il s'ensuit que les poursuivants doivent collaborer étroitement avec la GRC, les policiers provinciaux et municipaux. La GRC assume des responsabilités pour le maintien de l'ordre à l'échelle fédérale et,

dans huit provinces, elle fournit des services policiers en vertu de contrats signés avec les provinces et les municipalités.

III. Structure actuelle du SFP

Le SFP possède une administration centrale, soit la direction du droit pénal, située au ministère de la Justice, à Ottawa, et des poursuivants répartis dans 13 bureaux un peu partout au pays. Au moment de notre examen, le SFP comptait 316 avocats internes, 29 parajuristes et 116 employés administratifs. En outre, le ministre de la Justice et le Procureur général nomme des avocats de pratique privée en qualité de mandataires qui aident le Ministère dans son rôle de poursuivant fédéral. En tout, 233 cabinets d'avocats et environ 763 avocats sont nommés mandataires permanents du SFP, surtout dans les régions où ne se trouve aucun bureau régional.

Tous les avocats, qu'ils soient employés du Ministère ou mandataires, travaillent sous la direction de chefs de groupe et de directeurs régionaux qui relèvent à leur tour du sous-procureur général adjoint (droit pénal).

IV. Contexte opérationnel

Le cadre dans lequel évolue le SFP est complexe : de fait, il comporte plusieurs dimensions distinctes mais reliées, soit le gouvernement fédéral, les autorités provinciales et territoriales, le système canadien de justice pénale, qui regroupe la police, les tribunaux, les services correctionnels et les procureurs du poursuivant provincial, sans oublier les avocats de la défense, les victimes, la population et un système international de justice pénale en pleine évolution. Le contexte juridique est aussi complexe, qu'on pense à la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, à la *Charte canadienne des droits et libertés*, aux 50 lois fédérales et au nombre croissant de traités et d'obligations d'envergure internationale.

À l'heure actuelle, le SFP est incapable de répondre à la demande courante et l'analyse de



son cadre opérationnel porte à croire que les défis auxquels il est confronté ne feront qu'amplifier dans l'avenir. Le SFP subit les contrecoups de certains facteurs.

i. Nature et niveau de la demande

Le SFP assure fondamentalement des services « *a posteriori* », vu qu'il répond aux demandes de services en matière de poursuites émanant des policiers et d'autres organismes d'application de la loi. Par conséquent, sa charge de travail est déterminée principalement par le volume de travail et les politiques d'organismes externes. Il lui est donc peu loisible de limiter ou de réduire la demande, ce qui restreint sa capacité à contrôler la taille de sa charge de travail. Son principal défi consiste donc à mieux comprendre l'ampleur future de la demande et à savoir la gérer.

Non seulement les demandes se multiplient-elles, mais, et c'est encore plus important, elles deviennent aussi de plus en plus complexes. Bien que la majorité des dossiers restent d'une complexité faible à moyenne, les autres présentent des éléments d'une complexité grandissante (voir la section x ci-après).

ii. Financement instable

À l'heure actuelle, le SFP dispose de quatre sources de financement (les services votés, les initiatives spéciales, le Fonds des poursuites en matière de drogues, le financement par les clients). Or il accuse un déficit depuis bien des années et c'est de plus en plus grâce aux ressources temporaires et d'urgence qu'il peut satisfaire aux besoins d'année en année. L'absence de fondement financier solide a non seulement limité la planification de l'utilisation des ressources, mais il a aussi occasionné un stress et des difficultés notables aux membres du personnel.

iii. Imputabilité

Les attentes sont élevées à l'égard du SFP pour ce qui est de l'utilisation des ressources et

des services qu'il assure, conformément à la démarche plus transparente et rationalisée adoptée en matière de services gouvernementaux : on demande davantage aux poursuivants de rendre compte de leurs gestes à la population et aux médias.

iv. Divergences dans la prestation des services

La prestation des services fédéraux en matière de poursuites diffère dans tout le pays. Ainsi, dans certaines provinces, le procureur du poursuivant public effectue obligatoirement une présélection en bonne et due forme avant l'inculpation. Au Québec, le SFP ne porte des accusations que dans les dossiers émanant de la GRC. Dans le Grand Nord, toutes les infractions pénales relèvent du SFP. Il existe par ailleurs divers arrangements officiels et officieux en matière de coopération avec les services provinciaux des poursuites. Dans le contexte fédéral-provincial-territorial actuel, il serait extrêmement difficile d'appliquer une démarche unique en matière de poursuites.

v. Technologie

Les progrès technologiques et l'emploi répandu des communications par Internet ont un effet profond sur la tâche du SFP. La cybercriminalité s'est étendue sensiblement, et l'on prévoit que les crimes perpétrés par des moyens technologiques mobiliseront davantage l'attention des autorités de réglementation et d'application de la loi dans l'avenir et qu'ils exigeront une capacité d'adaptation et de la vivacité d'esprit de la part des poursuivants.

En outre, la technologie modifie la pratique quotidienne du droit. Au bureau, les procureurs du poursuivant public sont censés utiliser les ordinateurs pour consigner leur temps et gérer les dossiers. La technologie permet aussi à l'information et à l'expertise d'être mises en commun dans tout le SFP ainsi qu'avec les mandataires et les procureurs du poursuivant provincial. La tendance est à la création d'un système intégré de justice pénale, où les

organismes d'application de la loi, les poursuivants, les tribunaux et diverses administrations seront reliés par des moyens technologiques. Le SFP aura besoin des ressources et des connaissances requises pour fonctionner dans ce nouveau cadre.

vi. Importance accrue de la criminalité organisée

Le Solliciteur général fédéral, la GRC, les organismes de maintien de l'ordre et plusieurs gouvernements provinciaux ont fait savoir que le crime organisé constitue une priorité en matière d'application de la loi. La communauté internationale se penche aussi davantage sur l'application des lois et le crime organisé, ce qui entraînera sans aucun doute une multiplication des poursuites dans l'avenir et le besoin de nouer des liens de travail encore plus solides avec les organismes d'enquête, notamment la GRC.

vii. Victimes d'actes criminels

Un rôle élargi est désormais confié aux victimes dans le système canadien de justice pénale. Dans certains cas, le législateur a modifié le *Code criminel*, par exemple, pour qu'une place plus grande soit réservée aux victimes dans la détermination de la peine. Le nombre de groupes d'aide aux victimes a augmenté, et leurs activités tout comme les services offerts se sont diversifiés. La victime joue un rôle particulièrement vital dans le Nord, où la majeure partie des infractions sont des crimes violents ou des crimes contre les biens.

viii. Divuligation

La divulgation de la preuve est une exigence non discrétionnaire imposée par la Charte. En 1991, la Cour suprême du Canada rendait sa décision déterminante dans l'affaire *R. c. Stinchcombe*, où elle élargissait considérablement la portée de la divulgation. La Couronne est dorénavant obligée de veiller à ce que tous les documents pertinents soient transmis à l'accusé, car le législateur présume que l'information qui est entre les mains de la police se trouve également en possession du ministère public aux fins de la divulgation. En outre, le procureur du poursuivant public est tenu d'examiner soigneusement l'information

contenue dans la preuve divulguée à l'accusé pour invoquer les privilèges nécessaires.

La Cour a énoncé les principes généraux suivants, qui régissent la divulgation de la preuve au Canada :

- le poursuivant a l'obligation légale et morale de divulguer la preuve;
- l'obligation est déclenchée par une demande présentée par l'accusé ou en son nom (si l'accusé n'a pas d'avocat, le poursuivant a l'obligation de l'informer de son droit en matière de divulgation);
- de façon générale, la divulgation doit avoir lieu avant que l'accusé choisisse le mode d'instruction ou présente son plaidoyer;
- l'obligation de divulgation est de nature continue (tout renseignement pertinent qui est mis en lumière après la communication initiale de la preuve doit être divulgué sans délai après que le procureur du poursuivant en a connaissance);
- les décisions de la Couronne de refuser ou de retarder la divulgation doivent être contrôlées par le juge de procès;
- la Couronne doit justifier toute dérogation au principe de la communication de tous les documents.

Si le ministère public omet de divulguer l'ensemble de la preuve et qu'il porte atteinte ainsi à des droits protégés par la *Charte*, les conséquences peuvent être lourdes, qu'il s'agisse du versement de dommages-intérêts par la Couronne ou du sursis judiciaire de l'instruction. Certains barreaux provinciaux ont déterminé qu'ils ont le pouvoir d'examiner les décisions prises par les procureurs du poursuivant public en matière de divulgation. En outre, le ministère de la Justice risque d'être poursuivi au civil s'il divulgue des informations qui révèlent l'identité d'un indicateur de police.



Même dans les cas les moins exceptionnels, de grandes quantités de documents peuvent être visés par les règles de divulgation. La Cour suprême a adopté un point de vue très généreux dans la définition de la « pertinence » aux fins de la divulgation et a déclaré que le critère préliminaire est « fort peu élevé » et englobe « une vaste gamme de documents », dont certains peuvent « n'avoir qu'une importance secondaire par rapport aux questions fondamentales en litige ».¹

ix. Rôle du poursuivant avant l'inculpation

Il est important de reconnaître que les défis posés par l'obligation de divulgation au SFP et à ses partenaires en matière d'application de la loi relèvent d'un domaine beaucoup plus vaste. L'application efficace des lois a évolué radicalement au cours de la dernière décennie (et peut-être même avant) : la subtilité des contestations fondées sur la *Charte* et leur application pratique aux techniques d'enquête ont rendu le travail des policiers beaucoup plus ardu. Les tribunaux examinent dorénavant le travail de la police de tellement près que le rôle du poursuivant, en tant que conseiller juridique des forces policières à l'étape de l'enquête, revêt une importance accrue et prend un nouveau sens. Le SFP et ses partenaires doivent comprendre parfaitement bien cette dynamique et adopter des mesures appropriées et dynamiques pour y réagir.

x. Dossiers complexes

Les dossiers complexes constituent 7 p. 100 du volume de travail du SFP, mais mobilisent 60 p. 100 du temps des poursuivants. En général, un dossier complexe impliquant les milieux du crime organisé peut facilement mettre en jeu de dix à vingt accusés ainsi qu'un nombre équivalent d'avocats de la défense munis de tout l'arsenal offert par la *Charte*. En outre, les enquêtes prennent en moyenne un à deux ans, supposent parfois des déclarations assermentées de plus de 500 pages pour l'obtention d'une autorisation d'écoute électronique; elles peuvent

viser près de dix mille conversations interceptées, exiger des milliers de pages de preuves documentaires, comme des registres financiers, ainsi que des centaines de pages de notes prises par les équipes de surveillance.

Le SFP doit intervenir durant les enquêtes complexes, en raison des facteurs juridiques associés à la collecte, à l'organisation et à l'admissibilité de preuve. Or, le poursuivant canadien ne participait traditionnellement pas aux activités préalables à l'inculpation. Historiquement, l'enquête relevait exclusivement des policiers, tout comme la poursuite appartenait aux mandataires du Procureur général. Bien qu'on s'entende généralement pour dire que ces distinctions ne sont plus appropriées, en particulier à cause de l'incidence de la *Charte* sur toutes les mesures d'enquête, les enquêteurs et les procureurs du poursuivant public ne se sentent pas vraiment à l'aise dans leur nouvelle relation. Par conséquent, un dossier complexe ne peut connaître une issue favorable si les attributions du SFP et des policiers ou des organismes d'enquête ne font pas l'objet d'une définition claire et commune.

xi. Face au changement

Le cadre dans lequel fonctionne le SFP change constamment. Les entreprises criminelles trouvent des moyens de plus en plus perfectionnés et complexes d'éviter la détection et les poursuites. La technologie modifie la façon dont les crimes sont perpétrés et dont les enquêtes se déroulent, tout en changeant la pratique du droit lui-même. Le droit pénal se mondialise, tandis que les priorités politiques mouvantes peuvent influencer sur l'orientation de la justice pénale.

Notre examen nous permet de conclure que les pratiques sclérosées, les chicanes territoriales et les procédés de gestion inflexibles risquent d'empêcher le SFP de relever avec succès les défis du XXI^e siècle, car ces défis exigent une créativité fondée sur l'ouverture et la volonté de changer.

¹ Voir *R. c. Dixon* (1998) R.C.C. 1 244.

PARTIE TROIS : GESTION DE LA DEMANDE

Bien que la demande échappe essentiellement au pouvoir du SFP, celui-ci peut prendre des mesures et faire des choix afin de la gérer. Nous avons étudié trois aspects à cet égard :

- **Rôle et mandat** – Qu'est-ce qui devrait relever du SFP et quels genres de dossiers devrait-il prendre en charge?
- **Solutions de rechange aux poursuites judiciaires** – Certains types de dossiers font-ils actuellement l'objet de poursuites alors qu'il conviendrait mieux de recourir à d'autres solutions extrajudiciaires?
- **Enjeux internationaux** – Comment le SFP peut-il réagir à la hausse du nombre de dossiers internationaux et à leur complexité grandissante?

I. Rôle et mandat

Un examen des options offertes pour gérer la demande des services en matière de poursuites commence par une définition de ce que seront le rôle et le mandat du SFP dans l'avenir. Nous étions conscients de la nécessité de donner au SFP une vision compatible avec le mandat et les orientations stratégiques du ministère de la Justice et du gouvernement canadien en général.

À l'heure actuelle, le SFP, par l'entremise de ses avocats ou des mandataires, assume la responsabilité première des poursuites en matière de drogues et des poursuites réglementaires au nom du gouvernement fédéral (sauf dans les territoires, où il se charge de toutes les infractions au *Code criminel*, et au Québec, où seules les accusations portées par la GRC sont prises en charge par le SFP). Le gros des infractions au *Code criminel* relèvent donc des procureurs du poursuivant provincial.

Examen des options possibles

Nous nous sommes penchés sur plusieurs options en ce qui a trait au rôle et au mandat du SFP.

- (i) **Statu quo** – Le SFP continuerait de s'occuper des poursuites en réponse aux demandes de ses divers partenaires. Cependant, il n'est pas viable à long terme de répondre à la demande croissante sans élaborer une stratégie qui permet une planification et des choix.
- (ii) **Délégation de toutes les fonctions relatives aux poursuites aux provinces et aux territoires** – Avons-nous besoin d'un SFP? Toutes les poursuites pourraient-elles être déléguées aux provinces et aux territoires? Le gouvernement fédéral perdrait alors tout contrôle sur les poursuites, ce qui pourrait s'avérer problématique dans le cas des poursuites réglementaires où, comme certains l'affirment, les provinces n'ont qu'un intérêt minime à poursuivre ainsi que dans les poursuites internationales et les poursuites criminelles d'envergure. Le Ministère perdrait sa division opérationnelle et ses liens avec la GRC et d'autres organismes d'application de la loi tout en ne conservant que son rôle au chapitre des politiques en droit pénal. Les liens entre les poursuites (drogues et poursuites réglementaires) ainsi que les stratégies (aussi bien la stratégie en matière de drogues que les objectifs stratégiques des ministères clients) seraient brisés. En outre, l'expertise particulière du SFP dans des domaines comme l'écoute électronique et les questions internationales serait perdue. En matière de drogues, on pourrait faire valoir que le rôle fédéral dans les poursuites offre un important levier au gouvernement fédéral lorsqu'il veut adopter une approche nationale pour lutter contre les problèmes de drogues. Le gouvernement peut alors assurer un leadership et appuyer des projets pilotes novateurs, faciliter la mise en commun à l'échelle internationale de données sur les infractions en matière de drogues et préserver une uniformité dans tout le pays en ce qui



concerne la poursuite de ces criminels. Historiquement, le Procureur général a toujours gardé jalousement sa capacité de légiférer et de poursuivre dans la lutte contre les stupéfiants.

- (iii) **Impartition du travail aux mandataires** – Bon nombre d'organismes responsables des poursuites dans le monde, dont le SFP, ont recours à une certaine forme d'impartition opérationnelle (en faveur des mandataires) pour s'acquitter d'une partie du travail en matière de poursuites. Cette démarche devrait-elle être élargie pour que l'ensemble de ces fonctions soient confiées aux mandataires? Les difficultés inhérentes à la délégation des poursuites aux provinces s'appliquent ici également et soulèvent d'autres inquiétudes quant à la capacité de préserver la qualité. Les doutes qui existent à l'égard du programme actuel des mandataires seraient exacerbés si le rôle de ceux-ci était sensiblement élargi.
- (iv) **Spécialisation des clients dans les poursuites réglementaires** – Le personnel des ministères et des SJM (Services juridiques ministériels au sein de chaque ministère) pourrait s'impliquer davantage dans les activités de conformité. Par exemple, le Bureau de la concurrence a décidé de privilégier les solutions autres que les poursuites et s'est doté d'une division spécialisée qui s'occupe des dossiers où les poursuites s'imposent. Les critiques de cette approche estiment qu'elle pourrait entraîner une divergence des normes relativement aux poursuites et, en bout de ligne, réduire la qualité. Les poursuivants n'auraient plus la possibilité de piloter des dossiers réglementaires, où le travail est stimulant. En revanche, certains ministères se sont plaints que le travail réglementaire se trouve relégué au second rang par le SFP, après les poursuites en matière de drogues, et ils croient

que la spécialisation pourrait faire en sorte que les dossiers réglementaires reçoivent une attention appropriée.

- (v) **Mandat d'intérêt national** – Puisque le SFP est une institution fédérale, on pourrait croire que son rôle devrait être restreint à des questions d'intérêt national, c'est-à-dire celles qui ont alors des conséquences nationales ou internationales. Toutes les autres affaires seraient confiées aux poursuivants provinciaux et territoriaux qui, selon certains, se trouvent dans une meilleure position pour tenter des poursuites dans des dossiers qui possèdent purement un caractère local.

On pourrait concrétiser cette spécialisation de trois façons :

- i. Définir « l'intérêt national » et réaffecter les responsabilités en matière de poursuites entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial en conséquence. Il s'ensuit que les provinces s'occuperaient des affaires de drogues de nature locale, tandis que le SFP garderait la responsabilité des poursuites liées à des infractions réglementaires et aux drogues qui ont des conséquences nationales (crime organisé). Le SFP se chargerait également des dossiers qui relèvent en ce moment des provinces mais ont des retombées internationales ou nationales, notamment ceux qui font suite aux traités d'entraide juridique et les dossiers de terrorisme.
- ii. Harmoniser le mandat du SFP avec le mandat de la GRC en matière de services policiers fédéraux. Il s'agit fondamentalement du modèle en place au bureau régional du Québec.
- iii. Le SFP jouirait du droit de premier refus dans des poursuites et déciderait, cas par

cas, s'il possède un intérêt à poursuivre; dans la négative, le dossier serait alors confié à la province ou au territoire. Il s'agit du modèle utilisé aux États-Unis.

L'approche fondée sur l'intérêt national présente de nombreux avantages. Tout d'abord, elle rend le SFP conforme aux objectifs généraux du gouvernement et, plus précisément, de la GRC. Elle pourrait faciliter la conformité du Canada à ses obligations internationales. Elle mise sur les forces du SFP dans les domaines nationaux et internationaux, et elle permet à celui-ci de centrer ses efforts sur les dossiers complexes (bien que la notion d'intérêt national ne signifie pas toujours qu'une affaire sera complexe). Cette démarche accroîtrait la capacité du SFP d'attirer les gens les plus brillants en leur donnant la possibilité de travailler au niveau le plus élevé des poursuites. Le SFP pourrait aussi focaliser ses opérations d'une manière conforme aux valeurs fondamentales du droit pénal. Il est vraisemblable qu'une province ou un territoire sera mieux en mesure de s'occuper des poursuites de nature locale.

Les défis ne seront toutefois pas négligeables : comme nous l'avons mentionné plus tôt, il n'est pas facile de définir ce qu'est l'intérêt national. Une définition étendue pourrait engendrer davantage de responsabilités, au lieu du contraire. Dans la mesure où un changement de mandat exige la réaffectation des responsabilités en matière de poursuites entre les autorités provinciales et fédérales, il faudrait aussi procéder à des négociations difficiles qui pourraient bien échouer. Outre les inquiétudes relatives aux ressources, les provinces ne seraient peut-être pas non plus enclines à se charger de ce qui peut être perçu comme les dossiers moins importants du SFP et à renoncer aux affaires complexes qui jouissent d'une grande visibilité. La délégation des responsabilités actuelles pourrait par ailleurs réduire les occasions de promouvoir les politiques nationales. Le fait de conserver les dossiers complexes crée des difficultés, car il faut penser à assurer la formation des poursuivants moins expérimentés, et les affaires complexes peuvent aussi

s'accompagner d'un degré élevé de stress et d'épuisement. Un changement d'orientation pourrait également entraîner une réaffectation des ressources dans tout le pays, ce qui pourrait avoir une incidence sur les employés. Les ministères et les organismes clients s'inquiéteraient probablement de voir que leurs priorités semblent être jugées secondaires, à moins que toutes les poursuites réglementaires ne soient comprises dans le mandat du SFP en matière d'intérêt national.

(vi) **Gestion concertée avec les provinces et les territoires.** Selon cette option, le SFP collaborerait avec les provinces et les territoires dans la gestion globale des poursuites au Canada afin de s'assurer que les intérêts du gouvernement fédéral sont servis et que les Canadiens profitent d'un système de justice efficace, accessible et juste. On pourrait procéder de diverses manières : gestion conjointe des poursuites; travail en équipe pour les poursuites complexes; délégation de certaines affaires aux provinces (notamment celles qui touchent des régions reculées); efficiences opérationnelles; protocoles concernant les poursuites dans certains dossiers.

Certaines initiatives en cours montrent que les arrangements de coopération peuvent donner lieu à des poursuites vigoureuses et efficaces par les autorités provinciales en cas d'infractions à des lois fédérales. La plupart des administrations ont pris des arrangements formels ou informels, selon lesquels les poursuivants provinciaux et territoriaux s'occupent de certains dossiers au nom des poursuivants fédéraux, notamment pour la fixation des dates et les ajournements. Certaines ententes en vigueur traitent des situations où une personne est accusée d'une infraction qui relève de la province et d'une infraction dont la poursuite incombe au gouvernement fédéral. En Alberta, par exemple, les deux ordres de gouvernement se sont entendus pour que la province se charge de tous les dossiers de jeunes contrevenants. De même, en Colombie-Britannique, la province s'occupe de la plupart des poursuites contre



les jeunes. Cela ne signifie pas que les discussions seraient faciles : l'intérêt que suscitent les poursuites et la normalisation des approches fondées sur la collaboration varieraient probablement. Il est donc peu probable que le même arrangement puisse être appliqué dans chaque administration.

Nouveau rôle et nouveau mandat

Recommandation n° 1 – Le SFP devrait rencontrer les provinces et les territoires, multilatéralement et bilatéralement, afin d'examiner comment les poursuites pénales et les ressources en la matière dans le pays pourraient être gérées et rationalisées collectivement, d'une manière compatible avec la mise en place d'un système de justice équitable, juste et accessible qui fournirait des services de grande qualité avec plus d'efficacité. Ces discussions incluraient l'examen de diverses approches, dont la gestion conjointe des poursuites pénales, les poursuites pénales conjointes, la maximisation de l'efficacité grâce à une collaboration accrue et la délégation de la responsabilité de certains types de dossiers et ou de certains secteurs.

II. Solutions de rechange aux poursuites

Le SFP peut se replier sur une stratégie importante pour gérer la demande accrue à l'égard de ses services : recourir à des solutions extrajudiciaires dans les cas appropriés. Dans tout l'éventail d'options stratégiques, le processus judiciaire constitue un outil plutôt brutal et onéreux qui devrait être réservé aux situations où il constitue clairement la mesure la plus efficace.

Il faut souligner vigoureusement l'importance des interventions extrajudiciaires, car ce sont elles qui offrent les meilleures possibilités d'alléger la charge de travail du SFP. Leur utilisation fréquente, aussi bien de la part des avocats internes que des mandataires dans tout le pays, permettra de gérer le fardeau de plus en plus lourd du SFP dans l'avenir.

En règle générale, un régime réglementaire vise en gros à obtenir la conformité, c'est-à-dire à faire en sorte que les gestes et les comportements soient conformes à des normes prescrites. En droit pénal, par contre, la conformité aux normes de comportement prescrites n'est qu'un aspect : il y a également la protection de la société, la dénonciation de certains types de comportements, la dissuasion, la sanction et (ou) la punition sociale. Ces différents objectifs appellent différentes stratégies face aux infractions criminelles et non criminelles.

D'un point de vue pratique, le recours aux solutions de rechange s'inscrit dans la politique en matière de poursuites pénales établie par le SFP. Cette politique vise les dossiers déjà destinés au tribunal et érige un cadre dans lequel le pouvoir discrétionnaire du poursuivant public doit être exercé. Elle s'appuie sur les trois principes suivants :

- le système de justice pénale doit être plus efficace dans son utilisation des ressources disponibles (de nouvelles pratiques sont nécessaires à cette fin);
- les ressources sont investies au début du processus dans l'espoir qu'elles réduiront au maximum l'utilisation subséquente des ressources;
- une coopération étendue et plus rapide avec les organismes d'enquête, notamment par la planification conjointe, constitue un élément essentiel de cette politique.²

Cette politique a été mise en œuvre avec différents degrés de succès dans tout le pays. On croit qu'elle devrait être appliquée de façon plus dynamique et qu'il faudrait mettre davantage l'accent sur une stratégie qui privilégie les solutions de rechange aux poursuites.

