

RÉINVENTER LA JUSTICE PÉNALE :

LE SIXIÈME SYMPOSIUM NATIONAL

RAPPORT FINAL

Fairmont Château Laurier
Ottawa, Ontario

Les 17 et 18 janvier 2014

Le Sixième Symposium national sur la justice pénale

–

La confiance du public envers le système de justice pénale

« La pierre angulaire de la justice »

« La confiance du public est essentielle
à l'administration de la justice pénale¹. »

Les 17 et 18 janvier 2014, 83 intervenants du système de justice pénale se sont réunis à Ottawa pour la sixième rencontre de policiers, avocats de la défense, avocats de la Couronne, juges, juges de paix et responsables gouvernementaux de partout au pays offrant l'occasion de discuter d'enjeux du système de justice pénale. Le but premier de ces symposiums consiste à réinventer le système de justice en amenant des acteurs influents du système et des observateurs éclairés à échanger – en privé et en toute franchise – des points de vue quant aux problèmes et aux solutions sur la voie d'un système de justice pénale qui soit souple, accessible et responsable.

Comme les participants au Symposium de 2013 en avaient exprimé le souhait dans leurs réponses à un questionnaire, la rencontre d'Ottawa était

¹ *R. v. Maxwell*, [2012] 1 L.R.C. 688 (U.K.S.C.), lord Collins, paragr. 110.

centrée sur un seul thème et ses multiples dimensions : la confiance du public envers le système de justice pénale (SJP). Des documents de discussion² rédigés pour le Symposium et distribués à l'avance, des exposés présentés par des criminologues et des spécialistes des médias ainsi que l'expérience combinée des participants ont alimenté la discussion sur l'état actuel de la confiance du public envers le SJP, les facteurs qui y contribuent, les défis qui se posent et les moyens pratiques d'accroître la confiance.

Le présent rapport contient certains renvois à ces documents de discussion, mais vise surtout à résumer les discussions des séances plénières du Symposium.

1) Contexte

Il est indéniable que la confiance du public envers le SJP revêt une grande importance. La Cour suprême du Canada a maintes fois déclaré que la confiance du public dans l'administration de la justice sous-tend les droits

² Anthony N. Doob, « Understanding Public Confidence in the Criminal Justice System: A Compendium of Research Findings from *Criminological Highlights* »; Charlotte Fraser, « Public Confidence in the Canadian Criminal Justice System: A review of the evidence »; Karen Hudson, c.r., « Legal Aid and Public Confidence in the Criminal Justice System: a Rolling Stones' Perspective »; et John Pearson, « Setting the Context ».

constitutionnels au cœur du processus pénal³. Au Canada et ailleurs, l'expérience révèle que quand le public perd sa confiance envers le SJP, l'observation de la loi et l'appui au bon droit en souffrent. Si le public ou un groupe marginalisé au sein de la société n'a pas confiance dans la capacité du système de justice de le protéger contre le crime, de défendre les droits et libertés individuels et d'appliquer la loi de façon équitable, les victimes ne s'adressent pas au SJP pour obtenir réparation, les témoins ne s'empressent pas d'aider à l'appréhension et à la poursuite des délinquants, et le public est moins porté à croire à la légitimité des tribunaux et à les respecter.

Compte tenu de l'importance de la confiance du public envers le SJP, il est malheureux qu'il manque de données précises à partir desquelles l'évaluer objectivement. On entend souvent des cris d'alarme évoquant une « crise de confiance », et des changements sont souvent apportés au SJP au motif qu'ils sont nécessaires pour rétablir, préserver ou rehausser la confiance du public. Mais comment savoir si ces changements sont véritablement nécessaires pour préserver ou rehausser la confiance? Vu l'absence de données de référence, comment savoir si les changements effectués ont réalisé leurs objectifs? Sans données probantes, il y a

³ *Wood c. Schaeffer*, 2013 CSC 71 (des enquêtes indépendantes et impartiales des allégations d'inconduite grave de la part de policiers sont importantes pour assurer la confiance du public envers le système de justice); *R. c. N.S.*, 2012 CSC 72 (le droit à un procès équitable est essentiel à la présomption d'innocence et à la confiance du public envers le système de justice pénale); *R. c. Ipeelee*, 2012 CSC 13 (il importe de communiquer publiquement les politiques et programmes correctionnels pour de sorte que le public puisse « être convaincu que le contrevenant "méritait" la punition qui lui a été infligée et avoir confiance dans l'équité et la rationalité du système »); et *R. c. Davey*, 2012 CSC 75 (le fait de s'adresser à des membres de corps policiers pour obtenir des renseignements au sujet de candidats jurés risque de compromettre la confiance du public dans la sélection des jurys et l'administration du système de justice pénale).

toujours le risque que des changements seront justifiés et que leur succès ou leur échec sera proclamé sur la foi de renseignements anecdotiques ou tendancieux.

2) **L'état actuel de la confiance du public dans le SJP**

Évaluer convenablement le niveau de confiance du public dans les systèmes de prestation de services publics (p. ex., éducation, soins de santé et justice) n'est pas une tâche simple. D'aucuns soutiendraient même qu'elle est impossible. Les criminologues ont toujours eu tendance à axer leurs recherches sur des participants directement touchés par le système de justice (p. ex., accusés, victimes ou plaignants, témoins, jurés) ou sur ceux qui participent au fonctionnement du système ou à ses prises de décisions (p. ex., police, poursuivants, avocats de la défense, juges, travailleurs de services d'aide aux victimes, travailleurs de services correctionnels et responsables des politiques). Le but des recherches a surtout été de déterminer pourquoi des personnes s'engagent dans la voie de la criminalité, quels sont la nature et le mode opératoire du crime et quels en sont les objectifs et les résultats⁴. Ce n'est que récemment que le rôle et l'influence du public dans le SJP ont suscité un intérêt soutenu de la part des chercheurs et des gouvernements.