² Guide du Service fédéral des poursuites, juin 2000.

Stratégie nationale en matière de poursuites pénales

Recommandation n° 2 – Le SFP devrait se servir de cette stratégie comme mécanisme principal pour gérer la demande comme suit :

- affecter des procureurs du poursuivant public très chevronnés à l'élaboration et à la gestion permanente de la Stratégie;
- envisager la création de postes de praticiens d'expérience dans tout le SFP pour souligner l'importance de la Stratégie;
- étendre la stratégie au Nunavut;
- créer des mesures du rendement qui ciment les retombées et les résultats de la stratégie puis en assurent le suivi.

i. Drogues illicites

L'approche du Canada à l'égard des drogues illicites conjugue l'application de la loi, la prévention et le traitement. La *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* (LDAS) établit le cadre fondamental des activités illicites. La LDAS constitue aussi le fondement légal qui permet au Canada de respecter ses obligations en vertu de conventions internationales sur les drogues qui ont une incidence substantielle sur ce que le Canada peut ou ne peut pas faire dans ce domaine.

Santé Canada assume la responsabilité générale de la politique en matière de drogues. La première stratégie canadienne sur les drogues a été lancée en 1987 et renouvelée en 1992. À son expiration, en 1997, le financement au titre de la prévention, de la réduction des dommages et de l'application de la loi a été réduit. Un nouveau document public, intitulé « La stratégie canadienne antidrogue » a été publié en 1998; l'objectif à long terme de cette stratégie consiste à réduire les dommages causés par l'alcool et les drogues aux personnes, aux familles et aux collectivités. La stratégie reconnaît que la toxicomanie est principalement un problème de santé et vise notamment à réduire la demande, à

restreindre l'approvisionnement en drogues illicites et à rendre le trafic moins lucratif.

Au chapitre de l'application de la loi, la GRC s'attache généralement aux affaires de trafic à grande échelle et à celles qui possèdent des dimensions nationales ou internationales. Les policiers provinciaux et municipaux, de leur côté, se chargent des dossiers les moins lourds, sauf si la GRC assure des services policiers en vertu d'un contrat signé avec la province.

Les statistiques récentes sur les accusations portées par les policiers montrent qu'on continue de mettre fortement l'accent sur l'application de la loi. Ainsi, entre 1998 et 1999, le nombre d'infractions en matière de drogues a progressé notablement, les événements signalés par la police ayant augmenté de 13 p. 100. La hausse générale était attribuable surtout aux infractions reliées au cannabis, où le nombre d'incidents s'est accru de 17 p. 100³. Les données globales des services policiers montrent également qu'environ 43 p. 100 des infractions de possession s'accompagnent d'au moins une autre accusation. Cependant, les données ne sont pas ventilées en fonction de la drogue en cause, de sorte qu'on ne connaît pas nombre de cas de possession de cannabis qui sont associés à d'autres accusations. L'augmentation du nombre d'infractions signalées ne reflète pas nécessairement une croissance de la consommation de drogues, mais pourrait dénoter plutôt une application plus stricte de la loi.

Certains réclament fortement la décriminalisation de la possession de cannabis, l'élimination des conséquences négatives associées au casier judiciaire, mais cette position n'est pas unanime. Ceux qui appuient cette mesure estiment que l'incidence d'une contravention à la loi reliée à la possession de cannabis est disproportionnée par rapport au geste posé, principalement si l'on pense au casier judiciaire. On fait valoir par ailleurs que les ressources limitées (policiers, tribunaux, aide juridique et ministère public) pourraient être employées à meilleur escient ailleurs et que la loi est actuellement appliquée de façon injuste et peu cohérente.

³ Déclaration uniforme de la criminalité (DUC 1), Centre de la statistique juridique, 1998-1999.



Les poursuites ne constituent qu'un outil permettant d'atteindre des objectifs stratégiques. Elles doivent être examinées dans un contexte plus vaste et en tant que solution parmi bien d'autres, comme l'éducation. Les solutions de rechange conviennent bien à certaines infractions en matière de drogues, où les problèmes peuvent toucher davantage la santé que le droit pénal. Les poursuites dans le cas d'infractions mineures liées aux drogues, particulièrement celles dont s'occupent les mandataires, représentent une vaste proportion des affaires qu'amène le SFP devant les tribunaux. La décriminalisation de la possession de petites quantités de cannabis, par exemple, réduirait la demande à l'égard des services du SFP.

Les solutions extrajudiciaires devraient faire partie d'une stratégie vaste et intégrée en matière de drogues. Plusieurs solutions pourraient donner de meilleurs résultats face aux infractions liées à la drogue, notamment la déjudiciarisation et le placement dans des programmes de désintoxication, les ordonnances de services communautaires et les recours utilisés par les tribunaux de traitement de la toxicomanie. Il existe un seul tribunal de ce genre au Canada, situé à Toronto, mais on espère que ce modèle sera appliqué ailleurs dans le pays. Il s'agit là d'un excellent exemple de collaboration entre le système de justice et d'autres protagonistes : les policiers, les centres de désintoxication, l'aide juridique, les services sociaux et les collectivités. Si l'on emploie vraiment toutes les réponses de nature sociale, la voie judiciaire pourrait être réservée aux infractions les plus graves.

La mise en œuvre d'une stratégie nationale en matière de drogues nécessite des partenariats avec tous les ordres de gouvernement, les poursuivants, les organismes d'application de la loi, les organismes des soins de santé et des services sociaux ainsi que les organisations communautaires. En guise de première étape, le ministère de la Justice devrait élaborer une stratégie concertée avec Santé Canada.

Solutions de rechange aux poursuites en matière de drogues

Recommandation n° 3 – Le ministère de la Justice devrait collaborer avec Santé Canada pour mettre au point un éventail de mesures visant les drogues illégales et qui s'ajouteraient aux poursuites dans le cadre d'une stratégie vaste et intégrée en matière de santé.

ii. Poursuites réglementaires

C'est au ministère de la Justice qu'il incombe de donner des conseils juridiques aux autorités de réglementation concernant des solutions de nature réglementaire, l'harmonisation des exigences réglementaires, les techniques de conformité et d'application de la loi ainsi que le recours à des normes de rendement et à des normes internationales. Le SFP est responsable de la conduite de toutes les poursuites réglementaires au nom du gouvernement du Canada. Les dossiers sont confiés aux avocats du SFP et à des mandataires.

Certains estiment que les tribunaux n'abordent pas les poursuites réglementaires avec la même rigueur que les poursuites criminelles et qu'ils ne saisissent pas parfaitement bien le contexte réglementaire. Il faudrait envisager de se servir d'autres mécanismes pour trancher ou résoudre des différends d'ordre réglementaire et créer des sanctions non pénales qui seraient tout aussi efficaces, sinon plus.

Il y a lieu d'adopter une approche fondée sur une gamme d'outils permettant d'assurer la conformité aux politiques, les poursuites n'étant qu'une option, car elles sont trop brutales et pas nécessairement efficaces pour obtenir la conformité à long terme. Les clients doivent comprendre les conséquences et les coûts des poursuites. Cette démarche représenterait une transformation en profondeur des principes chers au SFP et aux clients.

D'excellents modèles existent déjà. Ainsi le Bureau de la concurrence a mis au point le « Continuum d'observation de la loi », qui lui offre une méthode intégrée et détaillée lui permettant d'atteindre l'objectif ultime, soit la conformité à la loi. Le Bureau peut choisir l'outil qui lui convient ou la gamme d'instruments qui permettent de répondre aux enjeux posés par une situation spécifique. Une gamme d'outils est fournie, depuis les efforts proactifs comme l'éducation et le suivi des réponses jusqu'à des cas spécifiques de non-conformité. De l'information sur le continuum est donnée aux entreprises ainsi qu'aux milieux juridiques, sans oublier la population en général, pour que tous sachent quels outils sont disponibles.

Les poursuites réglementaires devraient en fin de compte viser la conformité aux objectifs stratégiques des lois fédérales. Il peut s'avérer plus efficace dans bien des cas de mettre l'accent sur des stratégies positives à cette fin plutôt que d'intenter des poursuites. Le ministère de la Justice devrait collaborer avec ses ministères clients pour passer en revue les dispositions législatives, les pratiques et les politiques de chacun, puis prévoir le recours accru à d'autres instruments, notamment le règlement extrajudiciaire des conflits, les recours civils et d'autres, la poursuite ne devenant qu'une solution appliquée aux contraventions les plus graves.

Solutions de rechange aux poursuites réglementaires

Recommandation n° 4 – Le SFP devrait collaborer avec ses ministères clients et les Services juridiques ministériels pour établir diverses mesures qui permettront d'assurer la conformité aux textes réglementaires, les poursuites ne constituant qu'une des multiples stratégies possibles.

III. Activités internationales

Le Service d'entraide internationale (SEI) du SFP s'acquitte des responsabilités du ministre de la Justice à titre d'autorité centrale du Canada pour les questions d'extradition et d'entraide juridique. Le SEI passe en revue et coordonne

toutes les demandes d'extradition et d'entraide présentées au Canada ou par le Canada dans des affaires pénales, négocie les traités et participe à l'élaboration des stratégies et des dispositions législatives sur l'extradition et l'entraide juridique.

Le cadre légal en matière d'extradition se retrouve dans la *Loi sur l'extradition*. La majorité des traités d'extradition auxquels le Canada est partie disent que nous pouvons, en cas d'urgence, détenir provisoirement une personne jusqu'à son audience d'extradition.

La *Loi sur l'entraide juridique en matière pénale*, édictée en 1988, met en œuvre les demandes faites par un État étranger en application d'un traité ou d'un arrangement spécial. Selon les traités, le Canada peut recevoir et donner de l'aide dans la collecte de preuves relatives à des affaires criminelles. Le ministre de la Justice est responsable de l'application de la loi ainsi que de la réception et de la présentation des demandes d'entraide juridique. Depuis 1998, le Canada a signé 20 traités d'entraide juridique.

Au cours de la dernière décennie, le nombre d'affaires d'envergure internationale a connu une croissance exponentielle, mais le travail du SEI et les dossiers correspondants confiés aux bureaux régionaux n'ont jamais été examinés ni abordés de manière planifiée ou stratégique. Par conséquent, l'implication du SEI s'est faite ponctuellement : la section a été créée au départ pour s'occuper des dossiers et des négociations bilatérales relatives aux traités, mais la mondialisation a élargi son mandat bien au-delà de ces fonctions, englobant la participation aux missions stratégiques multilatérales, la formation internationale et les négociations multilatérales.

Bien que le mandat se soit étendu, le niveau de financement et de ressources n'a pas suivi. De fait, l'entraide internationale n'a même jamais fait l'objet de services votés : les ressources sont puisées ailleurs. En même temps, on n'a tenté que partiellement d'établir des priorités. Le SEI dispose de ressources insuffisantes, mais c'est aussi le cas des régions, car elles n'ont jamais reçu de fonds spécialement dédiés à ce genre de



dossiers. L'entraide internationale n'a pas été intégrée adéquatement aux autres activités internationales du Ministère, même si des mesures encourageantes ont été prises récemment pour améliorer la coopération et la communication.

Une autre difficulté touche la coopération des provinces. Par exemple, la Colombie-Britannique a informé le SFP que, en raison de problèmes d'effectifs, les procureurs du poursuivant provincial ne pouvaient plus s'occuper des demandes d'entraide juridique émanant de l'étranger et qu'ils renverraient toutes ces demandes au ministère fédéral de la Justice. Cette situation va alourdir encore la charge de travail des régions et du SEI. Il est aussi évident que, dans d'autres administrations, les procureurs généraux accordent une priorité très faible aux dossiers découlant de traités d'entraide juridique.

Il est fondamental que l'entraide internationale soit reconnue et que les ressources soient affectées en conséquence. En outre, il est essentiel qu'une planification à la fois stratégique et opérationnelle soit effectuée pour clarifier le mandat et établir un ordre de priorité. Cette planification devrait comporter la clarification des rôles respectifs du SEI et des avocats des régions ainsi que de la méthode destinée à coordonner le travail de l'administration centrale et des régions de manière à optimiser l'efficacité. On devrait envisager de discuter avec les provinces des traités d'entraide juridique et de la possibilité que le SFP prenne en charge l'entraide juridique. Finalement, le travail du SEI devrait être examiné dans le contexte plus vaste du travail d'envergure internationale mené à bien par le Ministère pour s'assurer que la coordination et les communications nécessaires ont lieu.

Examen des fonctions relatives à l'entraide internationale

Recommandation n° 5 – Le SFP devrait passer ces fonctions en revue dans le contexte des responsabilités internationales du Ministère et compte tenu du rôle du SFP en matière d'entraide internationale. Plus particulièrement, l'examen devrait considérer les points suivants : les attributions de la section d'entraide internationale, les attributions des régions, la façon dont ce travail devrait être organisé et exécuté, l'affectation des ressources, les possibilités d'améliorer l'efficacité et l'implication des provinces. À la suite de cet examen, une planification stratégique et opérationnelle devrait être entreprise sur une base régulière et comprendrait l'établissement des priorités et des ressources.

PARTIE QUATRE: NOUVEAUX MODES DE COLLABORATION

Le SFP n'exerce pas son activité dans l'abstrait. C'est une composante essentielle d'un des grands ministères fédéraux qui comprend de nombreux autres services importants. Dans l'exercice des fonctions qui lui reviennent, il a en outre noué de nombreux liens de collaboration à l'extérieur. Mais, dans plusieurs domaines, le SFP doit conclure des meilleures ententes de travail et assurer une intégration plus poussée de toutes ces collaborations. Le SFP doit renforcer ses liens avec les autres secteurs et directions du ministère de la Justice, notamment au niveau de l'élaboration des politiques. Le SFP doit en outre renforcer ses liens avec ses partenaires extérieurs. Et enfin, il y a lieu de rechercher une meilleure intégration au sein même du SFP et notamment au niveau de la gestion et de l'utilisation des ressources humaines.

I. L'intégration des poursuites et des politiques

Pour bien remplir sa mission, le SFP doit agir en pleine conformité avec les objectifs du Ministère en matière de politiques et de programmes, et suivant les politiques générales du gouvernement canadien. Il faut pour cela que l'on tienne compte, dans l'élaboration des politiques, de l'expérience des procureurs du poursuivant et que l'on reconnaisse les liens existant entre les poursuites et les objectifs généraux du gouvernement.

Pour certains, le Ministère n'est qu'un regroupement assez approximatif de praticiens qui agissent de manière indépendante⁴. On semble déceler, notamment, un certain isolement du SFP, à la fois au niveau du service même et plus généralement au sein du Ministère. Son rôle n'est pas très bien compris, ni par le Ministère ni par les autres ministères ou organismes fédéraux. Il est, certes, important de respecter l'indépendance dont bénéficie le Procureur général dans l'exercice de ses fonctions, mais il importe aussi de ne pas interpréter son rôle d'une manière qui nuirait à l'établissement des liens nécessaires.

La concordance entre les poursuites entamées et les grandes orientations du gouvernement devient encore plus nécessaire en raison de l'évolution du rôle des procureurs du poursuivant public et du besoin de mieux situer les poursuites dans le contexte général des politiques gouvernementales. Si l'on veut, en effet, parvenir à une approche cohérente des poursuites en matière de stupéfiants ou d'infractions réglementaires, en cherchant notamment des solutions permettant de remplacer les poursuites par d'autres types de recours, il devient absolument nécessaire d'assurer une meilleure intégration entre les politiques gouvernementales et les décisions d'engager les poursuites.

D'autre part, les poursuites engagées influencent elles-mêmes l'élaboration des politiques et, à ce niveau-là, on peut dire que les importantes ressources et connaissances qui se trouvent à la disposition du Ministère ne sont pas pleinement exploitées. Les procureurs du poursuivant public disent qu'on les consulte de temps à autre mais que les délais qu'on leur donne sont tellement courts qu'ils ne sont généralement pas en mesure de participer au processus. Pour leur part, les conseillers en politiques se sentent souvent frustrés de ne pas pouvoir bénéficier de l'avis des procureurs. Étant donné la charge de travail qui leur incombe, les procureurs n'ont pas toujours le temps de formuler les avis qu'on leur demande.

Les procureurs se plaignent aussi du fait de ne retrouver que rarement dans les projets de loi les modifications qu'ils avaient suggérées. Cela peut être en partie dû à un défaut de communication quant aux raisons pour lesquelles telle ou telle suggestion n'a pas pu être incorporée à un texte de loi.

Les procureurs en poste dans les territoires devraient être, au sein du Ministère, sollicités pour leurs conseils, lors de l'élaboration de nouvelles politiques étant donné qu'ils assurent les poursuites dans tous les dossiers pénaux et travaillent dans une région du pays peuplée principalement par des Autochtones. Il est vrai

⁴ CVC, Examen des services opérationnels du ministère de la Justice, décembre 1999.



qu'on leur demande parfois leur avis mais, en réalité, étant donné leur lourde charge de travail, ils ne sont en général pas en mesure de contribuer beaucoup à l'élaboration de nouvelles politiques.

C'est au niveau de la réforme de la procédure pénale que le lien entre politique gouvernementale et action publique est particulièrement évident. La réforme de la procédure pénale tend à simplifier l'administration de la justice pénale et à alléger le fardeau des victimes et des témoins tout en assurant l'équité, l'impartialité et l'accessibilité du système. Si la réforme de la procédure pénale relève, au sein du Ministère, des services chargés de l'élaboration des politiques, les procureurs sont en contact quotidien avec le fonctionnement concret de l'appareil et donc en mesure de contribuer de façon importante à l'élaboration des nouvelles politiques. Le Ministère a, à sa disposition, un précieux bassin d'expertise qui est actuellement sous-exploité.

La réforme de la procédure pénale est une oeuvre particulièrement complexe car les nouvelles mesures doivent généralement être élaborées de concert avec les fonctionnaires provinciaux et territoriaux. Il a été parfois difficile d'obtenir et de conserver un consensus suffisant en faveur des réformes. Il va donc falloir mettre en place un processus fédéral-provincial-territorial permettant de dégager et d'entretenir les consensus nécessaires pour parvenir à la mise en oeuvre des projets de réforme. Il y a lieu, lors de l'élaboration d'un tel processus, de ne pas négliger la contribution importante que les procureurs du poursuivant sont en mesure d'apporter. Cette contribution doit même être fortement encouragée.

Il y a beaucoup de bonnes idées, d'origines très diverses. Notons, parmi celles-ci, l'utilité de réformer :

- la procédure d'enquête préliminaire;
- la classification des infractions;
- les délais de prescription;
- l'intégration des nouvelles technologies;
- la communication de la preuve;
- les droits d'interjeter appel;
- le recours aux dispositions de la *Loi sur les contraventions*;
- la gestion des cas;
- les conférences préparatoires;
- la création de tribunaux criminels à juridiction regroupée et de tribunaux spécialisés;
- un plus grand recours à la procédure écrite;
- les reports d'audience sur consentement sans nécessité de comparaître;
- l'affectation de crédits suffisants aux poursuites et à l'aide juridique.

En tant qu'acteurs clés de l'institution judiciaire, les procureurs du poursuivant public doivent participer au règlement de ces diverses questions.

Le Ministère a décidé de faire de « Tirer parti de nos forces » une des cinq orientations stratégiques de la période 2001-2005. Cet engagement comprend la décision suivante : « Nous intégrerons les dimensions juridiques et stratégiques de notre travail afin de mieux répondre aux besoins du gouvernement. » Pour exécuter

pleinement, de concert avec les provinces et territoires, la mission qui lui incombe, le Service fédéral de poursuites va devoir mieux s'intégrer aux objectifs retenus par le ministère de la Justice au niveau des politiques et des programmes, mieux s'intégrer aussi aux grandes orientations du gouvernement du Canada et aux objectifs que se sont fixés les autres paliers de gouvernement.

Intégration de la fonction poursuite et de la fonction d'élaboration des politiques

Recommandation n° 6 - Le SFP et le ministère de la Justice doivent réussir à mieux intégrer les divers secteurs et diverses fonctions au sein du ministère de la Justice tout en respectant les principes de l'indépendance des poursuites afin que les mesures prises au niveau des politiques, d'une part, et des poursuites, d'autres part, se soutiennent et se renforcent. Il devrait notamment être tenu compte, dans le cadre de la réforme de la procédure pénale, de l'expérience et des connaissances particulières des procureurs du poursuivant public, et les compétences des procureurs du Nord canadien devraient être mises à contribution pour l'élaboration des règles pénales et des politiques de la justice à l'intention des Autochtones.

L'indépendance des procureurs du poursuivant public

Recommandation n° 7 - Le SFP devrait entamer un dialogue avec l'ensemble du personnel en poste dans les diverses régions sur l'évolution du rôle des procureurs du poursuivant public et plus particulièrement sur la notion d'indépendance des poursuites.

II. Relations avec les organismes clients et les Services juridiques ministériels (SJM)

Il n'existe, entre le SFP et le Ministère, aucun protocole d'entente sur l'uniformisation, au niveau national, des poursuites en matière réglementaire. Certes, il y a concertation et communication, mais il s'agit essentiellement d'une approche *ad hoc* principalement fondée sur les initiatives des divers Services juridiques ministériels (SJM) et les ministères, et un effort de

synthèse nationale des dossiers de poursuite et d'échange des renseignements avec les procureurs poursuivants. Les clients et le Ministère vont devoir mieux rendre compte des dépenses engagées et de l'état des dossiers.

Il faudra, en outre, clarifier les rôles respectifs des avocats des SJM, des fonctionnaires des divers ministères clients et des membres du SFP, en particulier pour ce qui est des poursuites en matière réglementaire. Il y a actuellement, en effet, une grande confusion au sujet du rôle que le client est appelé à jouer au niveau des décisions relatives aux poursuites. Cette confusion quant à la définition des rôles se situe au coeur des problèmes qui marquent la relation entre les SFP, les collègues du Ministère travaillant au sein des SJM et les collaborateurs des ministères clients.

L'indépendance des poursuites n'est nullement incompatible avec le rôle important dévolu au client au niveau des poursuites entamées en matière réglementaire. Il est parfaitement normal qu'il existe entre les SJM et le ministère client des liens étroits. Si, en dernier ressort, c'est au Procureur général et à ses collaborateurs de décider de l'opportunité des poursuites, les procureurs poursuivants peuvent, ce qu'ils font d'ailleurs, consulter les avocats des SJM et les agents du client à chaque étape importante d'une poursuite. Le ministère qui applique un régime réglementaire répond de son action devant le ministre, donc devant le Parlement. C'est dire que chaque ministère est intéressé au plus haut point à l'application des dispositions relevant de sa mission. Les avocats des SJM sont bien placés pour comprendre les réalités propres au ministère client et aux divers régimes réglementaires.

Beaucoup de ministères clients contribuent en outre de manière importante au financement des poursuites. Cela étant dit, ils sont responsables des deniers publics qu'ils engagent à cette fin. Il est difficile de savoir avec précision le coût total des poursuites engagées en matière réglementaire étant donné qu'il n'existe, au ministère de la Justice, aucun système permettant de connaître



avec précision ni le nombre de poursuites entamées en matière réglementaire, ni leur coût. Au cours de l'exercice 2000-2001, le ministère de la Justice a consacré environ 710 000 \$ au SFP dans l'ensemble du pays au titre des poursuites en matière réglementaire. Au cours des trois ou quatre dernières années, le Ministère a en outre dépensé chaque année 8,4 millions de dollars en honoraires de mandataires.

La base-A du Ministère a été, en 1995-1996, répartie en fonction des ministères clients et des portefeuilles d'activité. Cela a eu pour effet de perpétuer les anomalies existant à l'époque en matière de répartition des crédits entre les divers ministères clients. Cette situation s'est même aggravée en raison des changements intervenus depuis 1995-1996 en matière d'activité réglementaire. Ainsi, certains ministères tels que Pêches et Océans ne touchent par l'intermédiaire de la base-A qu'un très faible pourcentage des crédits affectés aux poursuites en matière réglementaire. Le reste lui est alloué dans le cadre d'un accord sur les Services axés sur la clientèle (SAC) conclu avec le ministère de la Justice.

Depuis des années, la question de savoir si les ministères clients ne devraient pas assumer une plus grande part des coûts des poursuites a été longuement débattue. Certains considèrent que cette activité devrait être intégralement financée par le Conseil du Trésor. D'autres estiment que les coûts des poursuites, la base-A du Ministère et les crédits accordés par le ministère client devraient être intégralement transférés à la Justice afin de réduire les lourdeurs administratives liées au recouvrement des coûts et à l'administration des accords conclus chaque année en matière de services à la clientèle.

Il convient, en outre, de se pencher sur les inégalités entre les divers ministères clients, puisque chacun n'assume pas la même part du coût total des poursuites en matière

réglementaire. Le partage des responsabilités financières tend, cependant, à entraîner un partage des responsabilités concernant la gestion des régimes réglementaires. Au sein des divers ministères, les politiques relatives aux mesures permettant d'assurer le respect des lois et des règlements devraient, dans une certaine mesure, tenir compte des coûts qu'impliquent les poursuites. Il s'agit là d'une tension entre moyens et objectifs qui peut exiger certains ajustements mais qui se défend pour l'essentiel.

Dans le cadre de cet examen, plusieurs SJM se sont inquiétés du fait que certaines ressources provenant des clients servent non pas à des activités réglementaires mais à d'autres genres de travail entrepris par le SFP. Il faut instaurer une plus grande transparence quant à l'utilisation des crédits base-A pour des poursuites.

Et enfin, à chaque fois qu'un ministère ou autre organisme adopte une nouvelle politique ou de nouvelles mesures, il devrait tenir compte de l'augmentation des ressources dont le SFP aura besoin pour faire appliquer les nouvelles dispositions. Le délai intervenant entre l'adoption de textes législatifs et réglementaires et d'éventuelles poursuites permet aux ministères, aux SJM et au SFP de prévoir les nouveaux besoins que cela entraînera au niveau des ressources.

Rôle des ministères lors de poursuites en matière réglementaire

Recommandation n° 8 – Le SFP devrait, de concert avec les représentants des divers ministères, créer un groupe de travail chargé de déterminer les rôles respectifs du SFP et des conseillers juridiques et des mandataires retenus par le Ministère dans les poursuites en matière réglementaire.

Groupe des poursuites en matière réglementaire

Recommandation n° 9 – Il y aurait lieu de créer un groupe des poursuites réglementaires afin de :

- élaborer un système permettant de prévoir la charge de travail;
- étudier les pratiques dont le SFP et le SJM devraient s'inspirer en matière de communication;
- travailler de concert avec le coordinateur de la formation afin d'élaborer et de mettre en œuvre auprès des procureurs du poursuivant public un programme de formation dans le domaine des poursuites réglementaires et, à l'intention des enquêteurs et inspecteurs des organismes clients, une initiation aux principes et aux pratiques du droit;
- rédiger un guide regroupant les leçons tirées du passé et susceptibles d'être appliquées dans le cadre des poursuites réglementaires importantes;
- réintroduire, pour les poursuites en matière réglementaire, les guides des poursuites.

Examen du partage des responsabilités et des Services axés sur la clientèle

Recommandation n° 10 – La haute direction du Ministère devrait examiner, de concert avec le SFP et les ministères clients, les améliorations à apporter au système de partage des responsabilités financières à l'égard des poursuites en matière réglementaire ainsi que l'examen des procédures administratives autour desquelles s'articule le processus des Services axés sur la clientèle (SAC) dans le but de le simplifier.

III. Relations avec la GRC et autres organismes

En matière de poursuites dans l'ensemble du pays, la GRC est, pour le SFP, un partenaire clé. Non seulement la GRC est-elle la seule organisation policière nationale chargée de l'action répressive du gouvernement fédéral, mais elle

est également celle qui assure la police provinciale dans la plupart des provinces et territoires, l'Ontario et le Québec étant les deux exceptions. C'est la GRC qui, dans un grand nombre de localités, et en particulier dans l'Ouest du Canada, assure la police municipale en vertu d'accords contractuels.

Au tout début de cet examen, le lien entre le SFP et la GRC a été présenté comme une relation clé qui appelle une attention particulière. Au printemps 2000, des consultations ont eu lieu avec les Conseils des agents de la Police criminelle dans chacune des quatre circonscriptions de la GRC. Les chefs de groupe du SFP ont pris part à chacune de ces réunions. Les séances de travail ont été très utiles et ont permis de recueillir des commentaires et des suggestions intéressantes. Les rencontres de ce genre devraient régulièrement réunir les chefs de groupe du SFP et les représentants d'autres organismes policiers du pays.

La GRC est tout à fait acquise à la recherche de nouvelles manières dont le service provincial des poursuites pourrait travailler. Elle est, par exemple, favorable aux efforts d'intégration des équipes de procureurs des poursuivants fédéral et provinciaux afin de mieux réagir à la criminalité sans frontière. Elle hésite également à voir confier des dossiers complexes à des mandataires permanents et estime que l'on pourrait, dans les localités où le SFP ne possède pas d'antenne, confier les dossiers dont on charge actuellement les mandataires à des procureurs du poursuivant provincial.

Il existe une certaine mésentente au niveau de la communication de la preuve. Il faut que les deux organisations entament, à tous les niveaux, un dialogue afin de résoudre ces problèmes. Le SFP va devoir expliquer plus clairement à ses collègues de la GRC les enseignements qu'il faut tirer de l'arrêt *Stinchcombe* quant au peu de marge qu'a la Couronne pour résister aux demandes tendant à la divulgation de documents, même ceux dont la pertinence est mince. Le financement de la communication de la preuve pose encore d'autres problèmes.



La GRC est consciente du besoin d'accueillir, au niveau national aussi bien que régional, l'apport de leurs collègues du SFP en matière de planification stratégique car il faudrait que le SFP soit toujours prêt à exploiter les résultats obtenus par les enquêtes de la GRC. L'on constate une grande volonté d'associer formellement le SFP aux étapes importantes du processus de planification de la GRC.

Lors des consultations qui ont eu lieu dans le cadre de cet examen, la GRC a convenu de se réunir tous les ans avec les chefs de groupe du SFP afin d'examiner ensemble les priorités régionales de la GRC pour l'année. Cette concertation formelle facilitera sans aucun doute les travaux de planification du SFP. Il faudra, cependant, que la GRC et le SFP entretiennent un dialogue permanent tout au long d'une enquête afin de mieux prévoir la charge de travail. Il faudra, pour cela, que les gestionnaires du SFP ne se fient plus, pour prévoir leur plan de travail, aux renseignements puisés à une seule source. Les données fournies par la GRC devraient être complétées par l'instauration de liens efficaces avec les conseillers juridiques de l'Unité mixte des produits de la criminalité (l'UMPC), ceux qui supervisent les mandataires et les avocats chargés de rédiger les demandes d'écoute électronique. Ce sont là des instruments de planification qui sont essentiels pour planifier les activités du SFP.

Rappelons, encore une fois, que les rôles respectifs de la police et des procureurs du poursuivant public évoluent afin de s'adapter aux transformations de la criminalité. Les pratiques et techniques en matière d'enquête soulèvent des questions de plus en plus complexes juridiquement et cela exige de plus en plus que le procureur intervienne activement avant même que les accusations ne soient portées afin d'accompagner de ses conseils toute la procédure.

Il y a, entre la police et les procureurs du poursuivant public, un niveau de tension qui est à la fois naturel et salutaire. Il s'agit, après tout, de deux composantes essentielles de l'institution judiciaire, mais de deux composantes distinctes. Les responsabilités que ces deux organismes exercent au sein de notre système de justice pénale sont de nature très différente, mais les deux participent à une entreprise commune. Nous avons acquis le sentiment, dans le cadre de cet examen, que ces deux organisations pourraient davantage essayer d'établir entre elles des liens plus étroits et plus forts au niveau du travail à accomplir. Cela est en partie dû aux pressions auxquelles ces deux organisations sont chacune soumises dans l'accomplissement de leur mission. Cela dit, il est clair qu'il est devenu encore plus essentiel d'établir une relation de travail forte et efficace étant donné les défis nouveaux auxquels doivent faire face, au sein du système de justice, aussi bien les enquêteurs que les procureurs et en raison aussi d'un regard extérieur qui se pose avec une acuité nouvelle sur leurs activités. Les communications devront être renforcées et améliorées à tous les niveaux de ces organisations. Il faut que les deux organisations s'engagent à instaurer un véritable partenariat.

Nouveaux partenariats

Recommandation n° 11 – Le SFP devrait créer, avec les autres services des poursuites, les ministères clients et autres acteurs de l'institution judiciaire, de nouveaux partenariats.

Protocoles régionaux d'entente

Recommandation n° 12 – Il conviendrait de mettre fin à l'actuel protocole national conclu entre le SFP et la GRC et de conclure avec la GRC et d'autres organismes de police et d'enquête, des protocoles d'entente régionaux afin de préciser les responsabilités de chacun, d'élaborer des plans stratégiques qui se complètent et de renforcer la collaboration au niveau des approches et des opérations.

IV. La gestion des dossiers complexes

Afin de disposer de toute la gamme des compétences, l'ampleur et la durée des affaires très complexes exigent que le SFP y affecte une équipe comprenant à la fois des avocats, des parajuristes et des spécialistes du soutien. Souvent, dans les dossiers complexes, il faut attendre au moins trois ans avant que ne soit rendue une décision. Également, les preuves se trouvent souvent à l'étranger.

Souvent, les affaires complexes visent des organisations criminelles fort bien organisées et prêtes à s'opposer aux procureurs qui ont la charge des manœuvres d'intimidation et des menaces de violence. Il est clair que les organisations criminelles font ce qu'elles peuvent pour déstabiliser la justice. Il y a là un problème grave susceptible d'affecter la sécurité des employés mais aussi le moral de tous les collaborateurs du SFP. En général, les dossiers complexes sont une grande source de stress pour ceux et celles qui accompagnent le dossier tout au long de la procédure judiciaire.

i. La coopération entre le SFP et les organismes d'enquête

La GRC a décidé de se concentrer sur les enquêtes internationales et interprovinciales portant sur de grosses quantités de stupéfiants et sur la criminalité organisée. Cette priorité que s'est fixée la GRC va avoir une profonde incidence sur le travail du SFP puisqu'elle sera source de procès longs et complexes exigeant d'importantes ressources.

En raison des questions juridiques que peuvent soulever la réunion, l'organisation et l'admissibilité des preuves, il faut, dans les grands dossiers, que le SFP intervienne dès l'enquête. À la majorité, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse, dans *Regina c. Regan* (1999) 137 C.C.C. (3d) 449, à la page 513, a noté que la poursuite et la police doivent collaborer avant même que ne soit portée l'accusation. Une majorité des juges de la Cour d'appel a en effet décidé que :

« Plusieurs facteurs imposent une étroite collaboration entre les enquêteurs et les

services du procureur du poursuivant public. La complexité nouvelle des dossiers, notamment dans les affaires de stupéfiants et de crime commercial ou financier, les obligations incombant à la police en vertu de la *Charte*, la subordination des techniques d'enquête, notamment l'écoute électronique, à un régime d'autorisation préalable en sont autant d'exemples. »

Sur plusieurs points, en effet, des avis juridiques doivent précéder l'accusation, notamment quant à :

- la légalité du plan d'enquête;
- les manières de réunir, d'organiser et de classer les résultats de l'enquête aux fins de la communication de la preuve;
- la rédaction d'affidavits justifiant l'autorisation judiciaire d'intercepter des communications et la délivrance de mandats de perquisition;
- la rédaction de demandes d'entraide judiciaire auprès d'autres pays;
- la légalité de l'interception et la pertinence des communications ainsi interceptées;
- le tissage de liens avec des informateurs, le recours raisonnable à de tels collaborateurs et la protection de leur identité;
- le débrefage efficace des informateurs et la consignation des déclarations faites par des membres du KGB;
- l'évaluation des éléments de preuve avant le dépôt des accusations.

Une plus forte participation du procureur du poursuivant public, avant même le dépôt de la plainte, pourrait encourager la défense à invoquer l'inconstitutionnalité de l'enquête avant même le début du procès. Une solution consisterait à affecter certains avocats uniquement à l'étape précédant le dépôt de l'accusation, les poursuites à proprement parler étant



confiées à d'autres procureurs. Cela aurait cependant le grand inconvénient de rompre la continuité. Le procureur général du Québec a renoncé à cette solution, les diverses étapes étant confiées à un même procureur.

Certains hésitent à voir des procureurs du poursuivant public chargés à plein temps d'appuyer les organismes d'enquête. Au sein du SFP et de la GRC, des voix se sont élevées pour mettre en garde contre ce mélange des genres entre l'enquêteur et le procureur du poursuivant. Il n'est guère possible, dans le cadre de cet examen, de se livrer à une étude approfondie de la question, mais il est clair que les procureurs du poursuivant public vont être de plus en plus appelés à intervenir en amont de l'accusation et il faudra donc réfléchir à l'évolution des rapports entre les procureurs et la police.

Dans certaines régions du pays, le SFP et la GRC ont conclu des accords de coopération. L'entente la plus formelle est celle conclue avec le Québec, puisque les deux organisations se sont entendues, par écrit, sur une répartition des rôles et des responsabilités aux diverses étapes de l'enquête et des poursuites.

En Colombie-Britannique, au Nouveau-Brunswick et au Québec, ces accords prévoient un certain tri des dossiers avant le dépôt de l'accusation. En Ontario, l'accord est informel et concerne les grands dossiers de trafic de stupéfiants. Au Yukon, la GRC sollicite, à cette étape, l'avis du SFP. En Alberta, au Nunavut, en Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Édouard, à Terre-Neuve et en Saskatchewan, il n'existe pas d'accord formel pour les affaires de stupéfiants, mais un tel accord s'applique aux affaires fiscales et aux autres dossiers en matière réglementaire. Dans ces trois ressorts, la procédure formelle de sélection des dossiers avant le dépôt d'une plainte s'est révélée bénéfique. La question de savoir si un tel dispositif devrait être adopté ailleurs ne fait pas l'unanimité, mais toutes les

régions reconnaissent que dans les dossiers complexes il convient de collaborer avec la police avant même le dépôt de l'accusation.

Au Québec, le dépôt d'une accusation est soumis à un régime d'autorisation préalable et aucune accusation ne peut être portée à moins que ne soit déposé, en temps utile et dans les formes prescrites, un mémoire à la justice accompagnant la demande d'engagement des poursuites. En cas de demande de mise en détention avant le procès, l'autorisation de déposer l'accusation doit être précédée d'un rapport contenant tous les éléments intéressant l'enquête sur le cautionnement. Étant donné la discipline qu'exige ce régime, la Couronne a en sa possession tous les éléments essentiels avant même que l'affaire soit portée devant les tribunaux. Cela permet d'éviter certaines surprises susceptibles de survenir en cours de route et de nuire à la viabilité des poursuites. L'expérience démontre que l'état de préparation de la Couronne au tout début de l'affaire influe de manière directe à la fois sur la durée et sur le coût des procédures judiciaires.

Entre le SFP et la GRC, les avis divergent quant à l'utilité de cette sélection des dossiers avant le dépôt de l'accusation. L'essentiel est que s'instaure entre le SFP et la GRC et les autres organismes d'enquête un partenariat efficace permettant d'assurer que la Couronne est non seulement pleinement informée, mais appelée à participer activement avant même le dépôt de l'accusation dans les affaires complexes.

ii. Affectation du personnel

Une affaire complexe peut facilement durer trois ans ou plus. Parfois, il a été très difficile d'avoir les mêmes enquêteurs et/ou avocats rester saisis du dossier du début à la fin. Il est donc important, tant par souci d'une utilisation efficace des ressources que pour établir, entre les principaux acteurs, une relation fondée sur la confiance et l'engagement, d'assurer la

continuité dans la composition des équipes, aussi bien d'enquêteurs que de procureurs du poursuivant public.

iii. La réunion de preuves à l'échelle internationale

Les affaires de stupéfiants sont tellement complexes que souvent les preuves se trouvent à l'étranger. Or, de telles preuves doivent être recueillies selon les critères d'admissibilité en vigueur dans les tribunaux canadiens. Ce genre d'exercice peut se révéler fort coûteux.

C'est en grande partie par l'intermédiaire de réseaux internationaux de police, et plus particulièrement l'Interpol, que le Canada reçoit l'aide d'autres pays. La participation du SFP se fait dans le cadre de la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle*, les traités conclus en ce domaine et conformément aux dispositions du *Code criminel* et de la *Loi sur la preuve au Canada* régissant les commissions rogatoires. Comme pour de nombreuses questions évoquées dans ce rapport, les complexités juridiques liées à la réunion de preuves en pays étranger, et à leur utilisation dans le cadre d'actions en justice, exigent des enquêteurs de la police et des procureurs du poursuivant public une collaboration renforcée.

Ni le protocole d'entente signé avec le Québec, ni le projet de protocole national avec la GRC ne règle vraiment la question de la réunion de preuves en pays étranger. Étant donné qu'il s'agit d'une activité qui prend de plus en plus d'extension, la question va devoir faire l'objet d'une entente formelle. Le SFP et la police vont notamment devoir songer à s'entendre sur des lignes directrices communes quant aux cas justifiant une demande fondée sur le TEJ.

iv. La formation continue de la police par le SFP

Depuis l'entrée en vigueur, il y a presque 20 ans, de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les tribunaux se sont montrés assez libéraux envers la police en matière d'exclusion de preuves obtenue d'une manière contraire aux principes énoncés dans la *Charte*. Leur patience à l'égard

des organismes d'enquête n'est cependant pas illimitée lorsqu'il s'agit de manquements dus aux insuffisances de la formation policière.

Le protocole d'entente avec le Québec prévoit spécifiquement que les avocats du SFP assurent à la GRC une formation juridique de base. Le besoin d'une formation continue est ressenti dans les domaines suivants : les perquisitions et confiscations; les écoutes électroniques; la communication de la preuve; la confidentialité des informateurs; le recours aux agents de noyautage; les dépositions; les preuves et les témoignages. Dans les autres domaines dont est appelé à s'occuper le SFP, la police reçoit des compléments de formation cas par cas.

Certes, le fait de confier aux avocats du SFP des tâches pédagogiques alourdit la charge de travail du bureau régional, mais, à plus long terme, c'est un bon placement.

v. Aider les tribunaux à gérer les grands dossiers

La coopération entre la police et le SFP, avant même que ne soient formulées les accusations, permet en outre de s'entendre davantage sur la date à laquelle il conviendrait de procéder aux arrestations. Cela facilite le dialogue entre le SFP et les tribunaux quant aux moyens que ceux-ci auront à mettre en œuvre. Ainsi, le procureur principal peut rencontrer, avant qu'ait lieu l'arrestation, des représentants de la cour et les avertir des besoins éventuels en matière de mandats d'arrestation et de perquisition, et de prévoir les temps d'audience nécessaires pour l'enquête sur cautionnement, l'enquête préliminaire puis, le cas échéant, le procès. Cela permet à la cour de mieux planifier les moyens qu'il lui faudra mettre en œuvre.

vi. La dotation en personnel et le financement des grands dossiers

Pour piloter un dossier complexe, il faut que l'équipe des procureurs du poursuivant public travaille de concert avec les enquêteurs de police. Dans la plupart des cas, l'ampleur et la durée d'une affaire complexe exigent que l'on y affecte toute une équipe du SFP, c'est-à-dire



des avocats, des parajuristes et le personnel de soutien nécessaire afin de réunir toutes les compétences et connaissances voulues. Chaque équipe affectée à un grand dossier devrait comprendre un chef d'équipe (un avocat chevronné), un avocat chargé de tout ce qui a trait à la communication de la preuve, un avocat en second pour épauler les autres, et un nombre suffisant de parajuristes. Les politiques et procédures en matière de ressources doivent faciliter le déploiement rapide et souple des personnes affectées à de telles équipes.

Chaque membre de l'équipe doit avoir une connaissance globale de l'ensemble du dossier. Il faut également envisager que les tribunaux peuvent décider de disjoindre les causes, ce qui exigerait la constitution d'équipes supplémentaires. Étant donné que les organisations criminelles franchissent aisément les frontières des provinces, il faudra souvent prévoir des avocats bilingues.

vii. Incidence des pratiques en matière d'inculpation

Vers la fin de 1999, le ministère de la Justice s'est penché sur l'augmentation du nombre d'affaires pénales occasionnant des frais extrêmement élevés. Si cet examen a surtout insisté sur l'incidence que de telles affaires pouvaient avoir au niveau du programme national d'aide juridique, il a également porté, de manière plus générale, sur le coût des poursuites. Rick Thomas, négociateur en chef, Aide juridique, secteur des politiques, a conclu qu'en matière pénale les pratiques adoptées par les procureurs du poursuivant public étaient l'un des facteurs essentiels du coût élevé des poursuites. Selon M. Thomas :

« Le zèle même des procureurs du poursuivant public peut être un des facteurs dans l'augmentation du coût des poursuites. Parmi les autres facteurs susceptibles

d'entraîner une augmentation des coûts, citons la multiplication des chefs d'accusation, le nombre excessif de témoins et la fréquence des appels interjetés. Les procureurs du poursuivant public peuvent choisir de procéder par voie de mise en accusation directe, ce qui a souvent pour effet de rallonger le procès, étant donné que des questions qui auraient pu être réglées dans le cadre de l'enquête préliminaire, seront examinées au procès. »⁵

Aucune donnée empirique ne semble confirmer ou réfuter cette idée. Cela dit, les pratiques en matière d'inculpation constituent un domaine échappant à peu près à toute réglementation mais ayant une incidence directe sur la durée, la complexité et le coût des affaires. Il faudra donc procéder à un examen détaillé de la question.

viii. Considérations touchant à la gestion des ressources humaines

La gestion des grands dossiers comporte un aspect humain très important et cela exige que les directions du SFP et du ministère de la Justice se penchent sans attendre sur l'ensemble de la question. Souvent, les dossiers complexes sont ceux qui mettent en cause des organisations criminelles très bien structurées et tout à fait disposées à opposer aux procureurs du poursuivant public qui leur sont affectés des manœuvres d'intimidation ou des menaces de violence. Les organisations criminelles font ce qu'elles peuvent pour déstabiliser l'institution judiciaire. Il s'agit là d'un problème extrêmement grave qui concerne non seulement la sécurité des employés mais aussi le moral de l'ensemble du personnel du SFP. Dans la partie de cet examen consacrée aux ressources humaines, on trouvera une description plus complète de la situation à cet égard ainsi que certaines recommandations.

⁵ Étude de Rick Thomas intitulée « Departmental Policy on High Criminal Cases », p. 2

Même si aucune menace précise ne pèse sur la sécurité des équipes chargées des poursuites, les grands dossiers sont une importante source de stress pour les personnes chargées de les piloter tout au long des procédures judiciaires. Les gestionnaires doivent être attentifs à tout indice de stress ou d'épuisement et trouver de nouveaux moyens d'assurer le repos et la récupération des équipes, non seulement en cours de procédure mais aussi une fois l'affaire terminée. Encore une fois, cette question sera reprise de façon plus complète à la partie V de ce rapport consacrée aux ressources humaines.

Les coûts extraordinairement élevés des affaires complexes

Recommandation n° 13 – Le SFP doit songer aux moyens de dégager les ressources nécessaires pour les affaires exigeant des moyens financiers importants et notamment :

- un système d'affectation des ressources au sein du SFP qui soit suffisamment souple pour répondre aux besoins extraordinaires qui surviennent;
- une politique concernant les réponses à apporter aux demandes provinciales d'aide dans certaines affaires extraordinaires;
- la manière de réagir aux répercussions, au niveau de l'aide juridique, des dossiers complexes dont sont saisis à la fois le SFP et les procureurs du poursuivant provincial.

Coopération fédérale-provinciale dans les dossiers complexes

Recommandation n° 14 – Le SFP devrait prendre l'initiative en vue de constituer un réseau fédéral-provincial de procureurs des divers poursuivants publics possédant une expérience des affaires complexes, afin de faciliter les échanges de connaissances, les conseils et l'entraide.

Stratégies au niveau de la gestion des cas

Recommandation n° 15 – Les chefs de groupe du SFP dans les diverses régions du pays devraient soit maintenir soit créer des mécanismes permettant d'entretenir avec les tribunaux des provinces et des territoires un dialogue sur les stratégies de gestion des cas afin d'optimiser l'utilisation des ressources judiciaires.

V. La communication de la preuve

De manière générale, il existe un rapport direct entre l'ampleur et la complexité de l'enquête policière et le volume de documents qui doivent être réunis, examinés, vérifiés et recopiés dans le cadre de la communication de la preuve. De longues opérations de surveillance au moyen d'écoutes électroniques, d'agents d'infiltration et de techniques d'enquête très poussées telles que les opérations-piège, en cas de blanchiment d'argent, par exemple, peuvent donner lieu à une vaste documentation qui devra être communiquée à la défense.

Dans des affaires de stupéfiants ou de produits d'activités criminelles, le volume de cette documentation peut être extrêmement important. Il en va de même dans les affaires de fraude fiscale faisant l'objet d'une enquête de la part de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Dans une affaire de ce genre ⁶, la Couronne a communiqué à la défense environ 853 000 pages de documentation archivées par balayage optique sur 47 disques CD-ROM. La cour a ultérieurement enjoint la Couronne d'en fournir une copie papier à la défense. Dans une autre affaire, la défense a demandé à ce que la GRC lui communique l'intégralité de son dossier dans une affaire de produits d'une activité criminelle. Les pièces ainsi produites pesaient au total plus de 2 000 livres.

C'est dire que la communication de la preuve prend une ampleur croissante, ce qui contribue d'ailleurs à la complexité des poursuites pénales. Il faut dire que les affaires complexes ont tendance à soulever des questions complexes en matière de communication de la preuve. Dans une étude portant sur la complexité des affaires,

⁶ R. c. *Hallstone Products Ltd.*, (1999) O.J. No. 4308 (Q.L.).



menée par le SFP en août 1998, on a trouvé une étroite corrélation entre la complexité de l'affaire et les questions soulevées à l'audience au niveau de la communication de la preuve.

De nombreuses étapes du processus de communication exercent une ponction sur les ressources de la police et du SFP. Citons, à cet égard, les salaires des personnes chargées de compiler, d'examiner et de préparer les renseignements devant être communiqués; les frais de reproduction; les fournitures de bureau; les frais d'envoi par la poste ou par messenger; la reproduction de photos, de bandes audio et vidéo; et les frais qu'exige la transcription des dépositions et des communications privées interceptées.