Si vous voulez rehausser la confiance du public envers le SJP, vous devez pouvoir la mesurer. La mesure et la surveillance de la confiance du public envers le SJP sont maintenant des priorités dans de nombreux pays, y

⁴ Kimberly N. Varma et Voula Marinos, « Three Decades of Public Attitudes Research on Crime and Punishment in Canada », vol. 55, n° 4, *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 549, p. 550.

compris le Canada⁵. Les gouvernements utilisent de plus en plus de telles mesures pour jauger et améliorer leur rendement. La recherche est toutefois entachée par un manque de cohérence⁶ et d'abondantes difficultés méthodologiques : qui est « le public »?; que signifie « confiance »?; une « crise » dans le système produit-elle des résultats transitoires trompeurs; existe-t-il suffisamment de données accessibles pour que le public donne des réponses éclairées dans les sondages⁷?

Comme l'état de la confiance du public envers le SFP est fondé sur des considérations subjectives, il fluctue au gré de nombreux facteurs. Malgré tout, il a été mesuré de diverses façons, et les outils de mesure fournissent certains indicateurs de référence utiles. Il reste qu'on ne peut poser qu'un nombre limité de questions, et chacune a ses lacunes. Par exemple, le SJP peut représenter différentes choses pour différentes personnes, de même que le concept même de justice.

Les données empiriques révèlent certaines tendances générales :

⁵ Charlotte Fraser, « Public Confidence in the Canadian Criminal Justice System: A review of the evidence », rapport rédigé pour le 6^e Symposium national Réinventer la justice pénale, Ottawa, janvier 2014.

⁶ J.V. Roberts, *La confiance du public dans la justice pénale : bilan des dernières tendances*, rapport rédigé pour Sécurité publique et Protection civile Canada (Ottawa : Rapport pour spécialistes 2004-05). Il existe peu d'enquêtes canadiennes qui sont répétées régulièrement. L'évaluation périodique des changements survenant à court terme et à long terme dans les perceptions du public aiderait les organismes et les chercheurs à suivre l'évolution de la confiance du public. Elle pourrait aussi révéler des tendances et aider à évaluer les efforts déployés pour améliorer divers aspects du système de justice pénale.

⁷ Anthony N. Doob, « Understanding Public Confidence in the Criminal Justice System: A Compendium of Research Findings from *Criminological Highlights* », rédigé pour le 6^e Symposium national Réinventer la justice pénale, Ottawa, janvier 2014.

- les taux de confiance du public envers le SJP sont restés relativement stables au Canada;
- moins de la moitié des Canadiens qui ont participé à des sondages font confiance au SJP, mais le Canada jouit d'une plus grande confiance envers son SJP que d'autres pays occidentaux;
- il existe de grands écarts dans la confiance envers différents aspects du système (au moins 80 % des personnes interviewées ont une grande confiance envers la police);
- entre la moitié et les deux tiers des personnes interviewées sont satisfaites des tribunaux;
- moins de la moitié sont satisfaites du système correctionnel;
- l'éducation publique au sujet du SJP ne semble pas produire d'effet à long terme sur la confiance du public;
- le système de justice pénale pour les jeunes enregistre des résultats inférieurs à ceux du système de justice pénale pour les adultes.

Les Canadiens ont confiance en la capacité du système de réaliser certaines parties de son mandat, mais pas d'autres. Ils croient que le système :

- respecte les droits des personnes soupçonnées ou accusées d'un crime;
- traite les personnes équitablement;
- résout les crimes;
- condamne les personnes qui doivent être condamnées;
- empêche les délinquants d'échapper à la détention.

Les Canadiens ont moins confiance dans d'autres domaines. Le public ne croit pas dans la capacité du SJP de traiter les affaires avec diligence. Les pratiques de détermination de la peine des tribunaux sont perçues comme étant trop clémentes. Les Canadiens sont sceptiques quant à la capacité du système correctionnel de réadapter les délinquants et de les aider à devenir des citoyens bien intégrés. Ils doutent de la capacité du système correctionnel de libérer au moment voulu les délinquants qui devraient l'être. Le public se demande aussi dans quelle mesure le SJP en fait assez pour aider les victimes de crimes. La recherche indique que les victimes souhaitent davantage d'information sur le fonctionnement du SJP en général et sur leur cas en particulier.

3) Défis à relever pour le SJP en ce qui concerne la confiance du public

Le SJP fait face à de nombreux défis en ce qui concerne la confiance du public :

- un manque d'ouverture et de transparence;
- une incapacité de conclure les affaires pénales avec diligence;
- une incapacité de communiquer efficacement avec le public;
- la responsabilité de traiter de questions de fond controversées qui influent sur la confiance du public;
- un manque de mesures du rendement, faisant que le public n'a aucun moyen de connaître les buts du système ou d'en discuter, ni d'évaluer son rendement;

- une perception du public que le système ne rend pas de comptes et est organisé en fonction des besoins de ceux qui y travaillent plutôt que de ceux qui y sont soumis – accusés, victimes, témoins et jurés;
- un manque de connaissances et de recherches sur les questions entourant la confiance du public;
- un manque de participation du public aux décisions de fond sur les valeurs, les objectifs et l'encadrement du SJP;
- un accès insuffisant à la justice pour les pauvres et les victimes.

a) Manque d'ouverture et de transparence

Notre SJP a hérité de lois, de règles et de traditions qui en font un système clos au sein d'une société de plus en plus ouverte. Ceux qui s'adressent au système ou qui sont contraints de traiter avec lui sont souvent dépassés. Ils le trouvent déroutant et hostile. De nombreuses personnes travaillant au sein du SJP sont mal à l'aise d'expliquer son fonctionnement (p. ex., « je ne peux pas vous donner d'avis juridique ») et de discuter de cas individuels (p. ex., « l'affaire est devant les tribunaux, donc je ne peux pas en parler »).