Les moyens technologiques auxquels ont recours la GRC et d'autres organismes enquêteurs provoquent une augmentation des frais de justice et imposent de nouvelles pressions financières au Fonds des poursuites en matière de drogue. Dans ses enquêtes en matière de produits d'une activité criminelle ou de crime commercial, la GRC utilise actuellement, pour la gestion des cas, un programme appelé « Supergravity ». C'est pourquoi la police commence à transmettre aux procureurs du poursuivant public des mémoires et des documents sous forme électronique. Bientôt, dans ce genre de dossier, la communication de la preuve par fichier électronique s'imposera. Si l'avocat de la défense ne s'y connaît pas en informatique ou si l'accusé n'est pas représenté par un avocat, les tribunaux auront tendance à enjoindre la Couronne de fournir une version papier de tous les documents archivés sur un CD-ROM. Dans ces cas-là, la police entend ne pas assumer seule les frais occasionnés par la communication à la Couronne de documents sur support papier.

La communication de la preuve

Recommandation n° 16 – Le SFP devrait créer un groupe de travail sur la communication de la preuve afin de :

- étudier les questions que soulève la communication de la preuve sous forme de fichiers électroniques;
- instaurer des mécanismes permettant de suivre de près les coûts de communication de la preuve;
- prendre les mesures nécessaires à l'instauration d'un système national de gestion de la communication de la preuve;
- étudier la possibilité de remanier les dispositions législatives applicables en ce domaine;
- créer des programmes de formation à l'intention des avocats, des agents et de la police, de concert avec le coordinateur de la formation du SFP.

Le groupe de travail devra œuvrer de concert avec la GRC et les autres organismes policiers.

VI. Recours à d'autres méthodes

Si l'on constate, depuis quelques années, une augmentation sensible du nombre des avocats et du personnel de soutien du SFP, le nombre de parajuristes n'a pas augmenté en conséquence. Bien que la proportion varie d'une région à l'autre, le SFP ne fait pas suffisamment appel au service de parajuristes et d'étudiants.

Pour décider à qui il convient d'affecter une certaine tâche, il y a lieu d'appliquer le principe du « levier ». Selon ce principe, chaque tâche doit être confiée à la personne capable de l'accomplir au meilleur coût, c'est-à-dire au moindre niveau de qualification professionnelle compatible avec la qualité du travail. Ce principe a été adopté par

Conseils et Vérification Canada dans son examen de l'activité du Ministère. Cet organisme a conclu qu'on pourrait réaliser des économies sensibles par un programme bien conçu permettant d'accroître l'effet de levier en améliorant au ministère de la Justice la répartition des catégories professionnelles chargées de diverses tâches⁷. Si cet examen a porté en grande partie sur l'affectation des dossiers aux diverses catégories d'avocats, on a également constaté qu'un plus grand recours aux parajuristes et aux étudiants permettrait de réaliser davantage d'économies⁸.

Les consultations, menées dans le cadre de cet examen, ont fait ressortir l'idée, généralement admise, que le Ministère n'utilise pas assez les non-avocats et qu'une grande partie du travail confié à des avocats pourrait être accompli par des parajuristes, des auxiliaires ou des étudiants. Cela est peut-être dû, en partie, au fait qu'on reconnaît insuffisamment les aptitudes des autres catégories professionnelles. On a souvent dit que, s'il en était ainsi, c'était essentiellement pour des raisons de coûts car ces catégories comprennent trop peu de personnes susceptibles d'accomplir ce genre de tâches. S'il en est effectivement ainsi, et puisque le recours à des avocats coûte plus cher, il faudra réexaminer la manière dont est assurée la dotation. Il semble que chaque augmentation budgétaire entraîne l'engagement de nouveaux avocats, sans que l'on se demande si l'on ne pourrait pas confier certaines de ces tâches à des parajuristes ou à des étudiants.

Dans le travail en équipe, il est particulièrement important que les tâches soient affectées aux personnes les mieux à même de les accomplir. Les affaires complexes exigent toute une gamme de compétences et l'approche multidisciplinaire semble être la meilleure.

Quelles pourraient être les fonctions, actuellement exercées par des procureurs du poursuivant public au sein du SFP, qui pourraient être utilement confiées à des parajuristes? La communication de la preuve compte pour une grande partie de la charge de travail.

Les parajuristes sont-ils en mesure d'étudier et d'organiser la documentation? Parmi les autres tâches qui pourraient être confiées à des parajuristes, citons : la présence à l'audience pour les infractions punissables par déclaration sommaire de culpabilité, ou devant les tribunaux pour adolescents; la rédaction de documents juridiques; la rédaction d'exposés conjoints des faits; l'examen des preuves; et la préparation des dossiers. Dans le cadre d'une enquête sur une affaire complexe, ces personnels pourraient être chargés notamment de : la communication; la constitution d'une base de données pour l'archivage des preuves documentaires; le contact avec les experts-témoins et les organismes policiers; et la collaboration dans la préparation des audiences.

On pourrait, à cet égard, utilement s'inspirer des services fiscaux, où des parajuristes sont chargés de diverses tâches juridiques, y compris des preuves documentaires, de la rédaction de documents juridiques et de la représentation lors de poursuites en Cour des petites créances et devant la Cour de l'impôt.

Le SFP devrait réfléchir, de manière stratégique, à la question de l'emploi et de l'affectation des étudiants. L'utilité des stagiaires et des étudiants en droit se situe à la fois au niveau des travaux dont ils sont capables de faire et de leur aptitude à prétendre à l'avenir à des fonctions de procureur du poursuivant public. Le Ministère se penche actuellement sur le nombre de stages disponibles dans le cadre d'une stratégie des ressources humaines mais également en vue de leur recrutement au sein du Ministère. L'insuffisance des crédits fait qu'il n'y a, au sein du SFP, que très peu d'emplois d'été destinés aux étudiants. Étant donné que c'est parmi ces étudiants que pourraient se recruter les futurs procureurs du poursuivant public, cette situation relève de l'imprévoyance. Il convient d'envisager la création de postes destinés aussi bien aux étudiants qu'aux stagiaires dans l'optique d'une stratégie des ressources humaines au sein du Ministère et en réponse, aussi, aux objectifs liés à l'équité en matière d'emploi.

⁷ Conseils et Vérification Canada, étude des services opérationnels du ministère de la Justice : Gestion de la demande et des ressources, décembre 1999, p. 44

⁸ Ibid., p. 43



Le recours à des équipes multidisciplinaires

Recommandation n° 17 – Le SFP devrait régulièrement recourir à des équipes multidisciplinaires formées de procureurs, de parajuristes et d'autres collaborateurs, en particulier dans les affaires complexes. Il y aurait lieu de revoir les politiques et les procédures en matière de ressources humaines afin que le personnel nécessaire puisse être rapidement affecté à ces équipes.

L'effet de levier

Recommandation n° 18 – Il y aurait lieu de profiter davantage de l'effet de levier lors de l'affectation des tâches, les travaux étant confiés à ceux qui, sans nuire à la qualité, peuvent effectuer le travail au meilleur coût. Il conviendrait notamment de recourir davantage à des parajuristes, à des secrétaires et à des étudiants. Il conviendrait également de mieux préciser les rôles des gestionnaires et des juristes chevronnés.

VII. Le recours à des mandataires

Le ministre de la Justice nomme, pour agir en son nom dans le cadre de poursuites, des avocats du secteur privé. Il y a deux sortes de mandataires, les mandataires « permanents » et les mandataires « *ad hoc* ». La plupart sont des mandataires permanents, c'est-à-dire qu'ils sont chargés, dans une localité donnée, d'assurer toutes les poursuites concernant les infractions à divers textes de loi. Actuellement, 233 cabinets et 763 avocats occupent la fonction de mandataires permanents.

On a le plus souvent recours à des mandataires lorsqu'il n'existe aucun bureau régional du service des poursuites. On y a parfois également recours dans des localités qui possèdent un bureau régional mais où les moyens de celui-ci ne répondent pas entièrement à la charge de travail.

Les mandataires se voient confier un nombre important de dossiers. En 1999, on leur a confié 40 000 poursuites. Cela correspond à une augmentation de 44 p. 100 dans les dossiers de stupéfiants et à une baisse de 29 p. 100, par rapport à l'année dernière, dans les autres types d'affaires. Au cours de la période 1996-1999, 72 p. 100 des honoraires versés aux mandataires ont été faits dans le cadre d'affaires de stupéfiants. Dans 60 p. 100 des poursuites engagées en matière de stupéfiants par des mandataires, il s'agit d'affaires de possession. C'est dire que toute modification de la politique en matière de possession de stupéfiants aurait de fortes répercussions au niveau du total des honoraires versés à des mandataires. L'insuffisance des données permet mal de comparer le travail effectué par les mandataires au travail effectué à l'interne par les procureurs du poursuivant public, mais l'on reconnaît en général que les mandataires se voient confier une plus forte proportion d'affaires de moindre importance.

Les honoraires versés aux mandataires chargés de poursuites en matière de stupéfiants, y compris les frais d'administration et les coûts des services régionaux de surveillance sont imputés au Fonds des poursuites en matière de drogue (FPMD) qui, en 1996, est passé du ministère de la Santé au ministère de la Justice. C'est le seul financement direct pour la surveillance des mandataires. La plus forte partie de ces fonds a été affectée aux régions Colombie-Britannique/Yukon et Ontario (37 p. 100 et 34 p. 100 respectivement). Les honoraires des mandataires chargés de dossiers autres que les affaires de stupéfiants sont versés par le ministère chargé d'administrer la loi ou le règlement en question. Les ministères clients ne participent actuellement pas aux coûts de supervision des mandataires.

Le travail des mandataires est géré par l'intermédiaire de :

- l'Unité de coordination des mandataires (UCM) à Ottawa qui a pour mission de veiller à la qualité des services juridiques fournis par les mandataires, de superviser la gestion du FPMD et de réduire les coûts;
- les Unités régionales spécialisées de supervision des mandataires (URSSM) dans six bureaux régionaux, qui ont pour mission de : contribuer à la sélection et à la nomination des mandataires; veiller à la qualité des services juridiques; concourir aux poursuites; cerner les besoins et assurer la formation; réduire le coût des services; veiller au respect des conditions prévues lors des nominations; offrir des conseils en matière administrative; et concourir aux actions en justice. Si le financement n'est destiné qu'à la supervision des affaires de stupéfiants, dans certains cas les superviseurs concourent à la supervision d'autres types de dossiers confiés à des mandataires.
- le Service de gestion des marchés des services juridiques (SGMSJ) qui a une mission de contrôle des comptes, y compris des comptes des mandataires.

En avril 1999, un rapport de la Division de la vérification interne a conclu qu'il convenait d'investir davantage dans des systèmes qui permettraient d'assurer une meilleure gestion financière et d'obtenir des renseignements plus précis sur l'activité des mandataires. Depuis lors, de nombreux changements ont été apportés afin d'améliorer la gestion des mandataires, y compris des changements au niveau de leur sélection, de leur nomination et de leur formation; des améliorations, aussi, à la gestion des mandataires dans les régions; une plus grande efficacité au niveau des poursuites; et l'amélioration des informations de gestion afin de mieux évaluer et contrôler les coûts. La création de l'UCM et des URSSM a permis d'améliorer la supervision des mandataires et donc la qualité de leur travail.

La qualité du travail effectué par les mandataires reste cependant problématique. Aucune étude n'a été menée sur ce point, mais, selon certains récits, il semblerait que leur travail n'atteint pas la qualité des travaux effectués à l'interne. Dans le cadre de cet examen, la GRC a exprimé un certain nombre de préoccupations au sujet de la compétence et des capacités des mandataires à s'occuper de dossiers complexes, et en particulier d'affaires de stupéfiants. Il existe, bien évidemment, des exceptions à cet égard. Les mandataires de la région atlantique, par exemple, ont acquis une grande compétence dans le domaine des pêches. L'augmentation du nombre de grands dossiers de stupéfiants survenant en dehors des grandes agglomérations métropolitaines, dans des régions où le SFP n'a pas de représentation permanente, va créer de nouveaux besoins au niveau du SFP.

Un recours moins fréquent aux mandataires

En réponse aux préoccupations que suscite la qualité du travail effectué par les mandataires, et aussi des coûts que cela occasionne pour le SFP, il y a deux possibilités de solution.

(i) La délégation aux provinces des dossiers confiés aux mandataires

Cela voudrait dire déléguer en tout ou en partie le travail actuellement effectué par des mandataires. Ainsi, toutes les affaires de stupéfiants actuellement confiées à des mandataires pourraient être déléguées aux provinces, ou bien on pourrait leur déléguer ces dossiers dans certaines régions seulement, dans les zones rurales ou éloignées, par exemple. Dans les zones où le SFP n'est pas représenté, les affaires compliquées pourraient être confiées aux provinces étant donné qu'elles sont mieux à même d'engager des poursuites que ne le sont les mandataires. On pourrait demander aux provinces de s'occuper notamment des questions de détail telles que les ajournements et la fixation des dates d'audience, puisque les représentants provinciaux se trouvent déjà auprès des tribunaux. Tout cela suppose, bien sûr, que les provinces acceptent de procéder ainsi.



(ii) Le « rapatriement » des dossiers

Il existe deux modes de rapatriement : reprendre les dossiers dans les régions pouvant raisonnablement être desservie par un avocat d'un bureau régional et ouvrir de nouveaux bureaux là où l'ampleur des tâches le justifie. Cela permettrait éventuellement de faire des économies, mais le rapatriement des dossiers aurait également d'autres avantages : renforcement de la présence fédérale (là où l'on installerait un nouveau bureau); bonne connaissance des politiques du SFP; application plus rigoureuse de la stratégie applicable aux poursuites et des solutions permettant d'éviter l'engagement de poursuites; et, en outre, un renforcement de la qualité, de la formation et du développement.

Des projets pilotes ont été entrepris en ce sens à Toronto, à Vancouver et à Calgary. Une étude du projet mené à Calgary laisse présager d'importantes économies. Les juges, la police et l'avocat de la défense se sont tous dit satisfaits des résultats.

Quoi qu'il en soit, le SFP devrait conserver la possibilité de recourir à des mandataires pour faire face à d'éventuels surcroûts de travail.

Le contrôle de la qualité

Actuellement, les superviseurs des mandataires offrent surtout des conseils, notamment au niveau des poursuites. Les superviseurs ont fait état des difficultés qu'ils ont à gérer le travail des mandataires étant donné le nombre des mandataires confiés ainsi à leur supervision. D'après les superviseurs, le ratio optimal est de 40:1. À l'heure actuelle, ces ratios vont de 49:1 à 171:1 – à Halifax, le superviseur est chargé de 171 mandataires dans les quatre provinces atlantiques. Avec une telle proportion, on ne peut plus vraiment parler de supervision.

Un autre problème est lié au fait que toutes les activités de supervision sont financées à partir

du FPMD, certains des crédits prévus pour cela ayant servi à compenser l'augmentation du coût des poursuites. Il ne reste plus de crédits pour la supervision des affaires autres que les dossiers de stupéfiants. Il faudrait, en outre, dégager les ressources nécessaires pour assurer la formation permanente et systématique des mandataires.

Un autre problème ayant trait à la qualité se situe au niveau de la nomination des mandataires. En général, le ministère de la Justice n'intervient guère dans les questions de qualification professionnelle des mandataires. Cela est particulièrement problématique lorsqu'il s'agit de dossiers complexes. Des efforts ont cependant été entrepris pour palier cette situation. Dans les Prairies, par exemple, un des membres du cabinet proposé doit être interviewé par le superviseur des mandataires et par le chef de section afin de jauger ses connaissances en matière de droit pénal. Les mandataires en puissance sont tenus d'assister à la projection d'une série de films de formation et de subir un examen écrit. Seul le nom des cabinets ou des avocats répondant ainsi aux conditions prévues sera proposé au ministre. Récemment, le bureau régional de l'Ontario a publié une annonce en vue du recrutement des mandataires permanents qualifiés. Les candidats seront interviewés et évalués avant d'être recommandés au bureau du ministre.

Le barème des honoraires joue également sur le recrutement de mandataires compétents dans certaines localités. Il a été décidé de procéder, en deux étapes, à une augmentation du taux horaire des honoraires versés aux mandataires. Dans un premier temps, le taux horaire sera augmenté de 10 p. 100. Une deuxième étape comprendra l'étude approfondie des modes et taux de rémunération. Il conviendra également de se pencher sur la question de la rémunération afin de voir si celle-ci suffit à motiver les mandataires au regard d'objectifs tels que la déjudiciarisation.

Rapatriment/contrôle de la qualité des travaux confiés aux mandataires

Recommandation n° 19 – Le SFP devrait examiner les divers moyens de rapatrier les dossiers confiés à des mandataires et d'améliorer la qualité de leur travail. Citons, à cet égard :

- l'instauration le cas échéant d'un processus de candidature;
- l'intégration au processus de sélection/nomination, d'un processus d'évaluation;
- l'accroissement des ressources affectées à la supervision des mandataires afin d'améliorer le ratio superviseur/supervisés;
- l'adoption d'une approche plus globale et systématique en matière de formation des mandataires;
- des mesures visant à assurer que les mandataires appliquent bien les politiques du SFP, notamment en ce qui concerne le recours à des solutions non judiciaires;
- étude des possibilités de rapatrier les dossiers confiés à des mandataires;
- là où la capacité des mandataires à piloter des dossiers complexes est en doute, étude d'autres solutions telles un rôle accru pour le superviseur des mandataires; des accords de collaboration conclus entre les provinces et les territoires; ou le rapatriement des dossiers vers le SFP.



PARTIE CINQ : L'AMÉLIORATION DES PRATIQUES ET DES SYSTÈMES DE GESTION

« On dit parfois du ministère de la Justice que c'est le plus gros cabinet d'avocats du pays mais c'est plutôt, à l'heure actuelle, un regroupement assez lâche de cabinets indépendants dont l'action est coordonnée par les efforts personnels de très hauts gestionnaires dont les rôles ne paraissent pas toujours compatibles. Chaque cabinet est géré de manière distincte, sans être vraiment relié aux autres par des systèmes communs. Lors de nos entrevues, les procureurs régionaux nous ont dit que souvent il leur arrive de développer devant un tribunal une thèse qu'un collègue avait défendue quelques semaines auparavant. Il y a des doublons à la fois au niveau de la recherche et au niveau de la préparation des écritures. Mais ce mauvais partage de l'information entraîne également un problème au niveau de la cohérence. En effet, il pourrait arriver que le Ministère adopte des positions non cohérentes voire contradictoires en raison d'un manque d'information. Sauf dans les affaires hautement médiatisées, seuls les actuels arrangements *ad hoc* et personnels empêchent les contradictions et contribuent à une certaine cohérence.⁹»

Le but principal de cet examen est de cerner les moyens d'accroître l'efficacité interne afin d'améliorer l'adéquation des ressources que le Service fédéral des poursuites est à même de mobiliser. Dans cette partie, nous évoquerons certaines des questions et des problèmes qui appellent une amélioration de la manière dont le SFP est organisé et géré.

I. Planification stratégique, établissement d'un budget de fonctionnement et information de gestion

Une des plus grandes difficultés de cet examen provient du manque de données précises concernant les activités du SFP. Le SFP ne dispose ni d'information détaillée sur les coûts ou la complexité des affaires dont il est saisi, ni de données ordinaires synthétisant, par exemple, sa charge de travail. Si le SFP veut être à même de faire face aux problèmes qui se posent, il lui faut disposer de renseignements précis et la collecte de ce genre de données doit revêtir la plus haute priorité.

À l'heure actuelle, la fiabilité des données transmises par les diverses régions varie énormément. Parfois, ces déclarations sont inexistantes, parfois irrégulières et parfois les renseignements disponibles ne sont pas utilisés.

L'importance de l'information de gestion n'est pas toujours comprise, ni par les gestionnaires ni par les services extérieurs. On pourrait, certes, reprocher aux procureurs et autres membres du SFP de ne pas prendre cela suffisamment au sérieux, mais précisons que cette attitude se manifestant dans un environnement de travail fait de multiples systèmes et de multiples exigences, exigences qui d'ailleurs évoluent, et beaucoup ont l'impression que ces renseignements ne serviront pas à grand-chose. Ceux qui les transmettent ne sont presque jamais informés de la manière dont ces renseignements sont utilisés.

Le problème de l'information de gestion est lié en outre à des questions d'ordre technique et aussi à des questions intéressant les ressources humaines. La dimension ressources humaines revêt par ailleurs divers aspects. Pour décider de l'affectation des ressources, il faut tenir compte du temps et de l'effort consacrés aux besoins en matière d'information de gestion. On ne peut pas

⁹ Rapport de Conseils et Vérification Canada sur la gestion de la demande et des ressources, 15 décembre 1999, p. 46

simplement y penser par surcroît. Sur ce point, la formation et un soutien permanent revêtent une importance essentielle. Il faudrait, en outre, que les exigences au niveau de la comptabilisation du temps et d'autres systèmes ne soient pas trop lourdes. En effet, il faudrait que les exigences soient aussi simples que possible – réduites au minimum et intégrées dans le cadre, non pas de plusieurs systèmes, mais d'un seul. Et enfin, il faut que les personnes comprennent en quoi leur contribution a de l'importance et de la pertinence, et notamment leur faire savoir à quelles fins les renseignements qu'ils fournissent sont destinés. Il est parfaitement naturel que les gens hésitent à transmettre des données s'ils estiment qu'elles ne serviront à rien.

L'aspect technique du problème est lié à son aspect humain. Le Ministère doit de toute urgence adopter, en matière d'information de gestion, un système qui soit à la fois intégré et coordonné. Les sources d'informations de gestion (ressources humaines, données financières, information sur les dossiers, comptabilité du temps, analyse matricielle de la complexité, et comptes des mandataires) doivent être intégrées au sein d'un système de gestion unique à l'ensemble du Ministère.

La comptabilité des dépenses au sein du SFP est elle aussi problématique. On constate actuellement une insuffisance des systèmes, le caractère aléatoire des déclarations et les lacunes au niveau de la comptabilisation des dépenses, ainsi que la faiblesse de la planification censée assurer que les ressources sont affectées selon une logique stratégique.

Le SFP doit adopter un système d'affectation des crédits cohérent qui permet de rendre compte, de manière précise, des divers paramètres de service, de coût et de demande. Les ressources devraient être affectées de manière stratégique et non pas sur la base de chiffres périmés ou en fonction d'augmentations ou de réductions budgétaires générales. Un processus d'affectation efficace des ressources doit tenir compte des priorités du SFP, de l'évolution de la demande, et correspondre aux priorités retenues et à une planification

rigoureuse. Les nouvelles demandes et contraintes de travail devraient être évaluées en fonction des renseignements transmis par les organismes policiers et d'une analyse générale des tendances qui se dégagent.

Bref, le SFP doit de toute urgence améliorer sa planification, la cohérence et la transparence de l'analyse de son plan de travail, de ses priorités, de l'affectation des ressources ainsi que du rendement et des résultats obtenus.

Planification stratégique et coordination

Recommandation n° 20 – Le SFP doit renforcer ses moyens en matière de coordination et de planification stratégique en recourant davantage à des outils tels que l'évaluation des tendances, l'analyse matricielle de la complexité, la comptabilité du temps, une intégration électronique plus poussée et l'adoption d'un système national de suivi et de gestion des documents.

Information de gestion et établissement du budget

Recommandation n° 21 – Le SFP doit adopter de façon prioritaire des systèmes efficaces d'information de gestion et d'établissement des budgets en fonction de sa charge de travail actuelle et d'un plan de travail prévisionnel.

Répartition des ressources au niveau national/régional

Recommandation n° 22 – Le SFP devrait créer un groupe comprenant des représentants des directeurs régionaux, des chefs de groupe et de l'administration centrale afin de conseiller le sous-procureur général adjoint quant à la meilleure manière de répartir les ressources, au sein du SFP, entre Ottawa et les régions, compte tenu de la charge de travail actuelle et d'un plan de travail prévisionnel.

Le SFP devrait notamment étudier, de concert avec le Conseil du Trésor, la possibilité de recouvrer les coûts liés à l'encaissement des amendes. Il y aurait lieu d'examiner les moyens de gérer ce programme de manière plus flexible afin de ne pas ponctionner davantage les ressources déjà minces du SFP.



Coûts de perception des amendes

Recommandation n° 23 – Le SFP devrait entamer, avec le Conseil du Trésor, des discussions en vue du remboursement intégral des coûts de mise en œuvre d'un programme de perception des amendes dans l'ensemble du SFP. Il conviendrait également d'exposer les autres solutions susceptibles de donner à la gestion de ce programme une plus grande souplesse.

II. Coordination à l'échelle nationale/ équipes spécialisées

L'action du SFP n'est pas suffisamment coordonnée à l'échelle nationale et cela est vrai non seulement de façon relative aux questions concernant l'administration de la loi mais plus généralement de la gestion d'un service national. Il en résulte une mauvaise circulation, au sein du SFP, de connaissances précieuses. De plus, l'élaboration de plans et de stratégies de mise en œuvre de programmes nationaux est en gros laissée à l'initiative des divers bureaux régionaux. Certes, cette approche permet de tenir compte de la diversité des situations locales, mais elle entraîne également une certaine incohérence au niveau de l'action. Il convient donc de parvenir à un équilibre afin que les initiatives et politiques nationales tiennent compte des réalités locales.