Le *Code criminel* contient des dispositions qui limitent la communication publique d'information (p. ex., les ordonnances de non-publication, y compris à l'égard des enquêtes sur le cautionnement) et qui ne sont peut-être plus nécessaires ou utiles, compte tenu des médias sociaux. Jusqu'à récemment, il était considéré comme inapproprié ou malséant pour les avocats de « plaider des causes dans les médias ». Traditionnellement, la règle du *sub judice* était interprétée dans le sens d'interdire tout

commentaire public sur une affaire. De nombreux juges estiment encore qu'il est mal avisé de s'exprimer publiquement au sujet du système si ce n'est dans leurs jugements. Cependant, d'autres juges ne voient aucun problème à dialoguer activement avec les médias et la communauté afin de faire mieux comprendre le système de justice au public.

Toutes les juridictions au Canada ont de la peine à gérer les affaires criminelles pour les mener à terme dans un délai qui paraisse raisonnable à la communauté. Ce problème a été presque universellement reconnu, et diverses stratégies sont en voie de mise en œuvre et d'évaluation.

b) Communications inefficaces

Pour la majorité de la population, les médias sont la principale source d'information sur le SJP. Le système ne déploie toutefois que peu d'efforts pour que les médias comprennent les enjeux en cause ou aient accès aux documents pertinents, ou même connaissent le calendrier des étapes importantes devant les tribunaux. En général, le SJP traite les médias avec méfiance et limite les contacts plutôt que de faire le nécessaire afin qu'ils disposent de tous les renseignements voulus pour fournir au public une information complète et exacte sur le fonctionnement de la justice. Les membres du SJP s'habituent graduellement à communiquer avec les médias et le public, mais ils ne reçoivent pas une formation suffisante sur la façon de le faire efficacement. Par conséquent, ils créent souvent de la confusion ou contribuent à l'incompréhension. En outre, ils ne reconnaissent pas qu'il y a différents publics ayant des besoins précis

(p. ex., les victimes, les médias et le grand public), et qu'il devrait y avoir des messages adaptés aux besoins de la communauté locale.

La valeur de communications efficaces du SJP avec la communauté est démontrée par la différence dans les réactions à la *Loi sur les jeunes contrevenants* (LJC) et à la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (LSJPA). La LJC a connu une existence éphémère et troublée. Elle a été critiquée par le public, qui la trouvait trop clémentine, et par les professionnels de la justice pour les adolescents, qui se préoccupaient du recours excessif à la détention des jeunes. La LSJPA⁸ est entrée en vigueur en 2003, et elle a entraîné une forte baisse du recours au tribunal et à la détention pour les adolescents. La confiance générale du public envers le système de justice pour les adolescents n'a pas changé radicalement, mais la LSJPA n'a pas fait l'objet des mêmes attaques véhémentes et directes de la part du public que la LJC.

Pourquoi la LSJPA a-t-elle été largement acceptée par le public alors que la LJC ne l'a pas été? Une des raisons est l'important délai qui a précédé la mise en application de la LSJPA. La période a été mise à profit pour mener de vastes consultations publiques. En outre, la LSJPA énonce des principes directeurs et des modalités compréhensibles. Parmi ces principes figure la « proportionnalité », qui se défend parce qu'elle n'est ni trop

⁸ L.C. 2002, ch. 1, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2003.

clémente ni trop dure, mais responsabilise les jeunes – un principe qui est « neutre ».

Il y a eu des tentatives de communiquer plus rapidement au public des renseignements sur le SJP (p. ex., sites Web de tribunaux), mais il reste un manque d'information coordonnée, accessible et actuelle sur les résultats des procédures de justice pénale. Les diverses composantes du système ne fournissent pas des messages coordonnés au public. En conséquence, les reportages des médias peuvent être incomplets et inexacts. Les représentants du public (p. ex., les élus) jouent un rôle clé dans l'information du public au sujet du SJP. S'ils expriment un manque de confiance à l'égard de tout ou partie du système, la confiance du public en est directement affectée. Les messages qui déforment ou rendent mal la réalité sont particulièrement problématiques.

c) Enjeux juridiques difficiles et controversés

Le SJP doit traiter en toute indépendance et impartialité des questions susceptibles de miner gravement la confiance du public. Le public comprend mal les délais et les arriérés judiciaires. Les délais judiciaires auquel le public est soumis ou dont il prend connaissance dans les médias seraient inacceptables dans un contexte commercial. Dans le contexte judiciaire, ils sont communément admis. Il semble que des ajournements soient accordés aux avocats sans que quiconque n'ait guère de comptes à rendre et sans que soit prise en compte l'incidence possible de multiples reports pour les victimes et pour les témoins.

Même si la question n'est pas la première qui préoccupe le public, les délais et les arriérés entraînent aussi des taux inacceptables de détention avant procès (jusqu'à 60 % dans certaines provinces). Aux yeux du public, rien n'excuse l'arrêt de procédures pour cause de délai déraisonnable. Les affaires rejetées parce qu'elles n'ont pas été traitées dans un délai raisonnable traduisent un manquement grave de la part du SJP. Peu importe quelle est la composante du système qui est dans le tort, la confiance du public dans l'ensemble du système en souffre. Un arrêt des procédures motivé par un délai empêche qu'une affaire soit tranchée sur le fond et prive la victime et la communauté de justice.

Selon la recherche, il existe au sein du public une perception que les peines prononcées ne reflètent pas la gravité du crime. Cependant, quand le public est renseigné sur le contexte du délinquant, il comprend et accepte habituellement mieux le raisonnement du juge. Le public perçoit aussi que le système de justice fait preuve de « mollesse » quand des délinquants sont libérés sur parole avant la fin de leur peine. Les décisions prises par les avocats de la Couronne de ne pas poursuivre en raison d'un manque de preuves ou pour des considérations relevant de l'intérêt public peuvent aussi susciter de vives critiques si les raisons ne sont pas expliquées convenablement (et le souci d'équité envers la personne accusée peut empêcher de donner une explication complète). Lorsque le public est renseigné seulement au sujet du crime et non de l'accusé, il lui

est difficile de comprendre l'importance à ce que le SJP tienne compte des circonstances personnelles de chaque accusé.

d) Manque de mesures du rendement

La mesure du rendement est considérée comme un aspect essentiel de la gestion moderne. On ne peut pas gérer ce qu'on ne peut pas mesurer. Le manque de mesures rigoureuses du rendement dans le SJP fait croire aux observateurs que le système ne se soucie guère d'efficacité et d'efficience. Le système est financé par le contribuable. De plus en plus, le contribuable insiste pour que ses impôts soient bien utilisés. Le public ne peut évaluer le rapport coût-efficacité du système que s'il existe un cadre public définissant les buts du SJP et des mesures du rendement qui permettent de déterminer à quel point il les réalise.