Le développement de spécialités dans certains domaines est souvent laissé aux régions. Or, une telle spécialisation des régions peut entraîner, faute de coordination nationale, un manque de cohérence et obliger chacun à réinventer la roue. Il n'y a pas, à l'échelle nationale, assez de systèmes de soutien permettant de relever, d'étudier et d'instaurer des pratiques exemplaires ou d'élaborer un point de vue national en ce qui concerne certaines techniques d'enquête, certaines thèses ou démarches juridiques adoptées par les avocats dans les diverses régions. Il est fréquent que l'on obtienne du SFP à Ottawa des conseils sur tel ou tel point, mais ce genre de

conseil, qu'il porte sur une question de fond ou sur une question de procédure, est rarement officialisé dans le cadre d'une prise de position nationale qui serait alors diffusée à l'ensemble du SFP. Souvent, diverses régions consultent l'administration centrale sur le même sujet, ce qui entraîne une multiplication superflue des efforts et une perte de temps.

Au sein du portefeuille des services fiscaux, ce problème a en grande partie pu être résolu par la création de groupes de pratique nationale représentés au sein de chaque bureau régional. Ces groupes de pratique se réunissent régulièrement par téléconférence et s'articulent autour de questions ou de domaines précis. Au SFP, des groupes de pratique pourraient se spécialiser dans des domaines tels que le droit des écoutes téléphoniques, la communication de la preuve, le financement de la défense, (auditions Rowbotham), l'extradition, l'entraide judiciaire et les poursuites en matière d'immigration. En 1992, le portefeuille des services fiscaux a également créé un comité de diffusion des pratiques exemplaires. Ce comité avait pour mission d'échanger des idées en matière de pratiques exemplaires, de s'inspirer de l'expérience des autres et de faire des propositions en vue du développement de pratiques plus efficaces. Le comité reste un moyen de recueillir et de bénéficier de l'expérience des avocats fiscalistes dans l'intérêt de tous les avocats travaillant dans ce domaine.

L'expertise collective du SFP devrait pouvoir profiter à toutes les régions par la création d'un groupe de spécialistes désignés qui offriraient alors leurs conseils, voire qui seraient chargés de piloter les dossiers dans l'ensemble du système.

L'augmentation du nombre de grandes affaires ou de dossiers complexes comportant de multiples accusés et plusieurs avocats de la défense a porté à recourir de plus en plus à des équipes de procureurs pour le poursuivant

public. Cela pose, dans tous les bureaux du SFP, un certain nombre de problèmes au niveau de la gestion des ressources humaines. La situation est particulièrement difficile dans les bureaux de moindre envergure (Halifax, Winnipeg, Saskatoon, Yellowknife, Whitehorse et Nunavut). À l'heure actuelle, cela se règle en général au cas par cas, au niveau régional principalement, par des accords à court terme avec des procureurs du poursuivant provincial détachés auprès du SFP et/ou le recours à des mandataires. Ce genre d'affaires est moins fréquent dans ces régions que dans les grandes agglomérations urbaines et les services régionaux n'ont pas toujours, à l'interne, l'expertise nécessaire pour piloter de tels dossiers. La création d'un groupe de spécialistes du SFP dans l'ensemble du pays pourrait constituer, à cet égard, un collectif de ressources auprès duquel toutes les régions pourraient puiser conseil. Ce groupe, qui pourrait s'inspirer de l'Équipe volante du Nord, serait « de service » et épaulerait l'action des autres services régionaux du SFP.

Groupes de pratique nationale

Recommandation n° 24 – Le SFP devrait établir des groupes de pratique nationale, représentés dans les bureaux régionaux, afin de diffuser des pratiques exemplaires et énoncer, sur un certain nombre de questions intéressant les poursuites, une position nationale.

Les équipes spécialisées

Recommandation n° 25 – Le SFP devrait constituer, à partir de membres du SFP, un groupe de spécialistes qui formerait un collectif national de ressources prêt à épauler les bureaux du SFP lorsque ceux-ci sont saisis de questions juridiques particulièrement complexes. La création de ce groupe pourrait s'inspirer de l'Équipe volante du Nord.

III. Un plus grand recours à la technologie

La technologie peut faciliter la diffusion de l'information et accroître l'efficacité du SFP. Jusqu'ici, les systèmes ont été installés au cas par cas et l'on relève une certaine incompatibilité

entre eux, ainsi que des chevauchements et des doublons entre les divers bureaux régionaux et l'ensemble du Ministère. Ce problème se manifeste d'ailleurs un peu partout dans le Ministère et n'est pas propre au SFP.

Il serait urgent d'installer, au niveau national, une banque de données à la fois coordonnée et accessible où seraient archivés les sommaires des dossiers et des renseignements répertoriés selon les diverses questions ou domaines du droit. À l'heure actuelle, la jurisprudence et la documentation sont le plus souvent sur support papier et réparties entre les divers bureaux. L'accès à l'information dépend donc beaucoup plus de la chance et de la mémoire que d'une procédure efficace. Les données électroniques n'existent que de manière *ad hoc* et tout à fait individuelle. Une étude actuellement en cours devrait permettre de décider quel serait le meilleur système à utiliser par le SFP. Jusqu'ici, le système qui semble le plus prometteur est le système CRIME, développé par le bureau régional du Québec et capable d'archiver les mémoires, les dossiers et les sommaires.

Outre le SFP et le ministère de la Justice, d'autres partenaires fédéraux et provinciaux de l'institution judiciaire sont également en pleine mutation technologique. Il faudrait que tous les partenaires avancent de manière cohérente afin d'assurer la compatibilité des systèmes. Les efforts entrepris par la GRC et par l'Agence des douanes et du revenu du Canada intéressent de près le SFP. Dans un même ordre d'idées, les efforts entrepris par les provinces, programme PRISM (au Manitoba), la justice intégrée (JI – Ontario) et le programme JUSTIN (Colombie-Britannique) sont autant de systèmes en cours de développement ou permettant d'intégrer les données provenant de greffes et d'autres partenaires provinciaux dans le domaine de la justice. Les procureurs du poursuivant provincial disposent, en outre, de bases de données internes (en Alberta, par exemple, le CLASS) et en Ontario le CLO – Crown Law Office). Étant donné les points communs des dossiers traités par les procureurs du poursuivant provincial, il serait utile d'avoir



accès à des informations analogues provenant des diverses provinces. Le SFP est une institution nationale mais également un acteur de la justice dans les diverses provinces et territoires et, à ce titre, il a tout intérêt à voir l'information circuler aisément entre les bureaux régionaux et les ministères provinciaux et territoriaux de la Justice.

Gestionnaires spécialisés dans les technologies de l'information

Recommandation n° 26 – Le SFP devrait faire nommer un gestionnaire principal des technologies de l'information chargé de dresser un plan stratégique identifiant les meilleurs moyens d'assurer la liaison électronique entre le SFP et les autres organisations assurant des poursuites.

IV. Profil de la charge de travail

Le SFP ne dispose pas d'informations de gestion suffisantes sur le profil de sa charge de travail. Il est donc incapable de réaliser les économies de temps et d'efforts que permettraient le regroupement stratégique des dossiers et l'application de normes de rendement.

Deux rapports datant de 1999 évoquent la complexité des dossiers pilotés par le SFP. L'insuffisance des données n'a pas permis de procéder à une analyse très poussée, mais ces rapports ont cependant permis de constater que 7 p. 100 des affaires, qu'il s'agisse de dossiers hautement complexes ou de grandes affaires, se sont vu consacrer 60 p. 100 du temps de travail du SFP. Ces études n'ont pas tenté de définir les diverses catégories de complexité. L'on peut supposer que la catégorie la plus élevée (c'est-à-dire les grandes affaires ou les dossiers hautement complexes) exige que l'on trouve des solutions uniques à des problèmes complexes de fait ou de droit, que l'on consacre le temps nécessaire pour faire aboutir le dossier, ou bien à une combinaison des deux facteurs. Malgré l'insuffisance des données empiriques,

l'impression, au sein du SFP, est que l'on voit des dossiers de plus en plus complexes. On pourrait d'ailleurs dire que le SFP n'a pas vraiment progressé depuis qu'en 1994 le vérificateur général a indiqué que, d'une manière générale, le ministère de la Justice ne saisit pas très bien ni le volume ni la nature de sa charge de travail.

Le SFP doit parvenir à une meilleure compréhension de la nature et du volume de sa charge de travail, et cela pour de multiples raisons. Il est évident, par exemple, que cela est important au niveau de la planification stratégique des ressources humaines et financières. Une raison moins évidente est que, au sein du SFP (et sans doute au sein du Ministère en général), les gens ont tendance à considérer qu'ils font un travail unique. L'établissement (comme c'est déjà le cas au sein du portefeuille des systèmes fiscaux) d'un tableau matriciel de la complexité permettrait de trier et de catégoriser les divers dossiers afin d'appliquer, à de grandes catégories de dossiers, des normes de rendement.

Un tableau matriciel de la complexité, assez rudimentaire, a déjà été élaboré à l'intention du SFP. C'est un premier pas qui devrait permettre de mieux saisir le profil de la charge de travail. Malheureusement, cette matrice ne semble pas avoir été très bien intégrée aux activités quotidiennes du SFP. Comme pour la comptabilisation du temps, il faut que toutes les données essentielles soient archivées. Il est donc urgent de :

- a) assurer que tous les dossiers du SFP sont pris en compte;
- b) améliorer la matrice afin d'y intégrer les facteurs de complexité pertinents (cela fait actuellement l'objet d'un projet pilote financé par le Fonds d'investissement stratégique du ministère de la Justice);

- c) s'assurer de l'appui et de la participation de tous les avocats du SFP afin que les critères de complexité soient réexaminés régulièrement et ajustés au fur et à mesure qu'un dossier franchit les diverses étapes de la procédure judiciaire.

Des tableaux matriciels de la complexité très perfectionnés sont actuellement utilisés au sein du portefeuille des services fiscaux et, au SFP, pour les poursuites en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il y aurait lieu d'étudier ces deux modèles.

V. Information sur la comptabilisation du temps

La comptabilisation du temps permet au SFP de calculer le nombre d'heures « facturables » mais tout cela doit être affiné si l'on veut en faire un véritable outil de gestion permettant de décrire la nature précise du travail accompli avec une ventilation selon le type d'accusations portées ou d'activités menées.

Comme le reste du Ministère, le SFP comptabilise depuis 1998 le temps que chaque avocat consacre à ses dossiers. Disons, de manière générale, qu'il s'agissait surtout de calculer le nombre d'heures « facturables » aux fins de la gestion des ressources. Jusqu'à présent, cependant, les données recueillies ne permettent pas de connaître la nature précise des travaux accomplis avec ventilation selon la nature de l'accusation portée ou de l'activité menée. La comptabilisation du temps ne permet pas encore aux gestionnaires de situer les phases d'un dossier où l'on pourrait accroître l'efficacité des opérations. Il convient, plus particulièrement, d'améliorer la comptabilisation du temps afin que :

- les données recueillies puissent faciliter l'autoanalyse;
- la comptabilisation du temps puisse permettre d'élaborer des normes de rendement selon les divers types de dossiers et d'activités;

- préciser les besoins et les exigences des avocats du service et des organismes policiers en matière de formation, c'est-à-dire déceler là où trop de temps est passé sur certaines questions ou pour certaines activités.

VI. Mise à jour du manuel

Les politiques ministérielles d'application générale, ainsi que les politiques particulières au SFP, n'ont pas été réunies dans le cadre d'un seul manuel facile à consulter. Il n'existe, en outre, aucun mécanisme en vue de la mise à jour régulière des politiques. Or, les poursuites doivent faire l'objet d'une approche nationale cohérente. Un nouveau manuel intégrant le Guide des procureurs de la Couronne est en cours de préparation. Ce document ne reprend pas, par contre, l'ensemble des politiques intéressant le travail du SFP. Il faudrait donc disposer d'un index de toutes les politiques en vigueur. Un examen de l'ensemble des politiques, directives et instructions concernant la conduite des poursuites devrait avoir lieu, au moins, tous les deux ans.

VII. Questions concernant les ressources humaines

La grande force du SFP c'est son personnel. Il est donc essentiel, pour que le SFP puisse mener à bien ses missions, de se pencher sur le dossier des ressources humaines.

Au 31 mars 2000, le SFP comptait 516 employés. Les trois principales catégories professionnelles étaient : les avocats (316); les secrétaires (116); et les parajuristes (29). Voici la répartition géographique des trois groupes : Whitehorse (20); Yellowknife (20); Iqaluit (1); Vancouver (69); Edmonton (30); Calgary (19); Saskatoon (10); Winnipeg (18); Ontario (96); Région de la capitale nationale (81); Québec (60); et Halifax (26). Ces données proviennent du système de gestion des ressources humaines (PeopleSoft) et rendent compte de la répartition des employés du SFP au 31 mars 2000.



L'étude des données permet de constater que :

- deux des trois principales catégories professionnelles, les avocats et les secrétaires, ont pris une extension considérable au cours des cinq dernières années; le nombre de parajuristes n'a cependant pas suivi en conséquence;
- l'accès aux catégories des avocats principaux a été réduit ces dernières années – cela porte à penser qu'il y aurait lieu de réviser à la fois la structure et l'ampleur du contingent des avocats principaux au sein du groupe LA, non seulement au niveau de sa répartition, mais au niveau du nombre et de la composition;
- les femmes sont sous-représentées au sein du groupe des avocats principaux par rapport à ce qu'est leur représentation dans l'ensemble du Ministère – il y a en outre de grandes disparités régionales, la situation dans la Région de la capitale nationale étant à cet égard la plus sérieuse;
- l'on recourt trop aux emplois pour une durée déterminée – ce genre de poste est le plus fréquent au niveau LA1 et dans la catégorie du soutien administratif;
- les membres des minorités visibles et les personnes ayant un handicap sont également sous-représentés au sein du Ministère – ils sont, par contre, surreprésentés parmi les personnes occupant un emploi à durée déterminée;
- le personnel du SFP est plutôt jeune; il existe cependant, au sein de l'organisation, des petits groupes de personnes susceptibles de prendre leur retraite.

i. Le stress

Les membres du SFP sont, dans les diverses régions, soumis à un certain nombre de pressions : longues heures supplémentaires non rémunérées; congés de longue maladie dus au stress et à l'épuisement; départ d'avocats chevronnés vers des cabinets privés; et la difficulté qu'il y a à attirer des avocats ayant l'expérience nécessaire¹⁰.

Conseils et Vérification Canada (CVC) a estimé que :

« La vie d'un procureur du poursuivant public et d'un avocat plaidant est, par définition même, source de stress étant donné que le rendement dépend en permanence de ce qu'ils sont capables d'accomplir dans des délais souvent trop courts avec des moyens souvent trop minces dans le cadre d'une procédure publique contradictoire où l'une des parties est condamnées à perdre. L'actuel niveau des ressources et les pratiques de gestion qui les régissent au sein du ministère de la Justice viennent accroître ce stress, ce qui sape le moral des personnels et nuit même peut-être, à terme, à l'efficacité de l'organisation. »¹¹

Cette étude de CVC n'a cependant pas pu quantifier la demande actuelle en raison de l'insuffisance des données disponibles, mais il a été constaté, cependant, que la charge de travail, et plus particulièrement au sein du SFP, augmente dans la plupart des régions. Cet examen a également fait état de nombre d'éléments indiquant de manière convaincante l'existence d'un très grand stress.

¹⁰ Ces problèmes sont examinés dans une étude sur la SFP préparée dans le cadre de l'examen achevé en juin 1999.

¹¹ Conseils et Vérification Canada, « Examen des services opérationnels du ministère de la Justice » : Gestion de la demande et des ressources, décembre 1999, p. 18

Le stress se manifeste particulièrement à l'occasion des grandes affaires. Dans ce genre de dossiers, on a pu relever, en effet, des facteurs d'irritation supplémentaire tels que :

- des manœuvres d'intimidation ou des menaces proférées contre les procureurs du poursuivant public et des membres de leurs familles;
- le manque de reconnaissance de la part des supérieurs hiérarchiques;
- un soutien insuffisant et le besoin de gagner à tout prix;
- des attaques psychologiques, c.-à-d. des attaques *ad hominem* et des manœuvres déloyales employées par les avocats de la défense;
- des vagues récurrentes de contestations juridiques lancées par surprise;
- des menaces de dépôt d'une plainte devant le barreau ou de l'engagement de contre-poursuites;
- des attaques injustifiées récurrentes dans les médias;
- le sentiment de ne pas faire le poids contre la partie adverse, ni en nombre ni en expérience;
- la panique que procure le sentiment de ne pas être suffisamment préparé parce qu'on a été saisi trop tard du dossier;
- la frustration née du fait que la police rechigne à aider les procureurs à monter les dossiers;
- la crainte de voir survenir des faits ou des éléments inconnus jusqu'alors et susceptibles de nuire à la cause.

Lors des consultations menées dans le cadre de cet examen, des procureurs se sont plaints du fait que les recommandations – que leur expérience les portait à formuler en vue d'une réforme

législative – n'étaient pas prises en compte lors de l'élaboration des politiques.

Il est absolument essentiel que le SFP et le Ministère se penchent sur l'ensemble de ces questions.

ii. La sécurité

La sécurité revêt une importance critique pour tous les employés du SFP. On constate malheureusement que, en raison de la nature du travail accompli par les procureurs du poursuivant public, il y a eu, contre eux et des membres de leurs familles, de graves menaces proférées. Il est absolument essentiel que les procureurs aient le sentiment que le SFP et le Ministère sont en mesure de leur apporter leur appui et de contrer ces menaces.

Étant donné ce problème, la Division de la sécurité a demandé à l'Agence d'hygiène et de sécurité au travail (AHST), de Santé Canada, d'évaluer la situation et de formuler des recommandations. L'AHST a proposé la rédaction d'un manuel des moyens de gérer les situations de violence actuelles ou éventuelles. Cet organisme a également proposé l'instauration d'un programme de gestion du stress aigu qui comprendrait :

- l'initiation des avocats aux techniques de gestion du stress né d'incidents graves;
- une formation, à l'intention des gestionnaires et des superviseurs, leur permettant de reconnaître et de réagir aux situations susceptibles de nuire à la santé, à la sécurité et à l'efficacité de l'organisation;
- des techniques d'écoute à l'intention des personnes éprouvant du stress à la suite d'un incident grave;
- et, des consultations médico-sociales pour les personnes ayant éprouvé de telles situations.

Étant donné la gravité des menaces proférées, il y a lieu de se pencher sur ce problème en priorité.



iii. Les récompenses et la reconnaissance

Ce n'est pas uniquement au sein du SFP, mais dans l'ensemble du Ministère que les gens éprouvent le besoin de voir leurs efforts davantage reconnus. Malgré les mesures prises en ce sens par le Ministère, un problème subsiste à cet égard.

Une des revendications fréquemment relevées porte sur les conditions d'avancement au sein du Ministère. Le gel du nombre de postes d'avocat principal a été durement ressenti.

Si les problèmes de reconnaissance ne sont pas propres aux SFP, il faut bien admettre que les procureurs du poursuivant public font un travail qui est très particulier et très difficile. Il faudrait donc que le Ministère, l'administration en général, la communauté juridique et le public reconnaissent et comprennent davantage le rôle particulier des procureurs. Il faudrait, en outre, leur donner les outils et l'appui nécessaires.

iv. La rétention des cadres

Conseils et Vérification Canada (CVC) a récemment effectué une étude sur le recrutement et la rétention du personnel du Ministère¹². Il procéda à une analyse démographique ainsi qu'à une consultation auprès de groupes témoins. Selon l'analyse démographique, il semblerait ne pas y avoir, au Ministère, de véritable problème de rotation trop fréquente des effectifs. Le présent examen et les groupes témoins consultés par CVC ont néanmoins permis de relever un certain nombre de problèmes relatifs à la rémunération : des chances trop minces d'avancement; l'absence de filières « d'expertise » pour les avocats qui ne prétendent pas à des postes de gestion; l'absence des avantages traditionnels de la fonction publique tels que la possibilité d'équilibrer le travail et la vie de famille; des horaires raisonnables ainsi qu'une charge de travail modérée; un recours trop grand aux emplois à durée déterminée; de mauvais processus d'évaluation du rendement et de rémunération au rendement; des budgets insuffisants.

Que l'analyse démographique confirme ou non l'existence d'un grave problème concernant la rétention des avocats, il est clair que la situation est sérieuse. Cela affecte le moral et risque à terme de nuire à la fidélisation du personnel. L'insuffisance des chances d'avancement, et notamment des possibilités d'accéder à des postes d'avocat principal soulève de nombreuses préoccupations dans les services régionaux.

v. Les rythmes de travail

Disons, encore une fois, que le travail d'un procureur du poursuivant public peut être une grande source de stress. Il faut donc trouver les moyens de favoriser un rythme de travail plus raisonnable et un meilleur équilibre du travail et de la vie personnelle. On pourrait, par exemple, alterner entre les dossiers difficiles et les dossiers moins complexes donc moins stressant; une meilleure rotation du personnel; des jours de congé; des encouragements et une meilleure prise en compte du temps consacré à des travaux de rédaction, d'enseignement ou de bénévolat.

vi. Aptitudes de gestion

Traditionnellement, le Ministère nomme à des postes de gestionnaire des avocats chevronnés, le Ministère estimant, à tort, qu'un bon avocat va nécessairement faire un bon gestionnaire. L'impression donnée est que la plupart des gestionnaires du SFP ont été nommés à leur poste non pas en raison de leurs qualités de gestionnaire mais en raison de leurs talents d'avocat. Beaucoup estiment, en outre, que l'aspect gestion est sous-évalué. Souvent, les gestionnaires n'ont en effet ni la formation ni les aptitudes nécessaires. Il convient donc d'accorder une plus grande importance aux talents de gestionnaire et/ou à l'aptitude manifeste à les acquérir.

vii. Un bon environnement de travail

Le SFP doit faire en sorte de devenir un lieu de travail privilégié afin de pouvoir recruter et conserver des collaborateurs de valeur. En réponse à l'accroissement de la demande pour

¹² Conseils et Vérification Canada, avril 2000.

ses services, le SFP doit créer un bon environnement de travail, où les employés se sentent soutenus, récompensés et équipés pour le travail qu'ils ont à faire. Le SFP devrait donc davantage favoriser la formation et l'apprentissage continu par des pratiques de bonne gestion et le partage des connaissances.

Plan global des ressources humaines

Recommandation n° 27 – Le SFP, en collaboration avec la Direction des ressources humaines, devrait élaborer, en matière de ressources humaines, un plan global afin de devenir un lieu de travail privilégié. Cela comprendrait l'élaboration d'une stratégie de recrutement et d'un plan d'équité en matière d'emploi qui seraient régulièrement révisés dans le cadre de la planification coordonnée au sein du SFP.

Les aptitudes de gestion

Recommandation n° 28 – Le SFP devrait attacher plus d'importance aux talents de gestionnaire des personnes recrutées ou nommées à des postes de gestion.

Composition du cadre des avocats de niveau supérieur LA

Recommandation n° 29 – Il y aurait lieu d'entreprendre un examen de la situation du cadre des avocats de niveau supérieur au sein du groupe LA afin de jauger si sa taille et sa composition sont adaptées et afin aussi de s'attaquer au problème de la sous-représentation des femmes.

Bon environnement de travail

Recommandation n° 30 – De concert avec la Direction des ressources humaines, le SFP devrait élaborer, mettre en œuvre et suivre l'application de politiques et de pratiques destinées à améliorer l'environnement de travail. Cela comprendrait notamment :

- des pratiques favorisant un meilleur équilibre du travail et de la vie privée;
- une amélioration des chances d'affectation et de développement professionnel;

- de meilleurs moyens de récompenser et de reconnaître les mérites;
- et, la mise à la disposition des personnes chargées de dossiers très complexes ou impliquées dans des situations particulièrement stressantes, d'un plus grand soutien. Il est également essentiel de s'attaquer, en priorité, aux problèmes de sécurité.

VIII. La formation

Il est essentiel d'assurer un complément de formation à tous les employés du SFP. Il convient d'adopter une conception large de la formation afin de comprendre l'entraînement, les conseils, la supervision et le développement professionnel. Il faut adopter, au sein du SFP, un plan de formation générale mais aussi des plans de formation particulière pour chaque employé. Il faudra affecter à la formation de nouvelles ressources; la formation n'est pas un luxe dont on peut se dispenser sous prétexte que les budgets ne sont pas tout à fait suffisants.

Le SFP va devoir instaurer des plans de formation nationaux, régionaux et individuels afin de donner à ses membres les aptitudes dont ils ont besoin pour effectuer leur travail dans un environnement de plus en plus complexe. Le SFP va devoir à la fois investir et s'investir au niveau de la formation et du développement afin de montrer qu'il est prêt à consentir l'effort pédagogique nécessaire.

La formation et le développement professionnel sont des éléments essentiels de toute planification des ressources humaines. Au SFP, la formation fait la plupart du temps l'objet d'initiatives *ad hoc* sans objectifs à long terme. La formation est souvent considérée comme un simple supplément et c'est souvent à la formation que l'on renonce quand les budgets ne sont pas tout à fait suffisants. Cela pose un problème particulier dans les régions de moindre envergure ainsi que dans les zones éloignées. La formation des employés du SFP est particulièrement onéreuse dans les trois territoires du Nord. Ainsi, dans ces régions, les



employés ont encore moins accès à des programmes de formation.