En 1993, le gouvernement de l'Alberta a annoncé publiquement une compression budgétaire de 20 % dans tous les ministères. En conséquence des stratégies adoptées par le ministère de la Justice, y compris une plus grande réserve en matière de poursuites et un plus grand recours à la déjudiciarisation, le taux provincial d'incarcération a baissé de 32 % entre 1993 et 1997. Les politiciens ont proclamé qu'il s'agissait d'un succès démontrant qu'il y a d'autres moyens que l'incarcération de traiter de la petite criminalité. Il vaut mieux voir les Albertains au travail qu'en prison. Avec des citrons (c.-à-d. une compression budgétaire), on a fait de la limonade (de bonnes politiques publiques). Même si une partie du public y a réagi négativement, ce changement cohérent, défendable et

transparent dans la politique en matière de justice était assorti de mesures concrètes de mesure du rendement, ce qui a permis au public d'en évaluer le succès.

e) Perceptions du public

Le public a souvent l'impression que le SJP est organisé en fonction des besoins de ceux qui y travaillent et dans leur intérêt plutôt qu'en fonction de ceux qui sont contraints d'y entrer ou qui s'adressent à lui pour obtenir de l'aide. Le SJP reste à bien des égards traditionnel, formaliste et « vieux jeu ». Ses caractéristiques fondamentales n'ont pas changé depuis le 19^e siècle. La technologie vidéo s'implante lentement, mais le système reste principalement fondé sur le papier alors que le reste du monde est devenu électronique et numérique.

Pour de nombreux membres du public, le SJP semble ne pas rendre de comptes par suite de l'indépendance assurée à ses composantes. Malgré la présence de cours d'appel, de conseils de la magistrature, d'organismes de surveillance et de comités de discipline, le public perçoit souvent que les policiers, les avocats et les juges sont des décideurs privilégiés investis de vastes pouvoirs sans obligation de s'expliquer. Face à des critiques externes, ils serrent les rangs et se jugent entre eux.

Les palais de justice ne sont pas conçus pour les membres du public qui ne s'y rendent pas fréquemment. Ils sont souvent dépourvus d'une

signalisation efficace, ce qui peut entraîner confusion et sentiment de frustration. Dans de nombreux tribunaux, les greffiers et autres membres du personnel paraissent hostiles; le public ne peut pas compter sur eux pour leur rappeler avec courtoisie le protocole des tribunaux.

Le public a souvent des attentes irréalistes quant aux résultats que le SJP peut produire. Il ne comprend pas qu'il y a des limites à ce que le SJP peut accomplir sans l'aide d'autres organismes sociaux (p. ex., dans les domaines du bien-être, de la santé ou du logement). Les victimes aspirent à tourner la page mais ne le peuvent pas. Chaque fois qu'elles reviennent devant le tribunal, elles doivent revivre une expérience pénible. En outre, elles ne comprennent pas la justification de ce qu'elles perçoivent comme des formalités fastidieuses et des règles de procédure complexes. Les témoins restent perplexes lorsqu'ils constatent qu'on les prive de la possibilité de communiquer de l'information qu'ils estiment importante. Les juges et les avocats ne sont pas toujours patients avec les profanes au tribunal.

Le système n'est en général pas prêt à reconsidérer ses procédés pour qu'ils soient mieux adaptés aux besoins des participants. Il y a une tendance à justifier les pratiques sur la base des règles existantes, sans se demander s'il y a un moyen de réaliser les buts en cause d'une façon qui convienne mieux aux participants dans les processus judiciaires. Le SJP a aussi tendance à traiter toutes les affaires de la même façon. Sauf quand l'accusé est en détention, des affaires qui devraient être réglées en priorité

sont soumises aux mêmes délais que des affaires moins urgentes. Le triage est pratique courante dans les hôpitaux, assurant la prise en charge des cas les plus urgents en premier lieu. Une telle démarche est rarement utilisée dans le SJP.

f) Accès insuffisant à la justice

Il manque d'aide juridique pour les personnes qui ont affaire au SJP et qui n'ont pas les moyens de payer leur propre défense. L'équité en est compromise alors que les Canadiens y voient un principe fondamental. L'insuffisance de l'aide juridique rend aussi le SJP plus inefficace (p. ex., en causant des retards), et l'inefficacité érode la confiance du public. L'iniquité et l'inefficacité sont ressenties surtout par les membres de communautés marginalisées ou de minorités culturelles et par les néo-Canadiens. Ils se retrouvent souvent aux prises avec un système qui leur est étranger et inhospitalier. Ceux qui travaillent dans le système n'attachent pas assez d'importance à la simplification des procédés pour ceux qui ont affaire au système.

1) Solutions possibles

Dix grandes pistes de solution au manque de confiance du public dans le SJP ont été proposées au Symposium :

- assurer une participation véritable du public aux décisions clés sur la vision, les valeurs et les buts du SJP;
- assurer l'ouverture / la transparence du système;

- augmenter la collaboration au sein du système et avec d'autres systèmes de services publics;
- créer un cadre de référence et des mesures utiles du rendement permettant d'évaluer le système;
- améliorer la perception qu'a le public du système;
- améliorer la gestion des questions de fond qui nuisent à la confiance du public;
- assurer de meilleures communications;
- accroître les connaissances et faire davantage de recherches sur la confiance du public;
- éviter l'aversion au risque due à un manque perçu de confiance du public;
- améliorer l'accès à la justice pour les pauvres et les victimes de crimes.