Il est important que les gestionnaires du SFP travaillent de concert avec les employés afin d'élaborer des plans de formation à long terme. Pour être efficace, cela doit faire partie intégrante d'un système de gestion permanente et efficace du rendement. Cela veut dire qu'on évalue de manière ouverte et objective les points forts et les points faibles du rendement et qu'on assortit le processus d'un plan d'action permettant de créer, dans des conditions claires et quantifiables, des occasions de formation qui viennent conforter les aptitudes existantes. À cet égard, le ministère de la Justice a pris du retard.

Les gestionnaires du SFP ont besoin d'être aidés, voire formés à la gestion efficace du rendement et à l'élaboration de plans de formation qui donneront les résultats voulus. Il y aurait lieu de demander à la Section de l'éducation juridique du Ministère d'élaborer et de mettre à jour des modules de formation sur des questions et des sujets proposés par les divers groupes de pratique au sein du SFP. Ces modules devraient être assurés au niveau régional dans le cadre d'un programme d'orientation et de formation des mandataires, des nouveaux avocats du ministère de la Justice et des employés actuels.

La création et la mise en œuvre de plans de formation des employés exige du temps et de l'effort. Les gestionnaires du SFP devraient, en cela, être secondés par un coordinateur de la formation nommé au sein du SFP. Le coordinateur de la formation devrait travailler de concert avec les gestionnaires locaux afin d'élaborer des plans de formation annuels à l'intention des individus et des groupes et contribuer à l'élaboration par le SPGA d'une stratégie nationale de formation.

Au fur et à mesure que le Ministère parvient à se voir comme une organisation convaincue de la nécessité de parfaire continuellement ses connaissances, le SFP devra intégrer un certain nombre de réalités en matière de culture et de ressources :

- la formation (c.-à-d. le perfectionnement) recouvre toute une gamme d'activités et ne se limite aucunement à la participation à des cours ou à des séminaires. La formation comprend notamment un effort constant d'entraide, d'entraînement et de supervision. Employés et gestionnaires doivent, en effet, adopter une approche plus large de la formation;
- les membres du SFP choisis pour participer à des cours ou à des séminaires devraient être tenus de faire part de ce qu'ils ont appris à leurs collègues, pour faire en sorte que la documentation qui leur a été distribuée et les connaissances qu'ils ont acquises soient partagées avec leurs collègues;
- il conviendrait également de dresser une liste informatisée des programmes de formation, à laquelle tout le monde pourrait accéder par ordinateur;
- il y aurait également lieu d'envisager la possibilité de faire participer les gens à des programmes de formation par vidéoconférence;
- les modules de formation concernant la structuration et la gestion des dossiers complexes devraient être assurés par les avocats chargés de ces dossiers.

L'apprentissage continu et le partage des savoirs

Recommandation n° 31 – Le SFP devrait élaborer et appliquer un plan d'apprentissage continu, de partage des savoirs et de formation comprenant la création d'une banque de données nationale dans laquelle seraient archivés les résumés de dossiers et des informations sur les diverses questions susceptibles de survenir, et favoriser en outre la création de groupes nationaux de pratique.

Le coordinateur de la formation

Recommandation n° 32 – Un coordinateur national de la formation devrait être chargé de travailler de concert avec les directeurs régionaux, les chefs de groupe du SFP et autres membres de cet organisme afin de :

- élaborer des plans annuels de formation à l'intention des individus et des groupes;
- appliquer, dans l'ensemble du pays, un programme d'excellence juridique;
- créer des programmes d'excellence à l'intention des parajuristes et des secrétaires du SFP;
- mettre en œuvre des programmes d'entraide et d'entraînement là où ils n'existent pas encore;
- élaborer un programme de formation à l'intention des mandataires;
- élaborer un programme de formation pour la GRC et les autres organismes d'enquête;
- et, assurer l'égalité d'accès aux programmes de formation afin de ne pas défavoriser les employés en poste dans le Nord ou dans les localités de moindre envergure.

IX. La communication

Les changements fondamentaux envisagés pour le SFP et la modification de l'approche des poursuites et du rôle du procureur du poursuivant public exigeront, au sein du SFP et du ministère de la Justice, un plan de communications avec les partenaires de l'extérieur, les collaborateurs, les parties intéressées et l'ensemble du public. Les membres du SFP devraient participer activement à cet effort de communication et, là où nécessaire, être aidés et formés en cela par des spécialistes de la communication.

Un secteur d'activité qui exigera une attention particulière est la communication avec les médias. De plus en plus, les dossiers attirent l'attention du public. Les membres du SFP appelés, de manière directe ou indirecte, à être en contact avec les médias, devraient recevoir une formation spécialisée. Il y aurait également lieu de leur accorder l'accès aux diverses ressources du Ministère susceptibles de leur offrir, dans les grandes affaires, une aide et un appui plus poussés.

Campagne de communication

Recommandation n° 33 – Une campagne active devrait, au sein du Ministère et de l'ensemble de l'administration publique, être entreprise auprès de la population, afin de mieux faire connaître le SFP et l'activité des procureurs du poursuivant public.

Spécialiste de la communication

Recommandation n° 34 – Le directeur général des Communications devrait affecter au SFP un spécialiste des communications qui serait chargé d'assurer une formation en matière de relations avec les médias et de contribuer de manière continue aux activités de communication.



PARTIE SIX : LE NORD

I. Contexte

Au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest (T. N.-O.) et au Nunavut, en matière d'infractions fédérales, y compris d'infractions au *Code criminel*, la poursuite incombe aux autorités fédérales. En 1955, le ministère de la Justice s'est vu confier la responsabilité d'assurer l'application du droit pénal dans le Nord et c'est à cette époque que fut créée la première cour territoriale des T. N.-O. et du Yukon.

En matière de justice pénale, les responsabilités sont partagées entre les gouvernements territoriaux et le gouvernement fédéral. L'élaboration des textes et des politiques appartient au gouvernement fédéral, le gouvernement territorial en assurant, par délégation, l'application. Mais tout ce qui est poursuite continue à relever du gouvernement fédéral. Cela crée une dynamique intéressante. Les territoires exercent d'importantes responsabilités en matière d'administration du droit pénal, y compris en ce qui a trait aux tribunaux, à la GRC, au système correctionnel, y compris la probation et la prévention de la rechute, les services aux victimes, l'aide juridique, la mise en œuvre de mesures de rechange et nombre d'autres programmes en matière de justice communautaire. Les politiques et pratiques fédérales en matière de poursuites influent sur ces systèmes et ces programmes. Les territoires, par contre, ne peuvent pas, si ce n'est par le dialogue, affecter les politiques, pratiques, budgets ou priorités fédérales en matière de poursuites en ce qui concerne la définition de l'intérêt général. Pour que l'institution judiciaire fonctionne correctement dans le Nord, il faut donc que les divers partenaires collaborent plus étroitement.

La ligne qui sépare la gestion, par les territoires, de l'institution judiciaire et le financement que le ministère de la Justice leur accorde pour certains programmes (tels que l'aide juridique, l'aide aux victimes, la prévention et les pensions

alimentaires pour les enfants) d'une part, et les responsabilités qu'exerce le Ministère au niveau des poursuites n'est pas infranchissable. La gestion, par le Ministère, de sa relation avec les gouvernements territoriaux va devoir s'intégrer davantage afin de mieux tirer profit de l'expérience des employés fédéraux en poste dans le Nord, ceux-là même qui au quotidien peuvent voir la manière dont ces programmes fonctionnent.

II. Le contexte particulier des poursuites

Dans le Nord, les poursuites s'exercent différemment que dans le reste du Canada. Il n'est pas rare que les procureurs du poursuivant public aient, dans des conditions très difficiles, à se rendre dans des zones reculées. La charge de travail est importante, difficile et les procureurs du poursuivant public sont appelés à jouer plusieurs rôles, notamment à l'égard des victimes, des témoins et de leurs familles. Souvent, les témoins ne parlent d'autre langue qu'une langue autochtone et doivent passer par un interprète pour s'entretenir avec le procureur. Parfois ils ont du mal à comprendre ce qu'est l'institution judiciaire. Ils peuvent hésiter à témoigner devant des membres de leur famille ou des amis, ou contre eux. La plupart du temps, il s'agit d'infractions avec violence ou d'infractions contre les biens. Il y a, en proportion, beaucoup plus de procès devant jury dans le Nord que dans le Sud, la majorité d'entre eux étant dans des affaires d'agression sexuelle. Souvent, le jury ne retient pas la culpabilité de l'accusé.

Dans le Nord, les procureurs du poursuivant public consacrent beaucoup de temps à la préparation des témoins, leur expliquant le processus judiciaire, examinant leurs dépositions et les informant de l'état du dossier. L'aide que les Aides aux témoins et victimes (ATV) fournissent aux procureurs du poursuivant public à Whitehorse, à Yellowknife et à Iqaluit est extrêmement importante, parce qu'elle permet de franchir la ligne de partage culturel

et de mieux comprendre les besoins particuliers des victimes. Il serait souhaitable d'accroître le nombre de ces ATV et de les poster au sein même des communautés. Les victimes seraient mieux préparées pour les audiences; les procureurs du poursuivant public pourraient se consacrer à d'autres tâches, sachant que les victimes et/ou les témoins sont en bonnes mains. On peut en outre espérer que la victime se sentirait moins étrangère au processus. Une plus grande participation, dans le cadre des poursuites, de ATV Inuits, Métis ou des Premières Nations aurait aussi pour effet de mettre la victime plus à l'aise, avantage qu'on ne peut pas quantifier mais qui semble appréciable.

Le contact direct et quotidien avec les victimes dans le cadre des poursuites ne se trouve que dans le Nord. Les procureurs du poursuivant public ont d'importantes obligations envers les victimes d'actes criminels ainsi qu'envers les autres membres de la communauté qui comparaissent en justice en tant que témoins. Si le procureur du poursuivant public n'a pas pour rôle de défendre les intérêts de la victime, dans les petites communautés Inuits, Métis ou des Premières Nations, cette subtile distinction n'est pas très bien comprise. Le fait est que le procureur du poursuivant public et la GRC sont le lien unissant l'institution judiciaire aux victimes et aux témoins. Il importe que les victimes soient tenues au courant de l'état d'avancement du dossier et, surtout dans les affaires d'abus sexuel, il faut assurer, auprès de la victime, le suivi de l'affaire. Les victimes d'actes criminels doivent être tenus au courant des services prévus à leur attention et être encouragés à y avoir recours. Malheureusement, dans les petites communautés, les services aux victimes ne sont pas très développés. Souvent, les victimes font état d'une sorte de gêne à l'égard des services qui leur sont offerts étant donné l'étroite proximité des habitants.

III. État des opérations dans le Nord

Le ministère de la Justice a des bureaux régionaux à Whitehorse, Yellowknife et Iqaluit, ainsi qu'un bureau à Inuvik qui est en fait un

bureau secondaire du bureau régional des T. N.-O. Voici la répartition géographique des personnes en poste dans le Nord :

	LA	Autres Catégories	Total
Yukon	8	3	11
T. N.-O.	10	5	15
Bureau secondaire			
d'Inuvik	1	1	2
Nunavut	4	4	8

À l'heure actuelle, le Bureau régional du Yukon relève de la région de la Colombie-Britannique et du Yukon, alors que les bureaux régionaux des T. N.-O. et du Nunavut relèvent de la région des Prairies et de l'Arctique. Les trois bureaux installés dans le Nord occupent une situation unique au sein du Ministère en raison des responsabilités particulières qui leur incombent au niveau des poursuites visant des infractions au *Code criminel*, leur remplacement, les problèmes particuliers auxquels doit faire face chacun de ces bureaux, comme chacun des territoires, occupe une place particulière. Il ne faut donc pas supposer que le Yukon, les T. N.-O. et le Nunavut présentent des situations analogues du simple fait que tous ces endroits sont situés au nord du 60^e parallèle.

Longtemps, des membres du SFP en poste dans diverses régions du Canada étaient prêts à intervenir à l'appui des bureaux du Nord en tant que membres de l'« Équipe volante du Nord ». Ces équipes volantes sont composées de procureurs du poursuivant fédéral en poste dans le Sud, mais dont nombre d'entre eux avaient auparavant occupé des postes dans le Nord. Les procureurs de l'Équipe volante interviennent pour suppléer l'insuffisance des ressources locales en raison des retards dans la nomination du personnel, ou afin d'effectuer des remplacements en période de fêtes ou de formation. Ils se chargent également des poursuites visant des agents de police; apportent des connaissances spécialisées dans certains domaines du droit (écoutes électroniques, organisations criminelles, complot impliquant des stupéfiants) ou simplement dans les cas où l'ampleur ou la complexité du dossier dépasse les possibilités du personnel local.



Le bureau de Whitehorse a également recours à des mandataires pour assurer certaines poursuites, ce qui n'est pas actuellement le cas dans les deux autres territoires.

Dans les bureaux régionaux des T. N.-O. et du Yukon, un procureur est affecté à la Stratégie nationale en matière de poursuites pénales et la personne occupant ce poste est chargée de toutes les affaires plaidées devant la Cour territoriale de Yellowknife et de Whitehorse. Cette stratégie a permis de réduire la charge de travail à Yellowknife et devrait être appliquée également à tous les dossiers dans les T. N.-O.

Cela dit, cette stratégie n'a pas donné d'aussi bons résultats au Yukon. Si elle s'est révélée avantageuse dans les T. N.-O. c'est en partie parce qu'on y encourage le dépôt précoce de plaidoyers de culpabilité (le personnel a pris une part active aux efforts en ce sens). Dans les T. N.-O., les peines prononcées sont généralement plus sévères qu'au Yukon et cette stratégie pourrait se révéler moins efficace dans les endroits où il existe une moins grande disparité entre la peine susceptible d'être imposée avant procès et la peine prononcée après condamnation. La situation mériterait au Yukon d'être examinée de plus près. Il conviendrait en outre d'envisager l'adoption d'un mécanisme de sélection préalable à l'accusation comme ceux qui fonctionnent actuellement en Colombie-Britannique, au Québec et au Nouveau-Brunswick.

IV. Stratégies en vue des poursuites engagées dans le Nord

À l'avenir, trois stratégies, distinctes mais analogues, devraient être mises en œuvre à l'égard des poursuites engagées dans le Nord. La première concerne le transfert aux gouvernements territoriaux de certains aspects des dossiers de poursuite. La seconde et la troisième concernent toute une série d'initiatives prises au

sein du Ministère en matière de processus et d'opérations afin de mieux intégrer les trois éléments que sont les poursuites, les politiques et la structure organisationnelle.

i. Le transfert aux gouvernements territoriaux

Depuis de nombreuses années, les gouvernements territoriaux et le gouvernement fédéral évoquent de temps à autre le transfert des responsabilités en matière de poursuites, généralement à l'initiative d'un ministre territorial de la justice qui adresse une demande en ce sens au Procureur général du Canada. Ces discussions ont lieu dans le contexte d'un transfert aux autorités territoriales, par d'autres ministères et organismes fédéraux, de toute une série de programmes et d'activités n'ayant rien à voir avec la justice. Une analyse approfondie des avantages et des inconvénients d'un tel transfert des responsabilités en matière de poursuites n'a pas sa place dans le cadre du présent examen. Cela dit, le souci de préserver l'indépendance des poursuites contre toute possibilité d'ingérence politique a porté à ne pas procéder à un tel transfert. Les préoccupations et hésitations formulées par certains hauts responsables de la GRC, divers membres de la magistrature et certains groupes autochtones/Premières Nations ont renforcé l'idée qu'un tel transfert n'était pas opportun.

Jusqu'ici, le Ministère n'a pris aucune initiative en ce domaine. La création du Nunavut en 1999, cependant, ainsi que de récentes évolutions dans le Nord portent à réexaminer cette attitude.

On peut très bien défendre l'idée que la fonction de procureur du poursuivant public devrait effectivement être exercée par le palier de gouvernement le plus proche de la population concernée. Dans le Nord, les poursuites visant les infractions au *Code criminel* ont un caractère local et se font, de manière générale, en liaison avec les communautés desservies. Étant donné la nature des poursuites ainsi intentées, et les

liens avec les communautés, les gouvernements territoriaux seraient, semble-t-il, mieux à même que le gouvernement fédéral de gérer les poursuites d'une manière conforme aux valeurs et aux normes en vigueur dans la population desservie.

Au lieu de simplement attendre que l'un ou plusieurs territoires évoquent à nouveau l'idée d'un tel transfert, le ministère de la Justice devrait faire savoir aux trois gouvernements territoriaux qu'il est disposé à préparer, de concert avec eux, des plans en vue de leur transférer cette fonction dans un délai précis, disons dans les dix ans. Ce projet devrait comprendre un plan d'action pluriannuel visant à faire en sorte que chacun des gouvernements territoriaux acquière progressivement l'expertise et les connaissances nécessaires pour assumer cette fonction avant même que n'intervienne le transfert. Ces plans autoriseraient, entre les deux paliers de gouvernement, des échanges de personnel et officialiseraient les consultations avec les gouvernements territoriaux sur les politiques et priorités en matière de poursuites. Ces discussions doivent se faire avec la participation active des dirigeants inuits, et des peuples autochtones et des Premières Nations mais ne doivent pas se substituer à la part que les dirigeants autochtones et des Premières Nations prennent actuellement au dialogue sur l'administration de la justice.

L'incertitude quant au rôle que le SFP est appelé à jouer à l'avenir dans le Nord a parfois inspiré, à certains de ses employés en poste dans les bureaux régionaux du Nord, une profonde inquiétude. Il convient donc de tenir les employés au courant, régulièrement et en temps utile, de l'évolution de ce dossier.

Transfert de l'initiative des poursuites

Recommandation n° 35 – Le ministère de la Justice devrait officiellement faire part aux trois territoires de sa volonté de travailler de concert avec eux afin d'élaborer un plan en vue de transférer à chaque territoire l'initiative des poursuites dans les dix prochaines années.

ii. Meilleure intégration des politiques

La nature des tâches accomplies par les bureaux du Nord exige que l'on établisse un lien net et logique entre les opérations du Ministère et sa fonction d'élaboration des politiques. Dans le Nord, les procureurs du poursuivant fédéral sont chargés des poursuites visant toutes les infractions au *Code criminel* et ils sont donc, au sein du Ministère, les seuls à vivre au quotidien ces poursuites auxquelles participent directement les victimes.

Si des consultations ont tout de même lieu de manière *ad hoc*, la charge de travail des procureurs du poursuivant public dans le Nord ne leur laisse guère le loisir de faire bénéficier les autres de la grande expérience qu'ils ont acquise, surtout lorsqu'on sollicite leur avis dans des délais trop brefs. Cette situation entraîne chez les procureurs en poste dans le Nord une grande frustration et contribue à ce sentiment d'isolement qu'ils éprouvent par rapport au reste du Ministère. Parfois, les bureaux du Nord ont fort à faire simplement pour s'adapter aux textes issus de leur propre ministère.

Il y a donc lieu de passer en revue tout le processus de consultation en matière de politiques, de législation pénale et d'affaires pénales portées en Cour suprême, et d'instaurer un système qui permettrait aux bureaux du Nord de contribuer utilement. Il faut créer des mécanismes et dégager les ressources nécessaires si l'on veut pouvoir tirer profit de la grande expertise que les services du Nord ont acquise en matière de politique pénale et pour faire en sorte que les procureurs en poste dans le Nord soient tenus au courant des modifications législatives et de la jurisprudence pertinente. Une solution consisterait à créer, dans chacun des bureaux du Nord, un poste permanent dont le titulaire serait chargé d'assurer la liaison entre les opérations et l'élaboration des politiques, et de participer activement à l'établissement et à l'entretien de liens efficaces entre les gouvernements (y compris ceux des Inuits, des Premières Nations et des Métis).



iii. L'intégration des structures organisationnelles

Historiquement, les bureaux régionaux des T. N.-O. et du Yukon n'entretiennent pas des liens très solides. Si les bureaux régionaux du Nunavut et des T. N.-O. collaborent aujourd'hui étroitement, c'est en grande partie parce qu'une bonne part des dossiers du Nunavut continuent à être traités par le bureau régional des T. N.-O. Pour diverses raisons, dans le Nord les liens ont tendance à être des liens nord/sud – le Yukon avec la Colombie-Britannique, les T. N.-O. avec l'Alberta. Cela dit, il existe des similitudes sensibles entre les trois bureaux et aussi entre les problèmes juridiques, sociaux et culturels auxquels ils doivent faire face. Il serait donc logique d'officialiser les liens entre les trois bureaux. Des réunions périodiques entre les directeurs régionaux du Nord et/ou les chefs de groupe du SFP, des projets conjoints de formation, des échanges entre procureurs et un meilleur partage de l'information sont autant de moyens qui permettraient d'améliorer les liens entre les trois bureaux du Nord.

Plusieurs nouvelles structures organisationnelles sont également proposées.

a. Des bureaux du Nord relevant directement de la Direction du droit pénal (Ottawa)

Cette solution ne permettrait pas vraiment de faire entendre une « voix du Nord » distincte, et ne ferait qu'institutionnaliser les actuels rapports *ad hoc* avec le Ministère. Selon une autre variation, le bureau du Yukon continuerait à relever du bureau régional de la Colombie-Britannique, mais cette solution ne présente guère d'intérêt.

b. La création d'une nouvelle région du Nord

La création d'une région distincte placée sous l'autorité d'un directeur régional principal donnerait une voix et une visibilité nouvelles à la région du Nord mais tendrait à masquer les

différences existant actuellement entre les trois territoires, notamment quant à l'état d'avancement sur la question du transfert de compétences. Une telle solution se heurterait en outre à un obstacle pratique étant donné que l'infrastructure des transports suit actuellement un axe nord-sud.

La création d'une région du Nord distincte comporterait plusieurs inconvénients, mais on pourrait envisager, cependant, la centralisation de certains services touchant des fonctions communes telles que l'élaboration des politiques, la formation et le recrutement.

c. La réorganisation des actuelles régions des Prairies et de l'Arctique

Cette solution porterait à créer deux nouvelles régions – Alberta/ T. N.-O. et Prairies/Nunavut. Il ne s'agit pas d'une solution à long terme mais d'un moyen de réagir aux problèmes actuels de gestion qui se manifestent dans la région Prairies/Arctique.

d. Équipe volante du Nord

L'Équipe volante du Nord a joué, pendant de nombreuses années, un rôle important au niveau des poursuites intentées dans le Nord. Il y aurait, cependant, lieu de ne plus y recourir si ce n'est dans des circonstances tout à fait exceptionnelles. Cette équipe entraîne, en effet, une multiplication des dépenses, en raison des frais administratifs et des sommes versées au titre des cotisations aux diverses sociétés du barreau auxquelles appartiennent, dans ces trois ressorts, les avocats du Ministère. Les dossiers doivent être instruits localement avant d'être remis à l'avocat qui vient s'en charger, et dont la plupart arrivent de Whitehorse, de Yellowknife ou de Iqaluit un jour ou deux avant le début de leur tournée et repartent immédiatement à la fin des travaux. Les procureurs locaux doivent assurer toute la préparation ainsi que le suivi.

De nouvelles ressources pour les bureaux du Nord

Recommandation n° 36 – Il conviendrait d'assurer à chacun des bureaux du Nord des ressources complémentaires. En même temps, on cesserait de recourir à l'Équipe volante du Nord.

V. Solutions de rechange en matière de poursuites dans le Nord

Plusieurs projets de déjudiciarisation ont été lancés dans des collectivités du Nord, plusieurs d'entre elles ayant conclu, avec la Couronne, le gouvernement territorial et la GRC des protocoles de déjudiciarisation. En général, cela se déroule en dehors de l'institution judiciaire, la police portant en pareil cas le dossier devant des comités locaux de justice. Ces comités de justice existent dans les trois territoires et constituent un lien important entre l'institution judiciaire et les collectivités. Le Ministère s'est montré favorable à ces comités étant donné qu'ils permettent à la population de parvenir à une meilleure compréhension du système de justice; de participer plus largement à son administration et de donner à cette institution une plus grande pertinence culturelle. Les décisions de la justice communautaire ont généralement pour le contrevenant une plus grande signification et les comités de justice sont généralement en mesure de suivre de plus près le comportement futur de l'intéressé et de réagir plus rapidement au non-respect des conditions posées. Des mesures de rechange sont en outre parfois adoptées après le dépôt de l'accusation. Parfois c'est le poursuivant public qui en prend l'initiative; d'autres fois, c'est la police qui dépose une demande en ce sens auprès des procureurs du poursuivant.

Les comités de justice peuvent aider le tribunal à décider de la peine qu'il conviendrait d'imposer à un prévenu. Les procureurs du poursuivant public forment un lien essentiel entre l'institution judiciaire traditionnelle et une approche davantage axée sur la communauté. Il est clair que le nouveau rôle que la Couronne est appelée

à jouer exige un complément de temps et de ressources.