a) Participation accrue et véritable du public

Le SJP, y compris les responsables de l'élaboration des politiques en matière de justice pénale, devraient faire participer le public à la définition de la vision, des valeurs et des objectifs du système. Le public devrait aussi jouer un rôle dans la conception du cadre servant à évaluer le rendement du SJP. Pour augmenter la participation du public, le SJP doit trouver de nouveaux moyens d'intéresser et de mobiliser les communautés, surtout celles qui sont exclues et marginalisées. Des activités de rayonnement de la magistrature seraient utiles à cette fin : des

juges (ou des porte-parole de la magistrature) pourraient participer à des rencontres communautaires ou à des émissions de radio et de télévision.

b) Augmenter l'ouverture du système en accroissant la transparence

Le consensus s'est fait au Symposium sur la nécessité que le SJP reconsidère les obstacles traditionnels à la transparence. Il faudra reconnaître ces obstacles, puis modifier les politiques et les normes pour favoriser l'ouverture. Il est important que le public ait accès à de l'information sur ce qu'il veut le plus savoir, surtout au niveau communautaire.

Il y a au Canada une présomption constitutionnelle en faveur de la transparence de la justice, et elle devrait se refléter dans les principes régissant le système ainsi que dans les pratiques des personnes qui y travaillent. À ce motif, il y a lieu de reconsidérer l'utilité de dispositions de la loi interdisant la publication de témoignages (les ordonnances de non-publication, y compris à l'égard des audiences sur le cautionnement). Il faudrait aussi que le système se penche sur d'autres obstacles, relevant de sa culture et de ses attitudes, à la communication d'information. Les traditions bien enracinées de la communauté juridique limitant l'accès du public au système et l'enveloppant d'un « mystère professionnel » doivent être soumises à un examen critique. Le SJP devrait admettre ses lacunes, les expliquer et démontrer les leçons qu'il en retient. Il devra pour cela reconnaître les limites à ce qu'il peut accomplir et l'importance d'autres

systèmes face aux problèmes qui entraînent des démêlés avec la justice (p. ex., santé mentale, logement, marginalisation).

La nouvelle technologie peut jouer un rôle essentiel en vue de rendre le système plus ouvert. Elle peut aider à communiquer rapidement les jugements aux médias et au public. Le SJP pourra ainsi être plus présent et assumer un rôle de leadership cognitif à l'égard de la justice pénale. L'éducation publique recourant à divers moyens de communication (y compris des supports visuels) peut aussi aider à expliquer le système au public. Dans des périodes revêtant une importance particulière, des mesures de communication spéciales devraient être utilisées (p. ex., selon le concept du « concierge »). Il importe que l'information soit communiquée aux personnes quand elles en ont besoin.

c) Augmenter la collaboration au sein du SJP et avec d'autres systèmes

La collaboration entre intervenants indépendants au sein d'un système interdépendant découle de la reconnaissance et de la poursuite de buts et valeurs communs. Elle mène à un discours commun et à un soutien mutuel. Non seulement les composantes du SJP doivent-elles collaborer, mais en outre le SJP lui-même doit collaborer avec d'autres systèmes pour s'attaquer aux causes du crime et aux besoins de ceux qui comparaissent devant les tribunaux.

Les diverses composantes du SJP peuvent exercer un leadership commun et collaboratif en réunissant la communauté dans le cadre d'assemblées publiques et de sommets sur la justice. Des conférences de presse communes démontrent que le SJP est un système possédant des valeurs et des buts partagés. Des communications intégrées où les messages expriment un soutien mutuel produisent le même effet.

d) Mesures du rendement

Le SJP devrait lancer un exercice collaboratif pour définir les buts du système et des indicateurs opportuns du rendement, ajustés pour les différentes composantes du système et les différentes communautés. Il s'agira de choisir des indicateurs du rendement qui peuvent être mesurés (p. ex., nombre de comparutions, délai entre la première comparution et la conclusion finale, nombre d'accusés et d'accusés non représentés par un avocat, résultats, taux d'incarcération, récidive). Il serait improbable d'en arriver immédiatement à l'unanimité sur les « indicateurs opportuns »; il faudra des discussions et des compromis.

Le public devrait avoir son mot à dire pour déterminer ce qui sera mesuré et ce qui sera rapporté. Une fois que les buts et les indicateurs de rendement auront été convenus, il devrait y avoir un engagement de l'ensemble du système à collaborer pour les mettre en œuvre. La démarche devrait prévoir des examens par les pairs et du mentorat dans l'évaluation du rendement. Pour accroître la confiance du public, les

résultats des vérifications du rendement devraient être accessibles au public.

e) Aborder les problèmes de perception du public

Une des transformations les plus importantes mais les plus difficiles qui sont nécessaires dans le SJP est de changer la priorité ou l'optique en faveur des utilisateurs du système plutôt que des fournisseurs de services. Les utilisateurs du système (p. ex., témoins, victimes, accusés, jurés) doivent recevoir un traitement respectueux de la part de tous ceux qui travaillent dans le système. Chaque participant du système doit reconnaître sa responsabilité non seulement d'aider les utilisateurs à s'y retrouver dans le système efficacement et aisément, mais aussi de changer les vieilles habitudes en matière de gestion du SJP, de façon à se concentrer sur ce qui est véritablement important pour déterminer le bien-fondé d'accusations criminelles.

Il y a lieu d'encourager des initiatives d'éducation publique et d'information au tribunal. Elles devraient renseigner le public sur ce qu'il doit savoir, au moment où il doit le savoir. De telles initiatives doivent être conçues en fonction de publics précis (p. ex., Autochtones, néo-Canadiens, victimes). Des moyens innovateurs doivent être mis au point pour pallier l'aliénation et le malaise que ressent le public quand il pénètre dans l'environnement étrange d'un palais de justice. Par exemple, Walmart utilise des hôtes qui accueillent et orientent les clients. Des bénévoles jouent un rôle semblable dans les hôpitaux.

La technologie de l'information fournit des moyens innovateurs de servir le public. Grâce à son évolution, elle pourra servir à améliorer le service offert aux utilisateurs du SJP. La nouvelle technologie permettra de visualiser le processus de la justice, voire de le transposer sous forme électronique. Elle permettra aussi de concevoir les palais de justice de l'avenir en tenant compte des besoins des utilisateurs. Le but consiste à faire en sorte que le SJP soit perçu comme étant apte et disposé à accommoder différentes situations et à effectuer un triage. Il doit apporter des réponses ne se limitant pas au tribunal mais comprenant des mesures avant un procès et mettant en jeu la police ainsi que divers organismes sociaux, et proposant différentes façons de régler les problèmes qui sont aujourd'hui traités par les tribunaux.

f) Gestion plus efficace des questions de fond qui nuisent à la confiance du public

Les délais sont le plus grand problème contribuant à un manque de confiance du public envers le SJP. Il s'agit d'un problème de longue date, qui a résisté à des efforts concertés visant à le régler. L'expérience a démontré que les moyens les plus efficaces de l'aborder sont les suivants : 1) changer la culture du milieu juridique local; 2) faire intervenir toutes les composantes du système sous l'égide d'un leadership efficace; et 3) mettre en place un système de gestion des instances qui est soutenu par les utilisateurs du système et qui tient compte de leurs besoins.

Le SJP devrait s'ouvrir au public à toutes les étapes du processus pénal, et non seulement à sa conclusion. Par exemple, il devrait réagir immédiatement à la frustration ressentie par les participants et par le public quand surviennent des retards. En outre, dans la mesure du possible, les accusés, les victimes et les témoins devraient être informés à l'avance quand une affaire ne sera pas abordée à la date prévue. D'autres questions inquiètent le public, en particulier lorsque les médias y portent de l'attention, comme le taux élevé de détention avant le procès et l'iniquité créée par le manque d'accès à une aide juridique.

g) Des communications plus efficaces

Le SJP doit déployer des efforts particuliers pour communiquer avec ceux qui sont le plus directement touchés par le système, sans oublier les autres publics (p. ex., les médias et le grand public). Pour ce faire, il devra renoncer au jargon juridique et adopter un langage simple. Il devra aussi mettre au point des formes innovatrices de communications aisément compréhensibles. La formation du personnel du système de justice sur la façon d'informer les médias et le public permettra de livrer de l'information plus exacte et plus compréhensible. Certains groupes ont besoin de communications particulières parce que leurs intérêts et aspirations ne coïncident pas nécessairement avec ceux de la majorité.

En expliquant le système, le SJP doit reconnaître la nécessité de traiter de toutes ses composantes. Le public devrait aussi recevoir des données compréhensibles et accessibles. Il existe certes des impératifs de

confidentialité qui limitent ce qui peut être communiqué, mais les données qui peuvent être rendues publiques devraient être des « données ouvertes » pouvant être analysées selon différentes perspectives⁹. Quand des renseignements ne peuvent pas être communiqués à l'avance, ils devraient l'être aussitôt que possible au moyen de « huis clos » et autres séances d'information pour les médias. La faisabilité de webdiffusions et des pratiques adoptées par certains tribunaux (p. ex., des cours d'appel et la Cour suprême) devrait être examinée par d'autres tribunaux.

Le SJP devrait autant que possible communiquer des messages positifs. Les messages condescendants sont à éviter. Les messages doivent reposer sur un véritable dialogue. Le SJP devrait « célébrer » ses champions (ceux qui ont de longs antécédents au service du public ou qui ont lancé des méthodes innovatrices). Dans toute la mesure du possible, le système devrait tenter de réduire la « politisation » des questions de justice. La création de comités locaux de médias axés sur la justice devrait être envisagée pour accroître les messages collaboratifs. La technologie moderne (p. ex., fils d'information et webdiffusions) peuvent servir à livrer de l'information en temps réel.

⁹ Les données ouvertes sont des données qui sont accessibles, idéalement par Internet, à un prix ne dépassant pas le coût raisonnable de reproduction. Elles doivent par ailleurs être présentées dans une forme pratique et modifiable. Elles peuvent être réutilisées et redistribuées, y compris en combinaison avec d'autres données, et quiconque doit pouvoir les utiliser, les réutiliser et les redistribuer. Il ne devrait y avoir de discrimination à l'égard d'aucun domaine d'activité ni d'aucune personne ou aucun groupe (*The Open Data Handbook* (opendatahandbook.org/fr/what-is-open-data/)).

Le SJP doit recourir aux outils modernes des communications, y compris les médias sociaux. Il doit suivre l'évolution rapide du monde des communications. Des moyens technologiques largement répandus peuvent contrecarrer la volonté d'exclure les caméras des palais de justice et des tribunaux. Peut-être le système devrait-il reconnaître qu'il est futile d'insister sur des règles inapplicables contribuant à la perception publique que le SJP est un système fermé.

h) Recueillir davantage d'information et faire davantage de recherches sur les questions touchant à la confiance du public

Il manque de connaissances et de recherches sur la confiance du public envers le SJP. L'utilité des données existantes est du reste incertaine. Il faut se demander quels facteurs influent sur la confiance du public et quels facteurs l'améliorent. Des recherches et des données plus détaillées permettront d'améliorer l'élaboration de politiques et la prise de décisions dans l'ensemble du SJP. Elles procureront des données de référence et des bases sur lesquelles fonder des priorités.