En édictant l'alinéa 718.2e) du *Code criminel*, le Parlement a reconnu que le système judiciaire n'avait pas toujours rendu justice aux Inuits, aux peuples des Premières Nations et aux peuples métis. Selon cette nouvelle disposition il y a lieu d'envisager, pour tous les contrevenants, la possibilité de sanctions autres qu'une peine d'emprisonnement et d'accorder une attention particulière à la situation des contrevenants autochtones. Dans l'arrêt *R. c. Gladue*, [1999] R.C.S. 688, la Cour suprême du Canada a estimé qu'il s'agit là d'une disposition correctrice et non d'une simple codification de la jurisprudence actuelle. Cette disposition invite les juges à adopter, en matière de détermination de la peine, une approche restauratrice qui recourt moins largement aux peines d'emprisonnement. Cette approche a été reconnue dans un manuel des politiques à l'intention des procureurs du poursuivant public dans les dossiers relevant de la justice autochtone préparés par les bureaux régionaux des T. N.-O. et du Yukon.

Le procureur général a pour politique officielle de rendre la justice plus accessible, plus inclusive et plus significative aussi pour les Inuits, les peuples des Premières Nations et les peuples métis. La Couronne a un rôle important à jouer au niveau de la pédagogie afin de mieux faire comprendre le droit et l'institution judiciaire tout en prenant en compte les différences culturelles, les coutumes, les traditions et les valeurs des diverses communautés. La Couronne doit également veiller à ce que tous les secteurs de la communauté soient représentés. Dans le Nord, la Couronne doit tenter de parvenir à un équilibre qui est à la fois délicat et multiforme et qui exige qu'on y consacre un temps considérable.

Lorsque la cour se rend dans une communauté, la Couronne est là pour représenter celle-ci. Pour que cette notion ait un sens, il faut que la Couronne ait une compréhension sympathique de la culture autochtone et des problèmes qui se manifestent au sein de la collectivité. Il y a eu,



certes, des efforts afin d'assurer aux avocats de la Couronne en poste dans le Nord une formation transculturelle, mais il est clair que ce genre de connaissance s'acquiert surtout par l'expérience, ce qui lui confère un certain caractère aléatoire. Il conviendrait donc, en ce domaine, de faire un plus grand effort de planification et de systématisation soit en assurant une formation culturelle par immersion, ce qui serait la manière la plus efficace et la plus significative, soit, de manière plus traditionnelle, dans le cadre de cours. Les procureurs du poursuivant public auraient par ailleurs tout avantage à entreprendre une formation linguistique afin de s'initier aux langues autochtones. Il s'agirait d'une formation continue qui serait offerte à tout le personnel des bureaux du Nord.

L'institution judiciaire est en évolution permanente. De plus en plus, les communautés assument des rôles importants en matière d'administration de la justice, principalement par leur participation à des mesures de déjudiciarisation préalables au dépôt de l'accusation, et à l'application de sanctions axées sur la communauté. La Couronne joue un rôle à la fois important et complexe en tant qu'intermédiaire entre l'institution judiciaire et les communautés desservies. Le procureur du poursuivant public doit continuer à jouer son rôle traditionnel de conseiller de la police et de défenseur de l'ordre public mais de nouvelles attentes à leur endroit imposent aux femmes et aux hommes qui occupent ces fonctions délicates des obligations nouvelles. Bref, on a, envers des procureurs du poursuivant public dans le Nord, des exigences nouvelles, les procureurs devant maintenant encourager et aider les communautés à développer un système de justice mieux adapté à leurs besoins, plus ouvert à leurs valeurs et à leur culture et donc plus représentatif de la communauté ambiante.

Rapports avec les gouvernements du Nord

Recommandation n° 37 – Le ministère de la Justice devrait formaliser les rapports entre les bureaux régionaux du Nord et les gouvernements territoriaux des Territoires du Nord-Ouest, du Yukon et du Nunavut. Les directeurs régionaux devraient être tenus de se réunir régulièrement avec les sous-ministres de la Justice des territoires et autres représentants territoriaux afin d'entamer un dialogue officiel sur les politiques et priorités en matière de poursuites.

Incorporation de l'expérience tirée des opérations dans le Nord

Recommandation n° 38 – Le SFP et le ministère de la Justice devraient mettre en place un mécanisme permettant d'intégrer, lors de l'élaboration des politiques, l'expérience tirée des opérations dans le Nord.

Renforcement de la présence dans le Nord

Recommandation n° 39 – Les directeurs régionaux du Nord devraient être chargés d'élaborer des plans d'action en vue de renforcer la présence du SFP et du ministère de la Justice dans les communautés du Nord et d'assurer, à l'ensemble du personnel, une formation transculturelle permanente.

PARTIE SEPT : MISE EN ŒUVRE

Les recommandations formulées dans ce rapport appellent à d'importants changements. Leur mise en œuvre exigera de l'autorité et un effort soutenu dans le cadre d'une organisation où chacun a déjà beaucoup à faire et où les ressources sont comptées. Essayer d'appliquer ces recommandations sans avoir établi au préalable un plan très précis risque plutôt de multiplier les frustrations et les atteintes au moral des équipes.

Par conséquent, la première chose à faire serait d'établir un plan global de mise en œuvre chiffré. Ce plan devrait comprendre notamment : des calendriers; le calcul précis des ressources exigées, les dispositions accessoires nécessaires pour mettre en œuvre ces recommandations; l'organigramme de mise en œuvre. Tout cela devrait faire l'objet de rapports réguliers, trimestriels peut-être, afin de tenir la haute direction du Ministère au courant des progrès accomplis.

Le mandat du présent examen prévoyait le lancement de projets pilotes. Il s'agit surtout d'expérimenter de nouvelles approches des poursuites. Jusqu'ici, dix projets pilotes ont été retenus dans le cadre du Fonds d'investissement stratégique du Ministère. Citons, parmi eux, l'extension, à d'autres localités, du tribunal de traitement de la toxicomanie à Toronto et, aussi, le développement d'un projet pilote au Yukon adapté aux besoins particuliers des services du poursuivant public dans cette région.

Une liste complète des projets pilotes entrepris figure à l'annexe D.

Plan de mise en œuvre

Recommandation n° 40 – Il y a lieu d'élaborer et d'autoriser un plan de mise en œuvre global et chiffré, retenant, à titre prioritaire, la mise en œuvre des recommandations suivantes formulées dans le cadre du présent examen :

- en matière de poursuites, une collaboration beaucoup plus poussée entre les provinces et les territoires;
- la recherche de solutions de rechange aux poursuites et les moyens permettant de les mettre en œuvre;
- le renforcement des relations de travail;
- l'adaptation aux besoins particuliers du Nord;
- la gestion des dossiers les plus complexes;
- au niveau des priorités en matière de gestion : la gestion de l'information, le renforcement des moyens de planification et de coordination, la planification des ressources humaines, la formation.



PARTIE HUIT : À LA RENCONTRE DU CHANGEMENT

Le Service fédéral des poursuites a une histoire qui est à la fois longue et honorable. Ses membres se sont toujours mis au service de la justice et de l'intérêt général. Ses clients et partenaires ont établi avec l'organisation des liens durables. Des changements tels que ceux recommandés dans le cadre de cet examen exigeront du SFP qu'il s'engage à reconnaître et à tenir compte des facteurs extérieurs et intérieurs qui ont modifié de façon durable l'environnement dans lequel il est appelé à fonctionner.

Le plus important est qu'il devra repenser le rôle de la poursuite dans le contexte d'un éventail plus large de mesures et de possibilités. Étant donné qu'en matière de poursuites, la fonction et celui qui l'exerce sont si étroitement liés, il ne s'agit pas là d'une simple tâche opérationnelle. Il est évident que le rôle du procureur du poursuivant public doit être réexaminé à la lumière des changements intervenus dans la société même et des attentes des parties intéressées. À l'avenir, le procureur du poursuivant fédéral restera un spécialiste de la chose judiciaire. Mais il devra également de plus en plus agir dans un contexte beaucoup plus large et participer, notamment, à l'élaboration des politiques, recommandant diverses mesures échappant au cadre classique des poursuites, collaborant étroitement avec les ministères clients et en rapport permanent avec les communautés intéressées dans le cadre d'accords formels et informels avec d'autres partenaires de la justice pénale.

Au niveau de l'organisation, nous proposons des changements importants quant à la manière dont les poursuites sont assurées dans l'ensemble du système judiciaire. Une solution consiste à réduire le nombre des poursuites dans un certain nombre de domaines en recourant à d'autres mesures. Une seconde approche serait

d'accroître les moyens du SFP en tirant partie des synergies que permettraient une meilleure coopération et une meilleure intégration avec les autres secteurs du ministère de la Justice, tels que le groupe des politiques, ainsi qu'avec d'autres ministères clients. Il conviendrait, en troisième lieu, de rechercher une plus grande efficacité par le biais de nouveaux partenariats renforcés avec les autres acteurs majeurs de l'institution judiciaire tels que les provinces et les divers organismes policiers.

Mais, dans tous les changements envisagés, le principal facteur à considérer demeure les individus œuvrant au sein du SFP. Leur intelligence, leurs aptitudes, leur expérience et leur capacité d'innovation sont les clés du succès. Ils vont donc devoir reconnaître et accueillir ces évolutions. Il sera peut-être nécessaire de revoir et d'adapter un certain nombre d'attentes, que celles-ci soient le fait de l'organisation elle-même ou des individus qui en sont membres. Il faudra peut-être aussi considérer les recommandations formulées dans le cadre de cet examen comme un point de départ et non pas comme un objectif immuable. Et enfin, les membres du SFP doivent se faire des ambassadeurs du changement, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du Ministère, et défendre le nouveau rôle que les procureurs du poursuivant public vont être appelés à jouer au sein de l'institution judiciaire canadienne qui se prépare.

ANNEXES

Annexe A - Mandat**Annexe B** - Membres du comité d'organisation**Annexe C** - Remerciements**Annexe D** - Projets pilotes**Annexe E** - Recommandations

ANNEXE A

MANDAT

LE GOUVERNEMENT DU CANADA ET
L'INITIATIVE DES POURSUITES
PÉNALES : EXAMEN

LE CONTEXTE

- En raison d'une augmentation de la demande en matière de poursuites, le Service fédéral des poursuites du ministère de la Justice est confronté à de nouveaux défis¹³. En grande partie, cette demande échappe au contrôle du Ministère. L'augmentation est liée, en effet, à l'évolution de l'activité policière, aux politiques du gouvernement et, aussi, au monde de plus en plus complexe et évolutif dans le contexte duquel doit être assurée l'application des règles du droit pénal. Pour l'instant, le travail exigé du service des poursuites surpasse les ressources disponibles. Les tendances actuelles et les renseignements recueillis dans le cadre de l'Examen des niveaux de référence portent à dire que pour assurer l'adéquation entre la demande et les ressources disponibles, il faudra revoir l'ensemble de ces services.
- Le ministère de la Justice doit soit trouver de nouvelles ressources à affecter aux services des poursuites, soit décider des services qu'il entend continuer à assurer et la manière dont il le fera (ou adopter les deux branches de l'alternative). La question de savoir quels sont les services que le Ministère entend continuer à assurer devra être étudiée de concert avec ses partenaires (notamment Santé Canada, Revenu Canada, le ministère du Solliciteur

général et la GRC) et évaluée par rapport aux autres priorités du Ministère et au regard des priorités plus globales du gouvernement.

- Le Ministère envisage de procéder à un examen du processus de poursuites en matière pénale afin de cerner, d'étudier et de chiffrer les solutions qui, au niveau des politiques et de l'administration, permettraient de parvenir à un équilibre entre la demande de services et les ressources qui y sont affectées. Cet examen portera uniquement sur le service des poursuites mais il doit être mené de concert avec les autres acteurs du secteur étant donné que toute modification des pratiques, des politiques et des lois va influencer sur les autres programmes fédéraux.

LES QUESTIONS À EXAMINER

- Quelles sont les mesures à prendre afin de faire face à l'évolution de la demande de services, pour réduire cette demande ou modifier la nature des services fournis?
- Existe-t-il des moyens plus efficaces d'assurer les services en question?
- Afin de répondre à ces deux premières questions, il faut établir un cadre d'analyse permettant d'évaluer les diverses solutions possibles. Étant donné l'évolution constante de la criminalité, et en particulier la mondialisation du phénomène, il y a lieu de se pencher sur le contenu essentiel de la mission confiée au SFP. Quels sont les objectifs de base du gouvernement et du Ministère? Quel est le rôle qu'entend jouer le gouvernement fédéral en ce domaine? Quelles sont les priorités du gouvernement et du Ministère, qui influent sur le rôle du SFP et des services qu'il fournit? De quels autres principes et considérations devrait-on tenir compte pour évaluer les solutions possibles (notamment le rapport coût-avantage), les autres moyens d'atteindre les objectifs retenus, l'équité, l'intérêt général, la *Charte des droits et libertés*?

¹³ Le Service fédéral des poursuites assure les poursuites en matière d'infractions à la législation fédérale dans l'ensemble du Canada, ainsi que les poursuites en matière d'infractions au *Code criminel* au Yukon, au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest. Il participe en outre à l'entraide juridique internationale, y compris en matière d'extradition, et à l'élaboration des politiques stratégiques. Nos services des poursuites dans les bureaux de Toronto, Montréal et Vancouver pâtissent actuellement d'une inadéquation des ressources.



HISTORIQUE

- Le ministère de la Justice et le Conseil du Trésor se livrent actuellement à un Examen des niveaux de référence du Service fédéral des poursuites.
- Il s'agit essentiellement de voir quelles seraient les ressources supplémentaires dont le ministère de la Justice aurait besoin pour mener à bien la mission confiée au Service des poursuites.
- La première phase de l'Examen, qui s'est achevée le 31 mars 1999, avait permis de faire des prévisions quant aux ressources nécessaires. La seconde phase de l'Examen, devant s'achever d'ici le 1^{er} septembre 1999, permettra d'affiner les projections et de donner des chiffres plus précis servant de base pour les discussions avec le ministère des Finances et aussi pour l'exercice de planification à laquelle le cabinet devra se livrer à l'été 1999.
- Lors de la première phase de l'Examen, le Ministère a produit un document (constituant l'annexe A) décrivant l'environnement dans lequel fonctionne le SFP, les disparités actuelles entre les ressources dont il dispose et les services qu'on lui demande de fournir, les conséquences de ces disparités et les pressions auxquelles le Service va être exposé à l'avenir en raison de l'évolution de la demande.

TROISIÈME PHASE DE L'EXAMEN

- Le Ministère compte entreprendre une troisième phase qui reprendra les conclusions de l'Examen des niveaux de référence ainsi que les résultats de la phase II et insistera sur les grandes questions énoncées à la page précédente.
- L'Examen fixera des objectifs à court et à moyen terme. Il exposera en outre les questions à plus long terme qui méritent d'être approfondies mais qui ne sauraient être réglées dans le cadre du présent examen.
- À brève échéance, c'est-à-dire entre le 1^{er} juillet 1999 et le 1^{er} octobre 1999, le Ministère se propose :
 - d'œuvrer, de concert avec un organisme fédéral d'application de la loi (en l'occurrence la GRC) afin de rédiger un protocole de prévision, aussi bien au niveau de l'administration centrale que des services régionaux, de la demande annuelle de l'organisme en matière de poursuites; ce protocole servira de modèle aux protocoles qui seront ensuite conclus avec d'autres organismes policiers à l'échelon fédéral, provincial et municipal.
 - Pour formuler des recommandations et des prévisions chiffrées concernant les changements qu'il y aurait lieu d'apporter aux pratiques en vigueur à l'administration centrale et dans les services régionaux en vue d'améliorer l'efficacité du Service des poursuites, mesures qui devraient être mises en œuvre à brève échéance. Il convient notamment d'insister sur les questions exposées aux articles 7, 10, 11 et 12 de l'annexe A, à l'égard desquelles des mesures peuvent effectivement être prises à brève échéance.
- À moyen terme, c'est-à-dire d'ici le 30 juin 2000, le Ministère se propose de :
 - dégager des solutions à moyen terme afin de modifier sensiblement la manière dont le Service des poursuites est géré et administré afin d'accroître son efficacité;
 - dégager des solutions permettant de modifier très sensiblement la manière dont s'exerce

- l'action publique et répressive afin de mieux équilibrer la demande de services et les moyens d'y répondre; il peut s'agir de modifier les politiques et/ou les textes régissant actuellement les poursuites et l'action répressive;
- développer une méthodologie permettant de chiffrer de manière précise l'impact qu'auront sur le SFP les changements apportés à la manière dont est actuellement assurée l'action répressive et les nouvelles mesures qui pourraient être prises en ce domaine;
 - collaborer avec les autres organismes policiers afin de mettre en œuvre le protocole élaboré de concert avec la GRC;
 - collaborer avec d'autres organismes (la Santé, la GRC, les services de polices provinciaux et municipaux, les gouvernements provinciaux et territoriaux) afin de définir les moyens par lesquels ces divers organismes pourraient agir sur la demande en matière de poursuites et sur la nature des services fournis en ce domaine, et instaurer un mécanisme permettant d'établir, en matière de services du SFP, des critères de priorité;
 - et, chiffrer une solution exposée dans le cadre de l'Examen en vue de faire évoluer les politiques applicables et les pratiques administratives.
 - Le Ministère demandera à des hauts représentants des organismes qui collaborent avec nous à l'application de la loi ainsi qu'aux organismes centraux de participer de manière active à l'Examen, de concert notamment avec des représentants de :
 - les ministères chargés d'appliquer la loi (Solliciteur général, Santé Canada, Pêches et Océans, Bureau de la politique de concurrence et Revenu Canada);
 - les Finances;
 - le Secrétariat du Conseil du Trésor;
 - le Bureau du Conseil privé.

- Le Ministère entamera également des concertations avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les services de police provinciaux et municipaux, les régimes d'aide juridique, les associations. (Notons que cette concertation aura forcément une incidence sur le temps nécessaire pour mener à bien le présent examen).
- Il y a lieu de distinguer entre les dossiers ordinaires, qui sont les plus nombreux, et le petit nombre d'affaires complexes qui exigent naturellement davantage de ressources. Il faudra adopter des stratégies permettant de faire face à ces deux genres de dossiers.
- Les questions sur lesquelles cet examen devrait insister de manière précise sont exposées ci-après. Elles donnent lieu à la formulation d'objectifs à court et à moyen terme.

LES QUESTIONS À ÉTUDIER

1. La base d'information

Les besoins en matière d'information aussi bien dans le cadre de cet examen que pour les besoins permanents du SFP seront précisés. Dans toute la mesure du possible, ces besoins seront intégrés à la seconde phase de l'examen. (On intégrera en outre l'information transmise par d'autres ressorts à l'égard de leurs services des poursuites et des leçons tirées de leur expérience).

2. Cadre conceptuel

L'Examen donnera lieu à l'élaboration d'un cadre conceptuel permettant d'évaluer les diverses solutions qui se présentent :

- Quelle doit être la mission essentielle du SFP?
- Quelle doit être, à l'échelle internationale, la mission du SFP à la fois au niveau opérationnel et de l'application de la politique gouvernementale?



- Dans l'optique du gouvernement et du Ministère, quels sont les objectifs retenus en ce qui concerne le SFP?
- Quelles sont les priorités et les politiques gouvernementales et ministérielles pertinentes au niveau du rôle et des services du SFP?
- Quelle est l'influence, à ce niveau-là, de la *Charte des droits et libertés* et autres politiques nationales (égalité entre les sexes, diversité)?
- Quels pourraient être les autres lois, principes ou politiques dont il faudrait tenir compte en ce domaine?
- Quels sont les rôles et les responsabilités incombant aux divers acteurs de la justice?
- Quel est le rôle du procureur du poursuivant public?
- Quelle devrait être la nature des rapports entre le procureur du poursuivant et la police?
- Y aurait-il d'autres moyens d'atteindre les objectifs de politique générale qu'on cherche actuellement à atteindre par la poursuite pénale?

3. La demande actuelle et future

L'Examen devrait décrire, de manière qualitative et quantitative, la demande actuelle en matière de poursuites, cerner et évaluer les sources probables de demande à l'avenir, ainsi que les types et quantités de services exigés.

4. Questions d'ordre structurel

Il convient de se pencher, au sein du ministère de la Justice, sur les arrangements structureaux et administratifs visant le SFP :

- Les actuelles structures en matière d'organisation et de responsabilité des actions menées sont-elles efficaces au niveau de l'administration centrale et entre l'administration centrale et les régions? Qu'en est-il du fonctionnement de ces structures entre les chefs de portefeuille et les directeurs régionaux?
- Quels seraient les changements structurels permettant, au sein du Ministère, d'accroître l'efficacité?

5. Les services assurés par le SFP

L'Examen se penchera sur la question de savoir par qui devraient être assurés les poursuites en matière fédérale.

- Comment est-il actuellement décidé qu'un dossier sera traité à l'interne ou confié à un mandataire (étant donné que le Fonds des poursuites en matière de drogue est financé à même le budget du SFP)?
- La répartition est-elle bonne entre les affaires traitées à l'interne et les dossiers confiés à des mandataires? Aurait-il lieu de la modifier?
- Y aurait-il des moyens de rendre le travail des mandataires plus efficaces? En modifiant le processus de nomination, par exemple, en améliorant la gestion de leur travail, l'aide qui leur est donnée et la manière dont ils sont rémunérés.
- Une partie des travaux actuellement confiés à des avocats pourrait-elle être accomplie par des étudiants en droit, des parajuristes ou des stagiaires?
- Les tâches sont-elles correctement réparties entre les diverses catégories d'avocats? Entre les régions et l'administration centrale?

6. La répartition des responsabilités en matière de poursuites

L'Examen portera en outre sur la répartition des rôles et des responsabilités au sein du système actuel et sur la question de savoir si l'on pourrait améliorer l'efficacité des services en procédant à une nouvelle répartition ou à une nouvelle définition des rôles.

- Y aurait-il lieu de changer la répartition actuelle des responsabilités en matière pénale entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux?
- Y aurait-il lieu de transférer aux gouvernements des territoires la responsabilité actuellement fédérale en matière de poursuites au pénal?
- Les procureurs des poursuivants provinciaux et fédéral pourraient-ils parvenir à collaborer de manière plus efficace?
- Y aurait-il moyen d'améliorer la coordination et la coopération entre les chefs des poursuites et les autres réseaux des procureurs du poursuivant public sans avoir à redéfinir les missions qui leur incombent actuellement?

7. Contrôle et modifications de la charge de travail

Cette section porte principalement sur les dossiers relativement simples, les plus nombreux; d'autres stratégies seront nécessaires en ce qui concerne les affaires plus complexes.

Y aurait-il moyen de limiter le nombre de dossiers, donc l'ampleur de la charge de travail? Il s'agirait d'imposer une limite au nombre de dossiers traités et peut-être aussi de modifier le genre d'affaires donnant actuellement lieu à des poursuites. Cette nouvelle orientation pourrait intervenir à diverses étapes du processus, aussi bien avant le dépôt d'une accusation qu'après.

Nombre de ces modifications sont déjà en cours depuis un certain temps et devraient être évaluées; d'autres sont à plus longue échéance.

Les stratégies qu'il y a lieu d'examiner comprennent :

- l'étude de l'efficacité et du rendement des programmes de perception des contraventions et des amendes;
- la dépenalisation de certaines infractions permettraient de procéder par simple avis de contravention;
- alternatives au dépôt d'une accusation par la police, c'est-à-dire déjudiciarisation avec possibilité d'émettre des avertissements;
- tri des dossiers avant le dépôt de l'accusation;
- pouvoir discrétionnaire de la Couronne de classer sans suite les affaires mineures;
- déjudiciarisation et autres mécanismes applicables avant le déclenchement d'un procès;
- tribunaux spécialisés afin d'orienter vers des programmes thérapeutiques ceux qui s'adonnent aux stupéfiants;
- modification de la procédure pénale, par exemple, reclassification des infractions;
- impact des programmes de prévention;
- recours à d'autres modes de résolution des différends;
- autres changements?

8. Gestion des affaires complexes

Les affaires complexes sont moins nombreuses que les autres mais elles absorbent la majeure partie des efforts et des ressources (environ 80 p. 100 des ressources sont consacrées à environ 20 p. 100 des affaires). L'Examen se penchera sur la manière dont les dossiers complexes devraient être gérés, et quels ressources et groupes d'employés devront y être affectés. La méthodologie de la gestion de projet sera également envisagée.



9. Coûts liés à la communication de la preuve

Pourrait-on rendre la communication de la preuve moins onéreuse et plus efficace? Pourrait-on recourir davantage à la technologie? Comment la police pourrait-elle faciliter cette communication?

10. Pour des pratiques plus efficaces

En plus des questions signalées ci-dessus, y aurait-il d'autres changements à apporter dans la manière dont le service est assuré afin d'en réduire le coût et d'en améliorer l'efficacité? On se penchera sur les pratiques exemplaires et les leçons puisées auprès des Unités intégrées des produits de la criminalité, le groupe de travail sur l'extradition, les équipes fiscales, les méga-équipes ainsi que les pratiques exemplaires et leçons tirées des autres services des poursuites. On examinera également la possibilité de retenir, à titre de normes, les facteurs d'efficacité qui ont été notés.

11. Questions d'ordre administratif

N'y aurait-il pas certaines pratiques administratives qui permettraient d'améliorer l'efficacité et de réduire les coûts? Le SFP dispose-t-il de l'infrastructure et des systèmes qui lui faut pour bien gérer les finances, les ressources humaines et les dossiers? Par exemple :

- les procédures de déclaration permettant de suivre le progrès des dossiers et de contrôler la productivité;
- l'élaboration d'un modèle prévisionnel des affaires à traiter;
- l'amélioration du système de comptabilisation du temps avec par exemple l'adoption à l'échelle nationale, à la fois chez les mandataires que chez les procureurs du Service du système « Caseview »;
- la centralisation ou restructuration des déclarations en matière de dépenses et

de charge de travail afin d'améliorer l'opportunité, la cohérence et l'utilité de ces procédures;

- plus large utilisation de la technologie;
- autres changements?