Les méthodes utilisées pour recueillir et communiquer des données doivent être améliorées. Actuellement, les données sont recueillies à l'échelle de la juridiction et ne sont pas aisément mises en commun avec d'autres juridictions. L'évaluation des nouvelles initiatives devrait comprendre un plan pour mesurer leur effet sur la confiance du public. Le SJP profiterait aussi d'un recours accru aux entrevues de départ et aux sondages auprès des utilisateurs.

i) Réduire l'aversion pour le risque

La perception d'un manque de confiance du public peut engendrer une aversion pour le risque de la part des décideurs du SJP, soucieux d'éviter les critiques lorsqu'une affaire aboutit à un résultat mal accepté par le public. Les décideurs peuvent ainsi hésiter à exercer leur pouvoir discrétionnaire, ou l'exercer inadéquatement. Le pouvoir discrétionnaire est au cœur du SJP, et les policiers comme les avocats de la Couronne doivent être en mesure de s'expliquer efficacement quand ils l'exercent. Cependant, ils doivent aussi savoir que s'ils exercent leur pouvoir discrétionnaire convenablement, ils seront soutenus par leurs supérieurs quelle que soit la réaction du public à une décision.

j) Améliorer l'accès à la justice

La plupart des Canadiens sont fiers de la *Charte canadienne des droits et libertés*, même s'ils ne sont pas toujours heureux de l'issue qu'elle dicte dans certains cas particuliers. Ils reconnaissent aussi la valeur d'un système judiciaire équitable et accessible. Une aide juridique inadéquate et des avocats ne pouvant pas fournir les services juridiques voulus en raison d'un manque de ressources de leur client constituent des obstacles pratiques à la justice.

Ces obstacles touchent en particulier les Autochtones. Les dirigeants du SJP doivent prendre l'initiative de la discussion au sujet de l'importance de l'aide juridique de sorte que le lien entre l'aide juridique et la confiance du

public envers le système soit mieux compris. La discussion doit aborder la nécessité de reconsidérer et d'élargir l'admissibilité à l'aide juridique. Les acteurs du système doivent insister sur l'importance du fait que la poursuite et la défense soient « à armes égales ». Les organismes d'aide juridique devraient être invités à participer aux discussions sur les questions de justice pénale, afin d'élargir la discussion sur la confiance du public envers le SJP et la meilleure façon de l'assurer.

Le SJP devrait fournir des services appropriés aux victimes. Ces services devraient être considérés comme dépassant le rôle de « porte-parole » des victimes. Le rôle premier des services aux victimes est d'informer et d'éduquer les victimes au sujet du système et de l'affaire précise qui les intéresse. L'appui offert devrait commencer immédiatement après que le crime en cause envers la victime a été commis, continuer pendant que l'affaire est soumise au SJP, et prendre fin seulement après la conclusion du processus judiciaire ou après que le délinquant condamné a quitté le processus correctionnel.

Le SJP devrait aider les victimes à former des attentes réalistes sur ce qui se produira dans l'affaire qui les intéresse. Il peut y avoir une phase de médiation ou de réconciliation. Le système devrait aussi amener les victimes à comprendre qu'il ne peut pas les aider à guérir, mais seulement à trouver les ressources en vue d'un processus de guérison. Toute information fournie aux victimes doit être exacte, pertinente et opportune. L'expérience a démontré que des programmes spécialisés de services aux

victimes sont la meilleure façon de fournir les services et l'information dont les victimes ont besoin. La formation en la matière et la surveillance de ces programmes de services sont essentielles. Ces programmes devraient être considérés comme un élément fondamental du système.

2) Recommandations particulières

Recommandation n° 1

Comme l'a exprimé un des participants au Symposium, « les ennemis de la confiance du public envers le système sont ceux qui en font partie et qui ont l'esprit fermé ». Le Symposium recommande l'énoncé de principes suivants pour le SJP :

Un SJP plus transparent et accessible contribuerait à accroître la compréhension du système, de ses participants et de ses intervenants, et le respect à leur égard. En souscrivant à une démarche axée sur les utilisateurs des services de justice plutôt que sur les fournisseurs de ces services, le SJP contribuera à accroître la confiance du public envers le système. Le SJP doit reconnaître ses limites, y compris des ressources limitées et une expertise limitée aux questions de justice pénale, n'englobant pas les questions sociétales au sens large.

Pour réaliser le but d'accroître la confiance du public, le Symposium recommande de changer la priorité ou l'optique du SJP afin de privilégier les utilisateurs du système. Il faudra moderniser la vision, les valeurs, les objectifs et le cadre de référence du SJP. Les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la justice devraient lancer un vaste processus inclusif en vue de déterminer, en termes modernes, la vision, les

valeurs et les objectifs du SJP¹⁰. Le processus devrait aussi élaborer un cadre de référence qui permette de déterminer si le système réalise ses objectifs. Toutes les composantes du SJP et le public devraient participer au processus. Pour augmenter l'apport du public, le SJP doit trouver de nouveaux moyens d'énergiser et de mobiliser les communautés, en particulier celles qui sont exclues ou marginalisées. Des activités de rayonnement de la magistrature et de la communauté juridique seraient utiles à cette fin, y compris la participation à des rencontres communautaires ou à des émissions de radio et de télévision.

Recommandation n° 2

Le Symposium recommande d'accroître l'ouverture du SJP par la transparence. Des groupes nationaux tels que l'Association du Barreau canadien, le Comité national d'action sur l'accès à la justice et le Comité directeur sur l'accès et l'efficacité en matière de justice pourraient être intéressés à étudier cette question et à communiquer leur avis aux responsables des politiques.

Recommandation n° 3

La collaboration interne et externe devrait être augmentée dans le SJP. Les hauts dirigeants, au gouvernement et dans le SJP, devraient explorer

¹⁰ Le gouvernement du Canada a publié *Le droit pénal dans la société canadienne* (Ottawa, août 1982, KA45 C75 1982f) en 1982 et *Cadre pour la détermination de la peine, les affaires correctionnelles et la mise en liberté* en 1990. Ces documents ont encouragé la discussion publique au sujet des buts et des principes du droit pénal, et cerné certaines des hypothèses qui ont sous-tendu l'élaboration de politiques sur le système de justice pénale pendant des décennies.

des moyens pratiques d'améliorer la collaboration au sein du SJP ainsi qu'entre le SJP et d'autres systèmes de services publics.