12. Questions concernant les ressources humaines

Y a-t-il adéquation entre les tâches à accomplir et les personnes à qui on les confie? Donne-t-on au personnel les moyens de faire leur travail dans de bonnes conditions? Disposera-t-on, dans dix ans, des collaborateurs dont on aura alors besoin? Nombre des questions exposées ci-dessous sont en cours d'étude et devront faire l'objet d'une évaluation.

Parmi les questions à envisager :

- une analyse globale des effectifs actuels;
- une analyse des effectifs à horizon de cinq et de dix ans;
- l'analyse des aptitudes dont le SFP a et aura besoin, à la fois au niveau de la gestion et des connaissances en droit;
- analyse des tâches qui devraient être confiées aux avocats des diverses catégories;
- les moyens dont les avocats, étudiants, parajuristes, stagiaires et mandataires ont besoin afin de bien faire leur travail? c.-à-d. au niveau de la recherche et des outils de travail;
- comment mieux communiquer et mieux faire connaître le rôle du procureur du poursuivant public?
- besoins en matière de formation et d'apprentissage;

- meilleure promotion de la carrière des employés par des mesures de détachement, des échanges avec d'autres gouvernements, ou avec le secteur privé ou à l'échelon international;
- planification de carrière;
- planification du passage du relais;
- équité en matière d'emploi;
- mobilité entre les divers ressorts.

13. Égalité et diversité

Tout examen du SFP exige que l'on se penche sur la manière dont les changements envisagés vont influencer sur la situation des femmes et des organisations de défense de l'équité. Tout examen des changements à apporter aux pratiques qui ont lieu dans le Nord en matière de poursuites, par exemple, doit tenir compte du contexte et du point de vue autochtone ainsi que de l'impact différentiel selon qu'on est homme ou femme. L'étude des changements qui pourraient être apportés à la manière dont sont réprimées dans les grandes villes les infractions à la législation sur les stupéfiants devra tenir compte des différences de race et de culture.

14. Questions à caractère international

- Quel est le rôle international du SFP, aussi bien sur le plan opérationnel qu'en ce qui concerne les questions relevant de la politique générale de l'État (telles que l'extradition, l'entraide judiciaire et la négociation d'instruments internationaux dans le domaine pénal)?
- Les obligations internationales pourraient-elles être modifiées, classées selon un ordre des priorités ou accomplies de manière plus efficace?

**ANNEXE B****MEMBRES DU COMITÉ D'ORGANISATION
DE L'EXAMEN DU SFP**

1. Sheila Arthurs (Justice)
2. Daniel Bellemare (Justice)
3. Myriam Bordeleau (Justice)
4. Rory Edge (Justice)
5. Richard Fadden (Conseil du Trésor)
6. David Gates (Justice)
7. Thea Herman (Justice)
8. Paul Kennedy (Solliciteur général)
9. Robert Lafleur (Santé)
10. Richard Mosley (Justice)
11. Margaret Purdy (Conseil privé)
12. John Sims (Justice)
13. Andrew Watt (Justice)
14. Le sous-commissaire Giuliano Zachardelli (actuel commissaire de la GRC)
15. Le commissaire adjoint William Lenton (GRC)

ANNEXE C

REMERCIEMENTS

Les personnes ayant contribué à ce rapport sont nombreuses et, dans la plupart des cas, leur contribution est venue s'ajouter aux tâches qu'ils leur incombent déjà. Elles ont fait preuve d'une extrême générosité et nous ont fourni aussi bien des informations que des idées et, à certains, il a même été demandé de rédiger des rapports préliminaires destinés à étoffer l'examen.

Nous tenons donc à remercier ici ces personnes-là qui sont en grande partie responsables de la substance de ce rapport. On salue :

Sheila Arthurs	Carole Millett
Howard Bebbington	Bob Prior
Clyde Bond	Graham Reynolds
Mary-Lynn Courtney	Corinne Richards
Ab Currie	Paul St. Denis
Marion Fortune-Stone	Bernadette Schmaltz
Françoise Girard	Richard Starck
Nancy Irving	Jodie Van Dieen
Joanne Klineberg	Kay Van Nort
Carolyn Kobernick	

On remercie particulièrement Monique Gagné, l'administratrice du projet, qui s'est chargée du gros des tâches administratives. Après le départ de Monique, son travail fut repris par Vittoria Alcamo qui a contribué à la rédaction de ce rapport.

Les membres du comité d'organisation ont consacré des heures entières voire des jours entiers à mettre leurs avis et leur expérience au service de cet examen. On les trouve cités à l'annexe B.

Nombreux sont en outre ceux qui ont fourni des renseignements et des idées extrêmement utiles :

Marc Fortin	Marius Nault
George Thomson	Kim Prost
Janice Charette	Robert Bourgeois
Croft Michaelson	Elaine Krivel
Paul Evraire	Bev Wilton
Kwing Hung	Stan Lipinski
Valerie Howe	Roberta Russell
Nathalie Quann	Angela Connidis
Kim Matthews	Kofi Barnes
Marjorie Ward	Rob Adlard
Stephen Bindman	Pierre Loiselle
Nancy Boillat	Barrie Miller
Don Beardall	Deborah Flak
Robert Doyle	Rob Frater
Susan Mickus	Hugh O'Connell
Myles Kirvan	Pam McCurry
Judith Bellis	



ANNEXE D

PROJETS PILOTES

Conformément au mandat confié à cet examen, plusieurs projets ont été financés par le Fonds d'investissement stratégique du Ministère.

Projet pilote du Yukon

Dans le Nord, les besoins en matière de poursuites sont très particuliers. Ce projet répond à ces besoins et doit permettre d'expérimenter diverses combinaisons de ressources et de pratiques exemplaires.

Extension du concept de tribunal de traitement de la toxicomanie

Il existe la volonté d'étendre à d'autres agglomérations urbaines le concept de tribunal fonctionnant à Toronto. L'auto-risation en vue de la création d'un tel tribunal à Vancouver a déjà été donnée.

Projets pilotes sur la communication de la preuve (Ontario et C.-B.)

Ces projets entendent expérimenter l'intervention précoce des procureurs du poursuivant public avant même le dépôt d'une plainte.

Supervision renforcée des mandataires (C.-B.)

La gestion des mandataires revêt une grande importance. À cet égard, quatre orientations prioritaires ont été retenues : se concentrer sur les régions où le montant des honoraires est le plus élevé; intervenir plus tôt dans les dossiers importants; assurer une meilleure formation des mandataires; améliorer la taxation des comptes d'honoraires.

Système « Caseview » d'archivage des données

L'archivage des données à l'aide du système « Caseview » n'est pas uniforme et ce simple fait empêche le SFP de disposer de données qui lui seraient nécessaires pour assurer une bonne planification de son activité. Ce projet devrait permettre d'assurer, sur l'ensemble du territoire national, que l'archivage des données est tenu à jour.

Tableau matriciel de la complexité

L'Examen a noté qu'il est important de disposer d'un tableau matriciel de la complexité. Il faudra d'abord définir le contenu de cette matrice, puis la compléter.

Faut-il toujours poursuivre? – alternatives en cas de possession de petites quantités de drogues douces

On ne connaît pas avec précision le nombre et le profil des poursuites engagées dans des affaires de possession de drogues douces. Une étude sur les caractéristiques des dossiers traités et les solutions de rechange qui permettraient d'écarter certains est actuellement en cours.

Renvoi médical

Ce projet se fonde sur une approche adoptée au Royaume-Uni où certains dossiers de stupéfiants sont orientés, dès l'arrestation de l'intimé, vers un programme de traitement ou autres filières alternatives.

Partenariats avec les provinces – Tribunal de renvoi médical des adolescents faisant usage de stupéfiants

Des travaux sont actuellement en cours afin d'adapter aux adolescents le concept de tribunal de renvoi médical en matière de stupéfiants.

ANNEXE E

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS PRINCIPALES

Nouveau rôle et nouveau mandat

Recommandation n° 1 – Le SFP devrait rencontrer les provinces et les territoires, multilatéralement et bilatéralement, afin d'examiner comment les poursuites pénales et les ressources en la matière dans le pays pourraient être gérées et rationalisées collectivement, d'une manière compatible avec la mise en place d'un système de justice équitable, juste et accessible qui fournirait des services de grande qualité avec plus d'efficacité. Ces discussions incluraient l'examen de diverses approches, dont la gestion conjointe des poursuites pénales, les poursuites pénales conjointes, la maximisation de l'efficacité grâce à une collaboration accrue et la délégation de la responsabilité de certains types de dossiers et ou de certains secteurs.

Stratégie nationale en matière de poursuites pénales

Recommandation n° 2 – Le SFP devrait se servir de cette Stratégie comme mécanisme principal pour gérer la demande comme suit :

- affecter des procureurs du poursuivant public très chevronnés à l'élaboration et à la gestion permanente de la Stratégie;
- envisager la création de postes de praticiens d'expérience dans tout le SFP pour souligner l'importance de la Stratégie;
- étendre la Stratégie au Nunavut;
- créer des mesures du rendement qui cernent les retombées et les résultats de la Stratégie puis en assurent le suivi.

Solutions de rechange aux poursuites en matière de drogues

Recommandation n° 3 – Le ministère de la Justice devrait collaborer avec Santé Canada pour mettre au point un éventail de mesures visant les drogues illégales et qui s'ajouteraient aux poursuites dans le cadre d'une stratégie vaste et intégrée en matière de santé.

Solutions de rechange aux poursuites réglementaires

Recommandation n° 4 – Le SFP devrait collaborer avec ses ministères clients et les Services juridiques ministériels pour établir diverses mesures qui permettront d'assurer la conformité aux textes réglementaires, les poursuites ne constituant qu'une des multiples stratégies possibles.

Examen des fonctions relatives à l'entraide internationale

Recommandation n° 5 – Le SFP devrait passer ces fonctions en revue dans le contexte des responsabilités internationales du Ministère et compte tenu du rôle du SFP en matière d'entraide internationale. Plus particulièrement, l'examen devrait considérer les points suivants : les attributions de la section d'entraide internationale, les attributions des régions, la façon dont ce travail devrait être organisé et exécuté, l'affectation des ressources, les possibilités d'améliorer l'efficacité et l'implication des provinces. À la suite de cet examen, une planification stratégique et opérationnelle devrait être entreprise sur une base régulière et comprendrait l'établissement des priorités et des ressources.

Intégration de la fonction poursuite et de la fonction d'élaboration des politiques

Recommandation n° 6 – Le SFP et le ministère de la Justice doivent réussir à mieux intégrer les divers secteurs et diverses fonctions au sein du ministère de la Justice tout en respectant les principes de l'indépendance des poursuites afin que les mesures prises au niveau des politiques, d'une part, et des poursuites, d'autres part, se soutiennent et se renforcent. Il devrait notamment être tenu compte, dans le cadre de la



réforme de la procédure pénale, de l'expérience et des connaissances particulières des procureurs du poursuivant public, et les compétences des procureurs du Nord canadien devraient être mises à contribution pour l'élaboration des règles pénales et des politiques de la justice à l'intention des Autochtones.

L'indépendance des procureurs du poursuivant public

Recommandation n° 7 – Le SFP devrait entamer un dialogue avec l'ensemble du personnel en poste dans les diverses régions sur l'évolution du rôle des procureurs du poursuivant public et plus particulièrement sur la notion d'indépendance du poursuivant public.

Rôle des ministères lors de poursuites en matière réglementaire

Recommandation n° 8 – Le SFP devrait, de concert avec les représentants des divers ministères, créer un groupe de travail chargé de déterminer les rôles respectifs du SFP, des conseillers juridiques et des mandataires retenus par le Ministère dans les poursuites en matière réglementaire.

Groupe des poursuites en matière réglementaire

Recommandation n° 9 – Il y aurait lieu de créer un groupe des poursuites réglementaires afin de :

- élaborer un système permettant de prévoir la charge de travail;
- étudier les pratiques dont le SFP et le SJM devraient s'inspirer en matière de communication;
- travailler de concert avec le coordinateur de la formation afin d'élaborer et de mettre en œuvre auprès des procureurs un programme de formation dans le domaine des poursuites réglementaires et, à l'intention des enquêteurs et inspecteurs des organismes clients, une initiation aux principes et aux pratiques du droit;

- rédiger un guide regroupant les leçons tirées du passé et susceptibles d'être appliquées dans le cadre des poursuites réglementaires importantes;
- réintroduire, pour les poursuites en matière réglementaire, les guides des poursuites

Examen du partage des responsabilités et des Services axés sur la clientèle

Recommandation n° 10 – La haute direction du Ministère devrait examiner, de concert avec le SFP et les ministères clients, les améliorations à apporter au système de partage des responsabilités financières à l'égard des poursuites en matière réglementaire, ainsi que l'examen des procédures administratives autour desquelles s'articule le processus des Services axés sur le client (SAC) dans le but de le simplifier.

Nouveaux partenariats

Recommandation n° 11 – Le SFP devrait créer, avec les autres services des poursuites, les ministères clients et autres acteurs de l'institution judiciaire, de nouveaux partenariats.

Protocoles régionaux d'entente

Recommandation n° 12 – Il conviendrait de mettre fin à l'actuel protocole national conclu entre le SFP et la GRC et de conclure avec la GRC et d'autres organismes de police et d'enquête, des protocoles d'entente régionaux afin de préciser les responsabilités de chacun, d'élaborer des plans stratégiques qui se complètent et renforcer la collaboration au niveau des approches et des opérations.

Les coûts extraordinairement élevés des affaires complexes

Recommandation n° 13 – Le SFP doit songer aux moyens de dégager les ressources nécessaires pour les affaires exigeant des moyens financiers importants et notamment :

- un système d'affectation des ressources au sein du SFP qui soit suffisamment souple pour répondre aux besoins extraordinaires qui surviennent;
- une politique concernant les réponses à apporter aux demandes provinciales d'aide dans certaines affaires extraordinaires;
- la manière de réagir aux répercussions, au niveau de l'aide juridique, des dossiers complexes dont sont saisis à la fois le SFP et les procureurs du poursuivant provincial.

Coopération fédérale-provinciale dans les dossiers complexes

Recommandation n° 14 – Le SFP devrait prendre l'initiative en vue de constituer un réseau fédéro-provincial de procureurs des poursuivants publics possédant une expérience des affaires complexes, afin de faciliter les échanges de connaissances, les conseils et l'entraide.

Stratégies au niveau de la gestion des cas

Recommandation n° 15 – Les chefs de groupe du SFP dans les diverses régions du pays devraient soit maintenir soit créer des mécanismes permettant d'entretenir avec les tribunaux des provinces et des territoires un dialogue sur les stratégies de gestion des cas afin d'optimiser l'utilisation des ressources judiciaires.

La communication de la preuve

Recommandation n° 16 – Le SFP devrait créer un groupe de travail sur la communication de la preuve afin de :

- étudier les questions que soulève la communication de la preuve sous forme de fichiers électroniques;

- instaurer des mécanismes permettant de suivre de près les coûts de communication de la preuve;

- prendre les mesures nécessaires à l'instauration d'un système national de gestion de la communication de la preuve;

- étudier la possibilité de remanier les dispositions législatives applicables en ce domaine;

- de concert avec le coordinateur de la formation du SFP créer des programmes de formation à l'intention des avocats, des mandataires et de la police.

Le groupe de travail devra œuvrer de concert avec la GRC et les autres organismes policiers.

Le recours à des équipes multidisciplinaires

Recommandation n° 17 – Le SFP devrait régulièrement recourir à des équipes multidisciplinaires formées de procureurs du poursuivant public, de parajuristes et d'autres collaborateurs, et en particulier dans les affaires complexes. Il y aurait lieu de revoir les politiques et les procédures en matière de ressources humaines afin que les personnels nécessaires puissent être rapidement affectés à ces équipes.

L'effet de levier

Recommandation n° 18 – Il y aurait lieu de profiter davantage de l'effet de levier lors de l'affectation des tâches, les travaux étant confiés à ceux qui, sans nuire à la qualité, peuvent effectuer le travail au meilleur coût. Il conviendrait notamment de recourir davantage à des parajuristes, à des secrétaires et à des étudiants. Il conviendrait également de mieux préciser les rôles des gestionnaires et des juristes chevronnés.



Rapatriement/contrôle de la qualité des travaux confiés aux mandataires

Recommandation n° 19 – Le SFP devrait examiner les divers moyens de rapatrier les dossiers confiés à des mandataires et d'améliorer la qualité de leur travail. Citons, à cet égard :

- l'instauration le cas échéant d'un processus de candidature;
- l'intégration au processus de sélection/nomination, d'un processus d'évaluation;
- l'accroissement des ressources affectées à la supervision des mandataires afin d'améliorer le ratio superviseur/supervisés;
- l'adoption d'une approche plus globale et systématique en matière de formation des mandataires;
- des mesures visant à assurer que les mandataires appliquent bien les politiques du SFP, notamment en ce qui concerne le recours à des solutions non judiciaires;
- étude des possibilités de rapatrier les dossiers confiés à des mandataires;
- là où la capacité des mandataires à piloter des dossiers complexes est en doute, étude d'autres solutions telles un rôle accru pour le superviseur des mandataires; des accords de collaboration conclus entre les provinces et les territoires; ou le rapatriement des dossiers vers le SFP.

Planification stratégique et coordination

Recommandation n° 20 – Le SFP doit renforcer ses moyens en matière de coordination et de planification stratégique en recourant davantage à des outils tels que l'évaluation des tendances, l'analyse matricielle de la complexité, la comptabilité du temps, une intégration électronique plus poussée et l'adoption d'un système national de suivi et de gestion des documents.

Information de gestion et établissement du budget

Recommandation n° 21 – Le SFP doit adopter de façon prioritaire des systèmes efficaces d'information de gestion et d'établissement des budgets en fonction de sa charge de travail actuelle et d'un plan de travail prévisionnel.

Répartition des ressources au niveau national/régional

Recommandation n° 22 – Le SFP devrait créer un groupe comprenant des représentants des directeurs régionaux, des chefs de groupe et de l'administration centrale afin de conseiller le sous-procureur général adjoint quant à la meilleure manière de répartir les ressources, au sein du SFP, entre Ottawa et les régions, compte tenu de la charge de travail actuelle et d'un plan de travail prévisionnel.

Coûts de perception des amendes

Recommandation n° 23 – Le SFP devrait entamer, avec le Conseil du Trésor, des discussions en vue du remboursement intégral des coûts de mise en œuvre d'un programme de perception des amendes dans l'ensemble du SFP. Il conviendrait également d'exposer les autres solutions susceptibles de donner à la gestion de ce programme une plus grande souplesse.

Groupes de pratique nationale

Recommandation n° 24 – Le SFP devrait établir des groupes de pratique nationale, représentés dans les bureaux régionaux, afin de diffuser des pratiques exemplaires et énoncer, sur un certain nombre de questions intéressant les poursuites, une position nationale.

Les équipes spécialisées

Recommandation n° 25 – Le SFP devrait constituer, à partir de membres du SFP, un groupe de spécialistes qui formerait un collectif national de ressources prêt à épauler les bureaux du SFP lorsque ceux-ci sont saisis de questions juridiques particulièrement complexes. La création de ce groupe pourrait s'inspirer de l'Équipe volante du Nord.

Gestionnaires spécialisés dans les technologies de l'information

Recommandation n° 26 – Le SFP devrait faire nommer un gestionnaire principal des technologies de l'information chargé de dresser un plan stratégique identifiant les meilleurs moyens d'assurer la liaison électronique entre le SFP et les autres organisations assurant des poursuites.

Plan global des ressources humaines

Recommandation n° 27 – Le SFP, en collaboration avec la Direction des ressources humaines, devrait élaborer, en matière de ressources humaines, un plan global afin de devenir un lieu de travail privilégié. Cela comprendrait l'élaboration d'une stratégie de recrutement et d'un plan d'équité en matière d'emploi qui seraient régulièrement révisés dans le cadre de la planification coordonnée au sein du SFP.

Les aptitudes de gestion

Recommandation n° 28 – Le SFP devrait attacher plus d'importance aux talents de gestionnaire des personnes recrutées ou nommées à des postes de gestion.

Composition du cadre des avocats de niveau supérieur LA

Recommandation n° 29 – Il y aurait lieu d'entreprendre un examen de la situation du cadre des avocats de niveau supérieur au sein du groupe LA afin de jauger si sa taille et sa composition sont adaptées et afin aussi de s'attaquer au problème de la sous-représentation des femmes.

Bon environnement de travail

Recommandation n° 30 – De concert avec la Direction des ressources humaines, le SFP devrait élaborer, mettre en œuvre et suivre l'application de politiques et de pratiques destinées à améliorer l'environnement de travail. Cela comprendrait notamment :

- des pratiques favorisant un meilleur équilibre du travail et de la vie privée;
- une amélioration des chances d'affectation et de développement professionnel;
- de meilleurs moyens de récompenser et de reconnaître les mérites;
- la mise à la disposition des personnels, chargés de dossiers très complexes ou impliqués dans des situations particulièrement stressantes, d'un plus grand soutien. Il est également essentiel de s'attaquer, en priorité, aux problèmes de sécurité.

L'apprentissage continu et le partage des savoirs

Recommandation n° 31 – Le SFP devrait élaborer et appliquer un plan d'apprentissage continu, de partage des savoirs et de formation comprenant la création d'une banque de données nationale dans laquelle seraient archivés les résumés de dossiers et des informations sur les diverses questions susceptibles de survenir, et favoriser en outre la création de groupes nationaux de pratique.



Le coordinateur de la formation

Recommandation n° 32 – Un coordinateur national de la formation devrait être chargé de travailler de concert avec les directeurs régionaux, les chefs de groupe du SFP et autres membres de cet organisme afin de :

- élaborer des plans annuels de formation à l'intention des individus et des groupes;
- appliquer, dans l'ensemble du pays, un programme d'excellence juridique;
- créer des programmes d'excellence à l'intention des parajuristes et des secrétaires du SFP;
- mettre en oeuvre des programmes d'entraide et d'entraînement là où ils n'existent pas encore;
- élaborer un programme de formation à l'intention des mandataires;
- élaborer un programme de formation pour la GRC et les autres organismes d'enquête;
- assurer l'égalité d'accès aux programmes de formation afin de ne pas défavoriser les employés en poste dans le Nord ou dans les localités de moindre envergure.

Campagne de communication

Recommandation n° 33 – Une campagne active devrait, au sein du Ministère et de l'ensemble de l'administration publique, être entreprise auprès du public afin de mieux faire connaître le SFP et l'activité des procureurs du poursuivant public.

Spécialiste de la communication

Recommandation n° 34 – Le directeur général de la Communication devrait affecter au SFP un spécialiste de la communication qui serait chargé d'assurer une formation en

matière de relations avec les médias et de contribuer de manière continue aux activités de communication.

Transfert de l'initiative des poursuites

Recommandation n° 35 – Le ministère de la Justice devrait officiellement faire part aux trois territoires de sa volonté de travailler de concert avec eux afin d'élaborer un plan en vue de transférer à chaque territoire l'initiative des poursuites dans les dix prochaines années.

De nouvelles ressources pour les bureaux du Nord

Recommandation n° 36 – Il conviendrait d'assurer à chacun des bureaux du Nord des ressources complémentaires. En même temps, on cesserait de recourir à l'Équipe volante du Nord.

Rapports avec les gouvernements du Nord

Recommandation n° 37 – Le ministère de la Justice devrait formaliser les rapports entre les bureaux régionaux du Nord et les gouvernements territoriaux des Territoires du Nord-Ouest, du Yukon et du Nunavut. Les directeurs régionaux devraient être tenus de se réunir régulièrement avec les sous-ministres de la Justice des territoires et autres représentants territoriaux afin d'entamer un dialogue officiel sur les politiques et priorités en matière de poursuites.

Incorporation de l'expérience tirée des opérations dans le Nord

Recommandation n° 38 – Le SFP et le ministère de la Justice devraient mettre en place un mécanisme permettant d'intégrer, lors de l'élaboration des politiques, l'expérience tirée des opérations dans les Nord.

Renforcement de la présence dans le Nord

Recommandation n° 39 – Les directeurs régionaux du Nord devraient être chargés d'élaborer des plans d'action en vue de renforcer la présence du SFP et du ministère de la Justice dans les communautés du Nord et d'assurer, à l'ensemble des personnels, une formation transculturelle permanente.

Plan de mise en œuvre

Recommandation n° 40 – Il y a lieu d'élaborer et d'autoriser un plan de mise en œuvre global et chiffré, retenant, à titre prioritaire, la mise en œuvre des recommandations suivantes formulées dans le cadre du présent examen :

- en matière de poursuites, une collaboration beaucoup plus poussée entre les provinces et les territoires;
- la recherche de solutions de rechange aux poursuites et les moyens permettant de les mettre en œuvre;
- le renforcement des relations de travail;
- l'adaptation aux besoins particuliers du Nord;
- la gestion des dossiers les plus complexes;
- au niveau des priorités en matière de gestion : la gestion de l'information, le renforcement des moyens de planification et de coordination, la planification des ressources humaines, la formation.