Recommandation n° 4

Le SJP devrait concevoir et mettre en place des mesures du rendement compréhensibles et révélatrices. Les hauts dirigeants au sein du SJP devraient discuter et convenir de mesures efficaces du rendement pour l'ensemble du système et pour chacun de ses aspects. Un exercice collaboratif sera nécessaire pour déterminer les buts et les indicateurs pertinents du rendement du SJP, adaptés en fonction des différentes composantes du système et de différentes communautés. Le public devrait avoir son mot à dire pour déterminer ce qui sera mesuré et rapporté. Une fois convenus les buts et les indicateurs du rendement, il devrait y avoir un engagement de l'ensemble du système à collaborer pour les respecter. Des examens par les pairs et du mentorat devraient faire partie de l'évaluation du rendement. Pour augmenter la confiance du public, les résultats des vérifications du rendement devraient être publiés dans une forme aisément compréhensible.

Recommandation n° 5

Un des buts du SJP devrait être d'accroître les connaissances et les recherches sur la confiance du public envers le système. La question qu'il faut se poser est de savoir ce qui influe sur la confiance du public et ce qui peut l'améliorer. Des recherches et des données plus détaillées mèneront

à une amélioration de l'élaboration des politiques et de la prise de décisions dans l'ensemble du SJP. Il y aura aussi des données de référence et des bases sur lesquelles fonder les priorités.

Recommandation n° 6

Le SJP doit écouter activement ce que dit le public. Les hauts dirigeants au sein du SJP devraient encourager tous les participants du système à écouter ce que dit le public au sujet des moyens d'améliorer le système. Cette écoute devrait viser à comprendre et non à se défendre. Il sera nécessaire de reconnaître les limites à ce que peut accomplir le SJP et l'importance des autres systèmes face aux problèmes faisant que des personnes ont affaire aux tribunaux criminels (p. ex., santé mentale, logement, marginalisation).

Recommandation n° 7

Le SJP doit aborder efficacement les enjeux qui conditionnent la confiance du public. La priorité doit être accordée aux enjeux qui ont un effet direct et négatif sur la confiance du public envers le SJP. La congestion des tribunaux et les retards qui en découlent sont le plus grand problème contribuant au manque de confiance du public envers le SJP. Le système devrait communiquer au public de l'information compréhensible sur ce qui est fait face à ce problème. Le public devrait être informé à toutes les étapes du processus pénal et non seulement à sa conclusion. Dans la mesure du possible, il faudrait réagir immédiatement à la frustration

ressentie par les participants et par le public quand surviennent des retards.

Recommandation n° 8

Toutes les composantes du SJP doivent trouver de meilleurs moyens de communiquer entre elles et avec le public. Le SJP doit porter une attention particulière aux communications avec ceux qui sont le plus directement touchés par le système, sans oublier les autres publics (p. ex., les médias et le grand public). Pour ce faire, il devra renoncer au jargon juridique et adopter un langage simple. Il devra aussi mettre au point des formes innovatrices de communications aisément compréhensibles. Certains groupes (p. ex., communautés marginalisées, Autochtones et néo-Canadiens) ont besoin de communications particulières parce que leurs intérêts et aspirations ne coïncident pas nécessairement avec ceux de la majorité.

Recommandation n° 9

Dans la mesure du possible, les accusés, les victimes et les témoins devraient être informés à l'avance quand une affaire ne sera pas abordée à la date prévue. Tous les participants du SJP, quel que soit leur rôle, devraient s'engager à réaliser cet objectif.

Recommandation n° 10

Le SJP devrait éviter, à l'égard des décisions, l'effet dissuasif que peut entraîner une préoccupation de la part des décideurs au sujet d'un manque de confiance du public et des conséquences négatives d'une décision que le public n'apprécie pas.

Recommandation n° 11

Il est essentiel d'accroître l'accès à la justice pour les pauvres. Le Comité directeur sur l'accès et l'efficacité en matière de justice devrait étudier les moyens d'y parvenir et en faire rapport aux sous-ministres de la justice. Les dirigeants du SJP doivent prendre l'initiative de la discussion au sujet de l'importance de l'aide juridique, pour que le lien entre l'aide juridique et la confiance du public envers le système soit mieux compris. La nécessité de reconsidérer et d'élargir l'admissibilité à l'aide juridique doit retenir l'attention des dirigeants du SJP. Les organismes d'aide juridique devraient être invités à participer aux discussions sur les questions de justice pénale, afin d'élargir la discussion sur la confiance du public envers le SJP et la meilleure façon de l'assurer.

Recommandation n° 12

Il est vital pour la confiance du public envers le SJP que les victimes du crime reçoivent l'accès à la justice grâce à des services efficaces aux victimes. Le rôle premier des services aux victimes est de les informer et de les éduquer au sujet du système et de l'affaire précise qui les intéresse.

L'appui offert devrait commencer immédiatement après que le crime en cause envers la victime a été commis, et continuer quand la victime entre dans le SJP. Il devrait prendre fin seulement après la conclusion du processus judiciaire ou après que le délinquant condamné a quitté le processus correctionnel. L'expérience a démontré que des programmes spécialisés de services aux victimes sont la meilleure façon de fournir les services et l'information dont les victimes ont besoin. Le SJP devrait aider les victimes à former des attentes réalistes sur ce qui se produira dans l'affaire qui les intéresse.

3) Conclusion

Le SJP ne doit pas supposer que c'est lui qui a raison et que le manque de confiance du public est attribuable au fait que le public ne comprend pas les difficultés et les subtilités inhérentes au SJP. Le système existe pour servir le public et c'est le public qui en assume le coût. Pour autant, le système n'est pas tenu de donner au public les décisions qu'il voudrait, mais les participants du SJP doivent comprendre ce que le public attend de lui en tant que service public, et y être attentifs. La meilleure façon d'y arriver est de communiquer avec la communauté. De nouvelles façons de communiquer doivent se traduire dans les gestes et non seulement les paroles.

Il n'y a pas de solution miracle pour augmenter instantanément la confiance du public envers le SJP. Diverses démarches seront nécessaires. De modestes possibilités d'apprentissage peuvent se présenter lors d'événements ordinaires, et servir à augmenter la

compréhension du public. Plus encore, le SJP doit démontrer qu'il mérite le respect du public. Il y arrivera s'il traite lui-même le public avec respect. Le respect est quelque chose qu'on donne pour en recevoir.